



IDEOLOGIA I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENI

Hubert Izdebski



IDEOLOGIA I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENI

Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania
urbanistyki i architektury

Hubert Izdebski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa



a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Maź

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Łamanie
Kamila Tomecka

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych
Sławomir Sobczyk

Zdjęcie na okładce
Krzysztof Izdebski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN: 978-83-264-4383-1

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

| | |
|--|----|
| Wykaz skrótów | 9 |
| Słowo wstępne | 11 |
| Wprowadzenie | 17 |
| 1. Ład przestrzenny – interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym | 17 |
| 2. Urbanistyka i architektura w kształtowaniu ładu przestrzennego | 21 |
| 3. Ład przestrzenny jako wartość prawna i jej uwarunkowania ideologiczne | 24 |
| Rozdział I | |
| Miasto idealne | 29 |
| 1. Miasto idealne – pojęcie i rodzaje | 29 |
| 2. Miasto idealne w starożytności | 31 |
| 3. Średniowiecze wobec miasta idealnego | 35 |
| 4. Renesansowe wizje miasta idealnego | 35 |
| 5. Miasto idealne w utopiach społecznych XVI i XVII w. | 40 |
| 6. Idealne miasto w okresie baroku i w oświeceniu | 41 |
| 7. Idee miasta idealnego w XIX w. – utopia społeczna, nowa technika, „miasto-ogród” i początki myślenia ekologicznego | 43 |
| 8. Idee <i>Broadacre City</i> i suburbanizacja | 47 |
| 9. Idealne matryce rozwoju miasta | 49 |
| 10. Idealne miasto przemysłowe | 50 |
| 11. Idealne miasto modernizmu | 51 |
| 12. Idealne miasto socjalizmu | 54 |
| 13. Poszukiwania idealnego miasta po modernizmie | 56 |
| Rozdział II | |
| Miasto realne | 60 |
| 1. Miasto zaplanowane i miasto organiczne | 60 |
| 2. Miasto starożytnej Grecji i tradycja hippodamejska | 62 |

| | |
|---|----|
| 3. Miasto rzymskie i tradycja obozu wojskowego | 63 |
| 4. Miasto średniowieczne – miasto organiczne | 64 |
| 5. Renesansowe próby realizacji idealnego miasta | 65 |
| 6. Początki planowej przebudowy miast w XVI–XVII w. | 66 |
| 7. Nowe miasta w XVII–XVIII w. w Europie i Ameryce | 68 |
| 8. Przebudowa miast w drugiej połowie XVII i XVIII w. | 70 |
| 9. Nowe miasta przełomu XVIII i XIX w. | 71 |
| 10. Rozwój miast w XIX w. | 72 |
| 11. Przebudowa Paryża w dobie II Cesarstwa | 74 |
| 12. Miasta satelitarne, „rozlewanie się miast”, metropolizacja | 77 |
| 13. Nowe miasta XX w. | 79 |
| 14. Planowa przebudowa miast w XX w. – „urbanistyka buldożerów” | 81 |
| 15. Urbanistyka po modernizmie | 83 |

Rozdział III

| | |
|--|-----|
| Ideologia urbanistyczna XX w. | 86 |
| 1. Ład przestrzenny pod wpływem ideologii | 86 |
| 2. Autonomizacja modernistycznej myśli urbanistycznej w XX w. | 87 |
| 3. Podstawy ideologii urbanistycznej – Le Corbusier | 90 |
| 4. Wkład Bauhausu | 94 |
| 5. Rola Międzynarodowego Kongresu Architektury Nowoczesnej | 96 |
| 6. Reżimy totalitarne wobec modernizmu | 99 |
| 7. Skutki ideologii modernizmu i jej krytyka | 100 |
| 8. Trudny powrót do służebności urbanistyki | 104 |

Rozdział IV

| | |
|--|-----|
| Władza a ład przestrzenny | 107 |
| 1. Urbanistyka w służbie władzy | 107 |
| 2. Władza jako instrument wprowadzania ładu przestrzennego | 111 |
| 3. <i>Imperium</i> w sferze polityki przestrzennej | 114 |
| 4. Polska droga do ładu przestrzennego? | 124 |
| 5. Inna droga do ładu przestrzennego | 136 |

Rozdział V**Prawo własności a ład przestrzenny** 139

1. Własność prywatna przeszkodą w tworzeniu
ładu przestrzennego? 139
2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec własności
prywatnej – podstawy prawne w Rzeczypospolitej Polskiej 141
3. Dwa podejścia do prawa własności – tradycyjne i współczesne 143
4. Koncepcja własności w polskich standardach prawa planowania
i zagospodarowania przestrzennego 151
5. Własność publiczna w realizacji polityki przestrzennej 154
6. Własność mieszkania a polityka przestrzenna 162

Rozdział VI**Inne prawa podstawowe mogące dotyczyć urbanistyki i architektury** 165

1. Prawa podstawowe a planowanie
i zagospodarowanie przestrzenne 165
2. Prawo do środowiska, prawo do mieszkania i prawo do dobrej
administracji w konstytucjach europejskich 168
3. Idea prawa do miasta 172
4. Postulat prawa do przestrzeni publicznej w ramach prawa
do dobrej przestrzeni 175

Zakończenie 181**Wykaz cytowanych źródeł i literatury** 193**Indeks osób** 207

Wykaz skrótów

Akty prawne

- k.c.** - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- p.o.ś.** - ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- pr. bud.** - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)
- r.p.b.z.o.** - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.)
- u.p.z.p.** - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
- u.s.g.** - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.z.p.** - ustawa z dnia 7 lipca 1974 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.)

Czasopisma, zbiory orzecznictwa

- CP-H** - Czasopismo Prawno-Historyczne
- OSNC** - Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OTK** - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Inne

- CIAM** - Congrès International d'Architecture Moderne (Międzynarodowy Kongres Architektury Nowoczesnej)
- ETPC** - Europejski Trybunał Praw Człowieka
- NSA** - Naczelny Sąd Administracyjny
- SN** - Sąd Najwyższy
- TK** - Trybunał Konstytucyjny
- WSA** - wojewódzki sąd administracyjny

Słowo wstępne

W nowej zabudowie polskich miast trudno odnaleźć jakkolwiek ład przestrzenny – mimo że ma on, wraz ze zrównoważonym rozwojem, stanowić, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., podstawę działań organów władzy publicznej w zakresie kształtowania i realizowania polityki przestrzennej, jak również, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., jedną z podstawowych wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przeciwnie, nie ma wątpliwości co do tego, że „stan polskiej przestrzeni publicznej jest dokładnym zaprzeczeniem ładu i spójności, o których mówi polskie prawo planowania przestrzennego oraz prawo większości krajów Unii Europejskiej; [...] materialny kształt naszej przestrzeni publicznej, jak zawsze w dziejach, pokazuje chaos pojęciowy, upadek obyczajów prawnych i zanik poczucia piękna”¹. Równie negatywna jest dla stanu ładu przestrzennego oficjalna ocena wyrażona w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, uchwalonej przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011 r. w wykonaniu dyspozycji art. 47 ust. 3 u.p.z.p.²

W pełni zasadnie zadaje się zatem takie pytania, jak: „dlaczego tak brzydko?”³. Za tego rodzaju pytaniami ukrywa się pytanie bardziej fundamentalne, a mianowicie, co powoduje, że zamiast zadeklarowanego ustawowo ładu przestrzennego jako implikacji dobra wspólnego i w konsekwencji interesu publicznego utrzymuje się, a nawet zwiększa się, nieład przestrzenny? Jednym z konkretnych aspektów zagadnienia może być poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego w Warszawie nie okazuje się możliwe wypracowanie, w ciągu już prawie ćwierćwiecza transformacji ustrojowej, niebudzącej wątpliwości koncepcji zagospodarowania przestrzennego otoczenia Pałacu Kultury i Nauki ani nawet przystąpienie do realizacji jakiegokolwiek z przyjętych już koncepcji, o czym świadczą losy projektu Muzeum Sztuki Nowoczesnej.

Jednym z istotnych elementów odpowiedzi na tak postawione pytania może być twierdzenie – poza konstatacją, że władza publiczna nie potrafi zapewnić realizacji ustawowych zasad lub, szerzej, że „władze publiczne nie wykazują politycznej woli do podjęcia odpowiedzialności za gospodarowanie przestrzenią, za jakość środowiska życia, za miejską przestrzeń publiczną”⁴ – że ład przestrzenny

¹ Cz. Bielecki, *Chaos i zgiełk*, Rzeczpospolita z 14–15 stycznia 2012 r., s. P18.

² Załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).

³ Ostatnio pytanie takie znalazło się w podtytule książki P. Sarzyńskiego, *Wrzask w przestrzeni. Dlaczego w Polsce jest tak brzydko?*, Warszawa 2012.

⁴ M. Staniszkis, *Prawo do przestrzeni publicznej*, Czasopismo Techniczne 2005, z. 9-A, s. 289.

wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju bynajmniej nie są jedynymi prawnymi wartościami, które mają określać tworzenie i realizowanie polityki przestrzennej. Oznaczałoby to, że już w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w całym systemie prawa – o ile nie w ich brzmieniu, to w ustalonym sposobie ich rozumienia i stosowania, stanowiącym realne standardy prawne w takim rozumieniu, jakiego używa Ewa Łętowska⁵ – występują mechanizmy preferujące inne wartości, a ograniczające możliwości realizacji wartości uznanych za fundamentalne dla ustawy.

Nie może przy tym chodzić o takie inne wartości, które znajdują wyraz w ogólnym pojęciu „interes publiczny”, rozumianym szerzej niż jego definicja sformułowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ i traktowana w kontekście jej art. 1 ust. 2. Należy zatem rozważać sferę przeciwieństwa interesu publicznego, jakim jest interes prywatny, również chroniony przez dyspozycję art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w której mowa o ochronie wolności i praw innych osób jako przesłance umożliwiającej ustawowe ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw, które coraz częściej określamy jako prawa podstawowe. Nie może ulegać wątpliwości, że w omawianym zakresie najważniejszą rolę w ramach kategorii interesu prywatnego odgrywa ochrona prawa własności, a w konsekwencji, wobec jej konstytucyjnego usytuowania jako jednego z podstawowych składników społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP), ochrona własności prywatnej. Prawo własności w rozumieniu Konstytucji może, jak to się powszechnie przyjmuje, mieć szerszy zakres znaczeniowy niż ten, który przyjmuje się w prawie cywilnym, obejmuje ono bowiem także inne prawne tytuły do korzystania z rzeczy, w tym z nieruchomości⁷.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lokując prawo własności na dość odległym miejscu w wyliczeniu najważniejszych dla niej wartości, znajdującym się w art. 1 ust. 2, zawiera w art. 6 ust. 2 pkt 1 sformułowanie, które bywa odczytywane jako przyznanie temu prawu (i to w rozumieniu konstytucyjnym) szczególnej roli i szczególnego znaczenia poprzez uznanie, że w jego skład wchodzi wolność decydowania o zagospodarowaniu nieruchomości, w tym wolność zabudowy, którą można ograniczyć tylko zgodnie z konstytucyjnymi regułami dopuszczalności ograniczenia prawa własności: „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do 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”. Trzeba dodać, że chroniony prawem interes osób trzecich również będzie z reguły wynikał z przysługującego tym osobom prawa własności.

Konflikt między wartościami ładu przestrzennego, jako istotnego aspektu ogólniejszej kategorii interesu publicznego, a wolnością zabudowy, jako ważnego aspektu kategorii interesu prywatnego, nie może być rozpatrywany inaczej niż przy uwzględnieniu trzech dalszych aspektów: po pierwsze,

⁵ Por. E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*, Warszawa 2012, s. 15 i n.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.).

⁷ Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 112.

aspektu sztuki i wiedzy urbanistyczno-architektonicznej (które mogą w istotny sposób oddziaływać na podmioty uczestniczące w procesach kształtowania przestrzeni, w XX w. prowadząc do powstania swoistej modernistycznej ideologii urbanistycznej), po drugie, aspektu władzy publicznej (która nie tylko ustala prawne reguły planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz stosuje te przepisy w odniesieniu do konkretnej przestrzeni, ale wykonuje też funkcje właścicielskie w stosunku do podstawowych składników przestrzeni publicznej, a ponadto może traktować określone zagospodarowanie przestrzeni jako instrument i wyraz swojego panowania), po trzecie, aspektu innych niż własność praw podstawowych, należących do kolejnych generacji po pierwszej, do której należy prawo własności⁸.

Jeżeli z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. odczyta się – w sposób typowy dla stylu myślenia klasycznego liberalizmu, jednakże nie dla współczesnego europejskiego rozumienia prawa własności w ramach społecznej gospodarki rynkowej – faktyczne pierwszeństwo prawa własności, także w zakresie prawa do dowolnego zagospodarowania nieruchomości w przyszłości, a do tego nie przyjmie się konieczności miarkowania prawa własności przez prawo do środowiska czy też prawo do mieszkania, takie rozumienie przepisu może być, o ile uzna się je za powszechnie akceptowane, elementem odpowiedzi na pytanie: „dlaczego tak brzydko?”. Będzie również elementem odpowiedzi na pytanie, dlaczego w wielu innych państwach, przede wszystkim europejskich, gdzie wybrano inne rozumienie prawa własności w zbiegu z interesem publicznym oraz, ostatecznie, innymi prawami podstawowymi, nie jest brzydko. Jednocześnie powołany przepis ustawy można rozumieć w sposób zgodny z wymogami społecznej gospodarki rynkowej, uwzględniający znaczenie interesu publicznego, w tym zapewnienia ładu przestrzennego we współczesnej *spatial governance*. Za wyborem jednej z tych dwóch formuł interpretacji nie stoją żadne względy techniczne, formalno-dogmatyczne; wybór wynika z przyjmowanych, niekoniecznie zresztą zawsze świadomie, przesłanek aksjologicznych, a zatem ideologicznych.

Niniejsza książka stanowi próbę ukazania – w przyjętym dla niej zakresie, odnoszącym się ostatecznie do polskiego „tu” i „teraz” – związków między planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (i w związku z nimi urbanistyką i architekturą) a ideologiami i doktrynami politycznymi, społecznymi i prawnymi. Ideologia to, jak będzie o tym mowa we „Wprowadzeniu”, rodzaj filozofii politycznej, a zatem zbiór idei stanowiący podstawę zorganizowanego działania politycznego. Przez doktrynę natomiast można rozumieć spójny i uporządkowany zbiór poglądów na całość czy określone aspekty życia danego społeczeństwa (np. doktryna polityczno-prawna stanowi zbiór poglądów na życie społeczne, a doktryna urbanistyczna – poglądów na „wytwarzanie przestrzeni”⁹), mający określoną podstawę filozoficzno-ideologiczną i zawierający teoretycznie uzasad-

⁸ W sprawie praw podstawowych i ich generacji zob. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2012, s. 158 i n.

⁹ „Wraz z nowym sposobem kapitalistycznego wytwarzania przestrzeni pojawiły się doktryny urbanistyczne, które zarówno racjonalizowały istniejące, jak i werbalizowały przewidywane przyszłe potrzeby. Źródłem niektórych z nich była krytyka, a nie całkowita negacja panujących stosunków społecznych wyrażająca się utopijnymi koncepcjami społeczno-przestrzennej organizacji społeczeństwa. Inne doktryny czerpały inspirację z technokratycznych pomysłów doskonałej organizacji przestrzeni, która miała zapewnić sprawne i bezkonfliktowe funkcjonowanie społeczeństwa na wzór działania

nione w ramach tej podstawy wskazania kierunku i metod ogólnej aktywności w danej sferze (np. w sferze polityki i prawa) albo w jej wybranych dziedzinach¹⁰.

W rezultacie bezpośrednim zadaniem, jakie stawia przed sobą autor niniejszej książki, jest próba, oparta na analizie historycznej i porównawczej, odpowiedzi na pytanie, czy w dzisiejszej Polsce, usytuowanej w środku Europy, konstytucyjnie zdefiniowanej jako demokratyczne państwo prawne o społecznej gospodarce rynkowej, musi „być brzydko”. Ze względów bowiem ideologicznych i w konsekwencji doktrynalnych jako zasada może obowiązywać wolność zabudowy, a ograniczenia tej wolności, nieuwzględniające współczesnych treści prawa własności oraz współlistnienia tego prawa z innymi prawami podstawowymi, muszą być odpowiednio umocowane ustawowo – wobec czego interes publiczny, w szczególności wymogi ładu przestrzennego, może zajmować w istocie miejsce podrzędne wobec prawa własności.

Książka została napisana przez prawnika – który równolegle opracował komentarz do przepisów ogólnych ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹ (co oznacza też daleko idące powiązanie ze sobą prawniczych wątków niniejszej książki z treściami tego komentarza) – a postawione pytanie dotyczy doktrynalno-prawnych podstaw funkcjonowania polskiego „systemu” (użycie cudzysłowu jest podyktowane przekonaniem o braku rzeczywistego systemu) planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jednak po to, by próba odpowiedzi nie miała tylko charakteru prawnego i uwzględniała inne aspekty ładu przestrzennego, w szczególności aspekty kulturowe, będzie się w niemałym stopniu sięgać do materii poruszanej przez przedstawicieli innych dyscyplin, przede wszystkim urbanistów i architektów oraz historyków urbanistyki i architektury, ale również socjologów i filozofów miasta. Jeżeli ma się próbować odpowiedzieć na takie pytania, jak „dlaczego tak brzydko?” (i „czy musi być tak brzydko?”, a także „co zrobić, żeby nie było brzydko?”), nie sposób w szczególności pominąć kwestii estetyki właściwej danej epoce, ponieważ poglądy na temat piękna przestrzennego mogą okazać się zmienne – nawet, jak dowodzą tego doświadczenia drugiej połowy zeszłego stulecia, w ciągu zaledwie kilku dekad.

W opinii autora, przekonanego do hasła racjonalnego eklektyzmu mogącego służyć integralnej interpretacji świata społecznego¹², oznacza to nie tyle interdyscyplinarność jego badań, ile postdyscyplinarność samej materii¹³ – w ramach postdyscyplinarnego pola badawczego powszechnie już określanego jako *urban studies*. Opracowanie stanowi zarazem próbę wykazania, na przykładzie obszaru *urban studies*, celowości prowadzenia sektorowych studiów nad problematyką ideologicznych i w konsekwencji aksjologicznych podstaw rozwiązań przyjmowanych w „prawie w książkach” (*law-in-the-books*), jak i przede wszystkim w „prawie

idealnej maszyny”. B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2009, s. 118–119.

¹⁰ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 20.

¹¹ H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.

¹² B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie...*, s. 39.

¹³ Por. A. Kojder, *Postdyscyplinarność socjologii?* (w:) J. Zamecka (red.), *Normy, dewiacje i kontrola społeczna*, t. 13, Warszawa 2012, s. 15–35.

w działaniu” (*law-in-action*), choć w przypadku Polski bardziej adekwatne mogłoby być wyrażenie „prawo w niedziałaniu”. Z tego punktu widzenia niniejsza publikacja stanowi rodzaj egzemplifikacji w ramach jej przedmiotu ogólnych sformułowań książki *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, do której w wielu miejscach będą następowały odesłania.

Postdyscyplinarny charakter opracowania oznacza również różnorodność wykorzystanych źródeł i literatury, niesprowadzających się wyłącznie do materii prawnej. Jeżeli uznać za zasadne rozróżnianie odmiennych tradycji narodowych z punktu widzenia różnic w podstawach tłumaczenia zjawisk ze sfery urbanistyki i architektury oraz ich przemian (tradycją angielską ma być poszukiwanie podstaw w religii, socjologii lub w polityce, tradycją niemiecką, nie bez wpływu filozofii Hegla, poszukiwanie „ducha czasu”, a tradycyjne dla Francji ma być poszukiwanie wyjaśnienia racjonalnego lub wręcz technologicznego)¹⁴, książka może zbliżyć się do pierwszej z tych tradycji. Przynajmniej z tego punktu widzenia szerokie odwoływanie się w niej do literatury anglosaskiej nie jest w żaden sposób przypadkowe.

Opracowanie zostało skonstruowane pod kątem uwzględnienia różnych powołanych aspektów badanej problematyki. We „Wprowadzeniu” podjęto próbę wskazania treści najważniejszych dla materii książki pojęć i ich wzajemnego stosunku. Rozdziały I i II poświęcono problematyce myśli o zorganizowaniu przestrzeni i ich konfrontacji z rzeczywistością – w odniesieniu najpierw do myślenia w kategoriach abstrakcyjnych, nierzadko bardzo utopijnych („idealne miasto”), następnie w kategoriach głównie, a czasem wyłącznie praktycznych („miasto realne”). Na tym tle w rozdziale III została przedstawiona kwestia, na ile można mówić o ukształtowaniu się jako wyrazie odrębnych interesów sztuki i wiedzy urbanistyczno-architektonicznej, ideologii urbanistycznych niezależnych od ogólnie reprezentowanych ideologii politycznych i społecznych. Przedmiotem rozdziału IV są różnorodne role, jakie odgrywała i odgrywa w procesie kształtowania przestrzeni władza publiczna, przede wszystkim jej rola jako wyraziicielki interesu publicznego. Z kolei w rozdziale V mowa o roli własności w tym zakresie. W rozdziale VI poruszono kwestię innych praw podstawowych, które mogą dotyczyć urbanistyki i architektury (jak prawo do mieszkania, prawo do dobrego środowiska, prawo do dobrego rządu), w tym postawiono pytanie, czy można mówić (a może, czy można już mówić) o podstawowym prawie do dobrej przestrzeni. W zakończeniu została podjęta próba odpowiedzi na wskazane wyżej podstawowe pytanie: „czy w Polsce musi być brzydko?”.

Wobec przyjętego charakteru pracy, ma ona różnorodną podstawę materiałową, tj. źródła i literaturę z bardzo różnych dziedzin, które w istocie łączy tylko możliwość zaliczenia ich do sfery *urban studies*.

Przygotowanie tego rodzaju opracowania nie byłoby możliwe bez pomocy różnych instytucji i osób. Chciałbym serdecznie podziękować wszystkim, z którymi miałem szansę współpracować, podejmując problematykę, a następnie pracując nad tekstem, szczególnie Wydziałowi Prawa i Administracji Uniwersytetu War-

¹⁴ D. Watkin, *Morality and Architecture Revisited*, Chicago 2001, s. 7.

szawskiego, który sfinansował w ramach kategorii badań statutowych studia nad materiały książki. Dziękuję również prof. Markowi Szczepańskiemu, który zechciał zapoznać się z tekstem przed jego oddaniem do druku, oraz dr. Igorowi Zachariaszowi, z którym mam przyjemność od dawna współpracować także w zakresie tematyki niniejszej książki.

Warszawa, czerwiec 2013 r.

Wprowadzenie

„Miasto jest systemem złożonym z dwóch organicznie powiązanych, współdziałających na zasadzie sprzężeń zwrotnych, lecz autonomicznych podsystemów – społecznego i urbanistycznego”.
A. Wallis, *Socjologia przestrzeni*, Warszawa 1990, s. 45

1. Ład przestrzenny – interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W zawartym w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wyliczeniu okoliczności, które przede wszystkim uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, pierwsze miejsce zajmują wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; wymagania ochrony środowiska wskazano na miejscu trzecim (na drugim miejscu są bliskie pozycji pierwszej walory architektoniczne i krajobrazowe), a na kolejnych miejscach znalazły się wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa osób i mienia, a dopiero dalej m.in. walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności i potrzeby interesu publicznego.

Interes publiczny został zdefiniowany w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. (legalne definiowanie interesu publicznego jest samo w sobie zjawiskiem nadzwyczaj rzadkim¹⁶) jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane

¹⁵ Dalej będzie się zasadniczo stosować, tak jak w tytule ustawy z dnia 27 marca 2003 r., łączne określenie „planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”. Obydwóm elementom tego określenia można oczywiście przypisać odrębne znaczenie, jednak czyni się to w różny sposób. Nie rozwijając tej kwestii terminologicznej, która wydaje się nie mieć istotniejszego znaczenia dla przedmiotu książki, warto jedynie zauważyć konwencję terminologiczną zaproponowaną przez Jerzego Regulskiego. Jego zdaniem podstawowym pojęciem jest gospodarka przestrzenna, która powinna służyć takiemu kształtowaniu środowiska, aby stwarzało ono właściwe ramy dla życia i rozwoju obecnych i następnych mieszkańców danego obszaru, a której cele są określane przez politykę przestrzenną. Planowanie przestrzenne jest narzędziem polityki przestrzennej, a zagospodarowanie przestrzenne (sposób zabudowy danego terenu) wraz z użytkowaniem terenu (sposób wykorzystania terenu wraz z jego zagospodarowaniem) stanowią łącznie zakres problemowy gospodarki przestrzennej. J. Regulski, *Komentarz do raportu „Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego”*, www.sprawnepanstwo.pl (dostęp: 2.08.2012).

¹⁶ Por. H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prywatny. Uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (w:) T. Giaro (red.), *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, Warszawa 2013, s. 150-151.

potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym". Z redakcji art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wynika, że pojęciem interesu publicznego – jeżeli poszczególne wymienione tam kategorie będzie się traktować przynajmniej po części rozłącznie – nie zostały objęte nie tylko wymagania ładu przestrzennego, ale także wymagania ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa, choć w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. („każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny [...], jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich”) jest zapewne mowa o interesie publicznym w znaczeniu znacznie szerszym niż w art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.z.p.¹⁷

Ład przestrzenny, wraz ze zrównoważonym rozwojem (zdefiniowanym przez odesłanie do definicji ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁸), został uznany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym za podstawę działań w dziedzinie kształtowania polityki przestrzennej i jej realizacji (art. 1 ust. 1). Zgodnie z definicją sformułowaną w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. przez ład przestrzenny rozumie się „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

Powyższa definicja łączy w sobie różne aspekty, podkreślając w szczególności elementy porządku („uporządkowane relacje”), harmonii („harmonijna całość”) i estetyki. W języku polskim, jak się zauważa, ład pojęciowo sytuuje się właśnie między porządkiem i harmonią, stanowiąc niejako stan pośredni, a pojęcia porządku, ładu i harmonii kształtują się w opozycji do chaosu, będąc jego stopniowalnym zaprzeczeniem. Porządek to stan elementów utworzonych przez wprowadzenie określonej reguły rządzącej ich relacjami, ład to coś więcej niż sama abstrakcyjna logiczność wymagana w porządku, zawiera bowiem w sobie rodzaj prawdy o poszczególnych elementach systemu i ich wzajemnych relacjach, a harmonia jest formą spójnej równowagi w skomplikowanym systemie i łączy się z odczuciem piękna, niekoniecznie ograniczającego się do kategorii czysto estetycznych¹⁹.

Socjologowie Bohdan Jałowiecki i Marek S. Szczepański, starając się zanalizować ład przestrzenny pod kątem sposobu widzenia z jednej strony mieszkańców dzielnicy czy osiedla, z drugiej strony (co znajduje się poza zakresem niniejszej książki) mieszkania, wyróżniają pięć podstawowych form ładu: urbanistycz-

¹⁷ Por. H. Izdebski, komentarz do art. 1 (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 40 i n.

¹⁸ Jest 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. 3 pkt 50 p.o.ś.). O źródłach i rozumieniu zasady zrównoważonego rozwoju zob. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 323 i n. Por. także H. Izdebski, komentarz do art. 2 (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, s. 50 i n. oraz P. Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju*, *Studia Regionalne i Lokalne* 2005, nr 4, s. 27–34.

¹⁹ M. Lasocki, M. Kos, *Metody kreowania ładu w przestrzeni miasta*, Zarządzanie i Edukacja 2008, nr 58.

no-architektoniczny, funkcjonalny, estetyczny, psychospołeczny i ekologiczny. Najistotniejszą wartością ładu urbanistyczno-architektonicznego ma być zwartość kompozycji przestrzennej, ładu funkcjonalnego – wygoda życia, ładu estetycznego – uroda miejsca, ładu społecznego – więź społeczna, a ładu ekologicznego – czyste środowisko naturalne²⁰. Powyższy podział jest bliski, przedstawianemu przez architekta, urbanistę i działacza urbanistycznego Adama Kowalewskiego, wskazaniu pięciu aspektów ładu przestrzennego: funkcjonalnego (poprawa warunków czy jakości życia), programowego (dostępność funkcji i programów), społecznego (ochrona i rozwój przestrzeni publicznej, niwelowanie dysproporcji i społecznej defragmentacji przestrzeni, przestrzeń „bezpieczna”), kulturowego (jakość estetyczna, tożsamość przestrzeni, ochrona przestrzeni jako wartości niematerialnej) oraz ekologicznego; można dodać aspekt ładu ekonomicznego (decydujący o kosztach funkcjonowania miasta, efektywności sieci infrastruktury, zwłaszcza transportowej oraz warunkach inwestowania i funkcjonowania przedsiębiorstw, a w konsekwencji o materialnym dobrobycie i miejscach pracy)²¹.

Są to szersze sposoby rozumienia ładu przestrzennego niż, przykładowo, zresztą również dość szeroki, sposób wiążący się z wyróżnieniem pięciu rodzajów ładu przestrzennego na podstawie kryteriów służących ocenie uporządkowania przestrzeni, tj.: ładu naturalnego, umownego, estetycznego, pragmatycznego i konstrukcyjnego²². Trzeba dodać, że z kolei wąsko ujmuje się ład przestrzenny w uchwalonej przez Radę Ministrów koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, gdzie jednak stanowi on – obok ładu społecznego, ekonomicznego i ekologicznego – składnik ładu zintegrowanego jako wyznacznik polityki przestrzennej.

Różne aspekty ładu przestrzennego znajdują wyraz w takich angielskich terminach, jak *spatial harmony* (choć jest to, jak wynika z ostatnich rozważań, termin nieco węższy, koncentrujący się na aspektach aksjologiczno-estetycznych²³) lub *spatial governance* (który można uznać z kolei za szerszy, obejmuje on bowiem zarówno wszelkie wartości, którymi powinny kierować się właściwe władze publiczne w ramach kategorii interesu publicznego, jak i stosowane przez te władze procedury)²⁴. Termin *spatial order* (i jego dokładny odpowiednik francuski *ordre spatial*) spotyka się niezbyt często i, obok odzwierciedlenia części materii ładu przestrzennego, ma on również inne znaczenia, w tym z zakresu fizyki ciała stałego.

²⁰ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie...*, s. 375 i n.

²¹ Por. *Cele i zasady planowania przestrzennego oraz lokalizowanie inwestycji*. Projekt 8 [luty 2013 r. – materiał Zespołu ds. Planowania Przestrzennego i Lokalizacji Inwestycji Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego] oraz *Rekomendacja GKUA dla reformy prawa dla gospodarki przestrzennej*, Przegląd Urbanistyczny 2011, t. 3, s. 77.

²² B. Szmidt, *Ład przestrzeni*, Warszawa 1981.

²³ Termin *spatial harmony* odegrał ważną rolę w utrzymywanej w dużych miastach amerykańskich, co najmniej do lat 30. XX w., polityce przestrzennej, opierającej się na wierze w miastotwórczą rolę centrum (*central business district*), następstwem której było z jednej strony rozwijanie obszarów mieszkalnych poza centrum, z drugiej zaś strony rozwijanie ułatwień w transporcie (w tym samochodowym) do i z centrum. Skutkiem tej polityki okazał się jednak upadek znaczenia centrów, któremu stara się przeciwdziałać dopiero od kilku ostatnich dekad. Por. R.M. Fogelson, *Downtown: Its Rise and Fall, 1880–1950*, New Haven 2001.

²⁴ Por. M. Tewdwr-Jones, Ph. Allmendinger (red.), *Territory, Identity and Spatial Planning: Spatial Governance in a Fragmented Nation*, Abingdon–New York 2006.

Dobrze znający prawo i realia niemieckie urbanista Andrzej Jędraszko (1928–2011) – który wyraził pogląd, że polska ustawowa definicja ładu przestrzennego jest nieostra i daje się niemal równie dobrze zastosować do pojęcia zrównoważonego rozwoju – niezależnie od krytyki praktycznego ograniczania w Polsce ostatnich dekad rozumienia ładu przestrzennego do materii miejscowej i technicznej, podkreślał, że w państwach członkowskich Unii Europejskiej ład przestrzenny, jeżeli tego terminu nie stosuje się do stanu rzeczy występującego na danym obszarze, oznacza w istocie całą politykę porządku przestrzennego. Tak jest w szczególności w Niemczech, gdzie porządek przestrzenny występuje nawet w tytule odpowiedniej ustawy (*Raumordnungsgesetz*), co nie spowodowało jednak jego legalnego definiowania. Porządek przestrzenny ma szerszy zakres niż ustawowo zdefiniowany polski ład przestrzenny. Można go rozumieć jako działanie mające na celu wpływanie na uporządkowany, skoncentrowany w miejscu i czasie rozwój zagospodarowania w szerszej przestrzeni, ukierunkowany na przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy, obudowie dróg, zacieraniu granic między wymagającymi uzbrojenia terenami zabudowanymi a terenami otwartymi – w przeciwieństwie do polskiego postrzegania ładu przestrzennego w istocie z perspektywy poszczególnych budynków lub ich grup i przestrzeni między nimi²⁵. Innymi słowy, porządek przestrzenny zawiera w sobie wszystkie pięć aspektów ładu przestrzennego, wyróżnionych przez Bohdana Jałowieckiego i Marka S. Szczepańskiego, podczas gdy polska ustawowa definicja ładu przestrzennego niewiele odbiega od ich rozumienia ładu urbanistyczno-architektonicznego.

W niniejszej książce ład przestrzenny, określający podstawowy sens wprowadzania w całym świecie obecnych unormowań z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego, jest rozumiany szeroko, chyba że będzie o nim mowa w szczególnym, powołanym w tym celu kontekście. Jest on zatem odpowiednikiem *spatial governance*. Założeniem jest poszukiwanie mechanizmów *good spatial governance*, tak jak ogólnym założeniem współczesnego zarządzania publicznego jest poszukiwanie mechanizmów *good public governance*²⁶, której *spatial governance* jest istotnym składnikiem. Szerokie rozumienie ładu przestrzennego bliskie jest następującej jego definicji zaproponowanej przed ponad 40 laty w doktrynie urbanistycznej: „wyraz koordynacji działalności ludzkiej z siłami przyrody w sposób warunkujący prawidłową egzystencję człowieka i jego rozwój oraz prawidłowy rozwój środowiska przyrodniczego, w układach wzajemnej zależności i wzajemnych uwarunkowań – uzyskiwana w sposób naturalny w wyniku działania sił przyrody lub w sposób sztuczny przez działalność człowieka organizacja przestrzeni charakteryzująca się równowagą poszczególnych składników”²⁷.

²⁵ A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, s. 48 i n. oraz 448.

²⁶ Por. H. Izdebski, *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej* (w:) A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010, s. 11 i n.

²⁷ B. Bańkowska, L. Dziurdziński, W. Gruszkowski, M. Kochanowski, T. Parteka, K. Waissmann, *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie planowania przestrzennego – ekspertyza techniczna* (1980), cyt. w: M. Lasocki, M. Kos, *Metody kreowania ładu...*, s. 47. Dalszy ciąg definicji może o tyle budzić wątpliwości, że wydaje się odwoływać się do – typowej dla XX-wiecznej ideologii urbanistycznej – zasady przestrzennego rozdziału funkcji, choć w pozostałym zakresie pozostaje aktualny: „ta

W skali światowej następuje obecnie ogromny rozwój miast. Można twierdzić, za amerykańskim socjologiem i historykiem utopii i miasta Lewisem Mumfordem (1895–1990), że „cały świat stał się, z punktu widzenia wielu praktycznych aspektów, miastem”²⁸. Rozwój miast dokonuje się w ramach ogólnego rozwoju cywilizacyjnego, choć sama skokowa urbanizacja może następować, zwłaszcza w Trzecim Świecie, bez rozwoju. Nakazuje to zwracanie coraz większej uwagi na zachowanie, w świecie coraz bardziej tworzonym przez człowieka, zdolności działania sił przyrody (co wyraża się równocześnie w zasadzie zrównoważonego rozwoju), lecz zarazem oznacza, że coraz bardziej może przeważać ład umowny, pragmatyczny i – inna sprawa, że najmniej obecny we współczesnej Polsce²⁹ – konstrukcyjny. Autorka typowo prawniczej monografii dotyczącej ładu przestrzennego trafnie też zauważa, że „podstawowym celem kształtowania ładu przestrzennego jest ograniczenie pola konfliktów wynikających z procesów rozwojowych, a także uzyskanie harmonijnie skomponowanego krajobrazu przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej”³⁰.

2. Urbanistyka i architektura w kształtowaniu ładu przestrzennego

Jak wynika z powołanego sformułowania art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w skład wymagań ładu przestrzennego wchodzi wymagania urbanistyki i architektury, co upoważnia do twierdzenia, że urbanistyka i architektura są traktowane jako istotne aspekty, a zarazem narzędzia zapewniania ładu przestrzennego.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje urbanistyki i architektury. Istnieje jednak, umożliwiająca poznanie znaczenia tych dwóch terminów, legalna definicja przedmiotu wykonywania odpowiednich (nie w pełni nawet dziś rozdzielonych, rozdzielanie bowiem zaczęło się dopiero w XX w.) zawodów architekta i urbanisty. Zgodnie z ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów³¹, „wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie” (art. 2 ust. 3), a „wykonywa-

równowaga wyraża się w rozmieszczeniu funkcji w sposób celowy, uporządkowany i estetyczny, tzn. zapewniający dogodne użytkowanie przestrzeni przez jej gestorów, niepowodujący powstawania ani konfliktów ekologicznych, ani kolizji pomiędzy poszczególnymi funkcjami, a także tworzący nowe piękno” (*ibidem*).

²⁸ L. Mumford, *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, San Diego–New York 1968, s. XI. Wystarczy wskazać, że w 1780 r. na całym świecie nie było nawet 100 miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców. O dziełach L. Mumforda por. P. Critchley, *Lewis Mumford and the Search for the Harmonious City. The Architectonics of an Ecological Regionalism*, 2004, <http://independent.academia/Edu/Peter/Critchley/Books> (dostęp: 2.08.2012).

²⁹ Por. M. Lasocki, M. Kos, *Metody kreowania ładu...*, s. 60 i n.

³⁰ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 21.

³¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.

nie zawodu architekta polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzorze nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej” (art. 2 ust. 1). Ustawa ta definiuje również przedmiot wykonywania trzeciego zawodu, który kiedyś mieścił się w ramach jednego zawodu budowniczego, mianowicie zawodu inżyniera budownictwa, którego wykonywanie „polega na projektowaniu obiektów budowlanych, ich realizacji, nadzorze nad procesem ich powstawania, utrzymaniu tych obiektów oraz na edukacji w tym zakresie” (art. 2 ust. 2).

Nie doceniając rozdziału zadań między architektów i urbanistów, wynikającego także z art. 5 u.p.z.p. (zgodnie z którym tylko do urbanistów należy projektowanie zagospodarowania przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej, choć decyzje o warunkach zabudowy mogą przygotowywać również architekci), Andrzej Jędraszko trafnie zauważył, że polskie ustawowe rozumienie urbanistyki, a w ślad za nim planowania przestrzennego, sprowadza się do autorskiego kreowania przestrzeni, będącego w zasadzie działalnością techniczną, podczas gdy w dzisiejszej Europie istota tego planowania polega na wielodyscyplinarności, koordynacji i mediacji³².

Termin „architekt” pochodzi z języka greckiego, gdzie stanowił połączenie dwóch wyrazów: *archi* – oznaczającego zwierzchnika czy kierownika lub zapoczątkowanie jakiegoś procesu, oraz *tekon* – oznaczającego cieślę, ale i rzeźbiarza. Z tego powodu, zastanawiając się nad zjawiskiem architektury, można czynić to na zasadzie podkreślania wewnętrznego podziału między, wykraczającym poza technikę, członem *archi* i związanym z techniką członem *tekon* – „archi-tektura”³³. Jeszcze w Rzymie, czego dowodzi dzieło Witruwiusza, o którym będzie mowa w rozdziale I, architekt był nie tylko projektantem budynków i budowli oraz urbanistą, ale i projektantem wszelkiego rodzaju maszyn, w tym machin bojowych³⁴.

Termin „urbanistyka” jest z kolei dość nowy³⁵. Wiąże się bezpośrednio z wyrazem „urbanizacja”, zastosowanym po raz pierwszy przez katalońskiego urbanistę, architekta i działacza politycznego Ildefonsa Cerdę (1815–1876)³⁶ w jego traktacie *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*³⁷, mającym na celu wskazanie podstaw *ciencia urbanizadora*. „Urbanizacja” pochodzi od łacińskiego wyrazu *urbs*, oznaczającego miasto (choć w starożytności przede wszystkim Rzym) w sensie, wówczas koniecznie chronionego murami obronnymi, zorganizowanego skupiska ludzi, a więc w sensie materialnym; *urbs* zatem to „miasto-mury”, do XIX w. z reguły otoczone murami, a potem wałami obronnymi.

Rzymianie, do czego powrócono w odrodzeniu, mieli jednak dwa terminy na oznaczenie miasta, odpowiadające jego podwójnemu substratowi podkreślonemu przez socjologa Aleksandra Wallisa (1930–1984) w wypowiedzi zacytowanej na

³² A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce...*, s. 394.

³³ Por. D. Payot, *Le philosophe et l'architecte*, Paris 1982, s. 53 i n.

³⁴ Por. L. Callebat, «Architecte» *histoire d'un mot*, Voces 1999–2000, t. 10–11, s. 47 i n.

³⁵ Nie ma go jeszcze np. w: M. Arct, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 1929.

³⁶ Stosowana będzie katalońska pisownia nazwiska tego autora – Cerdà; pisownia kastylijska (hiszpańska) to Cerdá.

³⁷ t. 1–2, Madrid 1867. O tym urbaniscie, architekcie i działaczu politycznym – niżej, zwłaszcza s. 49.

samym początku niniejszego „Wprowadzenia”. Obok *urbs* używali oni terminu *civitas* – społeczności, połączonych więzią duchową i prawną, obywateli danego obszaru – bliskiego greckiemu pojęciu *polis* jako państwa-miasta (*civitas* zatem to „miasto-społeczność”)³⁸. Podobny dwupodział występuje w języku francuskim (*ville* i *cit *), lecz np. w języku hiszpańskim nie tylko występuje trójpodział (*pueblo-villa-ciudad*), ale podstawą podziału jest bardziej wielkość miejscowości (podobnie do angielskich: *village-town-city*). Trzeba jednak zauważyć, że choć przeciwstawienie przymiotników *urbanus* (tj. miejski) i *rusticus* (tj. wiejski) występowało od dawna, w języku francuskim (jako *urbain* i *rustique*) pojawiło się dopiero na początku XVIII w., i to na określenie wyrobienia ogólnego i towarzyskiego albo, odpowiednio, jego braku; *urbaniser* było synonimem * duquer*³⁹.

Urbanistyka jako istotny czynnik kształtowania ładu przestrzennego literalnie odnosi się zatem do odpowiednio dużych i zorganizowanych skupisk ludności. Generalnie nie jest możliwe proste przenoszenie na urbanistykę doświadczeń i teorii architektury, gdyż „miasto nie funkcjonuje jako schronienie czy też zamknięta przestrzeń”, lecz stanowi przestrzeń, w której się porusza; wobec tego architektura odnosi się do urbanistyki bardziej na zasadzie analogii niż homologii⁴⁰. „W odróżnieniu od projektu budynku czy wnętrza, który jest z natury rzeczą zamierzonym »jednoczasowym« (buduje się dane zamierzenie lub nie), planowanie przestrzenne dotyczy procesu rozwoju, który obejmuje długie okresy czasu, nigdy nie jest skończony i wymaga dostosowywania planów do zmiennych warunków zewnętrznych, które mogą mieć różny charakter, jak np. zmiana hierarchii wartości społecznych [...], pojawianie się nowych technologii, zmiana popytu mieszkaniowego czy wyprodukowanego, czy wreszcie – jak obecnie w Polsce – wymagania Unii Europejskiej”⁴¹. Jednocześnie liczne doświadczenia brutalnej ingerencji architektury w otoczenie miejskie – związanej w szczególności z ideologią modernistyczną, a w jej ramach przekonaniem, że budowa miast stanowi syntezę zagadnień architektury⁴² – nakazują uznać za trafny pogląd, zgodnie z którym nie jest możliwe rozważanie wyizolowanych budynków odciętych od świata, budynki bowiem powinny być wyobrażane jako części całości⁴³. Z tego powodu, jak również ze względu na histo-

³⁸ Leonardo Bruni, znany teŹ jako Arretino (ok. 1369/1370–1444), florencki humanista i historyk, podkreślał, Źe: „*urbs enim est solum aedificia, & moena ab orbe, quo locus cingitur, appellata*”, podczas gdy *civitas* „*est congregatio hominum, jure sociatorum, & eisdem legibus viventium*” (*Leonardi Bruni Arretini Epistolarum libri VIII ad Fidem codd. mss. suppleti, et castigati*, Florentiae 1751, s. 78). Por. P.V. Aureli, *The Possibility of an Absolute Architecture*, Cambridge, Mass. 2011, s. 6 i n. Terminów „miasto-mury” i „miasto-społeczność” używa B. Jałowicki, *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa 2010, s. 315, powołując się na A. Wallisa.

³⁹ T. Paquot, *Un philosophe en ville. Essais*, Paris 2011, s. 39–40.

⁴⁰ P.A. Louis, *Le labirynthe et le m garon: l’architecture et les deux natures*, Hayena 2003, s. 9.

⁴¹ A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce...*, s. 395. Autor ten podkreśla różnicę między gównie technicznym charakterem projektowania architektonicznego a koordynacyjnym i wielodyscyplinarnym charakterem projektowania porz dka w zagospodarowaniu przestrzeni.

⁴² Por. J. Chmielewski, S. Syrkus, *Warszawa funkcjonalna (Przyczynek do urbanizacji regionu warszawskiego)*, Warszawa [1935], s. 3. Wynikało to, z wyrażonego m.in. przez Le Corbusiera, przekonania, Źe logiczna struktura architektury wynika z przechodzenia od „elementu”, tj. mieszkania, poprzez „część”, tj. budynek, do „całości”, tj. miasta. Por. np. H. Engel, *The Architectural Object: Una parte della citt * (w:) C. Steenbergen, H. Muhl, W. Reh, F. Aerts (red.), *Architectural Design and Composition*, Rotterdam 2002, s. 87 i n.

⁴³ L. Krier, *Architecture: Choice or Fate*, Windsor 1998, s. 32.

ryczne złączenie urbanistyki i architektury, mimo że podstawowym przedmiotem zainteresowania są w niniejszej książce zagadnienia urbanistyki, nie jest możliwe oderwanie się od materii zaliczanej do architektury.

Problemy planowania przestrzennego i ładu przestrzennego koncentrują się w miastach, ale nie mogą się ograniczać tylko do nich, co potwierdza, wskazując, na czym polega wykonywanie zawodu urbanisty, cytowana definicja art. 2 ust. 3 ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. W ramach wewnętrznego podziału dziedziny planowania przestrzennego, obok urbanistyki wyróżnia się ruralistykę, odnoszącą się do obszarów wiejskich, i regionalistykę, mającą za przedmiot planowanie ponadlokalne, które jednak, wobec podstawowej roli kategorii ładu przestrzennego w zapewnieniu należytego funkcjonowania miasta, zasadniczo znajdują się poza przedmiotem niniejszej książki⁴⁴.

3. Ład przestrzenny jako wartość prawna i jej uwarunkowania ideologiczne

Komentator ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podkreśla, w związku z brzmieniem art. 1 ust. 1 u.p.z.p., że zasada kształtowania ładu przestrzennego wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju są dla tego dokumentu „dwoma fundamentalnymi wartościami”⁴⁵. Odpowiada to stanowisku wyrażonemu np. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 18 listopada 2010 r., II SA/Wr 122/10⁴⁶, zgodnie z którym z art. 1 ust. 1 pkt 2 i art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. można wywieść dwie fundamentalne zasady w planowaniu przestrzennym: zasadę ładu przestrzennego oraz zasadę zrównoważonego rozwoju, przy czym pojęcie ładu przestrzennego, stosownie do art. 2 pkt 1 u.p.z.p., obejmuje takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i m.in. wymagania kompetencyjno-estetyczne.

Mogłoby się zatem wydawać, że ład przestrzenny – korespondujący z ustawową definicją zrównoważonego rozwoju i funkcjonalnie coraz bardziej związany ze zrównoważonym rozwojem – powinien być również, i to przede wszystkim w miastach, efektem stosowania od dziesięciu lat tej ustawy. Co więcej, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., określający przesłanki wydania, w sytuacji braku dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy – nowo skonstruowanej instytucji i w praktyce wciąż najczęściej stosowanego prawnego instrumentu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷, odczytuje

⁴⁴ Nie można jednak nie zauważyć związku między, należąca do materii ruralistyki, kwestią kształtu przestrzennego izraelskich kibuców a dawnymi i nowszymi formami *stricte* urbanistycznymi, analizowanego w: M. Chyutin, B. Chyutin, *Architecture and Utopia. The Israeli Experiment*, Aldershot-Burlington 2007, s. 53 i n.

⁴⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 10.

⁴⁶ Lex nr 755526.

⁴⁷ „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi

się jako „statuujący zasadę zachowania ładu przestrzennego”, a jako jego *ratio legis* wskazuje się „utrzymanie ładu przestrzennego”⁴⁸. Artykuł 61 ust. 1 u.p.z.p. pośrednio doprecyzowuje w swoim zakresie przedmiotowym ustawowe pojęcie ładu przestrzennego, wskazując na jego złożone aspekty: określone w pkt 1 aspekty estetyczne (kontynuacja funkcji, forma architektoniczna, linia zabudowy, po części już tylko intensywność wykorzystania terenu, zwłaszcza jego zabudowy), ale i ekonomiczne (intensywność wykorzystania) oraz wskazane odpowiednio w pkt 2 i 3 aspekty techniczno-infrastrukturalne (dostęp do drogi publicznej, wystarczające uzbrojenie terenu), służące zapewnieniu bezpieczeństwa, w tym ekologicznego.

Ład przestrzenny jest wprost wymieniony jako istotny przedmiot zadań własnych gminy⁴⁹, której w polskim systemie prawnym generalnie przysługuje tzw. władztwo planistyczne⁵⁰ oraz stanowi jeden z celów, którym, ustalając strategię rozwoju województwa, powinien kierować się, na szczeblu regionalnym, samorząd wojewódzki⁵¹, niezależnie od jego kompetencji w zakresie zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawach.

O ładzie przestrzennym jako pierwszej z okoliczności uwzględnianych w realizacji polityki przestrzennej była również mowa, choć bez jego definiowania, w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁵², w której nie występowała jednak – jak się trafnie wydaje – osobna i do tego zdefiniowana kategoria interesu publicznego. Terminu „ład przestrzenny” nie było natomiast we wcześniejszych przepisach dotyczących planowania przestrzennego, choć wskazywano na pewne jego elementy. W ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym⁵³ przywołano „porządek zabudowy”, wymagania w zakresie którego miały zapewnić „właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów” (art. 3 pkt 4), a w – jak dotąd najlepszych, bo najsukcesywniejszych, także w tej dziedzinie – przedwojennych przepisach prawa budowlanego, w tym zakresie obowiązujących do 1946 r., sformułowano ogólną zasadę, zgodnie z którą „przy sporządzaniu planów zabudowania powinny być uwzględniane wymagania estetyczne wyglądu miejscowości, a zeszpecenia, spowodowane nieunormowanym zabudowaniem, powinny być usuwane”⁵⁴.

publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; 2) ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu [...] jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego [...]”. W sprawie decyzji o warunkach zabudowy zob. niżej, s. 132 i n.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 860/09, LEX nr 597917.

⁴⁹ Art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

⁵⁰ Por. W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy* (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

⁵¹ Art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. 2013 r. poz. 596 z późn. zm.).

⁵² Tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm. Kształtowanie ładu przestrzennego w świetle kolejnych aktów ustawowych poprzedzających ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym omawia K. Małyś-Sulińska, *Normy kształtujące ład...*, s. 27 i n.

⁵³ Tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.

⁵⁴ Art. 20 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jedn.: Dz. U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 z późn. zm.).

Potraktowanie ładu przestrzennego wraz z obecnie nierozzerwalnie z nim związanym zrównoważonym rozwojem, jako wartości fundamentalnych dla procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz dla ich efektów, można uznać – poza rozwinięciem konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju („Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” – art. 5 *in fine* Konstytucji RP) – za skonkretyzowanie w prawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ogólnych zasad Konstytucji RP: zasady dobra wspólnego (art. 1), zasady strzeżenia dziedzictwa narodowego (art. 5) oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20).

Te wartości konstytucyjne są powiązane z istotnymi nurtami filozoficzno-politycznymi czy też ideologicznymi: z jednej strony występującym od dawna w różnych wydaniach, w szczególności chrześcijańsko-demokratycznym, solidaryzmem społecznym⁵⁵, z drugiej strony gruntującym się dopiero od XX w. ekologizmem, w którym mogą się przejawiać różne tendencje ideologiczne: od konserwatyzmu do neomarksistowskiej Nowej Lewicy, lecz który może też być nurtem samodzielnym. W społecznej gospodarce rynkowej, mającej, jako konstrukcja doktrynalna, rodowód przede wszystkim chrześcijańsko-demokratyczny, stykają się ze sobą także, składając się na nową jakościową jej konstrukcję, wątki liberalne i socjaldemokratyczne⁵⁶.

Przez ideologię, jak na ogół przyjmuje się w naukach politycznych oraz pokrewnych naukach społecznych, rozumie się określoną filozofię polityczną i po części prawną, „w której elementy teoretyczne przeplatają się z czysto praktycznymi, tworząc system ideowo-aksjologiczny, którego celem jest nie tylko opisanie rzeczywistości, lecz także jej przekształcenie w kierunku przez system ten określonym”⁵⁷. Jest to, co trzeba podkreślić, inne rozumienie ideologii niż to, które może występować w naukach bezpośrednio związanych z urbanistyką i architekturą – jak pojmowanie przedstawione przez autora niedawno wydanej książki o idealnym mieście: „ideologia, rozumiana w sensie urbanistycznym, jest zbiorem rozwiązań socjospołecznych pozwalających na stworzenie systemu wspólnego zamieszkiwania ludzi na ograniczonym terytorium”⁵⁸. Nie jest to tym bardziej rozumienie ideologii przyjęte w ramach węższego terminu „ideologia urbanistyczna”, do którego także trzeba będzie się ustosunkować w rozdziale III.

Trafnie zauważono, że architektura (oraz urbanistyka) „to jedyna sztuka, która jest całkowicie zależna od politycznych i ekonomicznych uwarunkowań, bo architekt sam nie wybuduje”⁵⁹. Można – i trzeba – je zatem rozpatrywać zarówno w kontekście artyzmu i estetyki, ale też w kontekście techniki, jak i w bardzo

⁵⁵ Na znaczenie solidaryzmu społecznego – i wynikającej z niej zasady solidarności – zwraca m.in. uwagę P. Winczorek, komentarz do art. 1 i 20 Konstytucji RP (w:) P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 17 i 57.

⁵⁶ W przedmiocie charakterystyki powyższych, jak również innych kierunków myśli (ideologii, filozofii, doktryny) politycznej, mogą odesłać do części I mojej książki – H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 76 i n.

⁵⁷ W. Bernacki, „Ideologia” (w:) M. Jaskólski (red.), *Słownik doktryn politycznych*, t. 3, Warszawa 2007, s. 9. Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 20 i n.

⁵⁸ Z. Paszkowski, *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związku z urbanistyką współczesną*, Kraków 2011, s. 33.

⁵⁹ J. Głowczewski, *Ludzie klaskali, kiedy waliły się ściany*, Stolica 2011, nr 10, s. 12.

istotnym dla nich kontekście władzy (która nierzadko korzysta z nich w celu ugruntowania swojej dominacji) oraz w kontekście ekonomii, w tym własności (tak publicznej, jak i, poza szczególnymi przypadkami historycznymi, prywatnej). Poza, zasadniczo, techniką we wszystkich innych kontekstach, w jakich występuje urbanistyka i architektura, istotną, choć różną rolę odgrywają aspekty ideologii i polityki. Urbanistyka i architektura są w konsekwencji dziedzinami, na które wpływa i przez które wyraża się ideologia (czy w warunkach pluralizmu konkurencyjne ideologie), właściwa dla danego miejsca i czasu, a co najmniej wartości o charakterze ideologicznym.

Socjolog miasta Bohdan Jałowiecki, używając, w odniesieniu bardziej do urbanistyki niż architektury, skrótowego określenia „architektura jako ideologia”, podkreśla w ten sposób to, że „ze wszystkich sztuk architektura jest najsilniej związana z ideologią i to nie tylko dlatego, że często jest narzędziem władzy, ale także dlatego, że tworzenie budowli poprzedza słowo” – w tym sensie, że „najpierw pojawia się idea określająca funkcję, formę i znaczenie, a więc słowo”, a dopiero za nią idzie rysunek, makieta i wreszcie realizacja; „słowo” jest pewnym wyrażeniem ideologii⁶⁰.

Szerzej rozumiany (a nie tak wąsko jak w dwóch pierwszych artykułach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) interes publiczny jest prawnym wyrazem bardziej filozoficznej i ogólnej zasady dobra wspólnego⁶¹. Takie szersze, można powiedzieć właściwe rozumienie interesu publicznego znalazło wyraz we francuskiej ustawie o architekturze, istotnej części pakietu ustaw zapewniających kontynuację tradycyjnie rozwijanych we Francji od wielu wieków działań na rzecz ładu przestrzennego. Ustawa ta zaczyna się od następujących stwierdzeń: „Architektura jest wyrazem kultury. Twórczość architektoniczna, jakość konstrukcji, ich harmonijne włączenie w otaczające środowisko, poszanowanie krajobrazów przyrodniczych lub miejskich, jak również dziedzictwa, są w interesie publicznym. Organy uprawnione do wydawania pozwolenia na budowę oraz do podziału nieruchomości zapewniają, w trakcie rozpatrywania wniosków, przestrzeganie tego interesu”⁶². We francuskim kodeksie urbanistycznym zawarto, i to na samym jego początku, sformułowanie, które może wystarczyć za wy tłumaczenie znaczenia, jakie tradycyjnie przypisuje się tam interesowi publicznemu w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego: „Terytorium [państwa] jest wspólnym dziedzictwem narodu”⁶³. W interesie publicznym leży ochrona wspólnego dziedzictwa narodu, ale również jego twórcza kontynuacja.

Zarówno zapewnianie ładu przestrzennego, jak i w obecnych warunkach nierozzerwalnie z nim związanego zrównoważonego rozwoju jest działaniem w imię interesu publicznego. Interes publiczny wprost występuje w Konstytucji RP jako przesłanka dopuszczalności ograniczenia – zawsze tylko ustawowego – wolności

⁶⁰ B. Jałowiecki, *Architektura jako ideologia*, Studia Regionalne i Lokalne 2009, nr 3, s. 46.

⁶¹ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 202 i n. Por. także np. M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 78 i n. oraz A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2011, s. 50 i n.

⁶² Art. 1 ustawy nr 77-2 z dnia 3 stycznia 1977 r. o architekturze (OJ z 4.01.1977 r. z późn. zm.).

⁶³ Art. L 110 *Code de l'urbanisme*, www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionid (dostęp: 15.06.2013).

działalności gospodarczej (chodzi o „ważny interes publiczny” – art. 22 Konstytucji RP), a uważa się, że występuje on w ramach wyliczenia jego różnych aspektów w podstawowym z punktu widzenia dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zdanie pierwsze: „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”)⁶⁴.

Godne uwagi jest to, że przed uchwaleniem i wejściem w życie Konstytucji RP, orzekając na podstawie poprzednich przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Małą Konstytucję z 1992 r., Trybunał Konstytucyjny wyróżnił kategorię publicznego interesu urbanistycznego miasta, przeciwstawiając ją i przyznając jej pierwszeństwo przed ochroną cywilnoprawnego prawa użytkownika ogrodów działkowych⁶⁵. Trudno wyobrazić sobie argumenty na rzecz stanowiska, że wejście w życie w 1997 r. Konstytucji RP musiało spowodować wyeliminowanie publicznego interesu urbanistycznego miasta jako szczególnego, prawnie chronionego rodzaju interesu publicznego. Miasto w omawianym znaczeniu to współczesna *civitas* – wspólnota mieszkańców, będąca, zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i odpowiednio art. 1 u.s.g., wspólnotą samorządową i w konsekwencji podmiotem lokalnego interesu publicznego.

⁶⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 101.

⁶⁵ Orzeczenie TK z dnia 20 listopada 1996 r., K 27/95, OTK 1996, nr 6, poz. 50.

Miasto idealne

„Wyobrażenia miasta i utopii są ze sobą od dawna związane. Od pierwszych swoich wydań utopie występowały w postaci wyraźnie miejskiej, a sposoby myślenia utopijnego zaraziły (niektórzy powiedzieliby »zainspirowały«) istotę tego, co jest uważane za planowanie miejskie w szerokim znaczeniu”.

D. Harvey, *Spaces of Hope*, Edinburgh 2000, s. 156

1. Miasto idealne – pojęcie i rodzaje

Jeżeli książka ma służyć próbie udzielenia odpowiedzi na pytanie: „dlaczego tak brzydtko?”, trudno nie rozpocząć rozważań od przedstawienia poglądów na temat już nie tylko: „jak byłoby ładnie?”, ale „jak byłoby idealnie?”, tzn. co trzeba uznać za rozwiązanie doskonałe, tj. znajdujące się poza wszelką konkurencją w ogóle albo przynajmniej w danym miejscu i w danym czasie.

Należy zacząć tym samym od wyobrażeń idealnego miasta. Idealne miasto, jak każdy ideał, to abstrakcyjne wyobrażenie, wizja, ewentualnie bardziej konkretny program, ale nie cecha, którą można przypisać jakiemuś „realnemu miastu”, choć rzeczywiste miasto może być bliższe albo dalsze w stosunku do określonego ideału, a nawet może stanowić próbę urzeczywistnienia ideału. Z tego powodu trudno przyjąć definicję idealnego miasta sformułowaną przez Zbigniewa Paszkowskiego, autora najnowszej polskiej monografii o takim mieście. Jego zdaniem idealne miasto to miasto zaprojektowane według spójnej teorii urbanistycznej, według jednolitego projektu, będącego odzwierciedleniem określonej filozofii kształtowania przestrzeni miasta – przykład „dobrej” urbanistyki i zintegrowanego planowania⁶⁶. Nie oznacza to, że nie można zgodzić się z tezą tego autora, iż w „planowaniu urbanistycznym dużą rolę odgrywa czynnik idealistyczny: wiara w możliwość stworzenia idealnej wizji przestrzennej oraz wiara w powodzenie podjętego przedsięwzięcia”⁶⁷, jednak trzeba również zauważać, że wizje idealnego miasta wcale nie muszą być przedstawiane po to, by w ogóle miały, wedle intencji

⁶⁶ Z. Paszkowski, *Miasto idealne w perspektywie...*, s. 20.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 26.

ich autorów, doczekać się w tej postaci urzeczywistnienia w konkretnym miejscu i czasie. W tym sensie „utopia proponuje zawsze jakąś wizję, proponuje wizję totalnego wyzwolenia z aktualnego zła i stworzenia sytuacji doskonałej, skutecznie eliminującej to zło”, choć zarazem utopia „suponuje także całkowite poddanie się czemuś lub komuś”, jej realizacja zakłada „jakąś idealistycznie rozumianą doskonałość, jakiś uniformizm prowadzący najczęściej do »uszcześliwiania na siłę«”⁶⁸.

Nie ulega wątpliwości, że wyobrażenia idealnego miasta, które formułowano od czasów starożytnych⁶⁹, nie są jednorodne. Da się je podzielić, choć rzadko w sposób rozłączny, według co najmniej dwóch kryteriów.

Pierwszy podział odpowiada w pewnym stopniu podziałowi, dokonanemu przez św. Augustyna, na *civitas celesta* i *civitas terrena* (tego Ojca Kościoła, piszącego o państwie, a więc i o państwie-mieście, *urbs* w istocie nie interesowało), który to podział mógł szczególnie zaważyć na średniowiecznym podejściu do kształtu miasta. Z jednej strony zatem idealne miasto może być tylko elementem lub implikacją ogólnofilozoficznej konstrukcji idealnego ustroju społecznego i politycznego, uważanego za w ogóle możliwy do wprowadzenia albo, co stanowi utopię i utopizm w ścisłym znaczeniu⁷⁰, traktowanego od początku jako w tej postaci nieosiągalny, co nie oznacza, że nie ma on służyć wyznaczeniu kierunku dążeń także w sferze praktycznej. W tym ujęciu wyobrażenie idealnego miasta funkcjonowało w ramach ideału *polis* czy też *civitas*. Z drugiej strony wyobrażenie idealnego miasta – wówczas jest to na ogół profesjonalne, choć zarazem wizjonerskie dzieło architekta lub urbanisty – może mieć charakter względnie niezależny od ogólniejszych wizji społeczno-politycznych, również mogąc być traktowane jako w praktyce osiągalne albo w całości nieosiągalne. Idealne miasto w tym ujęciu rozważa się zatem jako ideał *urbis* – długo przy założeniu, że *urbs* to ściśle wyodrębniona przestrzeń *intra muros*, w obrębie murów, a potem wałów obronnych. Możliwe jest, oczywiście, i spotyka się organiczne łączenie ze sobą obydwu ujęć, a wtedy można mówić o integralnej wizji idealnego miasta.

Drugi z podziałów to podział na „miasto hipotetyczne” i „miasto przyszłości”⁷¹. Miasto hipotetyczne, produkt myśli platońskiej i myśli chrześcijańskiej, stanowi wyraz klasycznej utopii – „boskiej, która jest nieosiągalnym ideałem, sta-

⁶⁸ Z.J. Zdybicka, *Utopia – przyszłość – nadzieja* (w:) A. Lubiawski (red.), *Teologia miasta*, Warszawa 1989/2008, s. 41.

⁶⁹ W niniejszym rozdziale szeroko wykorzystano treść książki R. Eaton, *Die ideale Stadt. Von der Antike bis zur Gegenwart*, Berlin 2001 oraz rozprawy E. Szpakowskiej, *Architektura miasta idealnego. Wprowadzenie*, *Przestrzeń i Forma* 2011, nr 16, s. 121–154, a także (jak i w rozdziale następnym) S. Kostofa, *The City Shaped: Urban Patterns and Meaning Throughout History*, London 1991.

⁷⁰ Pojęcie utopii – pochodzące od tytułu omawianej nieco dalej książki T. Morusa – jest przedmiotem bardzo obszernej literatury, którą można jedynie zasygnalizować przez odesłanie do pozycji J. Szackiego, *Spotkania z utopią*, Warszawa 2000. Autor ten, adaptując myśl L. Mumforda, odróżnia od siebie utopie eskapistyczne (intelektualny lub duchowy azyl, w którym chroni się przed złym światem rzeczywistym) i heroiczne (dostarczające środków, dzięki którym ma się zmienić świat rzeczywisty). W każdym razie utopizm jako określony typ teorii społecznej trzeba odróżniać od, również znanej już od starożytności, utopii jako gatunku literackiego. H. Kiereś, *Utopia*, www.ptta.pl/pef/pdf/u/utopia.pdf (dostęp: 30.10.2011).

⁷¹ Por. P. Gajewski, *Zapisy myśli o przestrzeni*, Kraków 2002, s. 167 i n., powołujący się na C. Rowe, F. Koetter, *Collage City*, Cambridge, Mass. 1978. Podział ten – w swoim dość wąskim przedmiotowo zakresie – wykazuje podobieństwo do podziału utopii na eskapistyczne i heroiczne (zob. poprzedni przypis).

tycznym wzorcem (na wzór raj) wyznaczającym cel dążenia”, w której porządek ziemski rozumie się „jako cień organizacji przestrzeni miejskiej”. Miasto przyszłości, przejaw racjonalizmu typu newtonowskiego i utopii aktywistycznej, jest dziedzictwem myśli oświecenia; „wyobrażenie lepszego świata pociąga za sobą pomysł na ścieżkę dojścia do niego”, choć „zwykle tak nierealną, że aż utopijną”, przez co jest to „utopia racjonalnego wzorca, którego nie da się zrealizować”. W konsekwencji można twierdzić, że miasta hipotetyczne budowane są na gruncie utopijnego założenia, a miasta przyszłości na podstawie utopijnego wniosku⁷².

„Miasta przyszłości” nie powinno się utożsamiać z „miastem nowym”, tworzonym według określonego z góry planu w miejscu dotąd niezurbanizowanym. „Miasto nowe” (wł. *città di fondazione*, fr. *ville nouvelle*, wraz z odpowiednikami w wielu innych językach) realnie bowiem powstawało, a to, na ile udawało się zrealizować jego idealny plan i na dłużej go zachować, zależało od wielu dodatkowych czynników. O „miastach nowych” będzie mowa w następnym rozdziale.

2. Miasto idealne w starożytności

Pomijając bardzo złożoną problematykę wizji miasta, w tym miasta idealnego, w Starym Testamencie⁷³, można twierdzić, że o idealnym mieście pisał pierwszy ze znanych, używając terminu współczesnego, urbanistów, choć zarazem półlegendarny⁷⁴, Hippodamos z Miletu (ur. 498 r. p.n.e.). Mimo że uchodzi on za twórcę regularnego planu siatki prostopadłych ulic, ta koncepcja urbanistyczna, określana także jako miasto o geometrii ortogonalnej⁷⁵ – wywierająca, o czym będzie mowa w rozdziale II, ogromny wpływ na praktykę kształtowania przestrzeni miejskiej – łączyła się raczej z praktyczną stroną działalności Hippodamosa. Wypowiadał się on bowiem także o idealnym mieście w kategoriach, całkiem klasycznie utopijnych, ustroju społecznego i politycznego państwa-miasta; o ile wiadomo (oczywiście z późniejszych przekazów), czynił to całkowicie w oderwaniu od koncepcji urbanistycznych⁷⁶.

Prezentację integralnych, choć nieprzedstawionych w jednym miejscu, myśli o idealnym mieście trzeba zacząć od Platona (427–347 p.n.e.) i jego konstrukcji idealnego, hipotetycznego państwa-miasta. Ogólny ideał sprawiedliwej *polis* (Kalipolis) Platon przedstawił w obszernym dialogu *Państwo*. Choć miała zapewnić wszystkim szczęśliwość, nie było w niej miejsca na indywidualną samorealizację, każdy bowiem miał do odegrania w idealnym mieście jedną z trzech ról, ściśle określoną przez przynależność do właściwej grupy – rolę pracownika, strażnika albo filozofa, do którego należało rządzić. W *Państwie* nie został jednak opisany

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Por. W. Chrostowski, *Biblijna wizja miasta* (w:) A. Lubiowski (red.), *Teologia miasta*, s. 11 i n.

⁷⁴ Z tego powodu nazywa się go Homerem planowania miasta. M. Barasch, *The City* (w:) Ph.P. Weiner (red.), *Dictionary of the History of Ideas*, t. 1, New York 1973, s. 428.

⁷⁵ Por. Z. Paszkowski, *Miasto idealne w perspektywie...*, s. 113 i n.

⁷⁶ Por. M.V. García Quintela, *Le livre d'Anaximandre et la société de Milet*, Métis. Anthropologie des Mondes Grecs Anciens 1996, t. 11, s. 64 i n. Wiedzę o utopii społeczno-politycznej Hippodamosa – jak i w ogóle wiedzę o jego poglądach i działalności – uzyskujemy od Arystotelesa (*Polityka*, tłum. i koment. L. Piotrowicz, Warszawa 2011, s. 60 i n.).

Hubert Izdebski – profesor doktor habilitowany nauk prawnych, profesor zwyczajny Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie WPiA UW; wykładowca w Krajowej Szkole Administracji Publicznej i Collegium Civitas; sekretarz Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów; wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego; radca prawny, adwokat; autor licznych publikacji z zakresu prawa publicznego i administracji oraz ich historii, a także teorii prawa, jak również autor i współautor wielu projektów aktów normatywnych.

□ Książka stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w dzisiejszej Polsce należy uważać za obowiązującą zasadę wolności zabudowy, w wyniku której interes publiczny – w szczególności wymogi ładu przestrzennego – zajmuje miejsce podrzędne wobec prawa własności, a efektem jest rosnący nieład przestrzenny.

□ W opracowaniu przedstawiono m.in.:

- idee zorganizowania przestrzeni i ich konfrontację z rzeczywistością – w kategoriach abstrakcyjnych („miasto idealne”) i praktycznych („miasto realne”);
- ideologie urbanistyczne niezależne od ogólnych ideologii politycznych i społecznych, które zaciążyły na urbanistyce XX w.;
- rolę, jaką odgrywały i odgrywają w procesie kształtowania przestrzeni władza publiczna, przede wszystkim jako wyrazicielka interesu publicznego, oraz własność;
- inne prawa podstawowe, które mogą dotyczyć urbanistyki i architektury – prawo do mieszkania, dobrego środowiska, dobrego rządzenia, a może już także do dobrej przestrzeni w ramach prawa do miasta.

□ Publikacja adresowana jest do prawników zajmujących się problematyką urbanistyki i architektury, urbanistów oraz wszystkich zainteresowanych *urban studies*, w tym socjologią miasta.

ISBN 978-83-264-4383-1



9 788326 443831

Cena 69 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl