

**Wnioski z analizy obowiązującego systemu prawa
regulującego proces inwestycyjny w Polsce**

Propozycja optymalnego systemu

Założenia merytoryczne i proceduralne
Kodeksu planistyczno-budowlanego

Rozwiązania tymczasowe

Bożena Nieroda

wrzesień 2010 r.

WNIOSKI Z ANALIZY

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 słusznych 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

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

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

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

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

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 wykup) 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

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.

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.

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 racjonalne 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 słusznością trwają dyskusje.

(Do dnia dzisiejszego nie została przyjęta koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, trwają dyskusje nad słusznością 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 obowiązku gminy do wypłat rekompensat właścicielom nieruchomości.**

Wady systemu

Pomimo iż Konstytucja ustala poprawną hierarchiczną budowę systemu oraz pomimo iż Konstytucja zapewnia ochronę słusznym interesom 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:

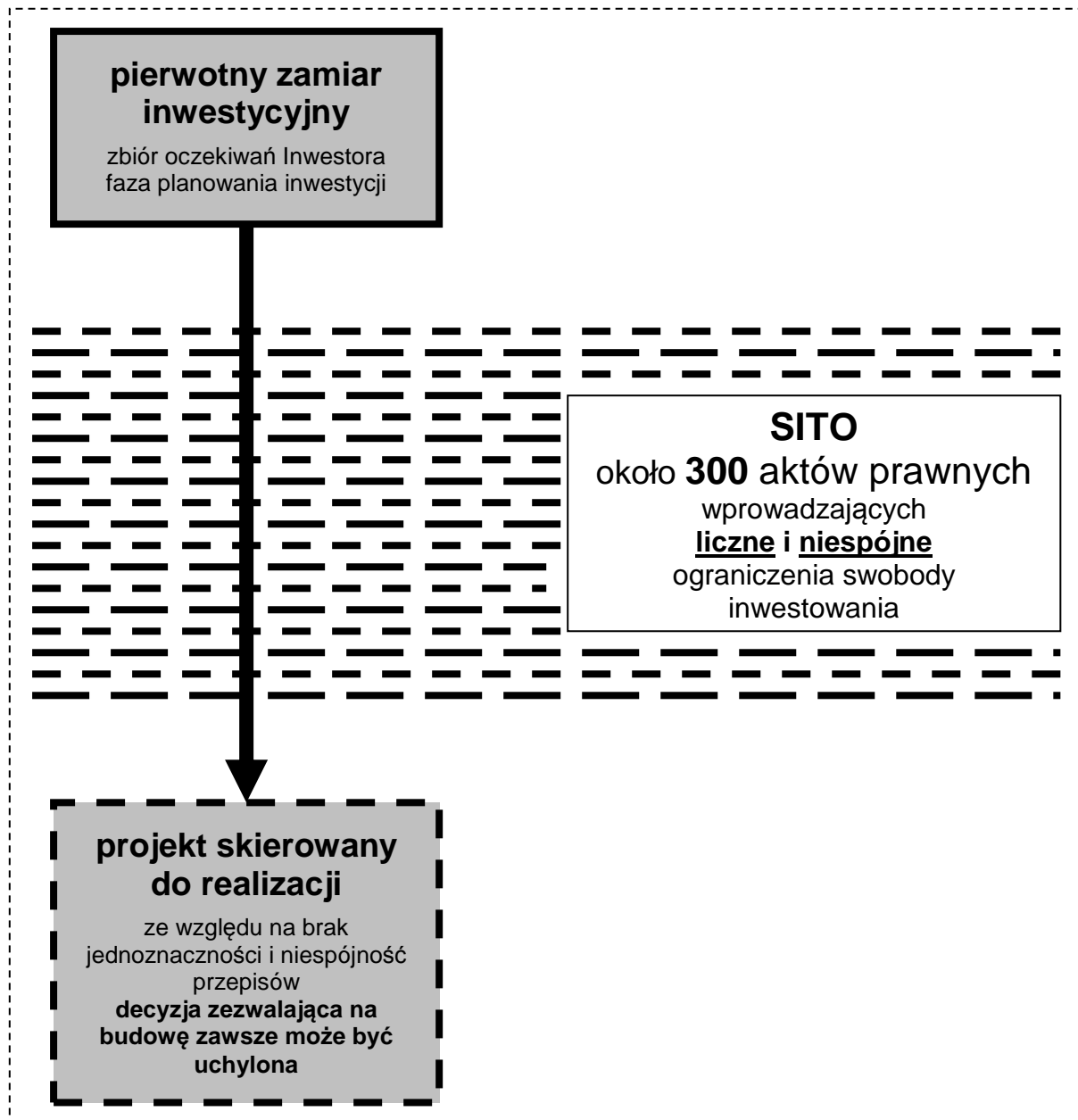
- **akty prawa nie wypełniają dyspozycji Konstytucji**, zwłaszcza w zakresie art. 32.1., art. 64 i art. 22. Konstytucji RP, gwarantujących ochronę własności oraz wolności działalności gospodarczej (**potrzeba ochrony własności jest akcentowana w wielu dokumentach, począwszy od Dekalogu: 7 nie kradnij, 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.

PROPOZYCJA OPTIMALNEGO 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, począwszy 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 wykorzystał 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 ustala w sposób zapewniający w przyszłości koncentrację zabudowy i stopniowe uwalnianie terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej od rozproszonych 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**

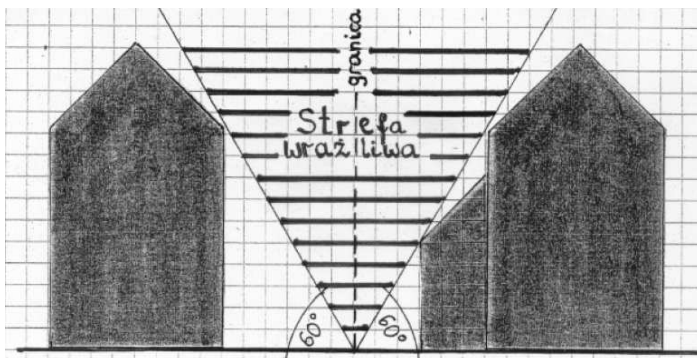
- obiekt usługowy lub przemysłowy winien być lokalizowany w takiej odległości od granicy własności, **aby wytworzony obszar oddziaływania nie wykraczał poza teren własności**, obszar oddziaływania mógłby wykraczać poza teren własności za zgodą stron (umowa cywilno-prawna)
- **zasięg obszaru** oddziaływania 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 **mieszaniowej**

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 innowacyjne
- 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**

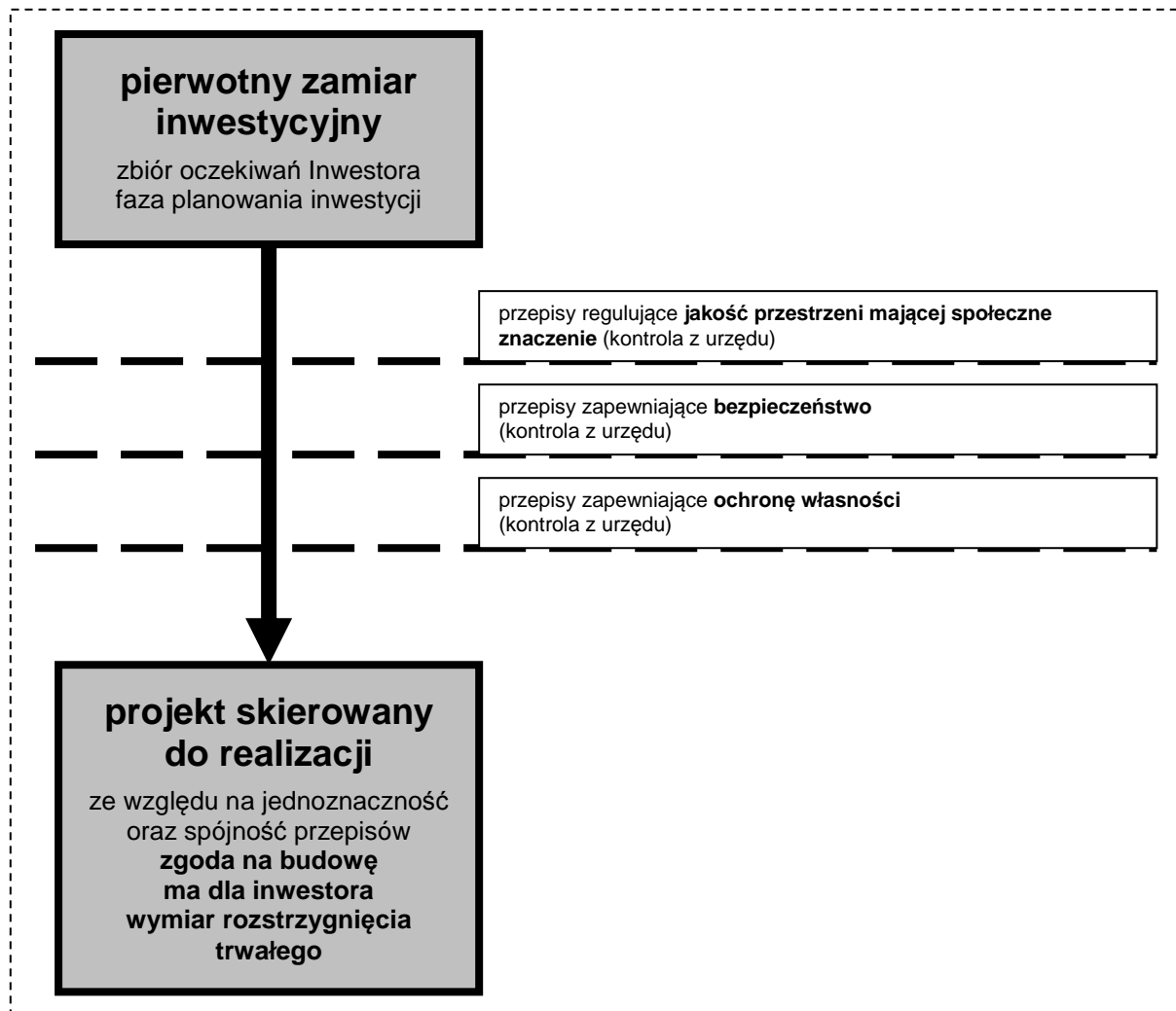
tanie państwo

- 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 w zisz. 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 w zisz, 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 w zisz 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