

Załącznik Nr 2 - 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 poziomu realizacji założeń programowych 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 zmianami, ostatnia zm. Dz. U. 2010. 106. 675)

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w zakresie przepisów regulujących **jakość przestrzeni mającej społeczne znaczenie** – przedstawiona została poniżej.

(dotyczy przestrzeni o istotnym znaczeniu dla ogółu społeczeństwa ze względu na takie walory, które czynią z niej „dobro wspólne” wymagające wspólnej troski i opieki (do dóbr wspólnych można zaliczyć: dobra kultury, środowisko oraz miejsca pracy, obiekty służące nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej)

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu **dóbr kultury**

Ustawa o pl. i z. p. stanowi:

art. 1.2. - w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) **wymagania ładu przestrzennego**, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory **architektoniczne i krajobrazowe**;
- 4) wymagania ochrony **dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej**

art. 2. - ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) "ładzie przestrzennym" - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **dziedzictwa narodowego**

art. 6.1. RP stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do **dóbr kultury**, będącej **źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju**

art. 73. każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury

fragmentu Preambuły:

„my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) **zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtyścioletniego dorobku**”

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa nie określa w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 5 Konstytucji

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 realizuje cele wskazane w art. 6.1. i 73. Konstytucji

Ustawa nie określa w jaki sposób będzie realizowany obowiązek RP do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury oraz zapewniania wolności korzystania z dóbr kultury.

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.

Ponadto:

- 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 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 (a 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, wzmacnia tendencje do inwestowania w sąsiedztwie, co automatycznie zmniejsza liczbę chętnych do budowania na terenach peryferyjnych, oddalonych od zwartych centrów)

Ustawa jw. nie przyczynia się do takiego kształtowania przestrzeni, aby stanowiła ona „dobro kultury”.

Mierny efekt działania ustawy jw. nie wynika z niemożności sterowania jakością rozwiązań przestrzennych za pośrednictwem przepisów prawa. **Przykładem przepisów skutecznych**, realnie wpływających na jakość rozwiązań przestrzennych jest posiadające moc ustawy Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, wskazujące nie tylko cele, ale i sposób w jaki cele te można realizować.

Przepisy ww. Rozporządzenia, przykładowo:

- zapewniały odrębną tożsamość kulturową miejscowości, w tym miast i wsi (przepisy nakazywały uwzględniać wymogi estetyczne wyglądu miejscowości oraz zachowywać odrębny, właściwy danemu osiedlu charakter zabudowania (art. 20), ponadto istniały odrębne przepisy budowlane dla gmin miejskich oraz dla gmin wiejskich)
- zapewniały budowanie przyjaznego mieszkańcom i efektywnego gospodarczo miasta (przepisy nakazywały zadrzewianie ulic i placów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 173) oraz wprowadzanie zwartej miejskiej zabudowy (prawo zabudowy do 75% powierzchni działek a działek narożnych nawet do 100%, art. 176 i art. 177)
- zapewniały pierzeje o wysokości harmonizującej z szerokością ulic (właściwe proporcje dyktował przepis zezwalający na taką wysokość budynków, która nie przekracza szerokości ulicy, w efekcie - im szersza, bardziej reprezentacyjna ulica, tym wyższe przy niej budynki (art. 182), w szczególnych przypadkach, za zgodą władz II instancji, postawienie wyższego budynku (art. 186)

Poniżej treść artykułów Rozporządzenia, o których mowa powyżej:

- art. 20. Przy sporządzaniu planów zabudowania powinny być uwzględnione wymogi estetyczne wyglądu miejscowości i jej części, a odrębny właściwy osiedlu lub części tegoż charakter zabudowania powinien być zachowany, zszpecenia zaś, spowodowane nieunormowanym zabudowaniem, powinny być usuwane.
- art.173. Ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości zadrzewione. (Przepisy dla gmin miejskich)
- art.176. Na każdej działce, z wyjątkiem wypadków, przewidzianych niżej w art. 177, powinna być pozostawiona niezabudowana przestrzeń, wynosząca co najmniej 25% powierzchni całej działki, zapewniająca dostęp powietrza i światła i czyniąca zadość wymogom bezpieczeństwa od ognia. (Przepisy dla gmin miejskich)
- art.177. Działki specjalnie przy placach i ulicach usytuowane, szczególnie działki narożne, mogą być zabudowane całkowicie, o ile wznoszone budynki mają zapewniony dostateczny dostęp powietrza i światła, i o ile względy bezpieczeństwa od ognia nie stoją na przeszkodzie. (Przepisy dla gmin miejskich)
- art.182. Wysokość budynków nie powinna przekraczać od strony ulicy jej szerokości albo odległości pomiędzy linjami zabudowania, gdy te ostatnie ustalone zostały prawomocnym planem zabudowania. Budynki, znajdujące się na rogu ulic różnej szerokości, mogą mieć wysokość, dozwoloną od strony ulicy szerszej, lecz w tej wysokości sięgać mogą w ulicę węższą, mierząc od rogu na odległość, nie przekraczającą półtorakrotnej jej szerokości albo odległości pomiędzy linjami zabudowania tej ulicy.

- Wysokość budynków od strony ulicy mierzy się w połowie długości przedniej ściany frontowej od chodnika do górnej krawędzi gzymsu wieńczącego, albo do podłogi mansardu, w razie zaś, gdy budynek posiada attykę lub szczyt, do górnej krawędzi attyki albo do średniej wysokości szczytu. (Przepisy dla gmin miejskich)
- art.186. W wypadkach, zasługujących na uwzględnienie, szczególnie, gdy wznoszony budynek może przyczynić się do upiększenia ulicy lub placu, władza II-giej instancji może pozwolić na przekroczenie przepisanej wysokości. (Przepisy dla gmin miejskich)

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu środowiska

<p>Ustawa o pl. i z. p. stanowi:</p> <p>art. 1.1. – ustawa określa:</p> <ol style="list-style-type: none">1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. <p>art. 1.2. - w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:</p> <ol style="list-style-type: none">2) walory (...) krajobrazowe;3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; <p>art. 2. - ilekroć w ustawie jest mowa o:</p> <ol style="list-style-type: none">2) "zrównoważonym rozwoju" - należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska <p>- art. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska ilekroć w ustawie jest mowa o:</p> <ol style="list-style-type: none">50) zrównoważonym rozwoju - rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.	<p>Konstytucja stanowi:</p> <p>art. 5. RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju</p>
---	---

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa nie określa w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 5 Konstytucji oraz w art. 1. ustawy - dotyczące „zrównoważonego rozwoju”

Ustawa nie wskazuje w jaki sposób przy wykorzystaniu mechanizmów planowania przestrzennego, należy realizować zasady zrównoważonego rozwoju

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 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 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

Ustawa jw. wprawdzie posługuje się pojęciem „zrównoważony rozwój”, jednakże nie przyczynia się bezpośrednio do takiego kształtowania przestrzeni, aby zrównoważony rozwój zapewnić.

Mierny efekt działania ustawy jw. nie wynika z niemożności sterowania jakością rozwiązań przestrzennych za pośrednictwem przepisów prawa. **Przykładem przepisów skutecznych**, realnie wpływających na jakość rozwiązań przestrzennych jest posiadające moc ustawy Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, wskazujące nie tylko cele, ale i sposób w jaki cele te można realizować.

Przepisy ww. Rozporządzenia, przykładowo:

- zapewniały wszystkim mieszkańcom codzienny kontakt z zielenią (przepisy nakazywały zadrzewianie ulic i placów przeznaczonych do użytku publicznego (art. 173) oraz nakazywały wprowadzanie ogródków w przestrzeni pomiędzy budynkami frontowymi a drogą (art. 226)
- wprowadzały racjonalne zasady ochrony krajobrazu (przepisy wprowadzały ochronę krajobrazu poprzez zakazy pozwoleń na budowę, przebudowę lub zmianę budynków - w sytuacji w której działania budowlane powodowałyby zeszpecenie krajobrazu; restrykcje stosowane były tylko w sytuacji, w których dałoby się uniknąć zeszpecenia krajobrazu przez wybór innego miejsca lub przez inne ukształtowanie budynku (art. 337)

Poniżej treść artykułów Rozporządzenia, o których mowa powyżej:

- art.173. Ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości zadrzewione. (Przepis dla gmin miejskich)
- art. 266. Przestrzeń pomiędzy budynkami frontowymi a drogą nie może być użyta na podrzędne budynki gospodarskie, lecz powinna być zużytkowana na ogródki. Ogródki przed domami powinny być odpowiednio odgraniczone od ulicy. W wypadkach, zasługujących na uwzględnienie, właściwa władza może zwolnić od obowiązku urządzania ogródków. (Przepis dla gmin wiejskich)
- art. 337. W miejscowościach, w których krajobraz zasługuje na ochronę, właściwa władza może odmówić pozwolenia na budowę, przebudowę lub zmianę budynków, o ileby te roboty spowodowały zeszpecenie krajobrazu, a dałoby się tego uniknąć przez wybór innego miejsca lub też przez inne ukształtowanie budynku, albo jego części. Określenie miejscowości, w których ma być stosowany przepis tego artykułu, przysługuje właściwemu wojewodzie.

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematyki miejsc pracy oraz obiektów służących nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej

Ustawa o pl. i z. p. stanowi:

- art. 1.2. - w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:
- 5) ochrony **zdrowia** oraz **bezpieczeństwa** ludzi i mienia
 - 9) potrzeby **interesu publicznego**
- art. 2. - ilekroć w ustawie jest mowa o: 4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym

Konstytucja stanowi:

- art. 66.1. każdy ma prawo do **bezpiecznych i higienicznych warunków pracy**
- art. 70.1. każdy ma prawo do **nauki**
- art. 68.2. władze publiczne zapewniają równy **dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej**
- art. 68.5. władze publiczne popierają rozwój **kultury fizycznej**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie określa w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 66.1., art. 70.1, art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji.**

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

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

Ustawa jw. nie przyczynia się do kształtowania przestrzeni zapewniającej: łatwy dostęp do obiektów służących nauczaniu, ochronie zdrowia, rozwojowi kultury fizycznej oraz bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu obronności i bezpieczeństwa Państwa

Ustawa o pl. i z. p. stanowi:

art. 1.2. - w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

8) **potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa**

art. 2. - ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) „**teren zamknięty**” – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt. 9 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne - art. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne

ilekroć w ustawie jest mowa o:

9) terenach zamkniętych - rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych

art. 4.3. - stanowi, iż w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych; w strefach ochronnych ustala się **ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy**

art. 16.3. stanowi, iż określony będzie w drodze rozporządzenia sposób uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb **obronności i bezpieczeństwa państwa**

art. 51.1. pkt. 3 stanowi, iż w sprawach ustalenia lokalizacji celu publicznego decyzje dla w odniesieniu do inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wydaje wojewoda

art. 60.3. stanowi, iż decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda

art. 36. 1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się **niemożliwe bądź istotnie ograniczone**, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo

2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, **wartość nieruchomości uległa obniżeniu**, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium**

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

Istotną wadą ustawy jw. jest natomiast 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 objęcie 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 spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu szeroko rozumianego bezpieczeństwa

Ustawa o pl. i z. p. stanowi:

art. 1.2. - w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:
5) wymagania **ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi i mienia**, a także **potrzeby osób niepełnosprawnych**
10) potrzeby w zakresie rozwoju **infrastruktury** technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP zapewnia **bezpieczeństwo obywateli**
art. 38 RP zapewnia każdemu człowiekowi prawną **ochronę życia**
art. 68.1. każdy ma prawo do **ochrony zdrowia**
art. 68.4. władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i **zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska**
art. 69. **osobom niepełnosprawnym** władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej
art. 74.1. władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą **bezpieczeństwo ekologiczne** współczesnemu i przyszłym pokoleniom
art. 75.1.,2. - władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, **wspierają rozwój budownictwa socjalnego** oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.
art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców **przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa nie określa w jaki konkretnie sposób realizuje cele wskazane w art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76 Konstytucji.

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.

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

Ustawa nie określa w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 75.1.,2. 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.

Ustawa nie określa w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 69. 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.

Ustawa jw. nie przyczynia się do takiego kształtowania przestrzeni, które zapewnia szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

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

Ustawa o pl. i z. p. stanowi:

art. 1.2. - w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 6) **walory ekonomiczne przestrzeni**
- 7) **prawo własności**
- 9) **potrzeby interesu publicznego**

art. 2. - ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 4) "interesie publicznym" - należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym
- 17) "walorach ekonomicznych przestrzeni" - należy przez to rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych

art. 4. 1. **Ustalenie** przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

art. 6. 1. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, **sposób wykonywania prawa własności nieruchomości**.

2. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich;
- 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

art. 36. 1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się **niemożliwe bądź istotnie ograniczone**, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, **wartość nieruchomości uległa obniżeniu**, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Konstytucja stanowi:

art. 21. RP **chroni własność** i prawo dziedziczenia; **wywłaszczenie** jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem

art. 64.3. własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności

art. 73. każdemu zapewnia się **wolność twórczości artystycznej**

art. 47. każdy ma prawo do **ochrony prawnej życia prywatnego**

art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **prywatności**, (...) zakres tej ochrony określa ustawa

art. 31.2. każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych; nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje

art. 22. ograniczenie wolności **działalności gospodarczej** jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny

art. 31.3. **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.

fragment Preambuły: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) **zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku**”

fragment Preambuły: my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł

Przykazanie 7. Dekalogu:

nie kradnij

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa nie określa w jaki sposób przyczynia się do ochrony własności, o czym stanowią art. 21. i art. 64.3. Konstytucji.

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.

Wagę zagadnień ochrony własności potwierdza Konstytucja, poświęcająca tej kwestii aż kilka artykułów.

Procedury planistyczne wprowadzone ustawą zakładają że:

- 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)
- projekty planów miejscowych obejmujących tereny prywatne sporządza organ lokalnej władzy: wójt, burmistrz albo prezydent miasta
- 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 jednym właścicielom 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 o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zakładają, że:

- określanie sposobów zagospodarowania i zabudowy terenu odbywa się na wniosek inwestora (np. właściciela nieruchomości), zawsze za wiedzą właściciela nieruchomości
- wydający decyzje wójt, burmistrz lub prezydent, chociaż kierować się musi konkretnym kryterium „kontynuacji funkcji i formy”, to w praktyce również ogranicza prawa właścicielskie

Ustawa jw. w problematyczny sposób traktuje kwestie rekompensat finansowych i **nie przewiduje procedur rekompensowania strat** w sytuacji, w której plan miejscowy ustala na niezabudowanych prywatnych terenach np. rolniczych, nadal tereny **formalnie o takim samym przeznaczeniu** - zakazując zabudowy tychże terenów, a rzeczywistą przyczyną takich ustaleń jest chęć ochrony wartości kulturowych lub przyrodniczych.

Chociaż teoretycznie sposób użytkowania niezabudowanych terenów – nie zostaje zmieniony, to takie 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.

Ustawa nie uwzględnia kryteriów wskazanych w art. 31.3. Konstytucji.

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 nie wprowadza konstytucyjnych kryteriów, tj. nie ustala, iż plan miejscowy może wprowadzić ograniczenia w przeznaczeniu terenów 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 i zagospodarowania terenu ograniczając możliwość swobodnego korzystania z własności nieruchomości czynią to 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 uwzględnia dyspozycji zawartych w Preambule Konstytucji.

Preambuła słowami „zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtyślatniego dorobku” zwraca uwagę na kwestie dorobku kulturowego, który jesteśmy zobowiązani przekazać przyszłym pokoleniom, a niewątpliwie takim dorobkiem kulturowym jest „szacunek do ziemi”, która dla Polaków posiada znaczącą wartość nie tylko materialną, ale i symboliczną.

Szacunek do ziemi oraz prawo do jej posiadania i swobodnego dysponowania jest wartością kulturową. Wartość ta nie jest odpowiednio akcentowana w ustawie.

Ponadto – Preambuła słowami „zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł” odwołuje się do wartości stojących u podstaw europejskiej cywilizacji, a jedną z takich wartości jest prawo do własności, które zapewniane było przykazaniem 7 Dekalogu – nie kradnij.

Konstytucja eksponuje polskie i europejskie wartości kulturowe (prawa obywatelskie, w tym prawo do własności prywatnej) oraz zasadę **pomocniczości** (tyle władzy, na ile to konieczne, tyle wolności, na ile to możliwe) oraz "tyle państwa, na ile to konieczne, tyle społeczeństwa, na ile to możliwe)

Ideologia Konstytucji stoi w opozycji do ideologii systemów totalitarnych, która to ideologia przyznaje „władzy” rozległe uprawnienia, w tym do podejmowania arbitralnych decyzji.

Ustawa nie określa w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 22. Konstytucji.

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 w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 47 i art. 76. Konstytucji.

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 w jaki sposób realizuje cele wskazane w art. 73. Konstytucji.

Ustawa nie określa jakie winny być ustalone sposoby zagospodarowania terenu i warunki zabudowy terenu, aby realizowana zabudowa zapewniała „**wolność twórczości artystycznej**”, w tym architektonicznej.

Ustawa jw. nie przyczynia się do takiego kształtowania przestrzeni, które zapewnia właściwą ochronę własności nieruchomości oraz wolność działalności gospodarczej.

Mierny efekt działania ustawy jw. nie wynika z niemożności sterowania jakością rozwiązań przestrzennych za pośrednictwem przepisów prawa. **Przykładem przepisów skutecznych**, realnie wpływających na jakość rozwiązań przestrzennych jest posiadające moc ustawy Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli, wskazujące nie tylko cele, ale i sposób w jaki cele te można realizować.

Przepisy ww. Rozporządzenia, przykładowo:

- wprowadzały zasadę umożliwiającą likwidację niewielkich gminnych nieużytków (gminne skrawki gruntu położone pomiędzy linią regulacyjną a działkami prywatnymi obowiązani byli nabywać właściciele prywatnych działek, ale tylko w takich sytuacjach, kiedy zamierzają podjąć działania budowlane na swoich posesjach, a więc wówczas, kiedy posiadają odpowiednie środki finansowe (art. 45.)
- zapewniały ochronę sąsiednich działek oraz możliwość ich ekonomicznego wykorzystania (przepisy różnicowały miejską i wiejską zabudowę i ustalały, że w gminach miejskich budynki powinny być wznoszone bezpośrednio przy granicy działki albo w odległości co najmniej 3 metrów od granicy (art. 178.), natomiast w gminach wiejskich (art. 277) budynki powinny być wznoszone co najmniej w odległości od granic: 6m (nieogniotrwałe), 4m (ogniotrwałe z otworami od strony granicy), 3m (ogniotrwałe nie posiadające od strony granicy otworów), z dopuszczeniem budowy w granicy (art. 278).

- ustalały zasady urządzania ulic i dróg do użytku publicznego na działkach prywatnych (w sytuacji w której gmina nie przystąpiła do urządzenia ulic lub dróg, pomimo iż taka potrzeba wynika z planu, właściciele działek mogli urządzić ulice i drogi do użytku publicznego na koszt własny (art. 64.), natomiast po obudowaniu ulic i dróg budynkami w zakresie ustalonym przepisem, gmina miała obowiązek przejąć drogę (art. 66.) i zwrócić koszty osobom, które je poniosły (art. 67.)
- wprowadzały możliwość ustanawiania odpowiednich służebności (w sytuacji przeprowadzania scaleń, przepisy wprowadzały możliwość ustanawiania odpowiednich służebności, jak wspólne użytkowanie podwórz, prawo widoku i światła (art. 81.)

Poniżej treść artykułów Rozporządzenia, o których mowa powyżej:

- art. 45. W wypadkach, gdy pomiędzy prawomocną linią regulacyjną a działkami prywatnymi znajdują się nienadające się do zabudowania skrawki gruntu, stanowiące własność gminy lub nabyte przez gminę, właściciele poszczególnych działek przed przystąpieniem do nowej budowy, lub powiększenia budynku przy odnośnej ulicy, obowiązani są nabyć od gminy, gmina zaś obowiązana jest im sprzedać grunty znajdujące się pomiędzy linią regulacyjną, a temi działkami.
- art. 178. Budynki powinny być wznoszone bezpośrednio przy granicy działki, albo w odległości co najmniej trzech metrów od granicy. (Przepis dla gmin miejskich)
- art. 277. Nowe budynki powinny być wznoszone z zachowaniem co najmniej niżej podanych odległości od granic sąsiadów:
 - a) budynki nieogniotrwałe - 6 metrów,
 - b) budynki ogniotrwałe, posiadające od strony granicy otwory, prowadzące do pomieszczeń, przeznaczonych na pobyt ludzi, - 4 metrów,
 - c) budynki ogniotrwałe, nie posiadające od strony granicy otworów, wspomnianych w punkcie b), - 3 metrów.
 Przepisy ustępu pierwszego nie będą stosowane w wypadkach, gdy jest prawnie zapewnione niezabudowanie przyległej działki do odległości, wymaganych dla poszczególnych rodzajów budynków w myśl artykułów 279 i 280. (...) (Przepis dla gmin wiejskich)
- art. 278. W wypadkach, gdy znacznie rozmiary poszczególnych działek stoją na przeszkodzie zachowaniu odległości, wymienionych w artykule 277, budynki mogą być wznoszone bezpośrednio przy granicy sąsiadów pod następującymi warunkami:
 - a) o ile budynki są wznoszone jednocześnie przez właścicieli przyległych działek, mogą być zbudowane jako bliźniacze i mają być uważane za jedną całość;
 - b) o ile budynki nie są wznoszone jednocześnie przez właścicieli przyległych działek, budynek, wznoszony przy granicy, powinien posiadać pokrycie ogniotrwałe i powinien być zaopatrzony od strony granicy w mur ogniochronny bez otworów i próżni (...). (Przepis dla gmin wiejskich)
- 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. 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. (...)
- art. 67. Rzeczywiste koszty urządzenia ulic i dróg, obejmujące również wartość gruntów użytych pod założenie tych ulic i dróg, po odtrąceniu - 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.
- art. 81. W wypadkach, gdy to jest konieczne dla przeprowadzenia scaleń (art. 78 ustęp 3), mogą być ustanowione odpowiednie służebności, jak wspólne użytkowanie podwórz, prawo widoku i światła i t. p.

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 z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

(Dz. U. 2010.07.17 ze zmianami, ostatnia zm. Dz. U. 2010. 106. 675)

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w zakresie przepisów regulujących jakość **przestrzeni mającej społeczne znaczenie** – przedstawiona została poniżej.

(dotyczy przestrzeni o istotnym znaczeniu dla ogółu społeczeństwa ze względu na takie walory, które czynią z niej „dobro wspólne” wymagające wspólnej troski i opieki (do dóbr wspólnych można zaliczyć: dobra kultury, środowisko oraz miejsca pracy, obiekty służące nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej)

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu **dóbr kultury**

Ustawa Prawo budowlane stanowi:

art. 2.2. Przepisy ustawy nie naruszają **przepisów odrębnych**, a w szczególności:

3) o **ochronie zabytków i opiece nad zabytkami** - w odniesieniu do obiektów i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów i obszarów objętych ochroną konserwatorską na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

art. 5.1. 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**: 7) **ochronę obiektów** wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską

art. 35.1. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy **organ sprawdza**:

1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** albo **decyzji** o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu (...)

2) **zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu** z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi

3) **kompletność** projektu budowlanego i **posiadanie** wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń (...) a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7;

4) **wykonanie** - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także **sprawdzenie projektu** - przez osobę posiadającą wymagane **uprawnienia budowlane** i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12. 7.

art. 39.1. Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do **rejestru zabytków** lub na **obszarze wpisanym do rejestru zabytków** wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

2. Pozwolenie na **rozbiorę** obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków może być wydane po uzyskaniu decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków (...) o skreśleniu tego obiektu z rejestru zabytków.

3. W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w **gminnej ewidencji zabytków**, pozwolenie na budowę lub rozbiorę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **dziedzictwa narodowego**

art. 6.1. RP stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do **dóbr kultury**, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju

art. 73. każdemu zapewnia się **wolność korzystania z dóbr kultury**

fragmentu Preambuły:
„my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtyślatniego dorobku”

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie zawiera odniesień do art. 5., art. 6.1., art. 73. i Preambuły Konstytucji.**

Ustawa nie porusza zagadnień „dziedzictwa narodowego” oraz wolności korzystania i dostępu do dóbr kultury, 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 wizer 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 spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu środowiska

Ustawa Prawo budowlane stanowi:

- art. 5.1. 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: 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących: d) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz **ochrony środowiska**
- art. 35.1. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:
- 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także **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
 - 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi
 - 3) kompletność projektu budowlanego i **posiadanie** wymaganych **opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń** oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7;
 - 4) **wykonanie** - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także **sprawdzenie projektu** - przez osobę posiadającą wymagane **uprawnienia budowlane** i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu - lub jego sprawdzenia - zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7.
- art. 32.1. **Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę** obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim: 1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami 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

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą **zrównoważonego rozwoju**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie odnosi się do pojęcia „zrównoważony rozwój” (art. 5 Konstytucji).**

Ustawa nie posługuje się pojęciem „zrównoważony rozwój” przy określaniu wymagań, jakie winien spełniać projekt budowlany.

Ustawa w sprawach środowiska odwołuje się do zasad wiedzy technicznej (powierając sporządzanie projektu **osobom o stosownych kwalifikacjach**) oraz do ustaw regulujących zagadnienia środowiskowe.

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 uchyleniem 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 spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematyki miejsc pracy oraz obiektów służących nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej

Ustawa Prawo budowlane stanowi:

- art. 5.1. 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:
5) warunki bezpieczeństwa i higieny pracy
- art. 35.1. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:
(przepis jak w tabeli wyżej)

Konstytucja stanowi:

- art. 66.1. każdy ma prawo do **bezpiecznych i higienicznych warunków pracy**
- art. 70.1. każdy ma prawo do **nauki**
- art. 68.2. władze publiczne zapewniają równy **dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej**
- art. 68.5. władze publiczne popierają rozwój **kultury fizycznej**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie zawiera odniesień do art. 70.1, art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji, natomiast porusza kwestię bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 66.1.).**

Ustawa nie zawiera przepisów, które określałyby specjalne wymagania dotyczące projektowania obiektów służących nauce, opiece zdrowotnej oraz rozwojowi kultury fizycznej, natomiast zajmuje się kwestią zapewniania warunków bezpieczeństwa i higieny pracy.

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 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.

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa

Ustawa Prawo budowlane stanowi:

- art. 5.1. 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:
6) ochronę ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej;
- art. 35.1. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:
(przepis jak w tabeli wyżej)
- art. 38.3. 3. Właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego na **terenie zamkniętym** niezbędnym na cele obronności lub bezpieczeństwa państwa może wyrazić zgodę, aby zatwierdzony projekt budowlany, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę zawierające informacje niejawne przechowywane były przez użytkownika obiektu budowlanego.

Konstytucja stanowi:

- art. 5. RP strzeże **niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium**

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

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu bezpieczeństwa

Ustawa Prawo budowlane stanowi:

- art. 5.1. 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:
- 1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących:
 - a) **bezpieczeństwa konstrukcji**,
 - b) **bezpieczeństwa pożarowego**,
 - c) **bezpieczeństwa użytkowania**,
 - e) **ochrony przed hałasem i drganiami**,
 - f) odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz **racjonalizacji użytkowania energii**;
 - 4) niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez **osoby niepełnosprawne**, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich;
- art. 35.1. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy **organ sprawdza**: (przepis jak w tabeli wyżej)
- art. 56.1. Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na **użytkowanie obiektu** budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy:
- 1) (uchylony),
 - 2) Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
 - 3) Państwowej Inspekcji Pracy,
 - 4) Państwowej Straży Pożarnej
- o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym.

Konstytucja stanowi:

- art. 5. RP zapewnia **bezpieczeństwo obywateli**
- art. 38 RP zapewnia każdemu człowiekowi prawną **ochronę życia**
- art. 68.1. każdy ma prawo do **ochrony zdrowia**
- art. 68.4. władze publiczne są obowiązane (...) i zapobiegania negatywnym dla **zdrowia** skutkom degradacji **środowiska**
- art. 69. **osobom niepełnosprawnym** władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej
- art. 74.1. władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą **bezpieczeństwo ekologiczne** współczesnemu i przyszłym pokoleniom
- art. 75.1.,2. - władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą **zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych** obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, **wspierają rozwój budownictwa socjalnego** oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (...).
- art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **zdrowiu**, prywatności i **bezpieczeństwu**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa nie zawiera odniesień do art. 75.1, 2. Konstytucji.

Ustawa nie porusza tematyki takiego budownictwa, które zapewniałoby bezpieczeństwo socjalne.

Ustawa nawiązuje do art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 69., art. 74.1. Konstytucji.

Ustawa zawiera przepisy związane z tematyką bezpieczeństwa, w tym ekologicznego oraz ochrony życia i zdrowia a także wspierania osób niepełnosprawnych.

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 wziął 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.

Niestety 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 spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu własności, w tym wolności działalności gospodarczej

Ustawa Prawo budowlane stanowi:

- art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:
20) **obszarze oddziaływania obiektu** - należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem **ograniczenia** w zagospodarowaniu tego terenu
- art. 4. Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, **jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością** na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.
- art. 5.1. 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:**
8) **odpowiednie usytuowanie** na działce budowlanej;
9) **poszanowanie**, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, **uzasadnionych interesów osób trzecich**, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej;
- art. 32.4. **Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:** 2) złożył oświadczenie (...) o posiadanych **prawie do dysponowania nieruchomością** na cele budowlane.
- art. 34.3. Projekt budowlany powinien zawierać:
1) **projekt zagospodarowania działki lub terenu**, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych (...) ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, **w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;**

Konstytucja stanowi:

- art. 21. RP **chroni własność** i prawo dziedziczenia; **wywłaszczenie** jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem
- art. 64.3. własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności
- art. 73. każdemu zapewnia się **wolność twórczości artystycznej**
- art. 47. każdy ma prawo do ochrony prawnej **życia prywatnego**
- art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **prywatności**, (...) zakres tej ochrony określa ustawa
- art. 31.2. każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych; nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje
- art. 22. ograniczenie wolności **działalności gospodarczej** jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny
- art. 31.3. **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.
- fragmentu Preambuły: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) **zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadstuletniego dorobku**”
- fragment Preambuły: my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł
- Przykazanie 7. Dekalogu:
nie kradnij

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa nie odnosi się do art. 22., art. 47., art. 73. i art. 76. (w zakresie prywatności) Konstytucji.

Ustawa nie rozstrzyga samodzielnie o działalności gospodarczej ani nie porusza tematu ochrony przed działaniami zagrażającymi prywatności oraz zagadnień wolności twórczości artystycznej.

Brak przepisów zapewniających ochronę przed działaniami zagrażającymi **prywatności** dotyka budownictwa mieszkaniowego 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 zbliżeniu do niskich jednorodzinnych, powodując nadmierny „wgląd” w tereny prywatne.

Brak natomiast ustawowych regulacji dotyczących zagadnień 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 częściowo realizuje postulaty art. 21. i art. 64.3. 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.

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.

Niestety ustawa Prawo budowlane zawiera przepisy zapewniające 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).

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 przyszlą 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 oprotestowują 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 w sposób określony w przepisach oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, 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 przykładowo wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę budynku zbliżonego do 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 **zbyt 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 już inwestycje mogą zostać uznane za niezgodne z przepisami prawa.

Ponadto prawa 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 utrzymania pełnej wartości nieruchomości w sytuacji, w której w sąsiedztwie realizowana jest 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:

Analiza ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - w kontekście ustaleń wskazanych w Konstytucji każe stwierdzić, 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

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

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w zakresie przepisów regulujących jakość przestrzeni mającej społeczne znaczenie – przedstawiona została poniżej.

(dotyczy przestrzeni o istotnym znaczeniu dla ogółu społeczeństwa ze względu na takie walory, które czynią z niej „dobro wspólne” wymagające wspólnej troski i opieki (do dóbr wspólnych można zaliczyć: dobra kultury, środowisko oraz miejsca pracy, obiekty służące nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej)

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu dóbr kultury

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi:

art. 4. Ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu:

- 1) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
- 2) zapobieganie zagrożeniom (...) uszczerbek dla wartości zabytków;
- 3) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- 4) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu (...) zabytków za granicę;
- 5) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- 6) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

art. 5. Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na **zapewnieniu warunków:**

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- 5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

art. 30. 1. Właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego bądź nieruchomości o cechach zabytku **jest obowiązany udostępnić** ten zabytek bądź nieruchomość wykonawcy badań w celu ich przeprowadzenia.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **dziedzictwa narodowego**

art. 6.1. RP stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju

art. 73. każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury

fragmentu Preambuły:

„my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtyścioletniego dorobku”

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie zawiera wprost odniesień do art. 5. Konstytucji, jednakże przyczynia się do realizacji art. 6.1. i art. 73. oraz postulatów Preambuły.**

Ustawa nie porusza zagadnień „dziedzictwa narodowego”, nie definiuje pojęcia „dziedzictwo narodowe”. **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.

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu środowiska

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi:

art. 3. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 14) **krajobraz kulturowy** - przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze;
- 15) **otoczenie** - teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą **zrównoważonego rozwoju**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie odnosi się wprost do pojęcia „zrównoważony rozwój” (art. 5 Konstytucji).**

Ustawa nie posługuje się pojęciem „zrównoważony rozwój”, jednakże pomimo iż temat środowiska jest marginalny dla zagadnienia ochrony zabytków, ustawa definiuje pojęcie „krajobraz kulturowy” oraz „otoczenie” zabytku.

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematyki miejsc pracy oraz obiektów służących nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej

Konstytucja stanowi:

art. 66.1. każdy ma prawo do **bezpiecznych i higienicznych warunków pracy**

art. 70.1. każdy ma prawo do **nauki**

art. 68.2. władze publiczne zapewniają równy **dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej**

art. 68.5. władze publiczne popierają rozwój **kultury fizycznej**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie zawiera znaczących odniesień do art. 66.1., art. 70.1, art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji.**

Ustawa nie zawiera przepisów, które określałyby specjalne wymagania dotyczące projektowania obiektów służących nauce, opiece zdrowotnej oraz rozwojowi kultury fizycznej, ustawa nie zajmuje się także kwestią zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium**

Specyfika tematu powoduje, że w niniejszym opracowaniu **nie jest możliwa ocena ustawy jw. w zakresie spójność z art. 5. Konstytucji.**

Analiza spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu bezpieczeństwa

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP zapewnia **bezpieczeństwo obywateli**

art. 38 RP zapewnia każdemu człowiekowi prawną **ochronę życia**

art. 68.1. każdy ma prawo do **ochrony zdrowia**

art. 68.4. władze publiczne są obowiązane (...) i zapobiegania negatywnym dla **zdrowia** skutkom degradacji **środowiska**

art. 69. **osobom niepełnosprawnym** władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej

art. 74.1. władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą **bezpieczeństwo ekologiczne** współczesnemu i przyszłym pokoleniom

art. 75.1.,2. - władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą **zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych** obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, **wspierają rozwój budownictwa socjalnego** oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (...).

art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie zawiera znaczących odniesień do art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 69., art. 74.1., art. 75.1, 2., art. 76. Konstytucji.**

Ustawa nie zawiera przepisów, które określałyby specjalne wymagania dotyczące bezpieczeństwa działań inwestycyjnych w obiektach i obszarach zabytkowych.

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

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi:

art. 17. 1. Na terenie parku kulturowego lub jego części mogą być ustanowione zakazy i ograniczenia dotyczące:

1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej;

2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych;

3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem (...)

4) składowania lub magazynowania odpadów.

2. **W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości** na skutek ustanowienia zakazów i ograniczeń, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131-134 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska

art. 73. Osoba fizyczna, jednostka samorządu terytorialnego lub inna jednostka organizacyjna, będąca właścicielem bądź posiadaczem zabytku wpisanego do rejestru albo posiadająca taki zabytek w trwałym zarządzie, **może ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku.**

ustawa Prawo ochrony środowiska

art. 131. 1. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania; decyzja jest niezaskarżalna.

2. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia jej decyzji, o której mowa w ust. 1, wnieść powództwo do sądu powszechnego. (...)

art. 132. Do żądania wykupu nieruchomości w przypadkach ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 130 ust. 1, stosuje się odpowiednio zasady i tryb określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.⁷⁾).

Konstytucja stanowi:

art. 21. RP **chroni własność** i prawo dziedziczenia; **wywłaszczenie** jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem

art. 64.3. własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności

art. 73. każdemu zapewnia się **wolność twórczości artystycznej**

art. 47. każdy ma prawo do ochrony prawnej **życia prywatnego**

art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **prywatności**, (...) zakres tej ochrony określa ustawa

art. 31.2. każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych; nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje

art. 22. ograniczenie wolności **działalności gospodarczej** jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny

art. 31.3. **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.

fragmentu Preambuły: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) **zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku**”

fragment Preambuły: my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł

Przykazanie 7. Dekalogu -**nie kradnij**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustawy jw. wynika, iż **ustawa nie zawiera odniesień do art. 73., art. 47. i art. 76. w zakresie prywatności, natomiast reguluje zagadnienia wskazane w art. 21., art. 64.3. i art.22. Konstytucji.**

Przepisy ustawy nie rozstrzygają o granicach wolności twórczości artystycznej ani o działaniach zagrażających prywatności.

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).

Ustawa ustala także, 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 zmianami, ostatnia zm. Dz. U. 2009.215.1664)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. **o ochronie przyrody**

(Dz. U. 09.151.1220. ze zmianami, ostatnia zm. Dz. U. 2010.76.489)

Analiza spójności ustaw jw. z Konstytucją w zakresie przepisów regulujących jakość **przestrzeni mającej społeczne znaczenie** – przedstawiona została poniżej.

(dotyczy przestrzeni o istotnym znaczeniu dla ogółu społeczeństwa ze względu na takie walory, które czynią z niej „dobro wspólne” wymagające wspólnej troski i opieki (do dóbr wspólnych można zaliczyć: dobra kultury, środowisko oraz miejsca pracy, obiekty służące nauczaniu, opiece zdrowotnej i kulturze fizycznej)

Analiza spójności ustaw jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu **dóbr kultury**

Ustawy regulujące kwestie ochrony środowiska, w tym przyrody - stanowią:

ustawa Prawo ochrony środowiska:

art. 73. 2. Linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym:

1) **ochronę walorów krajobrazowych;**

ustawa o ochronie przyrody:

art. 1. Ustawa określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz **krajobrazu.**

art. 2. 2. Celem ochrony przyrody jest: 5) **ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;**

art. 5. Użyte w ustawie określenia oznaczają:

8) **ochrona krajobrazowa - zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu:**

21) **tereny zieleni** - tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące **funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe**, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym;

23) **walory krajobrazowe - wartości ekologiczne, estetyczne lub kulturowe** obszaru oraz związane z nim rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka;

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **dziedzictwa narodowego**

art. 6.1. RP stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do **dóbr kultury**, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju

art. 73. każdemu zapewnia się wolność korzystania z dóbr kultury

fragmentu Preambuły:

„my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku”

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustaw jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawy nie zawierają bezpośrednich odniesień do art. 5., art. 6.1., art. 73. i Preambuły Konstytucji.

Ustawy nie odnoszą się wprost do zagadnień „dziedzictwa narodowego” oraz wolności korzystania i dostępu do dóbr kultury, natomiast zajmują się kwestią ochrony walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz 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 odpowiednich 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.

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 spójności ustawy jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu środowiska

Ustawy regulujące kwestie ochrony środowiska, w tym przyrody - stanowią:

Ustawa Prawo ochrony środowiska

art. 1. Ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju (...)

art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

49) zanieczyszczeniu - rozumie się przez to emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska;

50) zrównoważonym rozwojem - rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

art. 71. 1. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji konceptji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

art. 82. Ochrona zasobów środowiska jest realizowana w szczególności poprzez:

- 1) określenie standardów jakości środowiska oraz kontrolę ich osiągnięcia, a także podejmowanie działań służących ich nieprzekraczaniu lub przywracaniu,
- 2) ograniczanie emisji, na zasadach określonych w tytule III.

art. 83. 1. Określając standardy jakości środowiska, należy kierować się skalą występowania i rodzajem oddziaływania substancji lub energii na środowisko.

2. Standardy jakości środowiska moga być zróżnicowane w zależności od obszarów i są wyrażane jako poziomy substancji lub energii.

Ustawa o ochronie przyrody - art. 78. Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju

Z analizy ww. przepisów wynika, iż **ustawa Prawo ochrony środowiska odnosi się wprost do pojęcia „zrównoważony rozwój” (art. 5 Konstytucji)**.

Ustawa Prawo ochrony środowiska zawiera definicję pojęcia „zrównoważony rozwój” oraz szereg regulacji mających odniesienie do procesów inwestycyjnych (kilka przykładów wskazano powyżej).

Ustawa ta 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 należytym stanie terenów zieleni i zadrzewień.

Analiza spójności ustaw jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematyki miejsc pracy oraz obiektów służących nauczaniu, opiece zdrowotnej, kulturze fizycznej

Ustawy regulujące kwestie ochrony środowiska - stanowią:

Ustawa Prawo ochrony środowiska - art. 113. 1. Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, **dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku**.

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, zostaną ustalone: 1) zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu L_{DWN} , L_N , $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod **szpitale i domy opieki społecznej**,
- c) pod budynki związane ze **stałym lub czasowym pobylem dzieci i młodzieży**,
- d) na **cele uzdrowiskowe**,
- e) na **cele rekreacyjno-wypoczynkowe**,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe;

Konstytucja stanowi:

art. 66.1. każdy ma prawo do **bezpiecznych i higienicznych warunków pracy**

art. 70.1. każdy ma prawo do **nauki**

art. 68.2. władze publiczne zapewniają równy **dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej**

art. 68.5. władze publiczne popierają rozwój **kultury fizycznej**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustaw jw. wynika, iż **ustawy w niewielkim zakresie odnoszą się do zagadnień wskazanych w art. 66.1., art. 70.1, art. 68.2., art. 68.5. Konstytucji.**

Ustawa Prawo ochrony środowiska zawiera przepisy, które w niewielkim zakresie zajmują się zagadnieniami dotyczącymi wyłącznie obiektów służących nauce, opiece zdrowotnej oraz rozwojowi kultury fizycznej, oraz zapewniania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. (jeden z przykładów wskazano powyżej).

Ustawa o ochronie przyrody nie reguluje powyższe kwestie w sposób marginalny.

Analiza spójności ustaw jw. z Konstytucją w zakresie obronności i bezpieczeństwa Państwa

Ustawy regulujące kwestie ochrony środowiska, w tym przyrody - stanowią:

Ustawa Prawo ochrony środowiska

art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

40) **terenie zamkniętym** - rozumie się przez to teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych oraz wyznaczony w sposób określony w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne

art. 128. 1. Ochronę zwierząt oraz roślin na poligonach w toku **szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej**, zwanych dalej "Siłami Zbrojnymi", zapewnia się poprzez:

- 1) sytuowanie obiektów poligonowych na terenach o małej wartości przyrodniczej;
- 2) oznaczanie na terenach szkoleniowych obszarów o walorach przyrodniczych, takich jak miejsca lęgowe zwierząt oraz ptaków, stanowiska roślin poddanych ochronie, oraz wprowadzanie na nich stosownych ograniczeń działalności szkoleniowej;
- 3) stosowanie rozwiązań organizacyjnych i technicznych ograniczających szkody oraz sukcesywne usuwanie szkód;
- 4) przeprowadzanie instruktażu szkolonych żołnierzy co do zasad postępowania na terenie poligonu w związku z ograniczeniami wynikającymi z ochrony zwierząt oraz roślin.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP strzeże **niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium**

Specyfika tematu (tereny zamknięte - zastrzeżone, informacje niejawne) **powoduje, że w niniejszym opracowaniu nie jest możliwa ocena ustaw jw. w zakresie spójność z art. 5. Konstytucji.**

Analiza spójności ustaw jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu bezpieczeństwa

Ustawa Prawo ochrony środowiska - stanowi:

art. 3. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

4) **emisji** - rozumie się przez to wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) **substancje**,

b) **energje**, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne;

10) **najlepszych dostępnych technikach** - rozumie się przez to najbardziej efektywny oraz zaawansowany poziom rozwoju technologii i metod **prowadzenia danej działalności**, wykorzystywany jako podstawa ustalania granicznych wielkości emisyjnych, mających na celu eliminowanie emisji lub, jeżeli nie jest to praktycznie możliwe, ograniczanie emisji i wpływu na środowisko jako całość, z tym że pojęcie:

a) "**technika**" oznacza zarówno stosowaną technologię, jak i sposób, w jaki dana instalacja jest projektowana, wykonywana, eksploatowana oraz likwidowana,

b) "**dostępne techniki**" oznacza techniki 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,

c) "**najlepsza technika**" oznacza najbardziej efektywną technikę w osiągnięciu wysokiego ogólnego poziomu ochrony środowiska jako całości;

49) **zanieczyszczeniu** - rozumie się przez to emisje, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska;

art. 206. 1. Minister właściwy do spraw środowiska gromadzi informacje o najlepszych dostępnych technikach oraz rozpowszechnia je na potrzeby organów właściwych do wydawania pozwoleń oraz zainteresowanych podmiotów korzystających ze środowiska.

art. 141. 1. Eksploatacja instalacji lub urządzenia **nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych**.

2. Oddziaływanie instalacji lub urządzenia **nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach** lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.

Konstytucja stanowi:

art. 5. RP zapewnia

bezpieczeństwo obywateli

art. 38 RP zapewnia każdemu człowiekowi prawną **ochronę życia**

art. 68.1. każdy ma prawo do **ochrony zdrowia**

art. 68.4. władze publiczne są obowiązane (...) i zapobiegania negatywnym dla **zdrowia** skutkom degradacji **środowiska**

art. 69. **osobom**

niepełnosprawnym władze publiczne udzielają pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej

art. 74.1. władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą **bezpieczeństwo ekologiczne** współczesnemu i przyszłym pokoleniom

art. 75.1.,2. - władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą **zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych** obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, **wspierają rozwój budownictwa socjalnego** oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (...).

art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **zdrowiu**, prywatności i **bezpieczeństwu**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustaw jw. wynika, iż **ustawy jw. nie zawierają odniesień do art. 69. i art. 75.1, 2. Konstytucji.**

Ustawy nawiązują do art. 5., art. 38., art. 68.1., art. 68.4., art. 74.1., art. 76. 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. 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 spójności ustaw jw. z Konstytucją w odniesieniu do tematu własności, w tym wolności działalności gospodarczej

Ustawa Prawo ochrony środowiska stanowi:

- art. 7. 1. Kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia.
- art. 73.3. W granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii (...).
- art. 80. Reklama lub inny rodzaj promocji towaru lub usługi nie powinny zawierać treści propagujących model konsumpcji sprzeczny z zasadami ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, (...).
- art. 129. 1. Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części.
2. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.
- art. 130. 1. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez:
- 1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody;
 - 2) ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne;
 - 3) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.
- art. 131. 1. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w art. 130 ust. 1, na żądanie poszkodowanego właściwy starosta ustala, w drodze decyzji, wysokość odszkodowania; (...)
- art. 135. Jeżeli z (...) wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań (...) nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla (...) tworzy się obszar ograniczonego użytkowania.
- art. 136. 2. Obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania.
- art. 283. 1. Stawki podatków i innych danin publicznych powinny być różnicowane, z uwzględnieniem celów służących ochronie środowiska.

Ustawa o ochronie przyrody stanowi:

- art. 84. 1. Posiadacz nieruchomości ponosi opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.
- art. 7. 1. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.
2. Utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody - w trybie wyłączenia określonym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Konstytucja stanowi:

- art. 21. RP chroni własność i prawo dziedziczenia; wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem
- art. 64.3. własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności
- art. 73. każdemu zapewnia się **wolność twórczości artystycznej**
- art. 47. każdy ma prawo do ochrony prawnej **życia prywatnego**
- art. 76. władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich **prywatności**, zakres tej ochrony określa ustawa
- art. 31.2. każdy jest zobowiązany szanować wolność i prawa innych; nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje
- art. 22. ograniczenie wolności **działalności gospodarczej** jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny
- art. 31.3. **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.
- fragmentu Preambuły: „my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) **zobowiązani by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko, co cenne z ponadtysiącletniego dorobku**”
- fragment Preambuły: my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Bogą będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł
- Przykazanie 7. Dekalogu -**nie kradnij**

Z analizy ww. przepisów oraz innych przepisów ustaw jw. wynikają nw. wnioski.

Ustawa Prawo ochrony środowiska zawiera odniesienia do art. 73. Konstytucji.

Art. 80 ustawy 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

Ustawy nie zawierają odniesień do art. 47. i art. 76. Konstytucji w zakresie prywatności.

Ustawy nie regulują zagadnień mogących posiadać wpływ na ochronę „prywatności”.

Ustawy regulują zagadnienia wskazane w art. 21. i art. 64.3. 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 ustala 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 obejmuje również 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 regulują zagadnienia wskazane w art.22. Konstytucji.

Ustawy regulując zagadnienia dotyczące środowiska, wielokrotnie odnoszą się do zagadnień gospodarczych, ustalając różnego rodzaju ograniczenia.

Przykładem jest art. 73.3 ustawy Prawo ochrony środowiska, który 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

Rozporządzenie 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** są wydawane 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.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane stanowi:

art. 5. 1. 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: (...)

art. 7. 1. Do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się:

- 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5;
- 2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych.

2. Warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, określa, w drodze rozporządzenia:

- 1) minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń;

Rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, 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 ?

Rozporządzenie z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - reguluje zbiór zagadnień, których zakres **najlepiej uwidacznia zamieszczony poniżej spis rozdziałów rozporządzenia.**

Dział I - Przepisy ogólne

Dział II - Zabudowa i zagospodarowanie działki budowlanej

Rozdział 1 - Usytuowanie budynku

Rozdział 2 - Dojścia i dojazdy

Rozdział 3 - Miejsca postojowe dla samochodów osobowych

Rozdział 4 - Miejsca gromadzenia odpadów stałych

Rozdział 5 - Uzbrojenie techniczne działki i odprowadzenie wód powierzchniowych

Rozdział 6 - Studnie

Rozdział 7 - Zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe

Rozdział 8 - Zieleń i urządzenia rekreacyjne

Rozdział 9 - Ogrodzenia

Dział III - Budynki i pomieszczenia

Rozdział 1 - Wymagania ogólne

Rozdział 2 - Oświetlenie i nasłonecznienie

Rozdział 3 - Wejścia do budynków i mieszkań

Rozdział 4 - Schody i pochylnie

Rozdział 5 - Pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi

Rozdział 6 - Pomieszczenia higienicznosanitarne

Rozdział 7 - Szczególne wymagania dotyczące mieszkań w budynkach wielorodzinnych

Rozdział 8 - Pomieszczenia techniczne i gospodarcze

Rozdział 9 - Dojścia i przejścia do urządzeń technicznych

Rozdział 10 - Garaże dla samochodów osobowych

Rozdział 11 - Szczególne wymagania dotyczące pomieszczeń inwentarskich

Dział IV - Wyposażenie techniczne budynków

Rozdział 1 - Instalacje wodociągowe zimnej i ciepłej wody

Rozdział 2 - Kanalizacja ściekowa i deszczowa

Rozdział 3 - Wewnętrzne urządzenia do usuwania odpadów stałych

Rozdział 4 - Instalacje ogrzewcze

Rozdział 5 - Przewody kominowe

Rozdział 6 - Wentylacja i klimatyzacja

Rozdział 7 - Instalacja gazowa na paliwa gazowe

Rozdział 8 - Instalacja elektryczna

Rozdział 9 - Urządzenia dźwigowe

Dział V - Bezpieczeństwo konstrukcji

Dział VI - Bezpieczeństwo pożarowe

Rozdział 1 - Zasady ogólne

Rozdział 2 - Odporność pożarowa budynków

Rozdział 3 - Strefy pożarowe i oddzielenia przeciwpożarowe

Rozdział 4 - Drogi ewakuacyjne

Rozdział 5 - Wymagania przeciwpożarowe dla elementów wykończenia wewnątrz i wyposażenia stałego

Rozdział 6 - Wymagania przeciwpożarowe dla palenisk i instalacji

Rozdział 7 - Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe

Rozdział 8 - Wymagania przeciwpożarowe dla garaży

Rozdział 9 - Wymagania przeciwpożarowe dla budynków inwentarskich

Rozdział 10 - Wymagania przeciwpożarowe dla budynków tymczasowych

Dział VII - Bezpieczeństwo użytkowania

Dział VIII - Higiena i zdrowie

Rozdział 1 - Wymagania ogólne

Rozdział 2 - Ochrona czystości powietrza

Rozdział 3 - Ochrona przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi

Rozdział 4 - Ochrona przed zawilgoceniem i korozją biologiczną

Dział IX - Ochrona przed hałasem i drganiami

Dział X - Oszczędność energii i izolacyjność cieplna

Dział XI - Przepisy przejściowe i końcowe

Zamieszczony powyżej spis rozdziałów rozporządzenia jw. wskazuje, iż zbiór podstawowych grup zagadnień regulowanych rozporządzeniem jest kompletny. Jednakże szczegółowa analiza tekstu rozporządzenia prowadzi do poniższych wniosków.

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, winna być regulowana ustawą (ochrona własności i wolności działalności gospodarczej).

Jednym z bardziej drastycznych przykładów przepisów rozmiągających 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 bezpośredniej 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.

(Wg art. 32.1. wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wg art. 64 własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wg art. 22. ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w ustawie i tylko ze względu na ważny interes publiczny.)

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

Na marginesie powyższych rozważań warto przypomnieć historię tworzenia parametrów zastosowanych w paragrafie 12 ww. rozporządzenia.

Odległość od granicy sąsiedniej działki wynoszącą 4m lub 3m, odpowiednio dla budynków z otworami albo bez otworów, kształtowana była (mającym moc ustawy) Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Rozporządzenie to wprowadzało regulację (art. 277.), iż **w gminach wiejskich** budynki wznoszono z zachowaniem co najmniej odpowiednio **4m i 3m** od granic sąsiadów. W gminach miejskich obowiązywały inne zasady.

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.**

Bożena Nieroda, wrzesień 2010 r.