

# **Rozważania na temat optymalnego modelu systemu prawa regulującego proces inwestycyjny w Polsce**

Bożena Nieroda

styczeń 2008 r.– wrzesień 2010 r.

# SPIS TREŚCI

## WSTĘP

- Waga inwestycji budowlanych
- Geneza systemów sterowania procesami inwestycyjnymi
- Moc i natychmiastowość oddziaływania prawa
- Zadania legislacji

## DIAGNOZA POLSKIEGO SYSTEMU

- Ogólna ocena
- Struktura systemu
- Konstytucja RP
- Ustawy i rozporządzenia
  - Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
  - Ustawa Prawo budowlane
  - Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami
  - Ustawy dotyczące środowiska
  - Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie
- Akty prawa miejscowego
- Ratyfikowane umowy międzynarodowe
- Inne dokumenty (studium)
- Wady systemu
  - Konstytucja – a ustawy i rozporządzenia
  - Skomplikowana budowa przepisów
  - Niespójność przepisów
  - Niejednoznaczność przepisów
  - Niestabilność przepisów
  - Kosztowność systemu
  - Nieskuteczność merytoryczna systemu
- **Podsumowanie**

## KIERUNEK REFORM

- Konieczność kompleksowej reformy systemu
- Organizacyjne problemy kompleksowej reformy
- Konieczność zmiany sposobu opracowywania aktów prawa
- System realizujący społeczne zamówienie
- Analiza oczekiwań polskiego społeczeństwa wobec systemu

## PROPOZYCJA OPTYMALNEGO SYSTEMU

### Kodeks planistyczno-budowlany

Założenia merytoryczne i proceduralne

Schemat optymalnego systemu prawa inwestycyjnego

Rozwiązania tymczasowe

# WSTĘP

## Waga inwestycji budowlanych

Postęp cywilizacyjny prowadzi do umasowienia procesów inwestycyjnych, a te z kolei determinują dalszy rozwój. Jednakże ponieważ efekty różnego rodzaju działań w przestrzeni cechować może zarówno pozytywny jak i negatywny charakter i ich wpływ na jakość życia człowieka bywa niejednokrotnie bardzo istotny, to problematyka szeroko rozumianych działań inwestycyjnych staje się zagadnieniem wysokiej rangi i warto poświęcić tej kwestii szczególną uwagę.

Sprawna realizacja odpowiedniej jakości obiektów budowlanych przyczynia się nie tylko do rozwoju gospodarczego, ale i do eksponowania miejscowych walorów przyrodniczych i kulturowych, zapewniania bezpieczeństwa indywidualnego oraz wzmacniania więzi lokalnych społeczności.

Natomiast niefortunne lokalizacje, wady projektowe oraz nieumiejętne organizowanie procesów inwestycyjnych – prowadzą do zapaści gospodarczej, klęsk ekologicznych, degradacji krajobrazów oraz prowokują konflikty społeczne.

**To, jakiego charakteru następstwa pojawią się w wyniku prowadzonych działań budowlanych, zależy przede wszystkim od fachowości decydentów oraz od metod zarządzania procesami inwestycyjnymi.**

## Geneza systemów sterowania procesami inwestycyjnymi

Świadomość konsekwencji, które wynikać mogą z procesów inwestycyjnych powoduje, iż **zagadnieniem kontrolowania zmian zachodzących w przestrzeni, zainteresowane są społeczeństwa** wielu krajów.

Dlatego też większość współczesnych państw, kierując się powszechnie respektowanymi wartościami, dąży do efektywnego sterowania procesami inwestycyjnymi, zapewniając odpowiednich fachowców oraz skuteczne metody zarządzania – w sposób systemowy, w tym przede wszystkim **poprzez działania oparte o system norm prawnych**.

## Moc i natychmiastowość oddziaływania prawa

System norm prawnych pozwala na wprowadzenie reguł powszechnie obowiązujących na danym obszarze, a więc takich, które muszą być przestrzegane przy realizacji wszystkich inwestycji wskazanych w normach prawnych.

**Powszechnie obowiązujące regulacje, poprzez umasowienie i powtarzalność rozstrzygnięć, posiadają olbrzymią moc oddziaływania na procesy inwestycyjne. Ich wpływ jest natychmiastowy.**

W sytuacji zastosowania norm wspomagających uzyskiwanie „odpowiednich” jakościowo inwestycji budowlanych, korzystne zmiany rozpoczynają się już w dniu, w którym normy te zaczynają funkcjonować.

Wprowadzenie przepisów racjonalnie kształtujących proces inwestycyjny, **nie wymaga uruchomienia wielkich środków finansowych** i możliwe jest niezależnie od wyjściowej sytuacji ekonomicznej państwa.

Natomiast przyjęcie zbiurokratyzowanego systemu, posługującego się źle dobranymi kryteriami, nie chroniącymi w wystarczający sposób powszechnie szanowanych wartości - nie przyczynia się do eliminowania niekorzystnych rozwiązań inwestycyjnych, powodując konflikty społeczne, hamowanie działań gospodarczych, mrożenie potencjału rozwojowego oraz negatywne zmiany w środowisku.

## Zadania legislacji

W celu uzyskania efektywnie działającego systemu sterowania procesami inwestycyjnymi, od wielu lat w różnych krajach podejmowane są próby formowania skutecznych proceduralnie oraz merytorycznie norm prawnych.

Skuteczność proceduralna i merytoryczna systemu norm prawnych zależy od wyboru:

- celów programowych
- pola działania systemu
- mechanizmów, za pośrednictwem których system realizuje założone cele

Jeżeli uznamy że głównym zadaniem legislacyjnym jest opracowanie takiego systemu, który przy minimalnych kosztach zapewniałby jak najwyższą jakość procesom inwestycyjnym, to podstawowym problemem staje się ustalenie takich celów programowych, pola działania systemu oraz mechanizmów służących do realizacji programowych celów – aby bez marnotrawienia środków maksymalnie wykorzystać potencjał każdego miejsca.

Analiza zasad funkcjonowania różnych systemów pozwala stwierdzić, że **system nie marnujący środków finansowych, natomiast pozwalający maksymalnie wykorzystywać potencjał każdego miejsca winien być tak skonstruowany aby:**

- **celem programowym** było dążenie do zapewniania możliwości jak najbardziej ekonomicznego wykorzystania każdego terenu, gwarantującego przy tym ochronę wartości kulturowych i przyrodniczych oraz eliminującego przyczyny konfliktów społecznych oraz indywidualnych
- **polem działania** systemu był taki zakres zagadnień związanych z procesem inwestycyjnym, aby instytucjonalnej kontroli podlegały tylko te zagadnienia, których regulacja istotna jest ze społecznego punktu widzenia (ograniczenia winny być wprowadzane jedynie dla inwestycji nie respektujących uznanych wartości)
- **mechanizmami**, za pośrednictwem których system realizuje swoje cele były takie procedury, które są: proste, spójne, jednoznaczne i stabilne – a więc redukujące biurokrację (tanie i nie marnujące ludzkiej energii oraz zapewniające przewidywalność inwestycji) a także umożliwiające sprawny obieg informacji (ułatwiający dokonywanie trafnych wyborów) oraz gwarantujące równość podmiotów wobec systemu (wpływające na twórczą konkurencyjność, opartą na jednakowych dla wszystkich zasadach – tzw. równości szans).

**Poszukiwanie optymalnych rozwiązań doprowadziło do pojawienia się zróżnicowanych w wielu aspektach systemów.**

W poszczególnych krajach systemy dążą do realizacji celów stosując odmienne kryteria oceny inwestycji, co skutkuje wyborem różniących się rozwiązań przestrzennych uznawanych za nieodpowiednie oraz działań uznawanych za pożądane a także odmienną diagnozą przeszkód, które w ocenie autorów systemów utrudniają realizację planowanych celów.

Systemy przyjmują różne pola swojego działania, ingerując mniej lub bardziej w proces inwestycyjny.

Ponadto, systemy sterowania procesami inwestycyjnymi przyjmują odmienne mechanizmy, za pośrednictwem których realizowane są cele programowe – stosując procedury które w odmienny sposób eliminują rozwiązania przestrzenne uznawane za nieodpowiednie oraz stymulują działania uznawane za pożądane a także w odmienny sposób minimalizują potencjalne przeszkody, utrudniające osiągnięcie planowanych celów.

**Jakość systemów sterowania procesami inwestycyjnymi ocenić można prowadząc analizy efektów działania tych systemów.**

# DIAGNOZA POLSKIEGO SYSTEMU

## Ogólna ocena

Wpływ procesów inwestycyjnych na jakość życia polskiego społeczeństwa skłania do podjęcia szerokiej debaty o cechach systemu prawa, regulującego procesy inwestycyjne w naszym kraju.

Niestety w powszechnej ocenie system ten od lat uznawany jest za: **skomplikowany, niespójny, niejednoznaczny, niestabilny, uciążliwy do stosowania, kosztowny, a przy tym nieskuteczny merytorycznie.**

Pomimo jego rozbudowanej, nieustannie reformowanej struktury – nie przynosi oczekiwanych efektów przestrzennych. Dowodem może być rozciągająca się na terenie całej Polski zabudowa, zbyt rzadko reprezentująca poszukiwane wartości. A przecież zdecydowana większość obiektów wybudowanych po 1945 r., a więc przez ostatnie 65 lat, postawiona została na podstawie wymaganych prawem zezwoleń, w zgodzie z ówczesnymi procedurami administracyjnymi.

Pogłębiający się chaos przestrzenny oraz brak skutecznej ochrony przed antagonizującymi się wzajemnie czynnikami prowadzi do **utruty zaufania w możliwości obecnego systemu.** System ten jako **nieefektywny** – traktowany jest jako **bariera rozwoju** naszego kraju.

Powyższą opinię potwierdzają zarówno opracowania ekspertów, jak i poglądy społeczeństwa. **Dla precyzyjnego zdiagnozowania przyczyn stawiania tak negatywnych ocen – konieczna jest szczegółowa analiza struktury systemu oraz jego elementów składowych, przeprowadzona w kontekście konsekwencji społecznych, gospodarczych i środowiskowych, jakie ten system powoduje.**

## Struktura systemu

Obowiązujące w Polsce przepisy umiejscowione są w setkach aktów prawa, całość tworzy system o hierarchicznej strukturze.

Hierarchiczna struktura oznacza, że:

- akt prawa niższego rzędu musi być zgodny z aktem prawa wyższego rzędu
  - akt prawa niższego rzędu jest wprowadzany na podstawie delegacji zawartej w akcie prawa wyższego rzędu.
- Najwyższe miejsce w hierarchii polskiego prawa zajmuje **Konstytucja RP** (zwana ustawą zasadniczą). Konstytucja reguluje podstawowe zagadnienia istotne dla społeczeństwa, w tym związane z szeroko rozumianą tematyką inwestycyjną.
- Aktami prawa położonymi o stopień niżej w hierarchii – są **ustawy**. Konstytucja wskazuje na zakres spraw, które mogą być regulowane wyłącznie przez ustawy.
- Konstytucja ustala, iż w celu wykonania dyspozycji ustawowych - część zagadnień może być regulowana za pośrednictwem powszechnie obowiązujących **rozporządzeń** oraz na podstawie **aktów prawa miejscowego**.

## WNIOSKI

**Zhierarchizowana struktura prawa** (nadrzędna Konstytucja RP, niższe w hierarchii ustawy i podlegające ustawom rozporządzenia i akty prawa miejscowego) - **jest strukturą klarowną, pozwalającą na konsekwentne budowanie systemu.**

Poprawność hierarchicznej struktury każe stwierdzić, że nie w tym miejscu poszukiwać należy wad systemu. W celu zdiagnozowania faktycznych przyczyn złego funkcjonowania systemu prawa, konieczna jest analiza jego poszczególnych elementów składowych.

## Konstytucja RP

Ocenę obowiązującego w Polsce systemu prawa warto rozpocząć od oceny jego fundamentalnego elementu jakim jest uchwalona w dniu 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP.

**Według Preambuły** - Naród Polski ustanowił Konstytucję dla zagwarantowania praw obywatelskich oraz w celu zapewnienia instytucjom publicznym rzetelnego i sprawnego działania. Fundamentalnymi wartościami przywołanymi w Preambule są: prawda, sprawiedliwość, dobro, piękno, wolność, solidarność z innymi. Preambuła wskazuje, że kluczowymi zasadami działania winny być: współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

**Nie tylko w Preambule, ale i w poszczególnych artykułach Konstytucji, znajduje się szereg regulacji odnoszących się do zagadnień związanych z inwestycjami budowlanymi.**

**Konstytucja RP ustala tak istotne cele programowe jak:** straż nad niepodległością i nienaruszalnością terytorium, straż nad dziedzictwem narodowym, zapewnianie wolności korzystania z dóbr kultury, zapewnianie bezpieczeństwa, ochrona życia, ochrona zdrowia, zapewnianie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, zapewnianie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz do wykształcenia, poparcie dla rozwoju kultury fizycznej, pomoc osobom niepełnosprawnym, zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska przy kierowaniu się zasadami zrównoważonego rozwoju, ochrona własności, ochrona wolności działalności gospodarczej, ochrona porządku publicznego, zapewnianie wolność twórczości artystycznej, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, ochrona prywatności.

Jeżeli przyjmiemy, że pojęcie „ładu w przestrzeni” zawiera się w pojęciu – „zrównoważony rozwój”, to uznać należy, że **Konstytucja zawiera kompletny zbiór fundamentalnych celów procesu inwestycyjnego, których realizację winien wspomagać system prawa.**

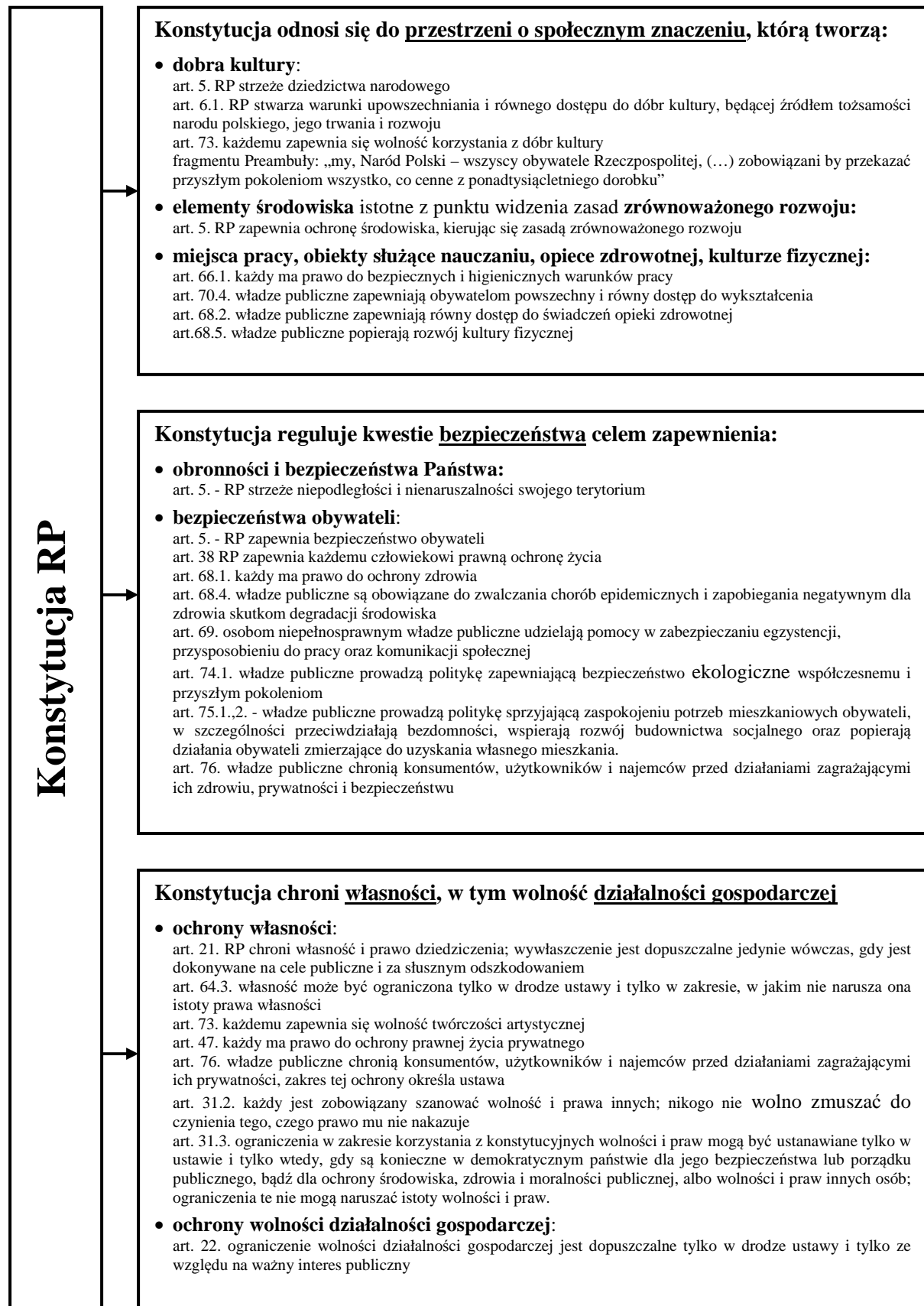
**Fundamentalne cele procesu inwestycyjnego wskazane w Konstytucji można podzielić na trzy grupy tematyczne:**

- **przepisy regulujące problematykę jakości przestrzeni mającej społeczne znaczenie**, a więc przestrzeni o istotnym znaczeniu dla ogółu społeczeństwa ze względu na takie walory, które czynią z niej „dobro wspólne”, wymagające wspólnej troski i opieki.
- **przepisy regulujące kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa**
- **przepisy regulujące kwestie własności, w tym wolności działalności gospodarczej**

**Konstytucja reguluje także działania urzędników stanowiąc:** prawo obywateli do dostępu do dotyczących ich urzędowych dokumentów i zbiorów danych, prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, prawo do składania petycji, wniosków i skarg, prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. **Wagę przepisów wzmocnia fakt, iż po jednej stronie występują pojedynczy, a więc o niewielkich możliwościach działania obywatele a po drugiej zorganizowane struktury władzy publicznej.**

**Konstytucja przyznając obywatelom uprawnienia, nakłada na nich także obowiązki**, urealnijając stanowiące prawo i czyniąc je sprawiedliwym ze społecznego punktu widzenia (dla czerpania korzyści w postaci określonych uprawnień np. prawa do własności, konieczne jest równoczesne ustanowienie obowiązku szanowania praw do własności innych osób).

## Istotne cele Konstytucji z podziałem na trzy grupy tematyczne – przedstawiono poniżej.



**Rozpatrywanie powyższych zagadnień warto uzupełnić o analizę podstawowych mechanizmów systemu, w tym zasad konstruowania aktów prawa, według których:**

- organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7)
- źródłem prawa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego (art. 87)
- Konstytucja wskazuje które zagadnienia muszą być regulowane w ustawach
- rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie upoważnień zawartych w ustawach (art. 92 i art. 94)

Konstytucja określając **mechanizmy działania systemu** wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz, że źródłem takiego prawa są wyłącznie: Konstytucja, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, przy czym ograniczanie praw i wolności jest dopuszczalne jedynie na warunkach opisanych w Konstytucji i może być ustanawiane jedynie w drodze ustawy.

**Konstytucja wyklucza możliwość wprowadzania dowolnych przepisów prawa w aktach niższego rzędu.** Ustawy i rozporządzenia wprowadzać mogą **jedynie takie ograniczenia** swobody działań inwestycyjnych, dla których odpowiednie dyspozycje daje Konstytucja.

Wyeliminowanie możliwości wprowadzania w aktach niższego rzędu rozwiązań niezgodnych z dyspozycjami ustawy zasadniczej jest słuszną zasadą pozwalającą przede wszystkim na ograniczenie możliwości zniekształcania zapisanej w Konstytucji ideologii systemu.

Reguły ustanowione w Konstytucji umożliwiają także sprawne budowanie hierarchicznej struktury, ułatwiając **spójność** na każdym etapie działań legislacyjnych. Takie uściślenie zasad konstruowania aktów prawa, wykluczające dowolność, pozwala na **dyscyplinowanie** systemu oraz prowadzi do budowanie **zaufania** społeczeństwa do państwa.

Konstytucja ustalając **mechanizmy** służące realizacji zakładanych celów, wprowadza również zasadę jawności działania władz publicznych. Konstytucja wprowadzając regułę **jawności** działania władz publicznych – posługuje się zasadami pozwalającymi uzyskać efekt nie tylko **logicznej, ale i etycznej** działalności publicznej.

#### **WNIOSKI:**

Regulacje Konstytucji obejmują tak istotne zagadnienia jak: **jakość przestrzeni mającej społeczne znaczenie, bezpieczeństwo, ochrona własności, w tym wolności działalności gospodarczej.**

Regulacje prawne nie obejmują wszystkich aspektów procesu inwestycyjnego, pozostawiają wiele kwestii osobistym wyborom inwestorów (według art. 31.2. - nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje).

Akceptacja dla Konstytucji łączy się z akceptacją poglądu, iż nie wszystkie działania inwestycyjne regulowane być muszą przepisami prawa.

**Na bazie wytycznych wskazanych w Konstytucji RP jest możliwe skonstruowanie logicznego i etycznego systemu prawa regulującego procesy inwestycyjne.**

## **Ustawy i rozporządzenia**

Funkcją ustaw i rozporządzeń jest uszczegółowienie konstytucyjnych celów programowych. Od trafności sformułowań zawartych w ustawach i rozporządzeniach, zależy skuteczność całego systemu obowiązującego w Polsce prawa.

Analiza realizacji dyspozycji Konstytucji RP w kluczowych dla procesu inwestycyjnego ustawach i rozporządzeniach, prowadzi do niżej podanych wniosków



# Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U.03.80.717 ze zm., ostatnia zm. Dz. U. 2010. 106. 675)

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia dóbr kultury

- **Ustawa nie precyzuje** zastosowanego w art. 5. Konstytucji pojęcia „dziedzictwo narodowe” i nie wskazuje w jaki sposób, przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, należałoby strzec dziedzictwa narodowego.
- **Ustawa nie określa w jaki sposób** przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, będzie realizowany obowiązek RP do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury oraz zapewniania wolności korzystania z dóbr kultury (art. 6.1. i art. 73. Konstytucji).
- **Ustawa nie określa kryteriów** oceny wartości kulturowej poszczególnych terenów i obiektów.  
Brak takich kryteriów powoduje, iż przy ocenie spełnienia wymagań ładu przestrzennego - osoby posługujące się ustawą, wobec braku przepisów podających zobiektywizowane kryteria, muszą zmierzać się z subiektywizmem własnych poglądów (a przecież prywatne poglądy decydenta, wg art. 87 Konstytucji, nie mogą stanowić źródła prawa.)
- **Ustawa nie określa jakie cechy** zabudowy świadczą o polskiej tradycji co powoduje, że przepisy nie gwarantują ani ochrony istniejącego dziedzictwa ani kontynuacji polskiej tradycji kulturowej.  
Brak wskazania odpowiednich kryteriów skutkuje niemożnością określenia jakie cechy terenu i zabudowy czynią z nich dobro kultury stanowiące źródło tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Ustawa w tym zakresie jest nieskuteczna.
- **Przepisy nie wyjaśniają** do uzyskania jakich efektów przestrzennych dąży ustawa.  
(Ustawa nie określa jakie cechy architektoniczne i krajobrazowe – to walory wymagające uwzględnienia.)
- **Przepisy nie stymulują** wzmocnienia odrębnej tożsamości kulturowej terenów wiejskich i miejskich.  
(Efektem jest homogenizacja form zabudowy i zniżenie krajobrazu.  
Powszechnie oceniane jako cenne: tradycyjna architektura małych miasteczek, malowniczość wiejskich pejzaży czy też zwarta tkanka historycznej zabudowy wielkich miast – nie zostały przez ustawę zauważone.)
- **Przepisy nie stymulują** powstawania atrakcyjnej przestrzeni publicznej.  
(Przecież w sąsiedztwie wysokiej jakości przestrzeni publicznej ujawnia się skłonność do stawiania kolejnych, wysokiej jakości obiektów;  
ponadto funkcjonalna struktura oraz atrakcyjna, wyrazista tożsamość przestrzeni publicznych, zapewnia optimum relacji pomiędzy jednostką a społecznością oraz bogactwo pozytywnych wrażeń;  
istotnym skutkiem wzmocnienia atrakcyjności przestrzeni publicznej jest także przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy, ponieważ zwiększanie atrakcyjności przestrzeni publicznych miast, wsi i miasteczek, wzmocnia tendencje do inwestowania w sąsiedztwie, co automatycznie zmniejsza liczbę chętnych do budowania na terenach peryferyjnych, oddalonych od zwartych centrów.)

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia środowiska przyrodniczego

- **Ustawa nie określa w jaki sposób** przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, należy realizować zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji).
- **Ustawa nie określa jakie kryteria** selekcji inwestycji należy zastosować, aby przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy – zapewniało zrównoważony rozwój.  
Ustawa nie określa jakie przekształcenia przestrzenne oraz formy zabudowy zaburzają możliwość zrównoważonego rozwoju. Brak takich kryteriów powoduje, iż przy ocenie spełnienia wymagań zrównoważonego rozwoju, osoby posługujące się ustawą, wobec braku przepisów podających obiektywne kryteria, muszą zmierzać się z subiektywizmem własnych poglądów, a przecież prywatne poglądy decydenta, wg art. 87 Konstytucji, nie mogą stanowić źródła prawa.
- **Ustawa nie określa jakie cechy** zagospodarowania terenu i zabudowy, szczególnie o zróżnicowanej tożsamości, takiej jak miejska i wiejska - zapewniają zrównoważony rozwój.
- **Ustawa nie określa do uzyskania jakich** efektów krajobrazowych dąży ustawa.

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, dot. obiektów służących pracy, nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej

- **Ustawa nie określa w jaki sposób** przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, należy zapewniać sieć łatwo dostępnych obiektów służących nauczaniu, ochronie zdrowia, rozwojowi kultury

fizycznej oraz powodować, że praca odbywać się będzie w bezpiecznych i higienicznych warunkach (art. 66.1., art. 70.4., art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji).

- **Ustawa nie wskazuje żadnych standardów urbanistycznych** określających np. wymagane wskaźniki terenów zielonych oraz minimalny program infrastruktury społecznej na terenach mieszkaniowych.

### Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnień **obronności i bezpieczeństwa Państwa**

- Specyfika tematu (tereny zastrzeżone) powoduje, że w niniejszym opracowaniu nie jest możliwa ocena ustawy jw. w zakresie spójności z art. 5. Konstytucji.
- **Istotną wadą jest brak procedury rekompensowania strat** w sytuacji, w której plan miejscowy ustala na niezabudowanych prywatnych terenach np. rolniczych, strefy ochronne terenów zamkniętych - zakazując zabudowy tychże terenów.

Chociaż teoretycznie sposób użytkowania niezabudowanych terenów, na których strefy ochronne terenów zamkniętych zakazują zabudowy – nie zostaje zmieniony, to ustalenie takich stref będzie mieć wpływ na objęte zakazem nieruchomości także w przyszłości.

Niestety ww. tereny również w kolejnych latach obciążone będą ograniczeniami (bez wypłacenia odszkodowań), a działki sąsiednie o takich samych parametrach, ale położone poza strefami ochronnymi, będą mogły stać się budowlanymi.

Ponadto wielokrotnie może się zdarzyć, że to potrzeba wprowadzenia stref ochronnych przesądzi, iż plan miejscowy pozostawi dane tereny rolniczymi.

### Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu zagadnienia **bezpieczeństwa**

- **Ustawa nie określa jakie cechy** winny mieć tereny, na których preferowana by była:

- zabudowa mieszkaniowa, w tym jednorodzinna i wielorodzinna
- zabudowa zagrodowa
- zabudowa usługowa i produkcyjna
- zabudowa infrastrukturalne, w tym drogowa

ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego oraz zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska a także ze względu na ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76 Konstytucji).

- **Ustawa nie określa przy jakich cechach** terenu winno się unikać wprowadzania zabudowy o funkcjach jw. ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego oraz zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska a także ze względu na ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76 Konstytucji).
- **Ustawa nie określa w jaki sposób** przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, należy wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75.1., 2. Konstytucji).
- Ustawa wprawdzie stanowi o konieczności uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych, jednakże **nie określa w jaki sposób** przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, można uwzględnić potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 69 Konstytucji).

### Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu tematu **własności**, w tym **wolności działalności gospodarczej**

- Ustawa reguluje materię najbardziej istotną dla całego procesu inwestycyjnego, bowiem za pośrednictwem planów miejscowych ustalane zostaje przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określone zostają sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenów. Zagadnienia te łączą się wprost z problematyką własności. Tematykę ochrony własności regulują art. 21 i art. 64.3. Konstytucji.
- **Procedury planistyczne** zakładają:
  - o **przeznaczeniu prywatnych terenów – decydują osoby inne niż właściciele nieruchomości**
  - przeznaczanie terenów na określone cele odbywa się bez zgody właścicieli gruntów, a często bez ich wiedzy, procedura nie przewiduje indywidualnego powiadamiania
  - plany miejscowe uchwała rada gminy, decydując tym samym w jaki sposób właściciele gruntów mogą korzystać ze swoich nieruchomości, działanie to nazywa się „kształtowaniem sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości (radni m.in. przyznają jednemu właścicielowi działek prawo do ich zabudowy, innym odmawiają takiego prawa, formuła planu miejscowego prowadzi do znaczących ograniczeń praw właścicielskich)

- **lokalni politycy** (radni), zawodowo nie związani z procesem inwestycyjnym, stoją przed trudnym zadaniem, bowiem muszą decydować o losach prywatnych gruntów, w tym o ich wartości finansowej, nie mając wsparcia w przepisach wskazujących obiektywne kryteria oceny gruntów, ułatwiające rzetelne, słuszne, bezstronne i wiarygodne rozstrzygnięcie (kryterium takim nie jest „ład przestrzenny”, ponieważ jest to pojęcie bardzo subiektywne)
- **Procedury wydawania decyzji wzięt** zakładają:
  - określanie sposobów zagospodarowania i zabudowy terenu odbywa się na wniosek inwestora (np. właściciela nieruchomości), zawsze za wiedzą właściciela nieruchomości
  - wydający decyzje o warunkach zabudowy wójt, burmistrz lub prezydent, chociaż kierować się musi konkretnym kryterium kontynuacji funkcji i formy, to w praktyce również ogranicza prawa właścicielskie
- Ustawa w problematyczny sposób traktuje kwestie rekompensat finansowych i **nie przewiduje procedur rekompensowania strat** w sytuacji, w której plan miejscowy ustala na niezabudowanych terenach np. rolniczych, nadal tereny formalnie o takim samym przeznaczeniu – zakazujących ich zabudowy, a rzeczywistą przyczyną takich ustaleń jest chęć ochrony wartości kulturowych lub przyrodniczych. Chociaż teoretycznie sposób użytkowania niezabudowanych terenów nie zostaje zmieniony, to ustalenia z racji swoich przyczyn będą mieć wpływ na objęte zakazem nieruchomości także w przyszłości. Niestety ww. tereny również w kolejnych latach obciążone będą pewnie takimi samymi ograniczeniami (bez wypłacenia odszkodowań), a działki sąsiednie o takich samych parametrach, ale nie obciążone potrzebą ochrony wartości kulturowych lub przyrodniczych, będą mogły stać się budowlanymi. Ponadto wielokrotnie może się zdarzyć, że to potrzeba wprowadzenia mniej lub bardziej sformalizowanych „stref ochronnych” przesądzi, iż plan miejscowy pozostawi dane tereny rolniczymi.
- **Plan miejscowy** ograniczając możliwość swobodnego korzystania z własności nieruchomości - czyni to w sposób nie realizujący ustaleń artykułu 31.3. Konstytucji, stanowiącego iż **ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne** w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.  
**Ustawa pomija konstytucyjne kryteria** i nie ustala, iż plan miejscowy może ograniczać przeznaczenie terenu tylko wtedy, **gdy jest to konieczne: dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego**, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.
- **Decyzje** o warunkach zabudowy ustalając warunki - ograniczają możliwość swobodnego korzystania z własności, czynią to jednak w sposób, który można interpretować jako realizujący ustalenia art. 31.3. Konstytucji (kryterium „kontynuacji funkcji i formy” zapewnia ochronę „praw innych osób” (sąsiadów), ponieważ nowa zabudowa winna być podobna do zabudowy sąsiedzkiej, a więc z założenia nie kolidująca)
- **Ustawa nie określa jakimi kryteriami** kierować się musi organ sporządzający projekt planu miejscowego oraz organ uchwalający plan miejscowy przy ustalaniu przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu – w sytuacji podejmowania ustaleń ograniczających wolność działalności gospodarczej. Pomimo iż art. 22 Konstytucji stanowi, iż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, ustawa nie tylko nie rozwija tego zagadnienia, ale w żadnym swoim artykule nie ustala relacji pomiędzy zakazem wolności prowadzenia działalności gospodarczej a potrzebą ochrony ważnego interesu publicznego.
- **Ustawa nie określa jakie winny być** ustalone sposoby zagospodarowania terenu i warunki zabudowy terenu, aby realizowana zabudowa mieszkaniowa zapewniała ochronę „prywatności” jej użytkownikom. Pomimo iż Konstytucja w dwóch swoich artykułach (art. 47 i art. 76) akcentuje potrzebę ochrony prywatności, ustawa jw. nie rozwija tego zagadnienia.
- **Ustawa nie określa jakie winny być** ustalone warunki zabudowy terenu, aby realizowana zabudowa zapewniała „wolność twórczości artystycznej”, w tym architektonicznej (art. 73. Konstytucji).

## **WNIOSKI:**

Analiza tekstu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w kontekście ustaleń wskazanych w Konstytucji każe stwierdzić, iż **ustawa jw. w mierny sposób realizuje cele programowe Konstytucji.**

Ustawa pomimo iż wskazuje w art. 1.2. wymagania, potrzeby i wartości, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak **czyni to na dużym poziomie ogólności**, utrudniając stosowanie ich w praktyce planistycznej oraz **nie podaje kryteriów oceny jakości przestrzeni**, utrudniając wartościowanie planowanych inwestycji.

# Ustawa Prawo budowlane

z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. 2010.07.17 ze zm., ostatnia zm. Dz. U. 2010. 106. 675)

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia **dóbr kultury**

- Ustawa nie porusza zagadnień „dziedzictwa narodowego” oraz wolności korzystania i dostępu do dóbr kultury (art. 5., art. 6.1. i art. 73. Konstytucji), natomiast w zakresie ochrony zabytków odwołuje się do zasad wiedzy technicznej (powierając sporządzanie projektu **osobom o stosownych kwalifikacjach**) oraz do ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
- Organ wydający pozwolenie na budowę **nie sprawdza** prawidłowości rozwiązań przyjętych przez projektanta w projekcie architektoniczno-budowlanym z uwagi na ochronę zabytków, ograniczając swoją rolę do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu albo decyzji wżit oraz do sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami a także kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń oraz wykonania i sprawdzenia projektu przez odpowiednie osoby.

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia **środowiska przyrodniczego**

- Ustawa nie posługuje się pojęciem „zrównoważony rozwój” przy określaniu wymagań, jakie winien spełniać projekt budowlany (art. 5. Konstytucji).
- Ustawa w sprawach środowiska odwołuje się do zasad wiedzy technicznej (powierając sporządzanie projektu **osobom o stosownych kwalifikacjach**) oraz do ustaw regulujących zagadnienia środowiskowe.
- Ustawa stanowi, iż organ wydający pozwolenie na budowę **winien sprawdzić** m.in. zgodność projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
- **Ustawa nie podaje kompletnej listy przepisów** ustalających wymagania odnośnie ochrony środowiska, które to przepisy winny być analizowane podczas sprawdzania zgodności projektu budowlanego z wymaganiami ochrony środowiska. Sytuacja taka prowadzi do niemożności zagwarantowania prawidłowości dokonania przez organ sprawdzenia projektu i tym samym prowadzi do niemożności zagwarantowania trwałości decyzji administracyjnej wydanej w I instancji.
- Stan ten powoduje znaczące **straty materialne inwestorów**.  
(System regulujący procesy inwestycyjne w Polsce to zbiór setek aktów prawa. Jeżeli w procedurze odwoławczej następuje stwierdzenie braku zgodności z jakimkolwiek z tysięcy przepisów, o których można powiedzieć, że dotyczą wymagań ochrony środowiska – skutkuje to uchynieniem decyzji o pozwoleniu na budowę, nawet w sytuacji kiedy obiekt jest już realizowany.)
- Sytuacja ta jest również **niekorzystna dla projektantów**, którzy nigdy nie mogą zagwarantować absolutnej zgodności projektu ze wszystkimi przepisami prawa.

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, dot. obiektów służących **pracy, nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej**

- **Ustawa nie zawiera przepisów**, które zapewniłyby większą dostępność do obiektów służących nauce, opiece zdrowotnej oraz rozwojowi kultury fizycznej (art. 70.4., art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji), natomiast zajmuje się kwestią zapewniania warunków bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 66.1. Konstytucji).
- Ustawa w sprawach zapewniania bezpieczeństwa i higieny pracy odwołuje się do zasad wiedzy technicznej (powierając sporządzanie projektu **osobom o stosownych kwalifikacjach**) oraz do przepisów zawartych w innych aktach prawa.
- Organ wydający pozwolenie na budowę **nie sprawdza** prawidłowości rozwiązań przyjętych przez projektanta w projekcie architektoniczno-budowlanym w zakresie spełnienia wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, ograniczając swoją rolę do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu albo decyzji wżit a także wymaganiami ochrony środowiska oraz do sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami a także kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń oraz wykonania i sprawdzenia projektu przez odpowiednie osoby.

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnień obronności i bezpieczeństwa Państwa

- Specyfika tematu (tereny zastrzeżone) powoduje, że w niniejszym opracowaniu nie jest możliwa ocena ustawy jw. w zakresie spójności z art. 5. Konstytucji.

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia bezpieczeństwa

- **Ustawa nie zawiera przepisów** dotyczących osób niepełnosprawnych oraz wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 69. i art. 75.1., 2. Konstytucji).
- **Ustawa zawiera przepisy** związane z tematyką bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa ekologicznego oraz ochrony życia i zdrowia (art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76. Konstytucji).
- Ustawa w sprawach jw. odwołuje się do zasad wiedzy technicznej (powierając sporządzanie projektu osobom o stosownych kwalifikacjach) oraz do przepisów zawartych w innych aktach prawa.
- Organ wydający pozwolenie na budowę **nie sprawdza** prawidłowości rozwiązań przyjętych przez projektanta w projekcie architektoniczno-budowlanym w zakresie spełnienia wymagań bezpieczeństwa, ograniczając swoją rolę do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu albo decyzji wizerunkowej a także wymaganiami ochrony środowiska oraz do sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami a także kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń oraz wykonania i sprawdzenia projektu przez odpowiednie osoby.
- **Przepisy dotyczące bezpieczeństwa nie są jednoznaczne** i często projekt architektoniczno-budowlany posiadający opinie i uzgodnienia, w tym rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych, jest kwestionowany w toku procedury uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie, ponieważ przykładowo organ Państwowej Straży Pożarnej nie akceptuje rozwiązań projektowych wcześniej pozytywnie przyjętych przez rzeczoznawcę. Sytuacja ta **umniejsza wiarygodność projektanta** oraz powoduje **straty inwestora**.

## Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia własności, w tym wolności działalności gospodarczej

- Ustawa nie rozstrzyga samodzielnie o działalności gospodarczej (art. 22. Konstytucji) ani nie porusza tematu ochrony przed działaniami zagrażającymi prywatności (art. 47. i art. 76. Konstytucji) oraz zagadnień wolności twórczości artystycznej (art. 73. Konstytucji).
- **Brak przepisów** zapewniających ochronę przed działaniami zagrażającymi prywatności dotyka budownictwo mieszkaniowe i rodzi niepotrzebne konflikty społeczne. Niezauważenie tego problemu przez ustawę skutkuje poczuciem dyskomfortu inwestorów w sytuacjach, w których sąsiedzi uzyskują prawo wglądu do prywatnej dokumentacji budowlanej obejmującej wnętrza domów mieszkalnych oraz poczuciem dyskomfortu sąsiadów w sytuacjach, w których inwestorzy stawiają wysokie budynki w zblizeniu do niskich jednorodzinnych, powodując nadmierny „wgląd” w tereny prywatne.
- **Brak przepisów** dotyczących zagadnienia wolności twórczości artystycznej, w tym architektonicznej, skutkuje sporami urzędników, inwestorów, projektantów i sąsiadów inwestycji przede wszystkim o miejsce na architektoniczne eksperymenty - czy jest to przestrzeń publiczna czy przykładowo ściana budynku zbliziona do prywatnej posesji.
- Wagę „własności” i konieczność jej ochrony potwierdza Konstytucja, poświęcającą tej kwestii bezpośrednio art. 21. i art. 64.3. oraz pośrednio art. 31.2. i art. 31.3.  
Przy rozpatrywaniu problemu ochrony własności w procesie inwestycyjnym należy przyjąć, że własność nieruchomości ma bezpośredni związek z wartością finansową i że **wartość finansowa nieruchomości może być zagrożona** zarówno przez bezpośrednie naruszenie granic własności (budowa na cudzym gruncie), jak i przez takie inwestycje lokalizowane w sąsiedztwie, które przez niekorzystne oddziaływania znacząco umniejszają możliwości normalnego korzystania z nieruchomości i tym samym jej wartość.
- **Ustawa zapewnia tylko częściową ochronę własności nieruchomości**, ponieważ chociaż przepisy chronią nieruchomość przed naruszeniem granic własności (Inwestor budując musi wykazać się prawem do dysponowania daną nieruchomością na cele budowlane), to niestety nie zapewniają pełnej ochrony przed niekorzystnymi oddziaływaniami generowanymi przez inwestycje prowadzone na sąsiednich działkach (brak pełnej ochrony przed kolizyjnością).
- Wprawdzie art. 3. pkt. 20 ustawy definiuje pojęcie „obszaru oddziaływania obiektu” jako terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu, jednakże artykuł ten w praktyce

nie jest przepisem chroniącym prawa sąsiadów. Brak odpowiedniej ochrony praw sąsiadów wynika z niżej opisanych mechanizmów.

- **Przepisy dopuszczają aby „obszar oddziaływania obiektu” wykraczał poza teren własności**

Przykładowo § 12 w ust. 2. i 3. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie dopuszcza sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy sąsiedniej niezabudowanej działki, ustalając w ust. 4. tegoż paragrafu, iż sytuowanie budynku przy granicy powoduje objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania.

- Objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania nie rodzi negatywnych skutków dla inwestora. **Żaden przepis Prawa budowlanego nie nakłada na inwestora obowiązku rekompensowania strat jakie sąsiad ponosi.**

Straty sąsiada są efektem pojawienia się wzdłuż posesji długiej i wysokiej ściany stojącej przy samej granicy, utrudniającej lub uniemożliwiającej normalne korzystanie z działki, w tym jej przyszłą zabudowę, szczególnie w sytuacji w której cudzy budynek stawiany jest wzdłuż południowej granicy a działka sąsiada jest wąska.

- Objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania nie rodzi praktycznie żadnych pozytywnych skutków dla sąsiada.

**Sąsiedzi uzyskują jedynie prawo do udziału w postępowaniu** administracyjnym. Udział w postępowaniu zapewnia praktycznie sąsiadom jedynie prawo do „przyglądania się” projektom inwestorów. Protesty sąsiadów wynikające z naruszania interesów faktycznych nie mogą być poparte wskazaniem konkretnych naruszanych przepisów (w systemie brak jest przepisów określających zakres ochrony interesów sąsiadów, w sytuacji w której działka sąsiadów jest jeszcze niezabudowana).

W rezultacie masowo pojawiają się protestujący sąsiedzi, którzy z niską skutecznością ale czasami całymi latami oprostowują w kolejnych instancjach inwestycje.

- **Ustawa nie podaje listy przepisów odrębnych** pozwalających wyznaczyć zasięg obszaru oddziaływania obiektu – a brak takiej listy znacząco utrudnia możliwość korzystania z przepisów prawa.
- **Przepisy odrębne zapewniają ochronę tylko niektórych interesów faktycznych** – a tylko w sytuacji, w której interes faktyczny chroniony jest przepisem prawa, staje się interesem prawnym, a więc takim, którego skutecznej ochrony domagać się może sąsiad inwestycji
- Przykładowo § 13. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie określa jaka powinna być minimalna odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów, aby można było umożliwić naturalne oświetlenie tych pomieszczeń.

Wielokrotnie właściciel nieruchomości **nie może** zrealizować na swojej działce pełnowartościowego budynku i zapewnić mu naturalnego oświetlenia, ponieważ w bliskim sąsiedztwie przy samej granicy sąsiad wybudował budynek, korzystając z § 12 w ust. 2. lub 3. tego samego rozporządzenia. Interesy faktyczne takiego właściciela nieruchomości (potrzeba wybudowania budynku) nie są chronione prawem.

- **W kontekście ww. problemów - niejasny i trudny interpretacyjnie jest art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy** stanowiący, iż obiekt budowlany należy projektować (...) zapewniając poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich. Przepis ten jest wyjątkowo niekorzystny dla projektantów i urzędników, ponieważ żadne przepisy prawa nie precyzują co może oznaczać obowiązek „poszanowania” uzasadnionych interesów osób trzecich. W związku z powyższym:
  - **każdy sąsiad może postawić zarzut projektantowi**, iż projektant w niedostateczny sposób uszanował sąsiedzkie interesy, poprzez przykładowo zaprojektowanie budynku w zbliżeniu do granicy działki
  - **każdy sąsiad może postawić zarzut urzędnikowi**, iż urzędnik w niedostateczny sposób uszanował sąsiedzkie interesy, poprzez wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku przy granicy działki.
- **Budzący wątpliwości jest też art. 34 ust. 3 ustawy** ustalający, aby sporządzony przez projektanta projekt zagospodarowania działki lub terenu wskazywał odległości obiektów budowlanych w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich.

Artykuł ten jest wyjątkowo niekorzystny dla projektantów i urzędników, ponieważ żadne przepisy prawa nie precyzują w jaki sposób projektant i urzędnik - mogą uzyskać informację o projektowanej zabudowie terenów sąsiednich, aby móc rozważyć nawiązanie do takiej projektowanej zabudowy. W związku z powyższym:

- **każdy sąsiad inwestycji może postawić zarzut projektantowi**, iż projektant nie nawiązał do projektowanej zabudowy terenów sąsiednich
- **każdy sąsiad inwestycji może postawić zarzut urzędnikowi**, iż urzędnik zatwierdził projekt przedstawiający zabudowę nie nawiązującą do projektowanej zabudowy terenów sąsiednich.
- **Wyżej opisane sytuacje stwarzają duże pole do interpretacji** przepisów prawa, a w ślad za takimi interpretacjami otwiera się możliwość negacji projektów i podważania prawidłowości decyzji administracyjnych wydanych w I instancji. Konsekwencją niejasnych przepisów jest zwiększone ryzyko inwestorów, iż prowadzone a nawet zrealizowane inwestycje mogą być uznane za niezgodne z prawem.

- **Ponadto przepisy nie gwarantują** właściwego poziomu ochrony własności nieruchomości. W systemie brak jest przejrzystych przepisów, określających zakres ochrony interesów osób trzecich w sposób racjonalny. Często słuszne interesy faktyczne sąsiadów inwestycji nie są objęte ochroną prawną. W rezultacie możliwość zachowania pełnej wartości nieruchomości w sytuacji, w której w sąsiedztwie realizowana będzie inwestycja - jest problematyczna.
- **Ustawa nie przyczynia się do wypełniania art. 31.2. Konstytucji stanowiącego, iż każdy jest zobowiązany szanować prawa innych**, co należałoby rozumieć iż właściciele sąsiednich działek winny wzajemnie szanować swoje prawa do realizacji podobnych inwestycji.
- **Ograniczanie praw sąsiadów stoi w opozycji do art. 31.3. Konstytucji, ponieważ jest ograniczaniem konstytucyjnego prawa do ochrony własności, ponadto ograniczanie praw sąsiadów nie jest konieczne** dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.
- Skutecznym rozwiązaniem problemu byłoby wprowadzenie przepisów zapewniających koordynację sąsiednich inwestycji i tym samym ochronę słusznych interesów zbiorowych i indywidualnych, ocenianych z punktu widzenia społeczeństwa.

### **WNIOSKI:**

Z analizy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - w kontekście ustaleń wskazanych w Konstytucji wynika, iż **ustawa w mierny sposób realizuje cele programowe Konstytucji. Ustawa zawiera zbiór procedur służących kontroli** czy zostały spełnione wymagania, określone w innych aktach prawa.

Ustawa **nie konkretyzuje przepisów odrębnych**, na które się powołuje, utrudniając wypełnianie dyspozycji ustawowych

Ustawa zawiera **niejednoznaczne przepisy**, zwłaszcza odnoszące się do zagadnień ochrony środowiska, zapewniania bezpieczeństwa oraz ochrony interesów osób trzecich, sąsiadów prowadzonych inwestycji.

## **Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**

z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz.U.03.162.1568 ze zm., ostatnia zm. Dz.U. 2010. 75. 474)

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia **dóbr kultury**

- **Ustawa nie porusza** zagadnień „dziedzictwa narodowego”, nie definiuje pojęcia „dziedzictwo narodowe” (art. 5. Konstytucji).
- **Ustawa nie określa kryteriów oceny** poziomu wartości kulturowej poszczególnych terenów i obiektów zabytkowych. Sytuacja ta zmniejsza skuteczność działań opiekuńczych Państwa.
- **Ustawa reguluje częściowo** kwestie wolności korzystania i dostępu do dóbr kultury, ustalając zasady dostępu do zabytków w celach wykonania badań. Ustawa pomimo, iż ustala że opieka nad zabytkiem polega m.in. na zapewnieniu warunków popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury, **nie reguluje kwestii fizycznego dostępu do obiektów zabytkowych dla „każdego”**, przykładowo poprzez nałożenie na właściciela zabytku obowiązku udostępniania zabytku minimum 1 dzień w każdym roku (art. 6.1. i art. 73. Konstytucji).

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia **środowiska przyrodniczego**

- **Ustawa nie posługuje się** pojęciem „zrównoważony rozwój” (art. 5. Konstytucji), ustawa definiuje pojęcie „krajobraz kulturowy” oraz „otoczenie” zabytku.

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, dot. obiektów służących **pracy, nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej**

- **Ustawa nie zawiera przepisów**, które zapewniałyby większą dostępność do obiektów służących nauce, opiece zdrowotnej oraz rozwojowi kultury fizycznej (art. 70.4., art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji), nie zajmując się także kwestią zapewniania warunków bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 66.1. Konstytucji).

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnień **obronności i bezpieczeństwa Państwa**

- Specyfika tematu (tereny zastrzeżone) powoduje, że w niniejszym opracowaniu nie jest możliwa ocena ustawy jw. w zakresie spójności z art. 5. Konstytucji.

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu zagadnienia **bezpieczeństwa**

- **Ustawa nie zawiera przepisów** dotyczących osób niepełnosprawnych oraz wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 69. i art. 75.1., 2. Konstytucji).
- **Ustawa nie zawiera przepisów** określających specjalne wymagania dotyczące bezpieczeństwa w obiektach i obszarach zabytkowych (art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76. Konstytucji).

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu tematu **własności**, w tym **wolności działalności gospodarczej**

- **Ustawa nie rozstrzyga** o granicach wolności twórczości artystycznej ani o działaniach zagrażających prywatności (art. 73, art. 47. i art. 76. Konstytucji).
- **Ustawa określa** sposób postępowania w sytuacji ograniczania własności oraz działalności gospodarczej. W sytuacji ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości na terenach parków kulturowych - ustawa przewiduje możliwość wypłacania odszkodowań (art. 21., art. 64.3 i art. 22. Konstytucji)
- **Ustawa ustala**, że właściciel lub posiadacz zabytku może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac przy zabytku (działanie takie może być traktowane jako forma rekompensaty za zwiększone wydatki z uwagi na zwiększone koszty robót budowlanych przy zabytku).

**WNIOSKI:**

Analiza ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - w kontekście ustaleń wskazanych w Konstytucji każe stwierdzić, iż **ustawa częściowo realizuje cele programowe Konstytucji.**

Ustawa **nie określa kryteriów oceny poziomu wartości kulturowej poszczególnych terenów i obiektów zabytkowych** Sytuacja ta zmniejsza skuteczność działań opiekuńczych Państwa.

Ustawa przewiduje możliwość wypłacania **odszkodowań**, w sytuacji ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości na terenach parków kulturowych oraz udzielenie **dotacji celowej** z budżetu państwa z uwagi na zwiększone koszty robót budowlanych przy zabytku.

Ustawa nie reguluje kwestii fizycznego **dostępu do obiektów zabytkowych dla „każdego”**.

**Ustawy regulujące kwestie ochrony środowiska, w tym przyrody**

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. **Prawo ochrony środowiska** (Dz.U.08.25.150. ze zm., ost. zm. Dz.U. 2009.215.1664)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. **o ochronie przyrody** (Dz.U.09.151.1220. ze zm., ost. zm. Dz.U. 2010.76.489)

Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia **dóbr kultury**

- **Ustawy nie odnoszą się** wprost do zagadnień „dziedzictwa narodowego” oraz wolności korzystania i dostępu do dóbr kultury (art. 5., art. 6.1., art. 73. Konstytucji), natomiast zajmują się kwestią ochrony walorów krajobrazowych, ochroną zieleni w miastach i wsiach oraz ochroną zadrzewień.
- Według ustawy o ochronie przyrody celem ochrony krajobrazowej jest zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Taka regulacja, wprawdzie mało precyzyjna, jednakże podkreśla konieczność zachowania cech świadczących o odrębnej tożsamości różnych krajobrazów.
- **Ustawy nie określają jakie cechy** są charakterystyczne dla poszczególnych polskich krajobrazów. **Brak wskazania kryteriów** skutkuje niemożnością określenia jakie cechy krajobrazu ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka czynią z niego wartość, którą jesteśmy zobowiązani przekazać przyszłym pokoleniom jako cenną z ponadtysiącletniego dorobku (Preambuła).



- Ustawa o ochronie przyrody stanowi, iż **funkcją terenów zielonych w granicach wsi o zwartej zabudowie i w miastach** – są funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe (nie są to funkcje rolnicze).

### **Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnienia środowiska przyrodniczego**

- Ustawa Prawo ochrony środowiska zawiera definicję pojęcia „zrównoważony rozwój” oraz szereg regulacji mających odniesienie do procesów inwestycyjnych (art. 5. Konstytucji).
- Ustawa Prawo ochrony środowiska stanowi, iż **standardy jakości** środowiska mogą być **zróżnicowane w zależności od obszarów**. Taki przepis zapewnia elastyczność działania i umożliwia indywidualne podejście do różnych obszarów.
- Ustawa o ochronie przyrody zobowiązuje radę gminy do zakładania i utrzymywania w należyтым stanie terenów zieleni i zadrzewień.

### **Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, dot. obiektów służących pracy, nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej**

- **Ustawy nie zawierają przepisów**, które zapewniłyby większą dostępność do obiektów służących nauce, opiece zdrowotnej oraz rozwojowi kultury fizycznej (art. 70.4., art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji), nie zajmują się także kwestią zapewniania warunków bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 66.1. Konstytucji).

### **Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu do zagadnień obronności i bezpieczeństwa Państwa**

- Specyfika tematu (tereny zastrzeżone) powoduje, że w niniejszym opracowaniu nie jest możliwa ocena ustawy jw. w zakresie spójności z art. 5. Konstytucji.

### **Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu zagadnienia bezpieczeństwa**

- **Ustawy nie zawierają przepisów** dotyczących osób niepełnosprawnych oraz wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 69. i art. 75.1., 2. Konstytucji).
- Ustawa Prawo ochrony środowiska ma na celu taką regulację działań inwestycyjnych - aby ograniczona została emisja substancji i energii do poziomu nie powodującego pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach oraz nie powodującego zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz szkód w dobrach materialnych i walorach estetycznych środowiska (Ustawy nawiązują do art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76. Konstytucji).
- Ustawa posługuje się pojęciami:
  - **najlepsza dostępna technika** - to najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod prowadzenia danej działalności
  - **technika** to zarówno stosowana technologia, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana
  - **dostępna technika** to technika o takim stopniu rozwoju, który umożliwia ich praktyczne zastosowanie w danej dziedzinie przemysłu, z uwzględnieniem warunków ekonomicznych i technicznych oraz rachunku kosztów inwestycyjnych i korzyści dla środowiska, a które to techniki prowadzący daną działalność może uzyskać
  - **najlepsza technika** to najbardziej efektywna technika w osiągnięciu ogólnego wysokiego poziomu ochrony środowiska jako całości.

### **Analiza ustawy jw., w tym w zakresie spójności z Konstytucją, w odniesieniu tematu własności, w tym wolności działalności gospodarczej**

- Art. 80 ustawy Prawo ochrony środowiska wprowadza ograniczenia w treści reklam stanowiąc, iż „reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, a w szczególności wykorzystywać obrazu dzikiej przyrody do promowania produktów i usług negatywnie wpływających na środowisko przyrodnicze.” Ograniczenia takie mogą być postrzegane jako ograniczenie wolności twórczości artystycznej (art. 73. Konstytucji)
- **Ustawy nie regulują** zagadnień wpływających na ochronę „prywatności” (art. 47. i art. 76. Konstytucji).

- Wagę „własności” i konieczność jej ochrony potwierdza Konstytucja, poświęcająca tej kwestii bezpośrednio art. 21. i art. 64.3. oraz pośrednio art. 31.2. i art. 31.3.  
Ustawa Prawo ochrony środowiska stanowi że:
  - jeżeli w związku z ochroną zasobów środowiska następuje **ograniczenie** sposobu korzystania z nieruchomości to właściciel nieruchomości może żądać **wykupienia** nieruchomości lub jej części, może także żądać **odszkodowania** za poniesioną szkodę (szkoda to zmniejszenie wartości nieruchomości)
  - jeżeli nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, a ten którego działalność powoduje wprowadzenie ograniczeń - obowiązany jest do wypłaty **odszkodowań** lub **wykupu** nieruchomości
- Ustawa o ochronie przyrody ogranicza swobodę dysponowania drzewami i krzewami zasadzonymi przez właścicieli prywatnych posesji i ustala opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.
  - Wprowadzenie opłat za usunięcie drzew i krzewów oraz brak ulg podatkowych dla osób ponoszących koszty wieloletniego utrzymywania drzew i krzewów na swoich nieruchomościach – **nikogo nie zachęca do sadzenia nowych drzew**.
  - Pomimo iż ustawa Prawo ochrony środowiska ustala, że stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska – przepis ten pozostaje bez wpływu na przepisy regulujące poziom podatku od nieruchomości (brak różnicowania podatków dla działki z drzewem i tylko z trawnikiem, chociaż działka z drzewem świadczy usługi „przyrodnicze” dla całej lokalnej społeczności).
- Ustawy regulując zagadnienia dotyczące środowiska, wielokrotnie odnoszą się do zagadnień gospodarczych, ustalając różnego rodzaju ograniczenia (art. 22. Konstytucji).
  - Przykładowo art. 73.3 ustawy Prawo ochrony środowiska ustala **ograniczenia** dla budowy zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii. Artykuł ten stanowi, iż takie zakłady nie mogą być lokalizowane w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi. Takie ograniczenie działalności gospodarczej ustalone zostało z uwagi na ważny interes publiczny, co czyni go zgodnym z art. 22. Konstytucji.
- Generalnym założeniem jest zasada, iż koszty usunięcia skutków „zanieczyszczenia” środowiska substancją lub energią - ponosi **ten, który powoduje zanieczyszczenie środowiska**.

## **WNIOSKI:**

Analiza ustaw regulujących kwestie ochrony środowiska - w kontekście ustaleń wskazanych w Konstytucji każe stwierdzić, iż **ustawy te w wielu swoich aspektach realizują cele programowe Konstytucji**.

**Ustawy nie określają cech charakterystycznych polskich krajobrazów oraz nie wskazują kryteriów oceny wartości krajobrazów.** Brak takich regulacji zmniejsza skuteczność działań ochronnych Państwa.

Ustawy określają zasady wypłacania rekompensat finansowych (**odszkodowań lub wykupu**) w sytuacji **ograniczania** sposobu korzystania z nieruchomości zarówno dla ochrony zasobów środowiska, jak i w sytuacji konieczności tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania (niemożność dotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem zakładu).

## **Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie**

z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U.02.75.690. ze zmian., ostatnia zm. Dz.U.2009.56.461.)

Według art. 92.1. Konstytucji – **rozporządzenia** wydawane są przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w **ustawie** i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Rozporządzenie jw. wydane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 7 lipca 199 r. Prawo budowlane, **winno uwzględniać wymagania, o których mowa w art. 5 ustawy**.

Art. 5.1. ustawy Prawo budowlane stanowi, iż obiekt budowlany (...) należy (...) projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

- 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących:
  - a) bezpieczeństwa konstrukcji, b) bezpieczeństwa pożarowego, c) bezpieczeństwa użytkowania, d) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, e) ochrony przed hałasem i drganiami, f) odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz racjonalizacji użytkowania energii;
- 2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:
  - a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,
  - b) usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów;
- 2a) możliwość dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu;
- 3) możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego;
- 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- 5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy;
- 6) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
- 7) ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską;
- 8) odpowiednie usytuowanie na działce budowlanej;
- 9) poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej;
- 10) warunki bezpieczeństwa i ochrony zdrowia osób przebywających na terenie budowy.

### **Czy rozporządzenie jw. prawidłowo realizuje przekazane przez Konstytucję RP i ustawę Prawo budowlane zadania ?**

Art. 5. ustawy Prawo budowlane zawiera listę ogólnie sformułowanych wymagań, które należy spełnić podczas projektowania i realizacji obiektów budowlanych.

**Rozporządzenie nie konkretyzuje wymagań w postaci uszczegółowienia celów, do osiągnięcia których należy dążyć, ale wskazuje konkretne rozwiązania techniczne, niekoniecznie najlepsze i najnowocześniejsze.**

**Tak sformułowane przepisy znacząco utrudniają wszelką innowacyjność** (procedura uzyskiwania zgody na odstępstwo jest długa i uciążliwa).

Ponadto rozporządzenie nie wskazuje sprawdzających się rozwiązań technicznych, pomocnych przy projektowaniu w terenach potencjalnie osuwiskowych oraz zalewowych.

Innym poważnym mankamentem rozporządzenia jest **watpliwa zgodność z Konstytucją RP** w zakresie, w jakim rozporządzenie reguluje materię, która według konstytucyjnych reguł, zarezerwowana jest do regulacji ustawowych (art. ochrona własności i wolności działalności gospodarczej).

Jednym z bardziej drastycznych przykładów przepisów rozmiijających się z intencją Konstytucji RP jest **paragraf 12** rozporządzenia. Przepis ten reguluje usytuowanie budynku na działce, które to usytuowanie ma istotne znaczenie zarówno dla inwestora, jak i właścicieli działek graniczących, zwłaszcza jeśli wzniesienie budynku planowane jest w granicy działek lub bezpośrednio bliskości. Budowa przy samej granicy lub znacznym zbliżeniu do granicy działki, szczególnie budynku wysokiego, istotnie wpływa na sposób użytkowania nieruchomości i mając na uwadze inne przepisy rozporządzenia, **może uniemożliwić realizację na działce sąsiadującej jakichkolwiek obiektów.**

Tym samym paragraf 12, pomimo iż z założenia winien regulować kwestie czysto techniczne, staje się przepisem radykalnie **ograniczającym wartość sąsiedniej działki, a więc ograniczającym własność.**

**Ponadto inwestor budujący jako pierwszy jest faworyzowany przez system prawa.** Powyższa sytuacja pozostaje w sprzeczności z art. 32.1. oraz z art. 64 i art. 22. Konstytucji.

**Stosowanie paragrafu 12 wprowadza projektantów i inwestorów w stan konfliktu, w którym stroną sporu są sąsiedzi.**

#### **WNIOSKI:**

Analiza rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie każe stwierdzić, iż rozporządzenie wskazuje konkretne rozwiązania techniczne, niekoniecznie najlepsze i najnowocześniejsze, **co znacząco utrudnia stosowanie innowacyjnych rozwiązań.**

Ponadto rozporządzenie stoi w **opozycji do art. 32.1. oraz art. 64. i art. 22. Konstytucji.**

### **Akty prawa miejscowego**

Wg art. 87.2. Konstytucji - **źródłami powszechnie obowiązującego prawa** Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, **akty prawa miejscowego.**

Wg art. 94. - Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają **akty prawa miejscowego** obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

**W procesie inwestycyjnym najbardziej istotnymi aktami prawa miejscowego są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**, wydawane obecnie na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**Według przyjętej ustawy procedury** – formalnie projekt planu miejscowego „sporządza” wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Natomiast „opracowywanie” projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego i według ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów – jest wykonywaniem zawody urbanisty.

Projekt planu miejscowego sporządzany jest w oparciu o subiektywne w ocenie wartości, określone w art. 1.2.

Właściciele działek objętych procedurą planistyczną nie posiadają uprawnień do współuczestniczenia w kształtowaniu przestrzeni swoich nieruchomości. Udział właścicieli polega na prawie do składania wniosków, oglądania projektu planu oraz na prawie do składania uwag do projektu planu.

Ponieważ to wójt, burmistrz albo prezydent miasta formalnie „sporządza” projekt planu miejscowego - za projekt planu miejscowego **nie jest odpowiedzialny urbanista.**

„Opracowujący” projektu planu miejscowego urbanista jest jedną z grupy niewielu osób uprawnionych w naszym kraju do opracowywania projektów planów miejscowych.

Biorąc pod uwagę, iż w Polsce znajduje się 2478 gmin oraz że uprawnionych do sporządzania projektów planów miejscowych jest tylko około 1260 osób i że osoby te reprezentują ww. zawody, to „**techniczna**” **możliwość sporządzenia znaczącej liczby projektów planów o wysokiej wartości merytorycznej - jest niewielka.**

**Skomplikowane procedury planistyczne spowodowały, że RP dla własnych inwestycji wybrała prostszy model i przyjęła spec ustawy.**

Plany miejscowe ustalające przeznaczenie poszczególnych terenów niezgodnie z wolą właścicieli działek, w oparciu o subiektywne w ocenie wartości określone w art. 1.2., powodują często daleko idące konflikty.

**Nie jest możliwa jednoznaczna ocena czy w danej sprawie organ władzy publicznej działał w granicach i na podstawie prawa, tj. czy działał zgodnie z art. 7 Konstytucji.**

Niska partycypacja społeczeństwa w pracach planistycznych nie przyczynia się do uchwalenia planu miejscowego powszechnie akceptowanego, a więc wykonywalnego.

Ustawa nie dopuszczając właścicieli działek do współuczestniczenia w kształtowaniu przestrzeni zaprzecza zasadzie pomocniczości, którą przywołuje Konstytucja w Preambule.

#### **WNIOSKI:**

Analiza istotnego dla procesu inwestycyjnego aktu prawa miejscowego – planu miejscowego każe stwierdzić, iż poważnymi przeszkodami przy sporządzaniu projektu planu miejscowego są: **niewielka liczebnie kadra planistyczna, wysoce subiektywne kryteria, niska partycypacja społeczeństwa**

### **Ratyfikowane umowy międzynarodowe**

Wg art. 87.1. Konstytucji - **źródłami powszechnie obowiązującego prawa** Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Wg art. 87.2. Konstytucji - źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

**W procesie inwestycyjnym ważną rolę odgrywa ratyfikowana umowa międzynarodowa: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja sporządzona została w Rzymie 4 listopada 1950 r. i zmieniana była oraz uzupełniania odrębnymi Protokołami.

20 marca 1952 r. w Paryżu sporządzony został uzupełniający Konwencję **Protokół Nr 1., zawierający istotny dla procesów planistycznych art. 1.**

**Artykuł 1 - Ochrona własności** (Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w **interesie publicznym** i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z **intereselem powszechnym** lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.)

26 listopada 1991 r. Polska przystąpiła do Rady Europy i równocześnie podpisała Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (był to warunek uzyskania członkostwa w Radzie Europy).

19 stycznia 1993 r. Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka.

**26 stycznia 1994 r. Polska ratyfikowała Protokół Nr 1 do Konwencji.**

**W świetle artykułu 1. zawartego w Protokole Nr 1 dodanego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – polskie przepisy regulujące zasady tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego przed rokiem 1995 okazały się niezgodne z prawem międzynarodowym ponieważ naruszały prawa własności poprzez nadanie gminie kompetencji do rezerwowania bez odszkodowania gruntów pod przyszłe inwestycje publiczne i to rezerwowania bez sprecyzowania terminu wywłaszczenia.**

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym nie zapewniała właścicielom gruntów, dla których plan miejscowy ustalał inne przeznaczenie, możliwości uzyskania odszkodowania (art. 35. stanowił jedynie, że obszary, dla których plan miejscowy ustala inne

przeznaczenie, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy, do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem).

**Dopiero ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalona po ratyfikowaniu przez Polskę Protokół Nr 1 do Konwencji**, wprowadziła rozdział 3 ustalający możliwość uzyskania odszkodowania. **Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1995 r.**

Jednakże i ta ustawa nie przewidywała rekompensat dla osób, których prawa własności zostały naruszone przed datą wejścia w życie nowych przepisów. Problem nie został wówczas do końca rozwiązany. Pominięcie możliwości uzyskania rekompensaty w takich sytuacjach wynikał z założenia, iż **po 5 latach stare plany miejscowe miały już nie obowiązywać** (tekst pierwotny ustawy przewidywał czas obowiązywania starych planów nie dłużej niż 5 lat, zmiana ustawy przedłużała ten okres do 8 lat, a w sytuacji uchwalenia przez gminę studium do 9 lat). Art. 87.3. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ostatecznie rozwiązał problem starych planów.

**Utrata ważności starych planów miejscowych w 2004 r. rozwiązała problem takiego rezerwowania terenów prywatnych pod inwestycje publiczne, które nie precyzowało terminu wywłaszczenia.** Przeciąganie daty ostatecznej utraty mocy obowiązujących planów miejscowych uchwalonych przed wejściem w życie ustawy z 1994 r. stwarzało stan niepewności dla obywateli oczekujących na uporządkowanie sytuacji. Z jednej strony podtrzymywano ustalenia planistyczne ograniczające sposób korzystania z prawa własności nieruchomości, a z drugiej blokowano możliwość dochodzenia rekompensat z tego tytułu.

**Jednakże fakt utraty mocy planów miejscowych uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony gmin.** Gminy podkreślały, że brak środków na sporządzanie nowych planów przy jednoczesnym wygaśnięciu starych, spowoduje planistyczny chaos oraz uniemożliwi prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej.

**Rozważając wpływ ratyfikowanych umów międzynarodowych na polski system regulujący procesy inwestycyjne warto zwrócić uwagę na Europejską Konwencję Krajobrazową** sporządzoną we Florencji dnia 20 października 2000 r., której sygnatariuszami są Państwa Członkowskie Rady Europy.

Analizując tekst Konwencji należy poddać szczególnej analizie art. 1 zawierający definicje. Według definicji dla potrzeb konwencji „krajobraz” to **obszar, postrzegany przez ludzi**, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

Natomiast art. 6. litera „C” pkt 1. stanowi, iż „każda ze Stron podejmie działania na rzecz:

a) i) zidentyfikowania swoich własnych krajobrazów na całym obszarze terytorium swojego kraju;

ii) przeanalizowania ich charakterystyk oraz przekształcających je sił i presji;

iii) odnotowania zmian;

b) **dokonania oceny tak zidentyfikowanych krajobrazów**, z uwzględnieniem szczególnych wartości przypisanych im przez strony i ludność, których to dotyczy.

#### **WNIOSKI:**

Istotnymi ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi dot. zagadnień inwestycyjnej są: **Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, a zwłaszcza art. 1 zawarty w Protokole Nr 1 do Konwencji oraz **Europejska Konwencja Krajobrazowa**.

Ww. umowy międzynarodowe **promują uniwersalne europejskie wartości** i nie stoją w opozycji do zasad akceptowalnych w Polsce.

## Inne dokumenty (studium)

Wg art. 87.1. Konstytucji - **źródłami powszechnie obowiązującego prawa** Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Wg art. 87.2. Konstytucji - **źródłami powszechnie obowiązującego prawa** Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

**W procesie inwestycyjnym oprócz aktów prawa powszechnie obowiązującego, funkcjonują dokumenty, które chociaż mają wysoką rangę merytoryczną, nie są konstytucyjnymi źródłami prawa i tym samym nie mogą stanowić podstawy do nakładania na obywateli obowiązków.**

Istotnymi dla procesu inwestycyjnymi dokumentami, nie będącymi aktami powszechnie obowiązującymi prawa są dokumenty planistyczne opracowane na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym przede wszystkim:

- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

**Dokumenty te, chociaż nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego, jednakże ze względu na strategiczny charakter, mają fundamentalne znaczenie dla Państwa, Województw, Gmin.**

- **Zadaniem** ww. dokumentów strategicznych jest określenie uwarunkowań, celów i kierunków zrównoważonego rozwoju kraju oraz działań niezbędnych do jego osiągnięcia, w tym służących realizacji inwestycji celu publicznego.
- **Wartość** ww. dokumentów zależy od słuszności wizji oraz od spójności i aktualności zawartych w nich wytycznych o znaczeniu strategicznym.
- **Wadą obecnie obowiązujących strategicznych dokumentów planistycznych jest ich nieaktualność i niespójność, natomiast nad ich słuszością trwają dyskusje.**  
(Do dnia dzisiejszego nie została przyjęta Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, trwają dyskusje nad słuszością kolejnych wersji tego dokumentu i obowiązuje nadal Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju przedstawiająca stan planowania dla 1999 r. Podobnie szereg planów zagospodarowania przestrzennego województw, sporządzonych jeszcze przed 2003 r., również utraciło swoją aktualność.)

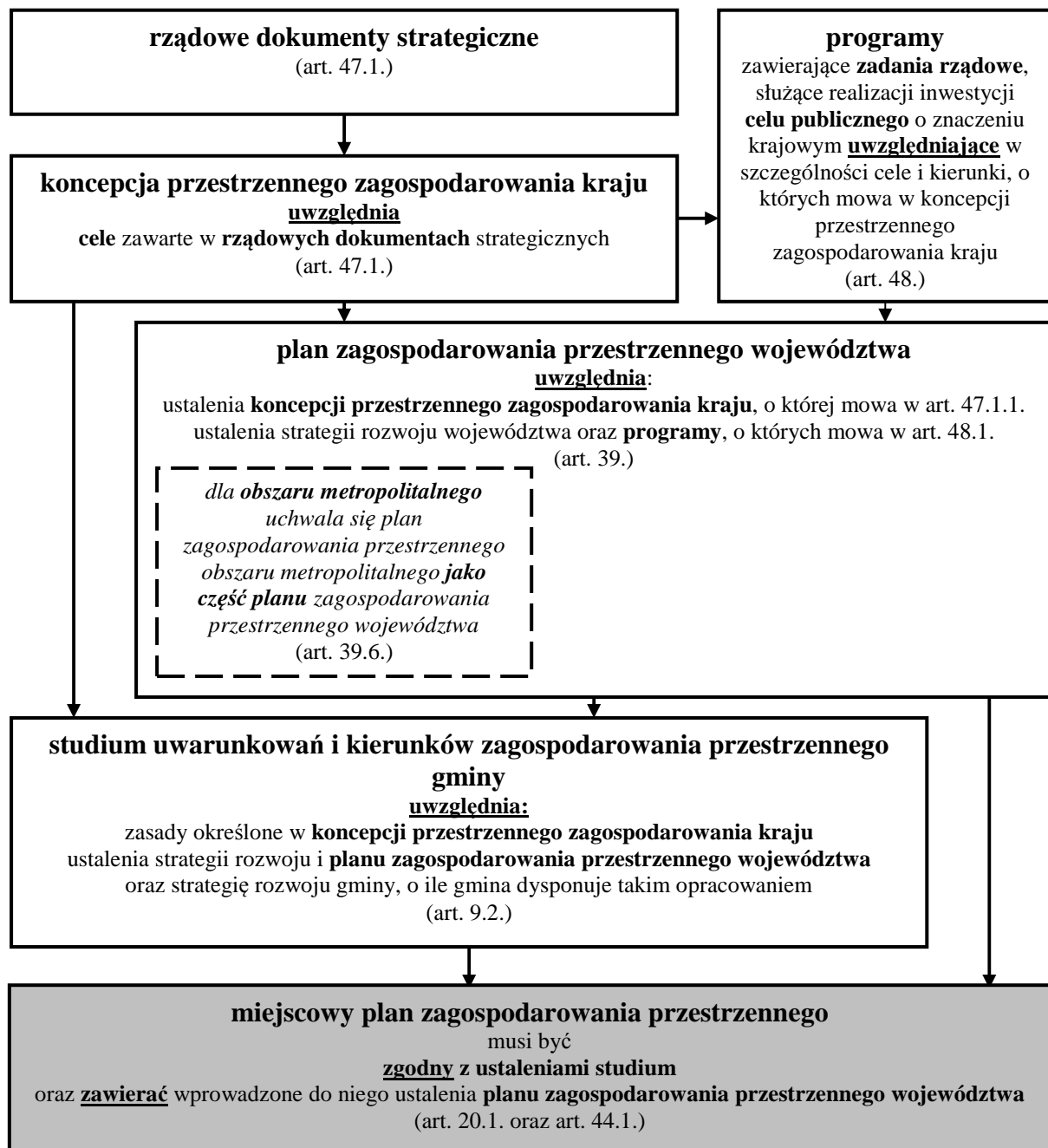
Istotnym dokumentem jest **studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (wg art. 9.5. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest aktem prawa miejscowego).

**Ustalenia studium są wiążące jedynie dla organów gminy** przy sporządzaniu planów miejscowych, studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego władz gminy.

**W studium określa się w szczególności** (art. 10.2. ustawy): kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1.

**Określane w studium rezerwy terenu pod inwestycje publiczne, nie rodzą obowiązku gminy do wypłat rekompensat właścicielom nieruchomości.**

Relacje pomiędzy dokumentami planistycznymi obrazuje poniższy schemat



**Plan miejscowy (akt prawa miejscowego) może być podstawą do wydawania decyzji (np. decyzji o pozwoleniu na budowę).**

#### **WNIOSKI:**

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi podstawę do tworzenia istotnych dokumentów planistycznych o zhierarchizowanym układzie. Z dokumentów planistycznych tylko plan miejscowy to akt prawa miejscowego.

**Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie jest możliwe wywodzenia z tego dokumentu skutków prawnych dla obywateli co powoduje, że ustalenia studium nie mogą rzutować na wydawane obywatelom decyzje oraz że określone w studium rezerwy terenu pod inwestycje publiczne, nie rodzą obowiązku gminy do wypłat rekompensat właścicielom nieruchomości.**

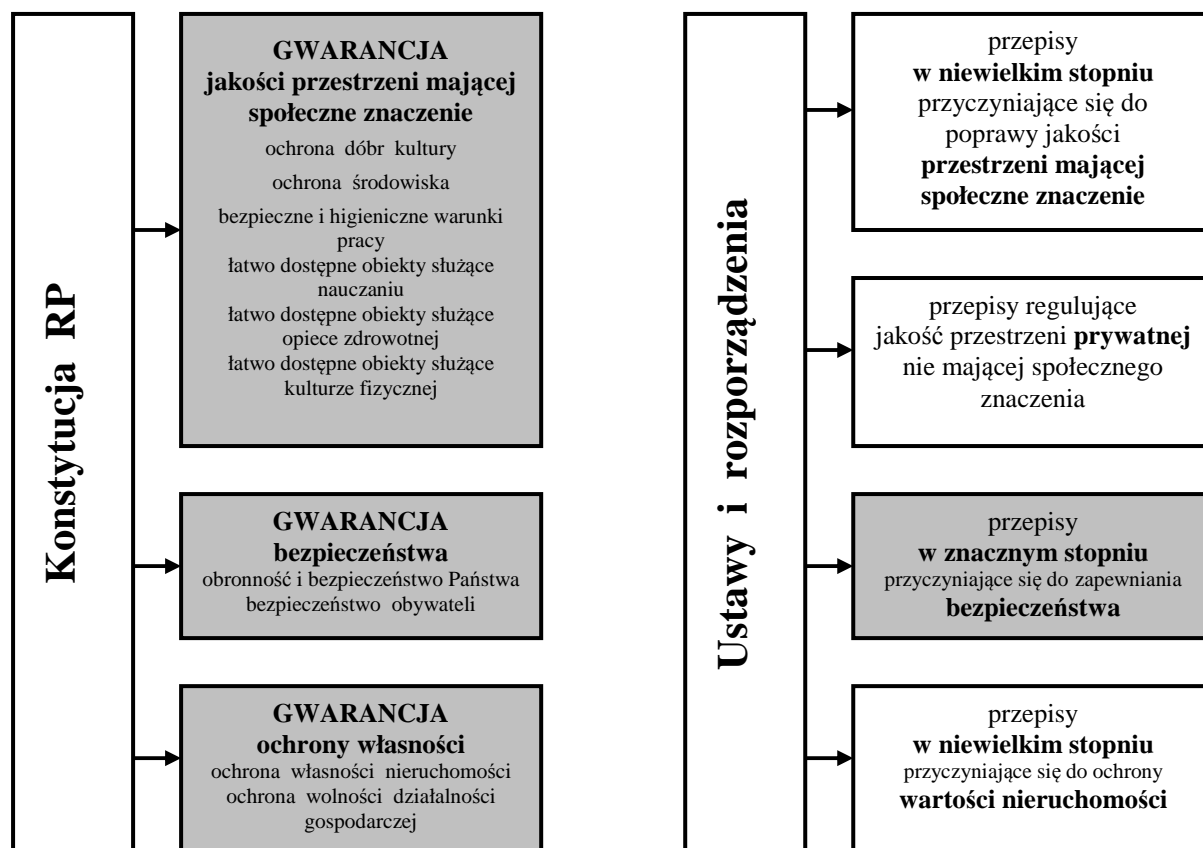


## Wady systemu

Funkcjonujący w Polsce system prawa regulującego procesy inwestycyjne pomimo, iż w swoim podstawowym hierarchicznym układzie jest przejrzysty, to posiada cechy czyniące z niego twór **skomplikowany, niespójny, niejednoznaczny, niestabilny, uciążliwy do stosowania, kosztowny oraz nieskuteczny merytorycznie.**

## Konstytucja - a ustawy i rozporządzenia

Analizując przyczyny wadliwości systemu, warto porównać podstawowe wytyczne wskazane w Konstytucji z pulą zagadnień regulowanych w rozporządzeniach i ustawach.



Analiza zakresu zagadnień rozstrzyganych w Konstytucji oraz w ustawach i rozporządzeniach regulujących proces inwestycyjny prowadzi do niżej wskazanych wniosków.

### Przestrzeń mająca społeczne znaczenie:

- Konstytucja gwarantuje wysoką jakość przestrzeni mającej społeczne znaczenie
- Ustawy i rozporządzenia **w niewielkim stopniu** przyczyniają się do zapewnienia jakości takiej przestrzeni

### Bezpieczeństwo:

- Konstytucja gwarantuje wysoki poziom bezpieczeństwa
- Ustawy i rozporządzenia **w znacznym stopniu** przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa

### Ochrona własności:

- Konstytucja gwarantuje ochronę własności i ochronę wolności działalności gospodarczej
- Ustawy i rozporządzenia **w niewielkim stopniu** przyczyniają się do ochrony wartości nieruchomości

**Ponadto ustawy i rozporządzenia zawierają grupę przepisów regulujących „jakość” przestrzeni prywatnej, nie mającej społecznego znaczenia.**

## Skomplikowana budowa przepisów

System prawa sterujący procesami inwestycyjnymi winien być jak najprostszy, bowiem tylko **prosty system jest tani i łatwy w obsłudze, a więc redukujący zbędną biurokrację.**

Niestety system regulujący proces inwestycyjny w Polsce jest skomplikowany, oparty jest bowiem na **kilkuset aktach prawa**. Tworzą one niezwykle złożony mechanizm, o zbyt dużej liczbie elementów.

Z podstawowych przepisów związanych z tematyką przekształceń przestrzennych i inwestycjami budowlanymi należy wymienić: ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (89 artykułów), ustawę prawo budowlane (108 artykułów), ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (151 artykułów), ustawę o gospodarce nieruchomościami (242 artykuły), ustawę o drogach publicznych (53 artykuły), ustawę prawo ochrony środowiska (442 artykuły), ustawę o ochronie przyrody (162 artykuły), ustawę prawo wodne (220 artykułów), ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych (37 artykułów), rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (332 paragrafy).

**Teksty te zawierają łącznie aż 1836 odrębnych artykułów i paragrafów.** A przecież zawarte w nich ustalenia są tylko częścią zbioru norm regulujących wzmiankowane kwestie.

Przyczyną komplikacji systemu jest założenie, że problemy rozwiązywać można jedynie za pośrednictwem przepisów, które skrupulatnie rozstrzygają wszystkie aspekty procesu inwestycyjnego, co prowadzi do stałego zwiększania liczby zagadnień, regulowanych za pośrednictwem systemu prawa.

**Pogląd ten wiąże się z przekonaniem, że aby można było uznać czynność za prawidłową, musi być ona zgodna z prawem. Natomiast, aby można było uznać czynność za zgodną z prawem, musi istnieć dla tej czynności odrębny przepis.**

### WNIOSKI:

Negatywne aspekty systemu o dużym stopniu wewnętrznej komplikacji powodują, że **ważnym elementem programu optymalizacji** przepisów prawa – winien być postulat uproszczenia przepisów, poprzez zmniejszenie ich liczby.

Racjonalnie przeprowadzony proces zmniejszania liczby zagadnień regulowanych przepisami prawa, wymaga rozważenia które z istniejących regulacji są całkowicie zbędne lub mają marginalny wpływ na jakość procesu inwestycyjnego.

Proces ten winien uwzględniać przepisy Konstytucji RP.

## Niespójność przepisów

System prawa sterujący procesami inwestycyjnymi winien być wewnętrznie spójny, bowiem **tylko spójny system jest przejrzysty i zapewnia możliwość stosowania przepisów bez konieczności dokonywania interpretacji, pozwalając tym samym na przewidywalność rozstrzygnięć.**

Niestety system prawny regulujący proces inwestycyjny w Polsce jest niespójny wewnętrznie.

Za typowy przykład niespójności przepisów prawa – można uznać sposób, w jaki system traktuje zagadnienie ładu przestrzennego.

Z jednej strony ład przestrzenny uznawany jest przez prawodawcę za jedną z priorytetowych wartości, przecież w art. 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza generalną zasadę, według której przy określaniu zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmuje się ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z drugiej strony, system praktycznie w żadnym akcie prawa nie rozwija wątku ładu przestrzennego.

Przyczyną braku wewnętrznej spójności systemu jest sposób opracowywania aktów prawa. Obecne przepisy nie były przygotowywane w sposób kompleksowy. Opracowywane w różnym czasie, przez kolejne zespoły legislacyjne, reprezentują odmienne spojrzenia i wprowadzają niejednorodną terminologię. Ponadto, ponad miarę rozbudowane, zawsze stwarzają niebezpieczeństwo merytorycznej i proceduralnej niespójności.

#### **WNIOSKI:**

Negatywne aspekty systemu o niskim poziomie wewnętrznej spójności powodują, że **ważnym elementem programu optymalizacji** przepisów prawa – winien być postulat przeprowadzenia kompleksowej reformy całego pakietu aktów prawa regulujących proces inwestycyjny, pozwalającej na uspoźnienie oraz uproszczenia przepisów, poprzez zmniejszenie ich liczby.

Racjonalnie przeprowadzony proces reformy wymaga udziału wielu fachowców oraz sprawnej koordynacji prac poszczególnych zespołów a także rozważenia które z istniejących regulacji są całkowicie zbędne lub mają marginalny wpływ na jakość procesu inwestycyjnego.

Proces ten winien uwzględniać przepisy Konstytucji RP.

### **Niejednoznaczność przepisów**

System prawa sterujący procesami inwestycyjnymi winien być jednoznaczny, bowiem tylko **jednoznaczny system jest przejrzysty i zapewnia możliwość stosowania przepisów bez konieczności dokonywania interpretacji, pozwalając tym samym na przewidywalność rozstrzygnięć**.

Niestety system prawa regulujący proces inwestycyjny w Polsce jest zbudowany w oparciu o niejednoznaczne przepisy.

Przykładami niejednoznaczności przepisów mogą być przytoczone niżej normy prawa.

- Sformułowaniem „działka sąsiednia”, bez podania definicji takiego pojęcia, posługuje się art. 61.1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.  
Na bazie tak niedookreślonego sformułowania, zbudowane jest kryterium decydujące o możliwości realizacji inwestycji.
- Sformułowaniem „niepołączony trwale z gruntem”, bez podania definicji takiego pojęcia, posługuje się art. 3. pkt. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.  
Na bazie tak niedookreślonego sformułowania, zbudowane jest jedno z kryteriów decydujących o przyporządkowania obiektu do grupy tymczasowych obiektów budowlanych.
- Sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane o treści „Obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając: poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej” – nie zawiera żadnych wskazań mówiących w jaki sposób miało by się przejawiać „poszanowanie” uzasadnionych interesów osób trzecich.
- Sformułowanie zawarte w art. 34. ust. 3. pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane o treści „Projekt budowlany powinien zawierać: projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich” nie zawiera żadnych wskazań mówiących w jaki sposób projektant może pozyskać informacje o „projektowanej zabudowie terenów sąsiednich”.

Przyczyną niejednoznaczności przepisów jest sposób opracowywania aktów prawa.

Obowiązujące przepisy przygotowywane były w dużym tempie. Brak czasu utrudniał koordynację pracy zespołów opracowujących poszczególne akty prawa oraz utrudniał kontakt z szeroko pojętym środowiskiem zawodowym (korzystanie z praktycznego doświadczenia „fachowców” - ułatwia opracowywanie jednoznacznych przepisów).

#### **WNIOSKI:**

Negatywne aspekty systemu posługującego się niejednoznaczными przepisami powodują, że **ważnym elementem programu optymalizacji** przepisów prawa – winien być postulat **urealnienia tempa prac legislacyjnych oraz włączenia do pracy fachowców „praktyków”**

Możliwość spokojnej pracy, nie tylko nad ogólną koncepcją całego systemu, pozwalającą na przyjęcie jednoznacznych ogólnych zasad, ale i nad sformułowaniami zawartymi w poszczególnych przepisach – pozwoli na rzetelne opracowanie całości materiału prawnego służącego procesowi inwestycyjnemu.

Racjonalnie przeprowadzony proces reformy wymaga nie tylko udziału fachowców „praktyków”, wspomagających proces formułowania poszczególnych przepisów, ale wymaga sprawnej koordynacji prac poszczególnych zespołów.

Proces ten winien uwzględniać przepisy Konstytucji RP.

### **Niestabilność przepisów**

System prawa sterujący procesami inwestycyjnymi winien być stabilny, bowiem tylko **stabilny system poprzez swoją niezmienność w długich odcinkach czasu umożliwia powszechną znajomość przepisów ułatwiających ich przestrzeganie oraz zmniejsza częstotliwość zmian reguł w trakcie konkretnego procesu inwestycyjnego.**

Niestety system prawa regulujący proces inwestycyjny w Polsce jest niestabilny.

Za przykład posłużyć mogą niżej wymienione akty prawa (analiza z 05.08.2010 r.).

- ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmieniana była 13 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.106.675)
- ustawa z 1994 r. Prawo budowlane zmieniana była 60 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.106.675)
- ustawa z 1985 r. o drogach publicznych zmieniana była 59 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.106.675)
- ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zmieniana była 7 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.75.474)
- ustawa z 2001 r. Prawo wodne zmieniana była 36 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.44.253)
- ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody zmieniana była 13 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.76.489)
- ustawa z 2001 r. Prawo ochrony środowiska zmieniana była 106 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2009.215.1664)
- ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmieniana była 22 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2009.115.967)
- ustawa z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zmieniana była 57 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2010.106.675)
- rozporządzenie z 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zmieniane było 5 razy (ostatnia zmiana Dz.U.2009.56.461)

**Powyzsze przepisy korygowano łącznie 376 razy.**

### **Oprócz wnoszenia uciążliwych poprawek, akty prawa wymieniano również w całości.**

Analizując okres po 1945 r. przypomnieć należy wprowadzane kolejno po sobie takie podstawowe przepisy (każdy z nich również poddawany był wielokrotnym zmianom), jak regulujące zagadnienia planistyczne - w tym dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, ustawę z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz regulujące zagadnienia projektowo-wykonawcze - w tym rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (obowiązujące do 1961 r.), ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane, ustawę z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane i ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Przyczyną niestabilności przepisów jest jakość opracowywanych aktów prawa oraz ich rozbudowana formuła. Stała krytyka systemu przyczynia się do podejmowania prac nad kolejnymi nowelizacjami. Każda zmiana z uwagi na ujawniające się nowe błędy, poddawana jest następnym korektom.

**Zwyczaj wielokrotnie powtarzanej zmiany aktów prawa oparty jest na przekonaniu, iż każda nowsza wersja jest poprawniejsza od poprzedniej oraz, że od sposobu formułowania norm prawnych zależy końcowy efekt.**

Ponadto rozbudowany system, o wielu płaszczyznach styku ze zmiennymi czynnikami zewnętrznymi, takimi jak unowocześniające się technologie, nowsze materiały budowlane, zmieniające się wizje rozwoju kraju jest w wysokim stopniu wrażliwy na przeobrażenia każdego z tych czynników. Następstwem zmian czynników zewnętrznych, staje się potrzeba dokonywania rewizji programowych systemu i następnych korekt przepisów prawa.

#### **WNIOSKI:**

Negatywne aspekty systemu posługującego się często zmieniającymi się przepisami powodują, że **ważnym elementem programu optymalizacji** przepisów prawa – winien być postulat poprawy jakości przyjmowanych aktów prawa oraz redukcja liczby przepisów.

Racjonalnie przeprowadzony proces reformy wymaga kompleksowego i krytycznego spojrzenia na cały obecny system regulujący działalność inwestycyjną w Polsce.

Proces ten winien uwzględniać przepisy Konstytucji RP.

### **Kosztowność systemu**

System prawa sterujący procesami inwestycyjnymi winien być maksymalnie tani, bowiem **kosztowne procedury obciążają budżet Państwa i tym samym budżet podatników**.

Niestety system prawa regulujący proces inwestycyjny w Polsce jest systemem kosztownym, wymagającym dużych nakładów finansowych. Przyczyną „kosztowności” systemu jest fakt, iż jest to system skomplikowany, rozbudowany, niespójny, niejednoznaczny i stale poddawany zmianom.

Negatywne konsekwencje posługiwania się skomplikowanym, rozbudowanym, niespójnym, niejednoznacznym i stale poddawany zmianom zbiorem unormowań - są bardzo wyraziste w odniesieniu do aspektu finansowego.

#### **WNIOSKI:**

Negatywne konsekwencje posługiwania się „kosztownym” systemem powodują, że postulat „potanienia” działania systemu – winien być **kluczowym postulatem programu optymalizacji** przepisów prawa, tym bardziej że sprowadza się on w praktyce do wszystkich postulatów wyżej opisanych, tj. postulatów: uproszczenia przepisów, zmniejszenia liczby istniejących regulacji, uspoźnienia wewnętrznego, ujednoznacznienia przepisów oraz ustabilizowania całego systemu.

(Każdy odpowiednio skonstruowany system, czyli: prosty, wewnętrznie spójny, jednoznaczny i stabilny – jest systemem tanim, ponieważ jest systemem efektywnym, tj. **kontroluje jedynie taki zakres przestrzeni, którego kontrola jest zasadna**).

### **Nieskuteczność merytoryczna systemu**

System prawa sterujący procesami inwestycyjnymi winien być tak skonstruowany, aby **zapewnić skuteczność merytoryczną adekwatną do zastosowanych środków**.

Niestety system prawa regulujący proces inwestycyjny w Polsce jest mało skuteczny i to pomimo kosztownego, rozbudowanego aparatu administracji publicznej oraz pomimo objęcia kontrolą szerokiego zakresu zagadnień inwestycyjnych.

**System nie zapobiega utracie wartości działek położonych w sąsiedztwie inwestycji.** Ochrona wartości nieruchomości jest niedostateczna. System nie zapewnia zabezpieczenia działek sąsiadujących z terenem inwestycji przed uciążliwościami faktycznymi. Wartość nieruchomości po zainwestowaniu działek sąsiednich często maleje. Obowiązujące przepisy określają wielokrotnie tylko relacje pomiędzy projektowanym budynkiem a już istniejącymi sąsiednimi obiektami. Właściciel nieruchomości jeszcze niezabudowanej znajduje się w niekorzystnej sytuacji (jego działka w sytuacji znacznego zbliżenia do granicy wysokiego budynku na sąsiedniej działce, może nie móc być prawidłowo zabudowana już nigdy).

**System nie pozwala na wykorzystanie potencjału gospodarczego działek.** Efekty działania urbanistów ze względu na brak przepisów zawierających kryteria wartościujące przestrzeń w sposób zobjektywizowany - jest nieprzewidywalny. Ochrona ładu przestrzennego w Polsce jest iluzoryczna. W praktyce ład przestrzenny został sprowadzony do pustego hasła, jest zagadnieniem o którym prowadzone są debaty, ale bez określania skutecznej drogi służącej do jego osiągnięcia. Plany miejscowe nie zapewniają ani uporządkowanej przestrzeni, ani optymalnego gospodarczo wykorzystania poszczególnych obszarów.

**System nie zapobiega degradacji walorów przyrodniczych.** Ważne dla społeczeństwa wartości przyrodnicze nie są przez system dostatecznie chronione. Działania inwestycyjne przyczyniają się do postępującej degradacji przyrody w kraju. Przepisy dopuszczają do niszczenia gminnych terenów zielonych i nie stymulują zakładania zieleni prywatnej (nie wycinane stare drzewa kiedyś przeminą a obecne procedury nie sprzyjają sadzeniu drzew nowych).

**System nie zapobiega utracie wartości kulturowej obiektów i obszarów.** Ważne dla społeczeństwa wartości kulturowe nie są przez system dostatecznie chronione. Działania inwestycyjne aktywnie przyczyniają się do destrukcji cennych kulturowo obiektów i obszarów. System nie stymuluje tworzenia atrakcyjnych przestrzeni publicznych, zwiększając presję do poszukiwania miejsc zamieszkania poza terenami już zabudowanymi, co w efekcie prowadzi do rozpraszania zabudowy.

**System przyczynia się do marnowania ludzkiej energii.** System nie działa efektywnie. Czynności wymuszane przez przepisy prawa nie pozwalają na sprawne przygotowanie oraz realizowanie inwestycji i marnują ludzką pracę. Rozbudowane procedury nie ułatwiają pracy ani inwestorom i projektantom, ani urzędnikom, nakazując dublowanie czynności oraz mnożąc wymagane zgody, opinie, potwierdzenia, uzgodnienia i oświadczenia. System nie ułatwia przepływu informacji pomiędzy urzędnikami a projektantami i inwestorami. Niedostatek wiedzy mającej wpływ na inwestycje prowadzi często do wyboru przez Inwestorów błędnych i nieefektywnych gospodarczo rozwiązań.

#### **WNIOSKI:**

**Pomimo obszerności systemu, jest on nieefektywny. Ze względu na skalę problemów, system wymaga kompleksowej nowelizacji.**

**Do czasu przeprowadzenia reform całego systemu, celowym byłoby doraźna korekta najbardziej „wadliwych” jego elementów.**

## Podsumowanie

**Jakość systemu sterującego procesami inwestycyjnymi ma kluczowe znaczenie dla rozwoju każdego państwa. Niestety system prawa inwestycyjnego obowiązujący w Polsce jest niezadowolający.** Nie przyczynia się ani do wzrostu gospodarczego kraju, ani do ochrony ważnych dla społeczeństwa wartości i to pomimo rozbudowanego aparatu administracji publicznej oraz pomimo objęcia kontrolą szerokiego zakresu zagadnień inwestycyjnych.

**W celu zdiagnozowania przyczyn** stawiania tak negatywnych ocen - badaniu poddano całą strukturę systemu regulującego procesy inwestycyjne w Polsce. W wyniku prowadzonych analiz wysunięto poniższe wnioski.

## Konstytucja RP

### **Konstytucja ustala poprawną strukturę.**

System ma prostą i hierarchiczną strukturę. Taka struktura jest poprawna. Najwyższe miejsce w hierarchii zajmuje Konstytucja RP. Konstytucja reguluje podstawowe zagadnienia istotne dla społeczeństwa, w tym związane z tematyką inwestycyjną. Aktami prawa położonymi o stopień niżej w hierarchii są ustawy. Konstytucja wskazuje na zakres spraw, które mogą być regulowane wyłącznie przez ustawy. Konstytucja ustala, iż w celu wykonania dyspozycji ustawowych, część zagadnień może być regulowana za pośrednictwem powszechnie obowiązujących rozporządzeń oraz na podstawie aktów prawa miejscowego.

### **Konstytucja zapewnia ochronę słusznym interesów społeczeństwa.**

Konstytucja RP ustala tak istotne cele programowe jak: straż nad niepodległością i nienaruszalnością terytorium, straż nad dziedzictwem narodowym, zapewnianie wolności korzystania z dóbr kultury, zapewnianie bezpieczeństwa, ochrona życia, ochrona zdrowia, zapewnianie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, zapewnianie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej oraz do wykształcenia, poparcie dla rozwoju kultury fizycznej, pomoc osobom niepełnosprawnym, zapewnianie bezpieczeństwa ekologicznego i ochrony środowiska przy kierowaniu się zasadami zrównoważonego rozwoju, ochrona własności, ochrona wolności działalności gospodarczej, ochrona porządku publicznego, zapewnianie wolność twórczości artystycznej, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, ochrona prywatności.

Jeżeli przyjmiemy, że pojęcie „ładu w przestrzeni” zawiera się w pojęciu – „zrównoważony rozwój”, to uznać należy, że **Konstytucja RP zawiera kompletny zbiór fundamentalnych celów procesu inwestycyjnego, których realizację winien wspomagać system** prawa regulujący procesy inwestycyjne w naszym kraju. **Regulacje prawne Konstytucji nie obejmują wszystkich aspektów procesu inwestycyjnego, pozostawiają wiele kwestii osobistym wyborom inwestorów.**

### **Konstytucja wprowadza logiczne i etyczne mechanizmy**

Konstytucja ustala, iż organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa i nikogo nie można zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Konstytucja ustala, iż **źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP** są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, natomiast akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

**Konstytucja wyklucza możliwość wprowadzania dowolnych przepisów prawa w aktach niższego rzędu.** Ustawy i rozporządzenia wprowadzać mogą jedynie takie ograniczenia swobody działań inwestycyjnych, dla których odpowiednie dyspozycje daje Konstytucja.

Preambuła wskazuje, że zasadami działania winny być: współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Zasada pomocniczości zwana także zasadą subsydiarności opiera się na założeniu, że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę nie powinny być realizowane przez państwo. Konstytucja określając obowiązki dla państwa przyznaje obywatelom szereg uprawnień, istotnych w konfrontacji z działaniami urzędów. Ten zbiór uprawnień jest szczególnie ważny, ponieważ **po jednej stronie występują pojedynczy, a więc o niewielkich możliwościach działania obywatele a po drugiej zorganizowane struktury władzy publicznej.** Konstytucja przyznając obywatelom uprawnienia, nakłada na nich także obywatelskie obowiązki ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych oraz obowiązek szanowania wolności i praw innych w połączeniu z obowiązkiem „solidarności z innymi” (Preambuła).

## **Wady ustaw i rozporządzeń, niezgodność z dyspozycjami Konstytucji**

**Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** pomimo, iż wskazuje w art. 1.2. wymagania, potrzeby i wartości, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak czyni to na zbyt dużym poziomie ogólności, utrudniając stosowanie ich w praktyce planistycznej oraz **nie określa kryteriów oceny jakości przestrzeni**, utrudniając wartościowanie planowanych inwestycji (przepisy nie gwarantują ani ochrony istniejącego dziedzictwa ani kontynuacji polskiej tradycji kulturowej).

**Konsekwencją braku obiektywnych kryteriów jest niemożność jednoznacznej oceny, czy w danej sprawie organ władzy publicznej działał w granicach i na podstawie prawa, tj. czy działał zgodnie z art. 7 Konstytucji** (wobec braku przepisów podających zobiektywizowane kryteria, decydenci muszą zmierzyć się z subiektywizmem własnych poglądów - a przecież prywatne poglądy wg art. 87 Konstytucji, nie mogą stanowić źródła prawa.)

**Przepisy nie stymulują** wzmocnienia odrębnej tożsamości kulturowej terenów wiejskich i miejskich (efektem jest homogenizacja form zabudowy i zniżenie krajobrazu).

**Przepisy nie stymulują** powstawania atrakcyjnej przestrzeni publicznej (przecież w sąsiedztwie wysokiej jakości przestrzeni publicznej ujawnia się skłonność do stawiania kolejnych, wysokiej jakości obiektów, ponadto istotnym skutkiem wzmocnienia atrakcyjności przestrzeni publicznej jest także przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy, ponieważ zwiększanie atrakcyjności przestrzeni publicznych miast, wsi i miasteczek, wzmocnia tendencje do inwestowania w sąsiedztwie, co automatycznie zmniejsza liczbę chętnych do budowania na terenach peryferyjnych, oddalonych od zwartych centrów).

**Miejscowe plany** ograniczają możliwość swobodnego korzystania z własności nieruchomości i czynią to w sposób **nie realizujący ustaleń artykułu 31.3. Konstytucji** stanowiącego, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. **Ustawa pomija konstytucyjne kryteria i nie ustala, iż plan miejscowy może ograniczać przeznaczenie terenu tylko wtedy, gdy jest to konieczne: dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.**

Skomplikowane i długo trwające procedury planistyczne ustalone ustawą powodują, że z racji niewielkiej liczebnie kadry planistów - „techniczna” **możliwość sporządzenia znaczącej liczby projektów planów o wysokiej wartości merytorycznej jest niewielka.**

Skomplikowane i długotrwałe procedury planistyczne spowodowały, że **RP dla własnych inwestycji wybrała prostszy model i przyjęła spec ustawy.**



**Ustawa nie określa w jaki sposób** przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, należy zapewniać sieć łatwo dostępnych obiektów służących nauczaniu, ochronie zdrowia, rozwojowi kultury fizycznej (art. 70.4., art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji).

**Ustawa nie wskazuje żadnych standardów urbanistycznych** określających np. wymagane wskaźniki terenów zielonych oraz minimalny program infrastruktury społecznej na terenach mieszkaniowych.

**Ustawa Prawo budowlane** zawiera zbiór procedur służących kontroli czy zostały spełnione wymagania, określone w innych aktach prawa. Ustawa **nie konkretyzuje przepisów odrębnych**, na które się powołuje, utrudniając wypełnianie dyspozycji ustawowych. Ustawa zawiera **niejednoznaczne przepisy**, zwłaszcza odnoszące się do zagadnień ochrony środowiska, zapewniania bezpieczeństwa oraz ochrony interesów osób trzecich, sąsiadów prowadzonych inwestycji.

**Ustawa zapewnia tylko częściową ochronę własności nieruchomości**, ponieważ chociaż przepisy chronią nieruchomości przed naruszeniem granic własności (Inwestor budując musi wykazać się prawem do dysponowania daną nieruchomością na cele budowlane), to niestety nie zapewniają pełnej ochrony przed niekorzystnymi oddziaływaniami generowanymi przez inwestycje prowadzone na sąsiednich działkach (brak pełnej ochrony przed kolizyjnością).

Ustawa nie zapewnia ochrony wartości nieruchomości sąsiadujących z inwestycją, ponieważ **obszar oddziaływania obiektu może wykraczać poza teren własności a żaden przepis ustawy nie nakłada na inwestora obowiązku rekompensowania strat jakie sąsiad ponosi**, w skrajnym przypadku jest to nawet niemożność realizacji własnej inwestycji. Ustawa dopuszcza do rabunkowej gospodarki wbrew art. 32.1. i art. 64 Konstytucji, chroniącym własność. **Sąsiedzi uzyskują jedynie prawo do udziału w postępowaniu** administracyjnym. Udział w postępowaniu zapewnia praktycznie sąsiadom jedynie prawo do „przyglądania się” projektom inwestorów. Protesty sąsiadów wynikające z naruszania interesów faktycznych nie mogą być poparte wskazaniem konkretnych naruszanych przepisów (w systemie brak jest przepisów określających zakres ochrony interesów sąsiadów, w sytuacji w której działka sąsiadów jest jeszcze niezabudowana). W rezultacie pojawiają się protestujący sąsiedzi, którzy z niską skutecznością ale czasami całymi latami oprotestowują w kolejnych instancjach inwestycje. Jest to przykład sztucznej, bo **administracyjnej bariery rozwoju**, która nikomu nie przynosi korzyści.

**Ustawa nie zawiera przepisów** zapewniających ochronę przed działaniami zagrażającymi prywatności. Niezauważenie tego problemu skutkuje poczuciem dyskomfortu inwestorów w sytuacjach, w których sąsiedzi uzyskują prawo wglądu do prywatnej dokumentacji budowlanej obejmującej wnętrza domów mieszkalnych oraz poczuciem dyskomfortu sąsiadów w sytuacjach, w których inwestorzy stawiają wysokie budynki w zbliżeniu do niskich jednorodzinnych, powodując nadmierny „wgląd” w tereny prywatne.

**Ustawa nie zawiera przepisów** dotyczących zagadnienia wolności twórczości artystycznej, w tym architektonicznej, skutkuje sporami urzędników, inwestorów, projektantów i sąsiadów inwestycji przede wszystkim o miejsce na architektoniczne eksperymenty - czy jest to przestrzeń publiczna czy przykładowo ściana budynku zbliżona do prywatnej posesji.

**Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami częściowo realizuje cele programowe Konstytucji**. Ustawa **nie określa kryteriów** oceny poziomu wartości kulturowej poszczególnych terenów i obiektów zabytkowych Sytuacja ta zmniejsza skuteczność działań opiekuńczych Państwa.

Ustawa przewiduje możliwość wypłacania odszkodowań, w sytuacji ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości na terenach parków kulturowych oraz udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa z uwagi na zwiększone koszty robót budowlanych przy zabytku. Ustawa nie reguluje kwestii fizycznego dostępu do obiektów zabytkowych dla „każdego”.

**Ustawy regulujące kwestie ochrony środowiska w wielu swoich aspektach realizują cele programowe Konstytucji.** Ustawy nie określają cech charakterystycznych polskich krajobrazów oraz **nie określają kryteriów** oceny wartości krajobrazów. Brak takich regulacji zmniejsza skuteczność działań ochronnych Państwa.

Ustawy określają zasady wypłacania **rekompensat** finansowych (odszkodowania lub wykupu) w sytuacji ograniczania sposobu korzystania z nieruchomości zarówno dla ochrony zasobów środowiska, jak i w sytuacji konieczności tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania (niemożność dotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem zakładu).

Przepisy dopuszczają **niszczenie** gminnych terenów zielonych i **nie stymulują** zakładania nowej (stare drzewa kiedyś przeminą a procedury nie sprzyjają sadzeniu drzew nowych).

**Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych**, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – wprawdzie realizuje dyspozycje ustawowe, ale niektóre z paragrafów czynią to w sposób dyskusyjny, **rozmijając się z intencją Konstytucji** (art. 32.1., art. 64 i art. 22. Konstytucji - ochrona własności i wolności działalności gospodarczej).

Rozporządzenie nie konkretyzuje wymagań w postaci uszczegółowienia celów, do osiągnięcia których należy dążyć, ale **wskazuje konkretne rozwiązania techniczne, niekoniecznie najlepsze i najnowocześniejsze.** Tak sformułowane przepisy znacząco **utrudniają wszelką innowacyjność** (procedura uzyskiwania zgody na odstępstwo jest długa i uciążliwa). Rozporządzenie nie wskazuje sprawdzających się rozwiązań technicznych, pomocnych przy projektowaniu w terenach potencjalnie **osuwiskowych** oraz **zalewowych**.

### **Akty prawa miejscowego**

Aktami prawa miejscowego istotnymi w procesie inwestycyjnym są **plany miejscowe**. Wady planów miejscowych są najczęściej efektem wadliwości ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plany miejscowe ustalające przeznaczenie poszczególnych terenów niezgodnie z wolą właścicieli działek, w oparciu o subiektywne w ocenie wartości określone w art. 1.2., powodują często daleko idące konflikty. **Nikła partycypacja społeczeństwa** w pracach planistycznych nie przyczynia się do uchwalenia planu miejscowego powszechnie akceptowanego, a więc wykonywalnego. Ustawa nie dopuszczając właścicieli działek do współuczestniczenia w kształtowaniu przestrzeni **zaprzecza zasadzie pomocniczości**, którą przywołuje Konstytucja w Preambule.

### **Ratyfikowane umowy międzynarodowe**

Istotną dla procesów inwestycyjnych jest **Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**. W 1991 r. Polska przystąpiła do Rady Europy i równocześnie podpisała Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (był to warunek uzyskania członkostwa w Radzie Europy).

26 stycznia 1994 r. Polska ratyfikowała Protokół Nr 1 do Konwencji zawierający **art. 1.** dotyczący **ochrony własności**.

**W świetle artykułu 1. zawartego w Protokole Nr 1** dodanego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – **polskie przepisy regulujące zasady tworzenie planów zagospodarowania przestrzennego przed rokiem 1995 okazały się niezgodne z prawem międzynarodowym** ponieważ naruszały prawa własności poprzez nadanie gminie kompetencji do **rezerwowania bez odszkodowania gruntów pod przyszłe inwestycje publiczne i to rezerwowania bez sprecyzowania terminu wywłaszczenia**.

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym nie zapewniała właścicielom gruntów, dla których plan miejscowy ustalał inne przeznaczenie, możliwości uzyskania odszkodowania. **Dopiero ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalona po ratyfikowaniu przez Polskę Protokół Nr 1 do Konwencji,** ustaliła **możliwość uzyskania odszkodowania**. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1995 r.

Jednakże i ta ustawa nie przewidywała rekompensat dla osób, których prawa własności zostały naruszone przed datą wejścia w życie nowych przepisów. Problem nie został wówczas do końca rozwiązany. Pominięcie możliwości uzyskania rekompensaty w takich sytuacjach wynikał z założenia, iż po 5 latach stare plany miejscowe miały już nie obowiązywać

**Utrata ważności starych planów miejscowych w 2004 r. rozwiązała problem** takiego rezerwowania terenów prywatnych pod inwestycje publiczne, które nie precyzowało terminu wywłaszczenia. Jednakże fakt utraty mocy planów miejscowych uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. spotkał się ze zdecydowaną krytyką ze strony gmin. Gminy podkreślały, że brak środków na sporządzanie nowych planów przy jednoczesnym wygaśnięciu starych, spowoduje planistyczny chaos oraz uniemożliwi prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej.

**Rozważając wpływ ratyfikowanych umów międzynarodowych na polski system regulujący procesy inwestycyjne warto zwrócić uwagę na Europejską Konwencję Krajobrazową** sporządzoną we Florencji dnia 20 października 2000 r., której sygnatariuszami są Państwa Członkowskie Rady Europy. Definicja krajobrazu zawarta w Konwencji podkreśla, iż „krajobraz” to **obszar, postrzegany przez ludzi**, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich oraz, że przy ocenie krajobrazu uwzględnia się **wartości przypisane mu przez strony i ludność, których to dotyczy**.

Ww. umowy międzynarodowe **promują uniwersalne europejskie wartości** i nie stoją w opozycji do zasad akceptowalnych w Polsce.

### **Inne dokumenty (studium)**

Istotnymi dla procesu inwestycyjnymi dokumentami, **nie będącymi aktami powszechnie obowiązującymi prawa** są dokumenty planistyczne opracowane na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym przede wszystkim:

- koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

**Wadą obecnie obowiązujących strategicznych dokumentów planistycznych jest ich nieaktualność i niespójność, natomiast nad ich słuszością trwają dyskusje.**

(Do dnia dzisiejszego nie została przyjęta Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, trwają dyskusje nad słuszością kolejnych wersji tego dokumentu i obowiązuje nadal Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju przedstawiająca stan planowania dla 1999 r.)

Podobnie szereg planów zagospodarowania przestrzennego województw, sporządzonych jeszcze przed 2003 r., również utraciło swoją aktualność.)

Istotnym dokumentem jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium nie jest aktem prawa miejscowego i jego ustalenia są wiążące jedynie dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

**W studium określa się w szczególności** (art. 10.2. ustawy): kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1.

**Ponieważ studium nie jest aktem prawa miejscowego, to nie jest źródłem prawa, a więc:**

- **nie może być podstawą do nakładania na obywateli jakichkolwiek obowiązków**
- **określone w studium rezerwy terenu pod inwestycje publiczne, nie rodzą obowiązków gminy do wypłat rekompensat właścicielom nieruchomości.**

## **Wady systemu**

**Pomimo iż Konstytucja ustala poprawną hierarchiczną budowę systemu oraz pomimo iż Konstytucja zapewnia ochronę słusznych interesów społeczeństwa, to system prawa regulującego procesy inwestycyjne w Polsce jest skomplikowany, niespójny, niejednoznaczny, niestabilny, uciążliwy do stosowania, kosztowny oraz nieskuteczny merytorycznie. Analiza cech systemu pozwala na postawienie nw. wniosków.**

### **System posiada niską skuteczność, ponieważ:**

- **akty prawa nie wypełniają dyspozycji Konstytucji, zwłaszcza w zakresie art. 32.1., art. 64 i art. 22. Konstytucji RP, gwarantujących ochronę własności oraz wolności działalności gospodarczej (potrzeba ochrony własności jest akcentowana w wielu dokumentach, począwszy od Dekalogu: 7 nie kradnij, po art. 1. Protokołu Nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, odnoszącym się do ochrony własności)**

- **akty prawa nie określają kryteriów umożliwiających ocenę jakości obiektów i obszarów, celem dokonywania stosownych selekcji**

- **akty prawa nie wskazują standardów urbanistycznych określających np. wymagane wskaźniki terenów zielonych oraz minimalny program infrastruktury społecznej na terenach mieszkaniowych (sieć łatwo dostępnych obiektów służących nauczaniu, ochronie zdrowia, rozwojowi kultury fizycznej)**

- **akty prawa nie stymulują działań mających na celu poprawę jakości obiektów i obszarów, w tym zapewniania atrakcyjności przestrzeni publicznej oraz wzmacniania odrębnej tożsamości miast i terenów wiejskich, co pozwoliłoby w sposób bezkonfliktowy zapobiegać tendencji do rozpraszania zabudowy (urbanistyka bez przemocy) oraz zapobiegać homogenizacji przestrzeni i zniżeniu krajobrazów**

- **akty prawa nie konkretyzują przepisów odrębnych, na które się powołują, utrudniając wypełnianie dyspozycji ustawowych**

- **akty prawa zawierają niejednoznaczne przepisy, zwłaszcza odnoszące się do zagadnień planowania przestrzennego, ochrony środowiska, zapewniania bezpieczeństwa oraz ochrony interesów osób trzecich, sąsiadów prowadzonych inwestycji**

- **przepisy zakładają niewielką partycypację społeczeństwa w pracach nad dokumentami planistycznymi co powoduje protesty społeczne (procedury planistyczne nawiązują do ideologii systemów totalitarnych przyznających „władzy” rozległe uprawnienia, w tym do podejmowania arbitralnych decyzji; są także niezgodne z zasadami pomocniczości o której mowa w Preambule (zasada pomocniczości zwana także zasadą subsydiarności opiera się na założeniu, że zadania, które mogą być realizowane przez jednostkę nie powinny być realizowane przez państwo)**

- **rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie utrudnia innowacyjność**

- **nie jest stosowany mechanizm finansowy w stymulacji korzystnych społecznie przekształceń przestrzennych i działań inwestycyjnych oraz w solidarnym podziale obowiązków (ulgi podatkowe i rekompensaty).**

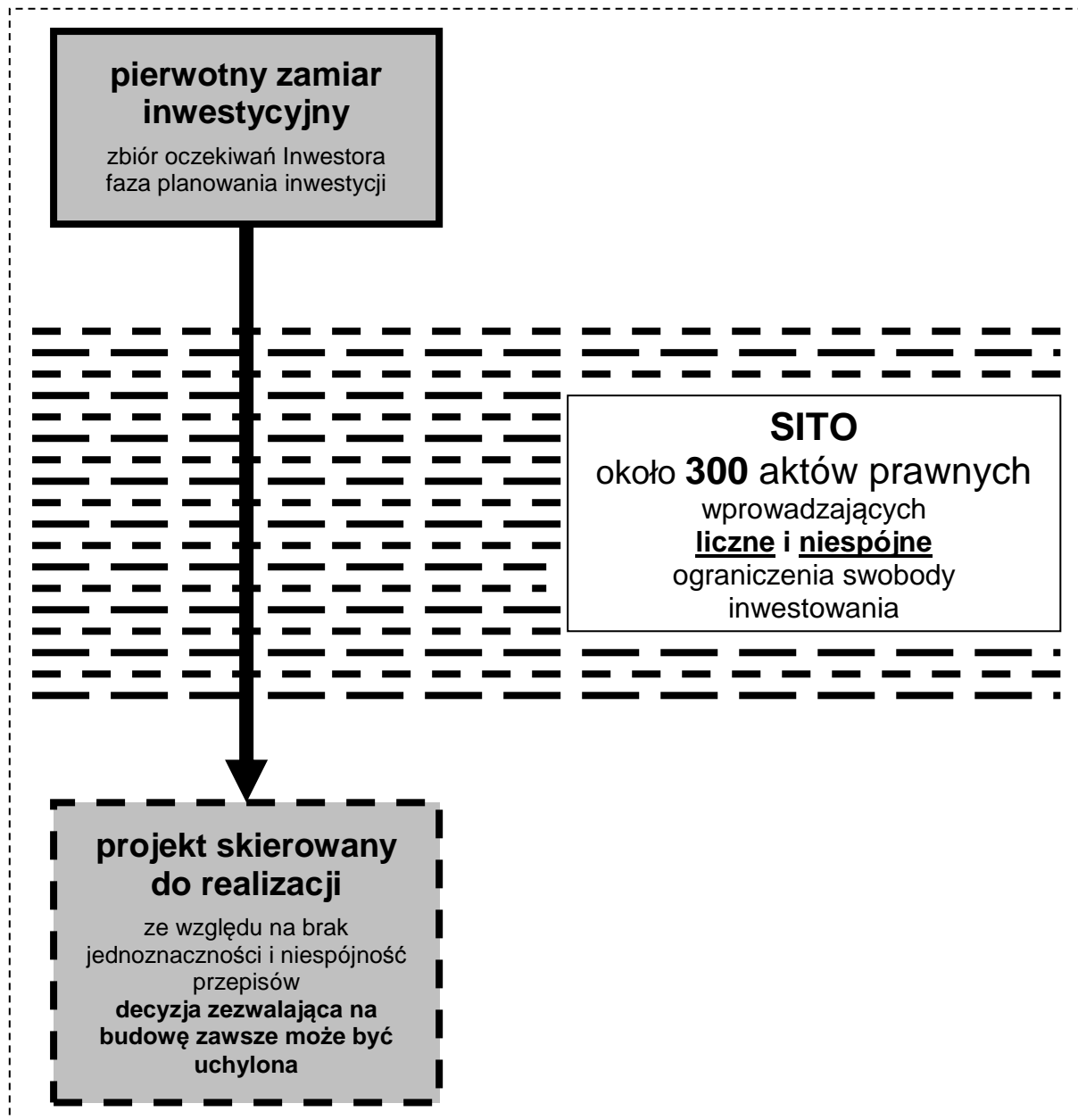
## **WNIOSKI:**

**Pomimo obszerności systemu, jest on nieefektywny i traktowany jako bariera rozwoju. Ze względu na skalę problemów, system wymaga kompleksowej nowelizacji.**

Zadaniem które należy podjąć jest opracowanie aktu prawa, który w jednym dokumencie (Kodeks planistyczno-budowlany) zawierać będzie regulacje procesu inwestycyjnego (tylko wówczas akt prawa ma szansę stać się prostym, jednoznacznym i wewnętrznie spójnym).

Do czasu przeprowadzenia systemowych reform, **celowym byłaby doraźna korekta najbardziej „wadliwych” elementów systemu.**

## Obszerność i niska efektywność obowiązującego systemu przedstawiona na schemacie



### EFEKT:

- długo trwająca, uciążliwa i kosztowna procedura, nie stymulująca pozytywnych przekształceń przestrzennych i **nie chroniąca wielu istotnych wartości**, natomiast tworząca **barierę** hamującą rozwój gospodarczy kraju
- konieczność modyfikacji inwestycji według dyspozycji wielu **nieracjonalnych** przepisów prawa
- **nieprzewidywalność** rozstrzygnięcia (**brak jednoznacznych kryteriów**)
- **brak gwarancji trwałości** rozstrzygnięcia administracyjnego (**w każdej instancji interpretacje przepisów mogą być odmienne**)

## KIERUNEK REFORM

### Konieczność kompleksowej reformy systemu

Analiza skali negatywnych konsekwencji gospodarczych i przestrzennych działań inwestycyjnych, które masowo pojawiają się pomimo funkcjonowania systemu prawnego sterującego procesami inwestycyjnymi - **dowodzi potrzeby przeprowadzenia istotnych zmian przepisów prawa.**

Takie aspekty obecnego systemu jak:

- **skomplikowana** budowa przepisów - prowadząca do:
  - zwiększania stopnia trudności posługiwania się systemem
  - wzrostu biurokracji
  - wzrostu kosztów finansowych obsługi systemu (zarówno po stronie organów administracji publicznej jak i po stronie uczestników procesu inwestycyjnego)
  - zmniejszania liczby osób posiadających umiejętność posługiwania się przepisami prawa
- **niespójność** przepisów – prowadząca do:
  - zwiększania stopnia trudności posługiwania się systemem
  - wzrostu biurokracji
  - konieczności posługiwania się interpretacjami
  - nieprzewidywalności werdyktów
- **niejednoznaczność** przepisów – prowadząca do:
  - zwiększania stopnia trudności posługiwania się systemem
  - wzrostu biurokracji
  - konieczności posługiwania się interpretacjami
  - nieprzewidywalności werdyktów
- **niestabilność** przepisów – prowadząca do:
  - zwiększania stopnia trudności posługiwania się systemem
  - wzrostu biurokracji
  - zmniejszania liczby osób posiadających umiejętność posługiwania się przepisami prawa
  - nieprzewidywalności werdyktów
- **nieskuteczność merytoryczna** przepisów – prowadząca do:
  - marnowania energii ludzkiej
  - niweczenia potencjału przestrzennego (gospodarczego, kulturowego oraz przyrodniczego)
  - zagrożenia dla wartości kulturowych i przyrodniczych
  - konfliktów społecznych
  - poczucia zagrożenia pojawiającego się u właścicieli nieruchomości stających się „sąsiadami” inwestycji
  - poczucia niepewności pojawiającego się u właścicieli nieruchomości stających się „inwestorami”
  - utrąty zaufania do systemu

wskazują, iż:

- system wymaga obszernych zmian warstwy proceduralnej
- system wymaga obszernych zmian warstwy merytorycznej

**i dlatego zmiana przepisów prawa winna mieć charakter kompleksowej reformy.**

## **Organizacyjne problemy kompleksowej reformy**

Przeprowadzanie tak rozległej nowelizacji przepisów prawa, aby miała zasięg kompleksowej reformy całego systemu nie jest proste - tak ze względu na wielowątkową materię procesów inwestycyjnych oraz skomplikowane mechanizmy wprowadzania regulacji, jak i **niewielkie doświadczenie** w tym zakresie.

Dotychczasowe nieustanne zmiany prawa, wynikające przede wszystkim ze zmieniających się uwarunkowań gospodarczych, poglądów politycznych oraz negatywnych doświadczeń, polegały albo na korektach niewielkiej grupy przepisów albo na wymianie znaczniejszej partii materiału. Takie działania legislacyjne, wprowadzane nosiły cechy odpowiedzi na bieżące potrzeby, jednakże – koncentrowały się na wyizolowanych aspektach regulowanej materii, pomijając szerszy kontekst i przez to naruszały sens i strukturę całego systemu.

## **Konieczność zmiany sposobu opracowywania aktów prawa**

Działania legislacyjne prowadzone w ostatnich latach przez różnego rodzaju ośrodki władzy (projekty rządowe, projekty komisji sejmowych, projekty społeczne), kończyły się podobnymi, niezadowolającymi rezultatami. Analiza losów kolejnych „reform” wskazuje, iż powodem merytorycznych i proceduralnych problemów był przede wszystkim **brak spójnych założeń**, które stanowiłyby podstawę dla całego systemu regulującego proces inwestycyjny w Polsce.

Dlatego też przed podjęciem prac nad kolejną wymianą elementów systemu - **należałoby zmienić sposób opracowywania aktów prawa.**

### **Nowe zasady opracowywania aktów prawa regulujących proces inwestycyjny winny przewidywać:**

- systematyczne i rzetelne **prowadzenie analizy zakresu oczekiwań społeczeństwa** względem systemu
- **opracowanie ogólnych założeń** przyszłego systemu, w tym:
  - opracowanie ogólnych założeń merytorycznych (celów programowych oraz pola działania systemu)
  - opracowanie ogólnych założeń proceduralnych (mechanizmów pozwalających na realizację celów programowych)
- opracowanie struktury przyszłego systemu w postaci **rozwiązania modelowego**, umożliwiającego racjonalne i spójne działania
- opracowanie **szczegółowych rozwiązań**, wprowadzanych za pośrednictwem przepisów prawa.
- opracowanie projektów aktów prawa.

## **System realizujący społeczne zamówienie**

Przygotowywanie reformy systemu winno rozpocząć się od zbadania i poddania analizie zakresu i charakteru oczekiwań polskiego społeczeństwa.

Potrzeba rozpoznania jaka jest specyfika oczekiwań wynika z faktu, iż **system winien realizować społeczne zamówienie, jego działanie finansowane jest przez społeczeństwo (podatki) i społeczeństwo ma prawo uzyskiwać oczekiwane rezultaty.**

Pozyskiwanie informacji o zakresie oczekiwań wysuwanych wobec systemu winno polegać na ustaleniu - jakie winny być zdaniem społeczeństwa cele programowe systemu oraz jego pole działania, a także za pośrednictwem jakich mechanizmów zadania programowe mają być realizowane.

### **Ponieważ:**

- system sterowania procesami inwestycyjnymi powstał w celu osiągnięcia konkretnych rezultatów (celów programowych)
- realizacja celów programowych systemu wiąże się z opracowywaniem różnego rodzaju reguł (taktyka systemu), których przestrzeganie zapewniać ma zakładany efekt
- reguły te obejmują najczęściej takie obszary działalności inwestycyjnej (pole działania systemu), które są istotne dla osiągnięcia celów programowych
- perspektywa uzyskania korzystnych rezultatów powoduje, iż uczestnicy procesu inwestycyjnego skłonni są akceptować konieczność podporządkowywania robót budowlanych szeregu ustaleniom regulacyjnym, ograniczającym dowolność inwestowania
- kluczowym kryterium warunkującym akceptację dla stosowanego systemu jest czytelny katalog korzyści możliwych do uzyskania oraz przewaga profitów nad różnego rodzaju ograniczeniami

### **to istotne jest zidentyfikowanie:**

- **jakiego typu korzyści oczekuje społeczeństwo od systemu sterowania procesem inwestycyjnym**
- **jakiego typu ograniczenia, redukujące dowolność inwestowania, skłonne jest zaakceptować społeczeństwo**

## **Analiza oczekiwań polskiego społeczeństwa wobec systemu**

Zbadanie charakteru oczekiwań polskiego społeczeństwa wobec systemu, wymaga przeprowadzenia specjalistycznych badań. Jednak szereg podstawowych postulatów znaleźć można w istniejących opracowaniach i wystąpieniach.

Interesującym materiałem są wyniki **badań sondażowych** „Opinie na temat architektury w Polsce”, sporządzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie Stowarzyszenia Architektów Polskich w dniach od 18 do 25 maja 2005 roku (sondaż przeprowadzony został na reprezentatywnej próbie dorosłej ludności Polski liczącej 1073 osoby). Dokument ukazuje **sposób postrzegania problematyki inwestycyjnej przez społeczeństwo.**

**Interesująca jest hierarchia oczekiwań.** Przy wyborze nowego mieszkania bądź domu w sytuacji zmiany dotychczasowego miejsca zamieszkania, zdecydowanie przeważają (dane z ankiety):

- **niski koszt utrzymania** (element ważny dla 98, 8% osób),
- **bezpieczna okolica** (element ważny dla 98,6%),
- **czyste chodniki i ulice** (element ważny dla 98,0%),
- **duża ilość zieleni i wolnej przestrzeni** (97,5%)
- **funkcjonalność budynku wewnątrz**, w tym wygoda, przestrzeń, nasłonecznienie (element ważny dla 96,8%),
- **dobra komunikacja** z innymi miejscowościami/dzielnicami, dobry dojazd do pracy (element ważny dla 96,4%),
- **obecność w okolicy obiektów użyteczności publicznej**, takich jak: urzędy, sklepy, szpital, kino, basen itp. (element ważny dla 85,2%),
- **przestrzeń publiczna w okolicy**, taka jak: rynek, park, plac (element ważny dla 84,4%),
- **wygląd zewnętrzny budynku** (element ważny dla 84,1%),
- **obecność w okolicy szkoły, przedszkola** (element ważny dla 74,8%),
- **wkomponowanie budynku w otaczającą go zabudowę** (element ważny dla 66,0%),
- **możliwość uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej** i współdecydowania o różnych przedsięwzięciach (element ważny dla 56,1%),
- **jednolity styl zabudowy w okolicy** (element ważny dla 37,6%),
- **odmienność (wyróżnialność) budynku od innych budynków w okolicy** (element ważny dla 36,2%).



## **Inne dokumenty zwracają uwagę na takie potrzeby jak:**

### **cele:**

- **umacnianie tożsamości kulturowej** i objęcie ochroną takich wartości jak wartości kulturowe, w tym walory historyczne
- **realizacja zabudowy o wysokich walorach estetycznych**, a nie tylko o dobrych parametrach technicznych, higienicznych oraz właściwych warunkach przebywania i standardach bezpieczeństwa
- **rewitalizacja zdegradowanych obszarów** zabudowy, w tym rewitalizacja starej zabudowy i osiedli wielkopłytowych, terenów przemysłowych i opuszczonych, działania skłaniające do lokowania nowych inwestycji na terenach zdegradowanej zabudowy oraz do wyeliminowania „wypaczających historyczną tkankę miasta inwestycji” (cel - miasto piękne i spójne społecznie)
- **respektowanie zrównoważonego rozwoju** i przeciwdziałanie tym samym zabudowie terenów zieleni miejskiej (cel - miasto przyjazne środowisku), zabezpieczenie terenów sąsiadujących z inwestycjami przed wszystkimi możliwymi negatywnymi oddziaływaniami
- **ożywienie całej gospodarki**, dynamizowanie gospodarki, tworzenie warunków dla wzmocnienia funkcji rozwojowych miast i dla poprawy ich konkurencyjności (cel - miasto silne ekonomicznie)
- **zapewnienie przewidywalności zagospodarowania przestrzeni w wieloletniej perspektywie**
- **rozwój infrastruktury transportowej** w obszarach o małej lub utrudnionej dostępności
- **podniesienie poziomu świadczenia usług publicznych**

### **pole działania:**

- **podstawowym założeniem powinna być swoboda inwestycyjna**, która może być ograniczana jedynie wymogami interesu publicznego, przy czym ograniczenia te muszą być zawarte w przepisach powszechnych, a nie wynikać z decyzji administracyjnej
- **system winien ingerować w te obszary działalności inwestycyjnej**, które wiązać się mogą z naruszeniem takich wartości, jak wartości kulturowe oraz jakość środowiska naturalnego
- **winny istnieć przepisy prawa, kontrolujące oddziaływanie inwestycji na bliższe i dalsze otoczenie**,
- **winny funkcjonować przepisy regulujące zabudowę pod względem technicznym** (tj. przepisy regulujące takie kwestie, jak: odległości między budynkami, standardy bezpieczeństwa itp.), przepisów takich oczekuje 91,2% osób (dane wg ankiety)
- **winny funkcjonować przepisy regulujące zabudowę pod względem estetycznym**, przepisów takich oczekuje 85,2% osób (dane wg ankiety)
- **winny funkcjonować przepisy regulujące zabudowę w sytuacji konfliktu między prawem jednostki do samostanowienia o swojej własności a poszanowaniem ładu przestrzennego** (w hipotetycznej sytuacji pojawienia się zamiaru budowy domu, całkowicie różnego od pozostałych budynków w okolicy zabudowanej w jednolitym stylu, przepisów takich oczekuje 53,7% osób - dane wg ankiety)
- **należy zrezygnować z działań prawnych regulujących zabudowę w sytuacji konfliktu między prawem jednostki do samostanowienia o swojej własności a poszanowaniem ładu przestrzennego** (w hipotetycznej sytuacji pojawienia się zamiaru budowy domu, całkowicie różnego od pozostałych budynków w okolicy zabudowanej w jednolitym stylu, pogląd ten reprezentuje 39,8% osób, uważając, iż skoro inwestorem jest właściciel gruntu, nikt nie powinien ingerować w to jak buduje - dane wg ankiety)

### **mechanizmy:**

- **należy wypracować odpowiednie standardy**, uwzględniające ocenę kosztów oraz efektywności
- **należy rządzenie państwem oprzeć o czytelne procesy i procedury** (istotną sprawą dotyczącą standardów życia publicznego jest jawność procedur i podejmowanych działań, stąd postulat przyjęcia klarownych procedur postępowania administracji publicznej)
- **należy na każdym etapie ujawniać podejmowane decyzje**, poprzez publikowanie na stronach internetowych wszystkich urzędów pełnych informacji dotyczących podejmowanych decyzji
- **należy podjąć faktyczne działania antykorupcyjne, to znaczy wyeliminować uznaniowość** przy podejmowaniu decyzji administracyjnych
- **należy kontynuować opracowywanie zestawu opisów dobrych praktyk w zarządzaniu** (wzorcowych rozwiązań zarządczych, przedstawionych w formie zwięzłych, uporządkowanych opisów i stanowiących sprawdzone rozwiązania), tworzonych przy współpracy z samorządami i prezentowanych w internetowej Bazie Dobrych Praktyk
- **Państwo i Rząd winny promować architekturę jako szczególną wartość publiczną** (w Finlandii podstawowe aspekty działania władz publicznych na rzecz tworzenia dobrej architektury zawarte są w dokumencie podającym 24 praktyczne zalecenia dla poszczególnych instytucji i ministerstw)
- **należy w Polsce przyjąć odpowiednią politykę architektoniczną**

# PROPOZYCJA OPTYMALNEGO SYSTEMU

## Kodeks planistyczno-budowlany

Pojawiające się od wielu lat negatywne opinie na temat systemu prawa regulującego procesy inwestycyjne w Polsce oraz fiasko dotychczasowych działań legislacyjnych polegających zarówno na korektach poszczególnych przepisów, jak i na wymianie całych aktów prawa pokazują, że konieczne jest nowe spojrzenie na program reform.

Ponieważ wady istniejących przepisów polegają przede wszystkim na braku spójności oraz na nieadekwatności zakresu regulacji do oczekiwań społecznych – to rozwiązanie tych dwóch problemów znacząco poprawi jakość systemu.

Dotychczasowa praktyka legislacyjna pokazuje, że:

- im bardziej proces inwestycyjny dzielony jest na etapy i każda grupa czynności regulowana jest odrębnym aktem prawa, tym większe prawdopodobieństwo komplikacji systemu, a w ślad za tym wewnętrznych niespójności
- im bardziej rozległy zakres działań inwestycyjnych poddawany jest regulacjom prawnym, tym większe prawdopodobieństwo spłykania problemów i pominięcia istotnych kwestii.

**Mając na uwadze ww. zasady, celowym wydaje się przyjęcie takiego systemu, który umożliwi włączenie przepisów regulujących proces inwestycyjny do jednego aktu prawa.**

Wybór takiego rozwiązania:

- ułatwi uspoźnienie przepisów (całą materię prawną opracowywać będzie w tym samym czasie jeden zespół legislatorów)
- ułatwi typowanie właściwych zagadnień do grupy tych, które wymagają regulacji prawnej (ograniczona objętość takiego aktu prawa, który regulowałby cały proces inwestycyjny wymusi racjonalną selekcję problemów i wybór tych, których regulacja jest faktycznie konieczna i oczekiwana przez społeczeństwo)

Akt prawa, który regulowałby cały zakres problematyki inwestycyjnej, w tym zagadnienia planistyczne oraz dotyczące projektowania i realizacji inwestycji, mógłby nosić nazwę Kodeksu planistyczno-budowlanego.

**Realność takiego zamierzenia pokazuje Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli.**

Rozporządzenie posiadało moc ustawy, zawierało 422 artykuły i regulowało szeroki zakres spraw, poczynawszy od zagadnień planistycznych (rozdział o zasadach sporządzania planów zabudowania), poprzez gospodarkę nieruchomościami (rozdział o parcelacjach terenów budowlanych i scaleniach działek budowlanych oraz o wywłaszczeniach nieruchomości) do zagadnień czysto technicznych (przepisy policyjno-budowlane).

## Założenia merytoryczne i proceduralne

Jeżeli uznamy że głównym zadaniem legislacyjnym jest opracowanie takiego systemu, który przy minimalnych kosztach zapewniłby jak najwyższą jakość procesom inwestycyjnym, to podstawowym problemem staje się ustalenie takich celów programowych, pola działania systemu oraz mechanizmów służących do realizacji programowych celów – aby bez marnotrawienia środków maksymalnie wykorzystać potencjał każdego miejsca.

**Wybór właściwych założeń merytorycznych i proceduralnych przybliży czas, w którym Polska stanie się krajem bogatym i pięknym.**

Podczas prac nad ustalaniem odpowiednich założeń stanowiących podstawę do opracowania Kodeksu planistyczno-budowlanego należy przyjąć, że ponieważ działania inwestycyjne przyczyniają się zarówno do rozwoju gospodarczego, jak i do powstania wielu zagrożeń - to **Kodeks winien ułatwiać działalność inwestorów i projektantów oraz minimalizować konflikty społeczne i środowiskowe, wykluczając straty innych osób.**

**Realizacja powyższego programu, możliwa jest po wprowadzeniu niżej opisanych zasad:**

- **dokumenty planistyczne szczebla krajowego i wojewódzkiego** winny zawierać ogólne informacje o cechach poszczególnych terenów oraz wskazywać obszary, w których winny być lokalizowane obiekty służące bezpieczeństwu państwa i obywateli
- **dokumenty planistyczne sporządzane dla miast i gmin wiejskich** winny mieć odmienną formułę
- **system winien zapewniać** partycypację społeczeństwa w kształtowaniu wizji rozwoju danego terenu
- **dokumenty planistyczne mogą ograniczać przeznaczenie terenu tylko wtedy, gdy jest to konieczne:** dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.
- **gminne dokumenty planistyczne winny** stymulować powstawanie atrakcyjnej przestrzeni publicznej oraz zapewniać poprawę jakości całej przestrzeni, w tym poprzez racjonalną gospodarkę gruntami
- **system winien zapewniać sprawiedliwe zasady finansowania infrastruktury** (zasady udziału inwestorów i samorządów terytorialnych w finansowaniu infrastruktury winny być czytelnie i ekonomicznie uzasadnione)
- **system winien ustalać kryteria selekcji inwestycji i chronić „z urzędu” istotne interesy społeczeństwa** (procedury kontroli z urzędu w celu ochrony interesów sąsiadów ograniczają potrzebę prowadzenia postępowań administracyjnych z udziałem stron)
- **system winien stosować zasadę, iż obszar oddziaływania obiektu** nie powinien wykraczać poza teren własności, w przypadkach szczególnych konieczne są szczegółowe i sprawiedliwe regulacje
- **system prawa winien regulować tylko takie aspekty** procesu inwestycyjnego, które dotyczą: bezpieczeństwa, ochrony własności, wolności działalności gospodarczej i jakości przestrzeni mającej społeczne znaczenie (przestrzeni posiadającej walory kulturowe lub przyrodnicze, które czynią z niej „dobro wspólne”, wymagające wspólnej troski i opieki)

**Powyższe ogólne zasady należałoby uszczegółwić w niżej wskazany sposób.**

#### **Dokumenty planistyczne szczebla krajowego i wojewódzkiego**

- **winny zawierać ogólne informacje** o kulturowych, przyrodniczych, ekonomicznych i sanitarnych cechach terenu
- **winny wskazywać tereny**, na których zlokalizowane są lub będą inwestycje służące bezpieczeństwu państwa i obywateli i zapewniające:
  - obronność państwa (poligony wojskowe i inne służące obronności)
  - bezpieczeństwo energetyczne (miejsca wytwarzania i przesyłania energii itp.)
  - bezpieczeństwo hydrologiczne (systemy przeciwpowodziowe, zbiorniki wodne itp.)
  - bezpieczeństwo komunikacyjne (lotniska, porty, trasy szybkiego ruchu, autostrady itp.)

**Wiedza na temat lokalizacji** ww. inwestycji jest użyteczna społecznie i gospodarczo, pozwala bowiem podejmować racjonalne decyzje inwestorom, dla których określone sąsiedztwo jest korzyścią albo przeszkodą.

### **Dokumenty planistyczne terenów położonych w granicach administracyjnych miast:**

- powinny posiadać rangę **aktów prawa miejscowego**
- powinny być sporządzane **dla terenu całej gminy**
- **skala dokumentów winna być stosowna do potrzeb** (o skali decyduje gmina)
- powinny zawierać:
  - część 1 - **informacje o terenie**
  - część 2 - **ustalenia planistyczne**
  - część 3 – **harmonogram** prowadzenia inwestycji szczebla gminnego i wyższego

### **Część 1 - informacje o terenie** zawierające szczegółowe informacje **czy dany teren:**

- posiada wybitne wartości kulturowe (obiekty i obszary zabytkowe lub będące dobrem kultury współczesnej - chronione prawem)
- posiada wybitne wartości przyrodnicze (obszary i obiekty chronione prawem)
- stanowi przestrzeń publiczną o istotnym znaczeniu (szkoły, przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia, szpitale itp.)
- stanowi gminną przestrzeń rekreacyjną (parki, tereny zielone, obiekty sportowe itp.)
- jest terenem trudnym do inwestowania w powodów ekonomicznych (tereny potencjalnie osuwiskowe, tereny zalewowe, tereny trudno dostępne komunikacyjnie, tereny bez dostępu do sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, kanalizacyjnej)
- jest terenem skażonym czynnikami szkodliwymi dla zdrowia w sposób przekraczający normy (uciążliwy hałas, skażenia przemysłowe, motoryzacyjne, inne)

### **Część 2 – ustalenia planistyczne** zawierające **kluczowe parametry określające:**

- **lokalizację:**
  - **podstawowej infrastruktury** technicznej, w tym dróg
  - infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, żłobków, ośrodków zdrowia, szpitali itp.)
  - **gminnej przestrzeni publicznej** (miejsc spotkań)
  - gminnej przestrzeni rekreacyjnej (parków, terenów obiektów sportowych itp.)
  - **uciążliwej zabudowy przemysłowej i usługowej**
- maksymalną wysokość obiektów w danym terenie
- dopuszczalną formę dachów w danym terenie
- minimalne odległości budynków od granic własności nieruchomości
- ograniczenia dot. funkcji i formy w terenach wymagających szczególnej ochrony

### **Część 3 – harmonogram** prowadzenia inwestycji szczebla gminnego i wyższego, określający w jakiej kolejności realizowane będą inwestycje (kolejność robót)

**Ww. wytyczne zakładają, że teren położony w granicach administracyjnych miast jest z samej swojej natury przeznaczony do inwestowania.** W oparciu o takie założenia dokument planistyczny ustalałby lokalizację jedynie dla inwestycji o publicznym znaczeniu oraz uciążliwej zabudowy przemysłowej i usługowej uznając, iż **najbardziej racjonalnych wyborów lokalizacyjnych, w oparciu o informacje o terenie, dokonają sami inwestorzy.**

**Ceny gruntów szybko zostałyby urealnione do rzeczywistej wartości,** cenne byłyby tereny w sąsiedztwie atrakcyjnej przestrzeni publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną, nie powodujące zagrożeń, a więc nie tereny zalewowe i nie osuwiskowe. (obecnie plany miejscowe przyznając niektórym terenom prawo do zabudowy, powodują „sztuczne”, administracyjne podnoszenie cen gruntów - sprzyjając spekulacjom)

**Rezygnacja z segregacji funkcji w mieście** i zbliżenie zabudowy mieszkaniowej do nieuciążliwej usługowej i produkcyjnej, zmniejszyłoby potrzebę codziennych podróży mieszkańców, a więc **zmniejszyłoby potrzebę rozbudowy połączeń komunikacyjnych,** zabierających miejsce innym inwestycjom i degradujących miasto.

Ustalenie **wysokości** obiektów i **formy dachów** (kształtowanie sylwety miasta) oraz **odległości od granic** własności (większa lub mniejsza ażurowość struktury, aż do pełnej zabudowy pierzejowej) jest ustaleniem kluczowych parametrów zabudowy.

(Tradycyjnie wewnątrz miast stosowano zabudowę pierzejową, zwarta struktura wprawdzie zmniejszała dostęp słońca i światła, jednakże pozwalała w pełni wykorzystać drogie grunty.)

Dokument planistyczny ustalając lokalizację niektórych funkcji oraz ograniczając: wysokości obiektów, formy dachów i odległości obiektów od granic własności - ogranicza własność oraz wolność działalności gospodarczej (chronionych art. 21., art. 64 i art. 22 Konstytucji). Należy jednakże uznać, że takie ograniczenie jest dopuszczalne prawnie, bowiem **jest konieczne** dla porządku publicznego oraz dla ochrony środowiska, zdrowia, albo wolności i praw innych osób (jest zgodne z art. 31.3. Konstytucji).

Proponowany dokument planistyczny ustalałby wszystkie istotne parametry gwarantujące prawidłowy rozwój miasta. Dokument taki z racji prostej struktury i niewielkiej zawartości **byłby łatwy do sporządzenia** oraz zapewniałby spójność wizji rozwoju miasta.

**Wystarczyłby jeden dokument** (nie byłyby potrzebne dwa: studium i plany miejscowe).

### **Dokumenty planistyczne terenów położonych w granicach gmin wiejskich:**

- powinny posiadać rangę **aktów prawa miejscowego**
- powinny być sporządzane **dla terenu całej gminy**
- **skala dokumentów winna być stosowna do potrzeb** (o skali decyduje gmina)
- powinny zawierać:
  - część 1 - **informacje o terenie**
  - część 2 - **ustalenia planistyczne**
  - część 3 – **harmonogram** prowadzenia inwestycji szczebla gminnego i wyższego

### **Część 1 - informacje o terenie** zawierające szczegółowe informacje **czy dany teren:**

- posiada wybitne wartości kulturowe (obiekty i obszary zabytkowe lub będące dobrem kultury współczesnej - **chronione prawem**)
- posiada wybitne wartości przyrodnicze (obszary i obiekty **chronione prawem**)
- jest terenem trudnym do inwestowania w powodów ekonomicznych (tereny potencjalnie osuwiskowe, tereny zalewowe, tereny trudno dostępne komunikacyjnie, tereny bez dostępu do sieci elektrycznej, gazowej, wodociągowej, kanalizacyjnej)
- jest terenem skażonym czynnikami szkodliwymi dla zdrowia w sposób **przekraczający normy** (uciążliwy hałas, skażenia przemysłowe, motoryzacyjne, inne)

### **Część 2 – ustalenia planistyczne** zawierające **kluczowe parametry określające:**

- **lokalizację:**
  - **podstawowej infrastruktury** technicznej, w tym dróg
  - infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, żłobków, ośrodków zdrowia itp.)
  - **gminnej przestrzeni publicznej** (miejsc spotkań)
  - gminnej przestrzeni rekreacyjnej (parków, obiektów sportowych itp.)
  - **zabudowy przemysłowej** (o wyborze lokalizacji winna decydować lokalna społeczność)
  - **zabudowy mieszkaniowej, zagrodowej i usługowej (kryterium ekonomiczne)**
- maksymalną **wysokość** obiektów w danym terenie
- dopuszczalną **formę dachów** w danym terenie
- minimalne odległości budynków **od granic** własności nieruchomości
- ograniczenia dot. funkcji i formy w terenach wymagających szczególnej ochrony

**Część 3 – harmonogram** prowadzenia inwestycji szczebla gminnego i wyższego, określający w jakiej kolejności realizowane będą inwestycje (kolejność robót)

**Ww. wytyczne zakładają, że tereny położone w granicach gmin wiejskich z samej swojej natury przeznaczone są na cele produkcji rolnej i leśnej.**

W oparciu o takie założenia dokument planistyczny ustalałby **lokalizację zabudowy** segregując funkcje i tym samym oddzielałby **tereny rolnicze i leśne**, kierując się kryterium ekonomicznym oraz wolą lokalnej społeczności.

Lokalizacja budynków i infrastruktury winna być ustalana w sposób zapewniający w przyszłości koncentrację zabudowy i stopniowe uwalnianie terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej od rozproszony zabudowy (utrudniającej prace polowe).

Wprowadzenie rygorystycznych zasad lokalizacyjnych na terenach wiejskich byłoby celowe i możliwe, ponieważ **przyjęcie ustaleń intensyfikujących zabudowę miast, zmniejszyłoby presję inwestycyjną na terenach wiejskich.**

Dokument planistyczny ustalając lokalizację niektórych funkcji oraz ograniczając: wysokości obiektów, formy dachów i odległości obiektów od granic własności - ogranicza własność oraz wolność działalności gospodarczej (chronionych art. 21., art. 64 i art. 22 Konstytucji). Należy jednakże uznać, że takie ograniczenie jest dopuszczalne prawnie, bowiem **jest konieczne** dla porządku publicznego oraz dla ochrony środowiska, zdrowia, albo wolności i praw innych osób (jest zgodne z art. 31.3. Konstytucji).

Proponowany dokument planistyczny ustalałby wszystkie istotne parametry gwarantujące prawidłowy rozwój terenów wiejskich. Dokument ten z racji prostej struktury i niewielkiej zawartości **byłby łatwy do sporządzenia** oraz zapewniałby spójność wizji rozwoju gminy. **Wystarczyłby jeden dokument** (nie byłyby potrzebne dwa: studium i plany miejscowe).

#### **Procedura urbanistyczna – „scalenia i wtórne podziały”**

(Procedura prowadzona albo w ramach procedury opracowywania dokumentu planistycznego albo niezależnie od dokumentu planistycznego i zakończona decyzją administracyjną.)

**W sytuacji, w której działki budowlane** lub obsługujące te działki drogi dojazdowe posiadają wadliwą geometrię - to winno być możliwe, za zgodą właścicieli działek, zastosowanie procedury „scalenia i wtórne podziały” według niniejszych zasad.

Procedura polegałaby na:

- scaleniu terenu wszystkich właścicieli, którzy chcieliby uczestniczyć w procedurze
- rozparcelowaniu obszaru na prawidłowo ukształtowaną strukturę (poprawa formy działek oraz wydzielenie korytarzy komunikacyjnych odpowiednich parametrów) **w taki sposób:**
  - aby powierzchnia starych działek każdego właściciela była umniejszana o powierzchnię przeznaczaną na wspólne cele w takim samym procencie (**przykładowo każdy oddaje na wspólne cele 10% powierzchni** swojego terenu)
  - aby łączna powierzchnia nowych działek budowlanych przydzielona konkretnemu właścicielowi, była sumą powierzchni poprzednich działek tego właściciela, pomniejszoną o powierzchnię oddaną na wspólne cele.

**W sytuacji, w której grunty rolne lub leśne** oraz obsługujące je drogi dojazdowe posiadają wadliwą geometrię - to winno być możliwe, za zgodą właścicieli działek, zastosowanie procedury „scalenia i wtórne podziały” w celu racjonalizacji struktury areałów gruntów rolnych i leśnych oraz uzyskania prawidłowo ukształtowanej sieci dróg (z uwzględnieniem zróżnicowanej „jakości” poszczególnych gruntów).

Jeżeli ww. procedura zastosowana byłaby w trakcie opracowywania dokumentu planistycznego, to prowadzona byłaby „**z urzędu**”, na koszt gminy.

W innych sytuacjach, ww. procedura prowadzona byłaby na **prywatne zlecenie** właścicieli działek **zamawiających u architekta lub urbanisty** projekt scaleń i wtórnych podziałów. Koszty procedury ponosiliby właściciele działek.

**Istotną wadą wielu działek budowlanych** jest ich nieprawidłowa geometria, działki mają zbyt wąskie fronty i zbyt długie boczne granice, co wyklucza ich racjonalną zabudowę. Ponadto zbyt często działki budowlane obsługiwane są komunikacyjnie za pośrednictwem zbyt wąskich dróg dojazdowych, utrudniających korzystanie z jezdni oraz obniżających rangę stojących przy nich budynków (**zabudowa towarzysząca wąskim drogom zawsze tworzy wrażenie zabudowy o obniżonym standardzie**).

**Wadą wielu gruntów rolnych i leśnych** jest zarówno rozdrobnienie i oddalenie od siebie arealów jednego właściciela, jak i niedostosowana do potrzeb sieć dróg dojazdowych.

Procedura „scalenia i wtórne podziały” poprawiając jakość terenów, podnosiłaby ich wartość i tym samym przynosiłaby zysk wszystkim osobom, które chciałyby ją stosować.

Zasada, iż procedura „scalenia i wtórne podziały” prowadzona w ramach procedury opracowywania dokumentu planistycznego byłaby dla właścicieli gruntów bezpłatna, dopingowałaby właścicieli do wnioskowania do władz o podjęcie działań planistycznych.

### **Procedura urbanistyczna – finansowanie lokalnych dróg dojazdowych**

Podstawowa sieć dróg gminnych winna być finansowana przez samorzady gminne w sposób bezpośredni.

Finansowanie lokalnych dróg dojazdowych mogłoby być przeprowadzane wg procedury „finansowanie lokalnych dróg dojazdowych”

Wg procedury:

- w sytuacji w której droga dojazdowa jest nie urządzona (w tym droga, która powstała w oparciu o procedurę „scalenia i wtórne podziały”) to właściciele działek przylegających do drogi mogą urządzić drogę na koszt własny
- po wybudowaniu budynków na wszystkich działkach przylegających do takiej drogi, właściciele działek mogą zwrócić się do gminy o **zwrot kosztów** tym osobom, które je poniosły a gmina jest zobowiązana koszty zwrócić.

**Ww. wytyczne zakładają** że właściciele wybudowanych budynków płacą corocznie podatek od nieruchomości, który z założenia przeznaczony jest także na finansowanie infrastruktury. Sytuacja ta uzasadnia zwrot kosztów tym osobom, które działając jak inwestor zastępczy czasowo przejęły obowiązki gminy.

Proponowana procedura zapobiega konfliktom sąsiedzkim, ponieważ właściciele działek już zainwestowanych chętniej widzą przy „swojej” ulicy kolejnych budujących i zamiast zwyczajowo sprzeciwiać się „niszczeniu ostatniego skrawka zieleni”, są zainteresowani dopełnieniem zabudowy do końca.

Ponadto procedura stymuluje grupowanie inwestycji, zapobiega rozpraszaniu zabudowy, ponieważ nowi inwestorzy chętniej wybierają tereny przy ulicach już częściowo obudowanych, mając na uwadze szybki zwrot poniesionych nakładów na infrastrukturę, a nie przykładowo po kilkudziesięciu latach, co nastąpiłoby w sytuacji budowy w bardziej „dziewiczym” terenie.

**Podobną zasadę** ustalono w niżej przytoczonych artykułach Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli.

Art. 64. W wypadkach, gdy zgodnie z prawomocnym planem zabudowania na terenach, objętych zatwierdzonym planem parcelacji, mają być utworzone nowe ulice lub drogi a gmina do urządzenia odnośnych ulic lub dróg nie przystępuje, wówczas właściciel terenu, objętego planem parcelacji, względnie właściciele działek utworzonych przy parcelacji, mogą dokonać urządzenia wymienionych ulic i dróg do użytku publicznego na koszt własny w sposób, ustanowiony przez gminę dla danej dzielnicy, i pod kontrolą organów gminy.

Art. 65. Utrzymanie urządzonych w myśl artykułu 64 ulic i dróg do czasu przejęcia ich przez gminę obciąża właściciela, względnie właścicieli, przyległych działek, których kosztem ulice lub drogi zostały urządzone.

Art. 66. Urządzone w myśl art. 64 ulice i drogi, muszą być przejęte przez gminę, o ile przy nich powstały zabudowania na łącznej długości frontów z obydwóch stron, wynoszącej co najmniej jedną trzecią część całej długości frontów.

Wymienione wyżej ulice i drogi powinny być przekazane na własność gminy w stanie wolnym od ciężarów hipotecznych i długów.

Art. 67. Rzeczywiste koszty urządzenia ulic i dróg, obejmujące również wartość gruntów użytych pod założenie tych ulic i dróg, po odciążeniu - jeżeli chodzi o gminy miejskie - części która w myśl artykułu 174 zostaje przełożona na właścicieli odnośnych działek, - powinny być zwrócone przez gminę osobom, które te koszty poniosły, najdalej w terminie rocznym od dnia przejęcia odnośnych ulic i dróg.

### **Krajowe przepisy urbanistyczne – standardy urbanistyczne**

Z dyspozycji art. 70.1.,4., art. 68.2. i art. 68.5 Konstytucji wywieść można, iż zadaniem władz publicznych jest zapewnianie dostępu do obiektów służących nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej.

Celem wypełnienia konstytucyjnych wskazań konieczne wydają się przepisy urbanistyczne o zasięgu krajowym, które poprzez ustalenie **standardów urbanistycznych** określających minimalny program infrastruktury społecznej na terenach mieszkaniowych oraz wymagane wskazniki terenów zielonych – **zobowiążą gminy** do utworzenia **sieci obiektów** służących nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej oraz do urządzenia terenów zielonych.

Przyjęcie standardów urbanistycznych określających minimalne powierzchnie komunalnych terenów zielonych oraz określających jaka liczba miejsc w żłobkach, przedszkolach, szkołach, ośrodkach zdrowia, szpitalach, obiektach sportowych winna przypadać na tysiąc mieszkańców każdej gminy, pozwoliłoby wprowadzić **podobny standard życia dla każdego**, niezależnie od miejsca zamieszkania (byłaby to jedna z dróg do likwidacji różnic cywilizacyjnych Polski „A” i „B”).

Ponadto miejsca, w których lokalizowane są obiekty służące nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej stają się centrotwórcze i stymulują powstawanie na terenach przyległych kolejnej zabudowy. Atrakcyjna przestrzeń publiczna intensyfikując zabudowę w sąsiedztwie, zapobiega rozpraszaniu zabudowy w terenach peryferyjnych.

### **Krajowe przepisy urbanistyczne – odległość od granic**

Urbanistyczne przepisy regulujące odległość obiektów od granic winny być stosowane w dokumentach planistycznych, a w sytuacji ich braku – w decyzjach urbanistycznych

Ww. przepisy powinny być **wprowadzone ustawą** i powinny zawierać:

- część 1 – ustalenia dla obiektów infrastruktury technicznej
- część 2 – ustalenia dla zabudowy usługowej i przemysłowej
- część 3 - ustalenia dla zabudowy mieszkaniowej

#### **Część 1** – ustalenia dla obiektów **infrastruktury technicznej**

- obiekt infrastruktury technicznej winien być lokalizowany w takiej odległości od granicy własności, **aby wytworzony obszar oddziaływania nie wykraczał poza teren własności**, w sytuacjach, w których nie jest to możliwe, sprawca niekorzystnych oddziaływań winien ponosić koszty rekompensat (w zależności od typu inwestycji – za porozumieniem stron lub w formie wywłaszczenia)
- **zasięg** obszaru oddziaływania winien zostać określony przepisami prawa w oparciu o przewidywany zasięg oddziaływania w typowych warunkach
- **ograniczenie zasięgu** oddziaływań w wyniku zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych – skutkować winno zmniejszeniem zasięgu obszaru oddziaływania (przepisy winny stymulować wprowadzanie rozwiązań zapobiegających degradacji środowiska, w tym walorów estetycznych krajobrazów przyrodniczych i kulturowych oraz zwiększających poziom ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia)



## Część 2 – ustalenia dla zabudowy **usługowej i przemysłowej**

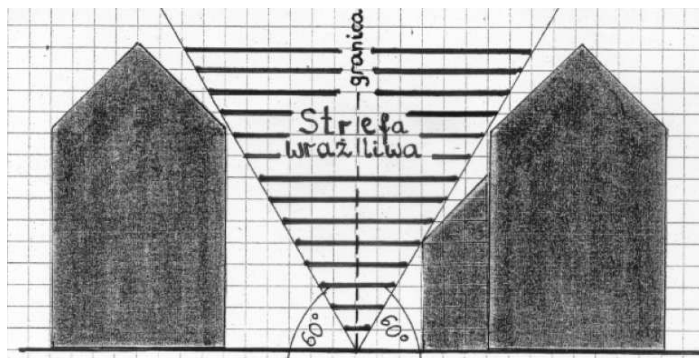
- obiekt usługowy lub przemysłowy winien być lokalizowany w takiej odległości od granicy własności, **aby wytworzony obszar oddziaływania nie wykraczał poza teren własności**, obszar oddziaływania mógłby wykraczać poza teren własności za zgodą stron (umowa cywilno-prawna)
- **zasięg obszaru** oddziaływania nieuciążliwej zabudowy usługowej winien zostać określony przepisami prawa w oparciu o przewidywany zasięg oddziaływania w typowych warunkach
- **zasięg obszaru** oddziaływania uciążliwej zabudowy usługowej i zabudowy przemysłowej winien być ustalany indywidualnie, na podstawie wielkości emisji substancji i energii
- **ograniczenie zasięgu** oddziaływań w wyniku zastosowania odpowiednich rozwiązań technicznych – skutkować winno zmniejszeniem zasięgu obszaru oddziaływania

## Część 3 – ustalenia dla zabudowy **mieszkaniowej**

Wg wieloletniej tradycji budynki mieszkalne lokalizowano w taki sposób:

- **aby wytworzony przez budynek obszar oddziaływania** nie wykraczał znacząco poza teren własności (zacienianie sąsiedniej działki)
- **aby obszar potrzebny do prawidłowego funkcjonowania budynku** tylko w niewielkiej części wykraczał poza teren własności (potrzeba nasłonecznienia i oświetlenia)
- **ponieważ** przepisy dopuszczające lokalizację budynków w odległości od granicy: generalnie **3m** (ściana pełna) i **4m** (ściana z otworami) - tylko w sytuacji niskich budynków chronią sąsiedzkie interesy, natomiast **nie sprawdzają się** przy budynkach wyższych niż 3 kondygnacje – **to przepisy prawa** winny być tak sformułowane, aby w każdej sytuacji **chroniły istotne interesy sąsiadów i aby były powszechnie zrozumiałe oraz łatwe do stosowania**

**Prostą metodą** pozwalającą w sposób **sprawny, skuteczny, jednoznaczny i sprawiedliwy** ustalić **zasadę lokalizowania budynków mieszkalnych** jest przyjęcie założenia, że w rejonie granicy działek dwóch właścicieli znajduje się **symetrycznie uformowana strefa, która jest strefą szczególnie wrażliwą na wszelkiego rodzaju ingerencje i dlatego: strefa wrażliwa bez zgody sąsiada, nie powinna być naruszana**



### rysunek:

strefa wrażliwa znajduje się pomiędzy płaszczyznami o wspólnej krawędzi, płaszczyzny te nachylone są do terenu działki inwestora i sąsiada pod takim samym kątem, **symetria** kątów zapewnia **takie same warunki dla inwestora i sąsiada**

przykładowo **kąt 60°** zapewniałby możliwość zbliżania niskich budynków do granicy na **odległość 3m**, wyższe budynki wymagałyby większego odsunięcia od granicy

**Zasada stanowiąca, że im wyższy budynek tym w większej odległości winien być sytuowany pozwala:** zapewnić korzystne oświetlenie i nasłonecznienie, redukuje zacienianie działki sąsiada, chroni prywatność, izoluje obiekty o różnej konwencji estetycznej.

**Zasada jest tak jednoznaczna, że niemożliwa do podważenia** w toku procedur sądowych.

**Ułatwia pracę architektów** (linijki słońca są niepotrzebne). Jest prosta a więc zrozumiała dla wszystkich sąsiadów.

W zależności od wyboru kąta nachylenia płaszczyzn wyznaczających „strefę wrażliwą”, uzyskać można różny stopień ażurowości zabudowy co pozwala dostosowywać zabudowę do **różnych konwencji kulturowych**. Kąt 90° - pozwala utworzyć zabudowę pierzejową.

**Przyjęcie ww. zasad** dotyczących ustalania urbanistycznych przepisów regulujących odległość od granic obiektów infrastruktury technicznej, obiektów usługowych, przemysłowych oraz budynków mieszkalnych pozwoliłoby uczynić przepisy zarówno chroniącymi faktyczne i istotne interesy sąsiadów inwestycji, jak i interesy inwestorów. **Proste regulacje, pozwalające na jednoznaczne określenie granic ochrony prawnej powodują, że rozstrzygnięcia administracyjne stają się przewidywalne.**

Wagę przepisów regulujących zagadnienia ochrony własności nieruchomości oraz swobody działalności gospodarczej podkreśla Konstytucja (art. 21., art. 64 i art. 22.).

Z uwagi na treść art. 22. i art. 64.3. Konstytucji – przepisy regulujące relacje przestrzenne pomiędzy sąsiednimi działkami i określające dopuszczalne zbliżenia budynków do granicy, winny mieć rangę ustawy. Ponieważ zbliżenie budynków do granicy działki to również zagadnienie kompozycji urbanistycznej (stopień ażurowość struktury decyduje o charakterze tkanki urbanistycznej), to kwestia ta **winna być regulowane przepisami urbanistycznymi zawartymi w ustawie.**

### **Decyzje planistyczne**

W sytuacji braku gminnego dokumentu planistycznego powinna być przewidziana możliwość wydawania indywidualnych decyzji planistycznych na wniosek inwestora.

**Wniosek** (wg potrzeb) winien zawierać **informację o:** lokalizacji (numery działek), funkcji, wysokości i formie dachu planowanego obiektu

**Planowany obiekt winien być poddany ocenie urbanistycznej** w celu określenia, czy jest możliwa jego realizacja, przy kierowaniu się zasadami:

- **przy obiektach kubaturowych nadziemnych**
  - nowy obiekt **nie może być wyższy** niż obiekty sąsiednie (np. nie wyższy od najwyższego z 5 najbliższych stojących budynków)
  - forma dachu nowego obiektu winna **nawiązywać** do form dachów obiektów sąsiednich (np. 5 najbliższych budynków)
  - funkcja nowego obiektu **nie może kolidować** z funkcją obiektów sąsiadujących (sytuacje kolizyjne winna precyzować ustawa)
  - **na terenie gmin wiejskich** – nowy budynek **nie może być lokalizowany w odległości większej niż 100m od istniejącego budynku** (przykładowo) (na terenie gmin miejskich, tego typu ograniczeń nie należy stosować)
- **przy obiektach kubaturowych podziemnych i liniowych:**
  - funkcja nowego obiektu **nie może kolidować** z funkcją obiektów sąsiadujących (sytuacje kolizyjne winna precyzować ustawa)

**decyzja winna określać dla:**

- obiektów kubaturowych nadziemnych: funkcję, maksymalną wysokość i formę dachu
- obiektów kubaturowych podziemnych oraz liniowych: funkcję i lokalizację obiektu
- **w sytuacji kolizji inwestycji prywatnej z inwestycją szczebla gminnego i wyższego**, organ szczebla gminnego lub wyższego winien ustalić dalszy tryb postępowania (w zależności od typu inwestycji: porozumienie stron i wykup, wymiana lub odszkodowanie, a w sytuacji trwałego sporu, w przypadkach określonych w ustawie - wywłaszczenie)
- **decyzje planistyczne winny być jawne** (publikowane w BIP przez organy wydające)

Ww. założenia redukują zakres zagadnień analizowanych w toku ww. procedury, eliminując te, które mogą być precyzowane w innych fazach projektowych (jak zaopatrzenie w media, normatywność dojazdów, ochrona środowiska, ochrona zabytków). **Ograniczenie pola rozstrzygnięcia pozwoliłoby sprawnie wydawać poprawne merytorycznie decyzje.**

### Własność nieruchomości – a zasady planistyczne

- W sytuacji lokalizowania inwestycji o publicznym znaczeniu na gruntach prywatnych albo w sposób generujący negatywne oddziaływania na teren prywatny, system winien ustalać procedurę wypłacania **rekompensat, wykupu lub wymiany gruntów** (stosownie do potrzeb), w ostateczności procedurę **wywłaszczenia**.
- Przy sprzedaży terenów cennych ze względu na wybitne wartości kulturowe lub przyrodnicze, organom państwa winno przysługiwać **prawo pierwokupu**.
- Na wniosek właściciela terenów cennych ze względu na wybitne wartości kulturowe lub przyrodnicze, organy państwa winny być zobowiązane **zakupić teren**.

### Oprócz uporządkowania zagadnień skali planistycznej, system winien wprowadzić nowe regulacje dotyczące zagadnień projektowych i realizacyjnych.

#### Przepisy budowlane

- przepisy winny zapewnić **udział profesjonalistów** w procesie projektowania i realizacji inwestycji (odpowiednich projektantów, wykonawców i kierowników budowy)
- przepisy winny zapewnić projektantom **prawo dostępu do dokumentów** budowlanych, złożonych do stosownego urzędu
- przepisy winny ustalać takie zasady projektowania, realizacji i użytkowania obiektów budowlanych, aby zapewniony został **odpowiedni poziom bezpieczeństwa, tj. taki poziom, który jest skonkretyzowany przepisami prawa lub normami**
- przepisy określające warunki techniczne dla obiektów budowlanych, **winny wskazywać cele, które należy osiągnąć** ze wskazaniem, że cele te można uzyskać stosując albo standardowe rozwiązania wskazane w przepisach technicznych, albo innovacyjne
- przepisy winny wymagać sporządzenie „**instrukcji użytkowania obiektu budowlanego**” przekazywanej użytkownikom obiektu, po jego zrealizowaniu
- przepisy winny ustalać takie zasady projektowania, realizacji i użytkowania obiektów budowlanych, aby **chronione były ważne interesy społeczeństwa**

#### Zgoda na budowę - zgłoszenie

W sytuacji, w której:

- projektowany obiekt lokalizowany jest w terenie stanowiącym własność inwestora
- obszar oddziaływania obiektu (emisja substancji i energii) w całości mieści się na terenie, którym inwestor dysponuje
- żadna część projektowanego obiektu nie narusza „strefy wrażliwej” położonej przy granicy działki inwestora i działki sąsiedniej

to winna być zastosowana procedura „zgłoszenie zamiaru realizacji inwestycji”

Stosując procedurę „zgłoszenie zamiaru realizacji inwestycji” **inwestor winien przedłożyć:**

- **informację** o gminnym dokumencie planistycznym lub wydanej decyzji planistycznej
- **opinie, uzgodnienia, decyzje** wymagane przepisami prawa
- **projekt zagospodarowania** działki/terenu
- **projekt elewacji** (dla obiektów kubaturowych)
- **rysunek** przedstawiający **relacje przestrzenne inwestycji i „strefy wrażliwej”** położonej w sąsiedztwie granic własności (dla obiektów kubaturowych)
- stwierdzenie, iż inwestor jest **właścicielem** (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości

Stosując procedurę „zgłoszenie zamiaru realizacji inwestycji” **organ winien sprawdzić:**

- kompletność i sporządzenie dokumentów przez odpowiednie osoby
- nienaruszanie interesów społeczeństwa, w tym interesów sąsiadów

### **Zgoda na budowę - decyzja**

W sytuacji, w której:

- inwestor nie jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym terenu inwestycji (inwestor posiada inny tytuł prawny do dysponowania terenem na cele budowlane)
- obszar oddziaływania obiektu (emisja substancji i energii) wykracza poza teren, którym inwestor dysponuje
- część projektowanego obiektu narusza „strefę wrażliwą” położoną przy granicy działki inwestora i działki sąsiedniej

to zgoda na budowę winna mieć formę decyzji administracyjnej

Wnosząc o wydanie „decyzji administracyjnej” **inwestor winien przedłożyć:**

- **informację** o gminnym dokumencie planistycznym lub wydanej decyzji planistycznej
- **opinie, uzgodnienia, decyzje** wymagane przepisami prawa
- **projekt zagospodarowania** działki/terenu
- **projekt elewacji** (dla obiektów kubaturowych)
- **rysunek** przedstawiający **relacje przestrzenne inwestycji i „strefy wrażliwej”** położonej w sąsiedztwie granic własności (dla obiektów kubaturowych)
- dokument stwierdzający **prawo do dysponowania terenem** na cele budowlane
- **zgode sąsiadów** - w sytuacji naruszenia „strefy wrażliwej”
- **zgode sąsiadów** lub inny dokument uprawniający do wkroczenia „obszaru oddziaływania” obiektu poza teren będący w dyspozycji inwestora

W ramach procedury wydawania decyzji - **organ winien sprawdzić:**

- kompletność i sporządzenie dokumentów przez odpowiednie osoby
- nienaruszanie interesów społeczeństwa, w tym interesów sąsiadów

W ramach procedury wydawania decyzji - **organ winien zawiadomić strony za strony postępowania winni być uznani:**

- właściciele terenu, na którym planowana jest inwestycja
- właściciele terenu, na który wkracza „obszar oddziaływania” obiektu inwestora (emisja substancji i energii)
- właściciele terenu, którego „strefa wrażliwa” położona w sąsiedztwie terenu inwestora, zostanie naruszona

**Ww. założenia proponują procedurę uzyskania zgody na budowę w formie „zgłoszenia” w sytuacjach, w których nie zachodzi możliwość naruszenia interesów osób trzecich.**

Natomiast w tych przypadkach, w których inwestycja powodować może naruszenie interesów osób trzecich, osoby te winny być uczestnikami postępowania administracyjnego, w ramach którego mogłyby dokonać sprawdzenia, czy ich interesy są właściwie chronione (np. poprzez sprawdzenie kompletność wydanych przez te osoby zgód). Postępowanie winno zakończyć się **decyzją** administracyjną.

### **Zgoda na użytkowanie - zgłoszenie**

Przepisy winny zapewnić możliwość rozpoczęcia użytkowania obiektu po przedłożeniu:

- zgłoszenia o zamiarze użytkowania
- **inwentaryzacji powykonawczej** obiektu (budowlanej, w tym konstrukcyjnej i geodezyjnej)
- technicznych odbiorów i sprawdzeń
- instrukcji użytkowania obiektu

Ww. założenia proponują procedurę umożliwiającą sprawne przyjęcie do użytkowania obiektu po zgromadzeniu wszystkich potrzebnych dokumentów, w tym inwentaryzacji powykonawczej, której 1 egzemplarz winien być przechowywany w państwowym **archiwum**.

## **WNIOSKI**

### **Przyjęcie wszystkich ww. zasad spowodowałoby:**

#### **wzrost gospodarczy**

- **informacje o terenie zawarte w dokumentach planistycznych ułatwiłyby potencjalnym inwestorom oceniać rzeczywistą przydatność terenu na potrzeby konkretnych inwestycji**
- **w miastach inwestorzy po przeprowadzeniu bilansu zysków i strat, wybieraliby do prowadzenia inwestycji najbardziej stosowne miejsca**  
(w zależności od potrzeb inwestycyjnych, preferowany byłby teren o odmiennych parametrach, innych przy zabudowie mieszkaniowej, innych przy przemysłowej)
- **rolnicza przestrzeń produkcyjna uwolniona byłaby od presji inwestycyjnej**  
(inwestorzy mając wybór, chętniej inwestować będą w miastach)
- **ceny gruntów szybko zostałyby urealnione do rzeczywistej wartości**, cenne byłyby tereny w sąsiedztwie atrakcyjnej przestrzeni publicznej, wyposażone w infrastrukturę techniczną, nie powodujące zagrożeń, a więc nie tereny zalewowe i nie osuwiskowe; inwestorzy posługiwaliby się rzeczywistą a nie administracyjnie ustaloną wartością gruntu (obecnie plany miejscowe przyznając niektórym terenom prawo do zabudowy, powodują „sztuczne”, administracyjne podnoszenie cen gruntów - sprzyjając spekulacjom)
- **działki sąsiadujące z terenem inwestycji uzyskałyby ochronę przed utratą wartości** (ustalenie przestrzennych relacji poprzez badanie „strefy wrażliwej” zapewniłoby jeszcze nie istniejącym budynkom sąsiednim: korzystne oświetlenie i nasłonecznienie, ochronę prywatności i izolację od obiektów budowanych w innej konwencji estetycznej)

#### **uporządkowanie przestrzeni**

- wprowadzenie odmiennych zasad dla terenów położonych w granicach administracyjnych miast i na terenach wiejskich, **gwarantowałyby przyjęcie ustaleń intensyfikujących zabudowę miast i zmniejszających presję inwestycyjną na terenach wiejskich**
- wprowadzenie odmiennych zasad planistycznych dla terenów położonych w granicach administracyjnych miast i na terenach wiejskich, **gwarantowałyby przywrócenie odrębnej tożsamości miast i terenów wiejskich**

#### **sprawne uchwalanie dokumentów planistycznych**

- ograniczenie do kilku pozycji zawartości dokumentów planistycznych – znacząco przyspieszyłoby prace planistyczne i urealniło zamiar wprowadzenia takich dokumentów w każdej gminie miejskiej i wiejskiej

#### **sprawne uzyskiwanie zgód budowlanych**

- w większości przypadków inwestycja wymagałaby tylko „zgłoszenia”, **bez prowadzenia długiego i skomplikowanego postępowania z udziałem stron**

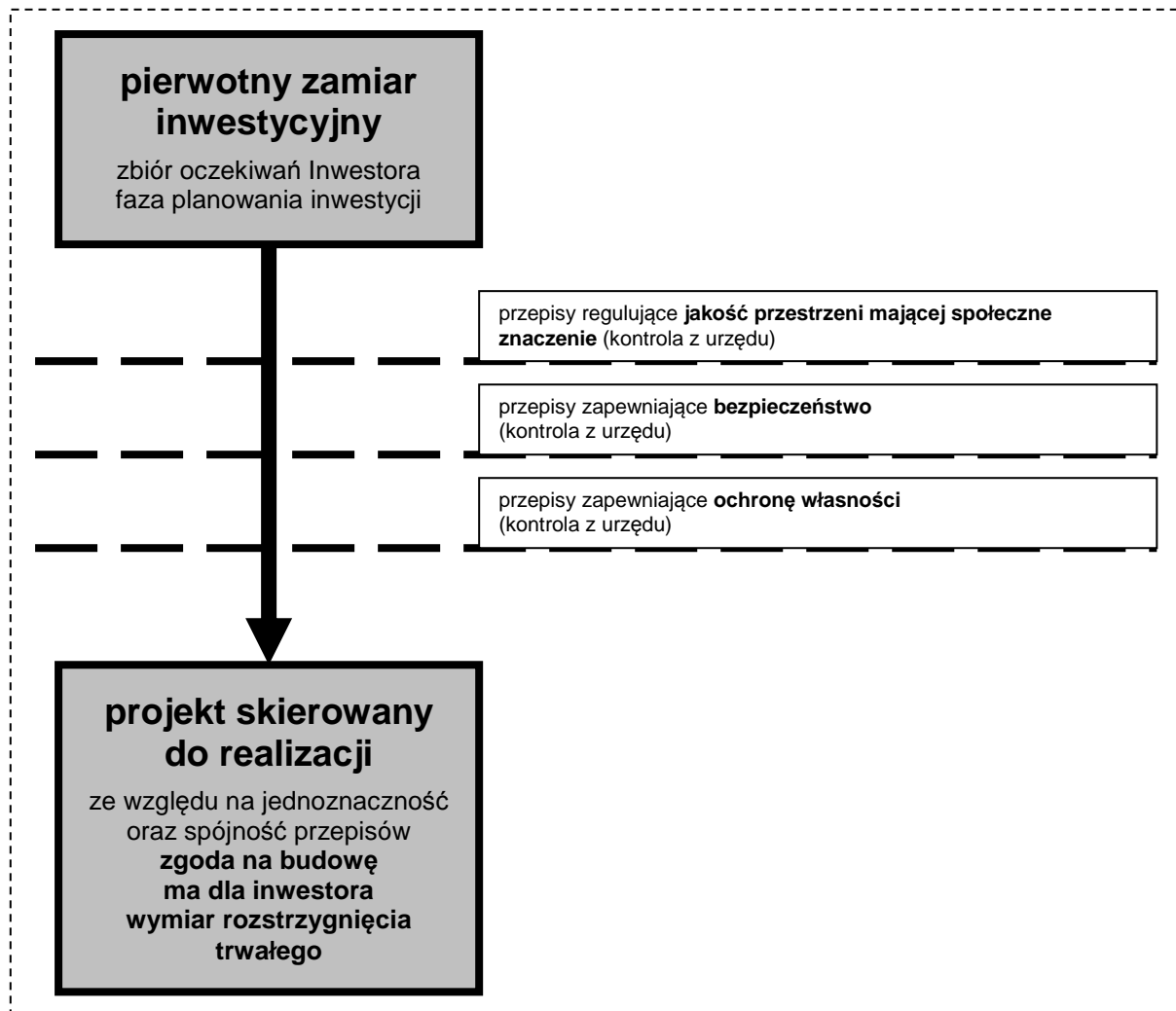
#### **tanie państwo**

- wszystkie procedury byłyby proste, a więc niewymagające dużych środków finansowych po stronie administracji państwowej
- archiwa państwowe przechowywałyby tylko dokumentację istotną, a więc inwentaryzację powykonawczą (dokumentację z naniesionymi zmianami dokonanymi podczas budowy)

#### **swobodę twórczą**

- w większości sytuacji ograniczenia dotyczyłyby jedynie wysokości budynku, formy dachu, odległości obiektu od granicy działki i zasad bezpieczeństwa
- architekci uwolnieni od skomplikowanych procedur, mogliby poświęcić swój czas na pracę twórczą

## Schemat optymalnego systemu prawa inwestycyjnego Założenia Kodeksu planistyczno-budowlanego



### **EFEKT:**

Kodeks planistyczno-budowlany opracowany w oparciu o założenia przedstawione na poprzednich stronach ograniczy zakres regulacji praktycznie do takich zagadnień jak: jakość przestrzeni mającej społeczne znaczenie, bezpieczeństwo oraz ochrona własności.

Ograniczenie zakresu regulacji (pola działania systemu prawnego) **do zagadnień istotnych** i ograniczenie pola kontroli prowadzonej przez administrację publiczną spowoduje:

- skrócenie i uproszczenie procedur administracyjnych
- realne wzmocnienie funkcji ochronnej prawa
- zniesienie zbędnych barier procesu inwestycyjnego
- zwiększenie przewidywalności i trwałości rozstrzygnięć (ograniczone liczebnie przepisy łatwiej uczynić i uspołnić, co pozwala zmniejszyć możliwość powstawania rozbieżnych interpretacji)

**Zagadnienia nie regulowane przepisami** mogłyby być rozstrzygane **zgodnie z potrzebami Inwestora i decyzjami projektanta**

## Rozwiązania tymczasowe

Ze względu na rozliczne wady systemu regulującego procesy inwestycyjne w Polsce, system wymaga kompleksowej nowelizacji.

**Ponieważ przeprowadzenie gruntownych reform wymaga stosunkowo długiego czasu, celowym wydaje się wprowadzenie rozwiązań tymczasowych, usuwających najbardziej „wadliwe” elementy systemu.** Taka „doraźna” korekta dotyczyć powinna szczególnie takich przepisów, które przynoszą najbardziej negatywne skutki.

Analiza wad przepisów prawa prowadzi do wniosku, iż podstawowe problemy koncentrują się wokół niedopowiedzeń systemu odnośnie dopuszczalnych relacji przestrzennych między obiektami (zwłaszcza wysokimi) na sąsiednich działkach oraz odnośnie kryteriów decydujących o pozbawianiu danego terenu prawa do zabudowy, szczególnie wobec nikłej partycypacji społeczeństwa w pracach planistycznych oraz przy braku jawności decyzji wżit. Zagadnienia te można ująć w dwóch punktach.

### 1) Brak racjonalnych przepisów regulujących odległość obiektów budowlanych od granicy działki:

- w sytuacji, w której sąsiednia działka nie jest jeszcze zabudowana
- w sytuacji, w której korzystne byłoby uzależnienie maksymalnej wysokości obiektu od odległości tego obiektu od granicy

Brak odpowiednich przepisów wywołuje negatywne emocje i sąsiedzkie konflikty.

System nie zapewnia właściwej ochrony działek sąsiednich przed uciążliwościami faktycznymi, **ochrona wartości nieruchomości jest niedostateczna**

- Źródłem poczucia zagrożenia u właścicieli nieruchomości stających się „osobami trzecimi” jest niedostateczność przepisów chroniących własność przed uciążliwościami faktycznymi, wynikającymi z realizowanych w sąsiedztwie inwestycji.
- Źródłem poczucia niepewności u właścicieli nieruchomości mającymi zamiar zostać „inwestorami”, jest brak przepisów zapewniających przewidywalność możliwości realizacji planowanych zamierzeń inwestycyjnych.

### 2) Brak racjonalnych przepisów określających kryteria oceny terenu w celu selekcji i kwalifikowania działek jako budowlanych lub pozbawianych prawa do zabudowy

- w sytuacji, w której działki położone są w granicach administracyjnych miast
- w sytuacji, w której działki położone są w granicach gmin wiejskich

Brak odpowiednich przepisów określających kryteria oceny terenu (w sytuacji braku przeciwwskazań kulturowych i przyrodniczych) oraz iluzoryczna partycypacja społeczeństwa w procesie planistycznym jest źródłem konfliktów społecznych, powodując masowy opór przed tak działającymi, systemowymi rozwiązaniami.

Podobnie niejasność przepisów stanowiących podstawę wydawanych decyzji wżit, tworzy atmosferę niedomówień i niepewności. Problem potęguje brak jawności decyzji (decyzje nie są publikowane).

Brak przepisów planistycznych wskazujących, w których sytuacjach tereny prywatne pozbawione by mogły być prawa do zabudowy oraz „uznaniowość” decyzji wżit skutkują: nieprzewidywalnością rozstrzygnięć oraz brakiem zaufania społeczeństwa do organów władzy.

**W związku z powyższym, w trybie szybkiej nowelizacji, przynajmniej te dwie wyżej opisane grupy problemów winny znaleźć rozwiązanie w postaci wprowadzenia nowych, słuszniejszych przepisów prawa.**

Bożena Nieroda