

**PRAWO PLANOWANIA
I ZAGOSPODAROWANIA
PRZESTRZENNEGO
Z PERSPEKTYWY ŚRODOWISKA
I JEGO OCHRONY**

Diana Trzcińska

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

PRAWO PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY ŚRODOWISKA I JEGO OCHRONY

Diana Trzcińska

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 15 czerwca 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Paulina Staniszevska

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

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.

prawolubni

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

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-765-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział 1	
Geneza prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego	19
1.1. Pierwsze regulacje z zakresu planowania przestrzennego	19
1.2. Prawne regulacje w zakresie planowania przestrzennego w Polsce	22
1.2.1. Okres przed II wojną światową	22
1.2.2. Okres po II wojnie światowej	27
1.3. Okres po 1989 r.	44
Rozdział 2	
Przestrzeń a środowisko jako przedmiot prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego	57
2.1. Pojęcie przestrzeni	57
2.2. Przestrzeń jako dobro prawne	64
2.3. Pojęcie środowiska i jego związku z przestrzenią	77
2.4. Planowanie a zagospodarowanie przestrzenne	89
2.5. Gospodarowanie przestrzenią	100

Rozdział 3**Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego
(gospodarowania przestrzeni) i jego miejsce w systemie**

prawa	103
3.1. Uwagi ogólne na temat systemu prawa.....	103
3.2. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego jako (pod)system prawa administracyjnego.....	114
3.3. Związki prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z wybranymi podsystemami prawa	130
3.4. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia środowiska i systemu prawa ochrony środowiska. Uwagi ogólne	139
3.5. System prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego a projekt Kodeksu urbanistyczno- -budowlanego	147

Rozdział 4**Zasady i wartości w planowaniu i zagospodarowaniu**

przestrzennym.....	149
4.1. Rozważania ogólne na temat zasad i wartości.....	149
4.2. Zasady i wartości w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego – uwagi ogólne	158
4.3. Zasady ogólne o charakterze systemowym w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego	166
4.3.1. Zasada dobra wspólnego.....	166
4.3.2. Zasada zrównoważonego rozwoju.....	172
4.4. Zasada uwzględniania ładu przestrzennego w ustalaniu i kształtowaniu polityki przestrzennej jako zasada stanowiąca podstawę kształtowania polityki przestrzennej	184
4.5. Wartości wskazane ustawowo uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.)	194
4.5.1. Interes publiczny	199
4.5.2. Prawo własności	208
4.5.3. Walory architektoniczne i krajobrazowe.....	218

4.5.4. Wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.....	220
4.5.5. Wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych	222
4.5.6. Walory ekonomiczne przestrzeni.....	224
4.5.7. Potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa ...	225
4.5.8. Potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych	228
4.5.9. Ochrona środowiska.....	229
4.6. Zasada władztwa planistycznego gminy (samodzielności planistycznej gminy).....	237
4.7. Zasada partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym.....	252
4.8. Zasada podziału zadań w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz trójszczeblowego systemu aktów planowania przestrzennego (art. 3 u.p.z.p.).....	259
4.9. Zasada fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów planowania przestrzennego (art. 5 u.p.z.p.).....	265
4.10. Zasady i wartości w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Założenia ogólne	267

Rozdział 5

Źródła prawa i polityki planowania i zagospodarowania przestrzennego	279
5.1. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa i polityki planowania przestrzennego. Uwagi ogólne	279
5.2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w prawie europejskim (obszary morskie).....	284
5.3. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Konstytucji RP	291
5.4. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w przepisach ustaw	293

5.4.1. Rola ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego	293
5.4.2. Pozostałe ustawy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego	301
5.5. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w aktach wykonawczych.....	318
5.6. Prawo miejscowe.....	324
5.7. Akty polityki planowania przestrzennego.....	342
5.7.1. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	342
5.7.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	346
5.7.3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.....	350
5.8. Programy rządowe oraz programy wojewódzkie.....	357

Rozdział 6

Prawne związki pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawem ochrony środowiska a kierunki rozwoju prawa gospodarowania przestrzenią.....	361
6.1. Uwagi ogólne na temat związków między prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska	361
6.2. Związki aksjologiczne pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska.....	367
6.2.1. Zasada zrównoważonego rozwoju.....	367
6.2.2. Zrównoważony rozwój a sprawiedliwość ekologiczna.....	380
6.2.3. Ochrona środowiska i jej znaczenie jako wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	387

6.2.4. Od „niedoszacowania” zasad i wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez praktykę po ich instrumentalizację przez ustawodawcę	391
6.2.5. Zasady i wartości dotyczące ochrony środowiska w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego	399
6.3. Związki merytoryczne pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska.....	402
6.3.1. Związki uwarunkowane wspólnymi elementami ochrony.....	402
6.3.2. Związki uwarunkowane podziałem zadań administracji publicznej w ochronie środowiska i przestrzeni	407
6.3.3. Związki normatywne wynikające z Prawa ochrony środowiska i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	413
6.3.4. Obszary specjalne jako szczególna instytucja z zakresu ochrony środowiska i przestrzeni	422
6.4. Związki instytucjonalne pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska	429
6.5. Związki proceduralne pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska.....	437
6.6. Ewolucja w stronę integracji gospodarowania przestrzenią z prawem ochrony środowiska? Kierunki rozwoju prawa gospodarowania przestrzenią	448
Podsumowanie	465
Bibliografia.....	483
Akty prawne.....	511
Orzecznictwo.....	517

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.
- KPZK 2030 – uchwała nr 239 Rady Ministrów z 13.12.2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, M.P. z 2012 r. poz. 252
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.
- pr. bud. – ustawa z 14.07.1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 13
- u.g.n. – ustawa z 21.01.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.
- u.o.m. – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz.U. 2017 r. poz. 2205 ze zm.
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

-
- | | | |
|----------|---|---|
| u.s.g. | - | ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm. |
| u.u.i.ś. | - | ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm. |

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- | | | |
|-------|---|---|
| ONSA | - | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego |
| OSN | - | Orzecznictwo Sądu Najwyższego |
| OTK-A | - | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A |
| SJA | - | Studia Iuridica Agraria |
| ST | - | Samorząd Terytorialny |

Inne

- | | | |
|-------|---|--|
| CBOSA | - | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query |
|-------|---|--|

WSTĘP

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo gospodarowania przestrzenią stanowi obszar regulacji o istotnym znaczeniu społecznym i gospodarczym, przestrzeń jest bowiem dobrem o znacznej wartości ekonomicznej i społecznej. Jednocześnie powiązanie tego prawa z prawem ochrony środowiska z różnych przyczyn okazuje się kluczowe dla właściwego procesu stosowania jego norm.

W Polsce mamy kilka kompleksowych i wyczerpujących opracowań z zakresu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego autorstwa lub pod redakcją znakomitych profesorów prawa – Z. Niewiadomskiego, Z. Leońskiego, W. Szwałdlera. Dzieła te charakteryzują się systemowym wykładem treści prawnych, bogatym komentarzem dotyczącym obowiązujących rozwiązań prawnych i praktyki orzeczniczej. Stanowią one dla mnie inspirujący materiał zarówno w zakresie warsztatu, jak i metodyki opisywanych zagadnień. Jednocześnie, obok analizy bogatego ustawodawstwa z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, opartej w dużej mierze na cytowanych opracowaniach, przedstawiam związki tego prawa z prawem ochrony środowiska w różnych aspektach – zarówno merytorycznych, aksjologicznych, jak i proceduralnych. Diagnoza tych związków, ich systematyka oraz wynikające z nich konsekwencje mają bowiem kluczowe znaczenie dla rozwoju prawa gospodarowania przestrzenią i jego ewolucji w duchu zrównoważonego rozwoju, który na gruncie obecnych przepisów prawnych i globalnej polityki rozwoju stanowi raczej deklarację ustawową niż rzeczywisty wzorzec postępowania.

Prezentowana monografia jest pierwszym tego typu systemowym dziełem naukowym, zawierającym diagnozę aktualnego stanu w zakresie rozwiązań prawnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym punkt ciężkości prowadzonych rozważań stanowią powiązania tego prawa z prawem ochrony środowiska¹. Na rynku wydawniczym nie ma żadnej publikacji tego typu, mimo że związki prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z ochroną środowiska i stopień skomplikowania problemów pojawiających się na pograniczu tych działów prawa są powszechnie dostrzegane.

Większość przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, ale także architektów i urbanistów, geografów i biologów (tworzących środowisko branżowe) opracowujących akty planistyczne ocenia prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego jako nieefektywne, stosowane w oderwaniu od zakładanych celów, a przez to pozostające w głębokim kryzysie. Sprzyja temu także fakt rozproszenia regulacji normatywnej w licznych aktach prawnych. Legislacyjną próbą przezwyciężenia tego kryzysu opracowywany od 2012 r. Kodeks urbanistyczno-budowlany, który ma zastąpić dotychczasowe przepisy prawa w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, zunifikować je w jednym akcie normatywnym i uporządkować materię dotyczącą kształtu przestrzeni w procesie inwestycyjnym.

Niniejsza monografia ma na celu zbadanie obecnych rozwiązań prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią, w tym także tych, które z perspektywy czasu i zastosowania w praktyce okazały się wadliwe, oraz omówienie rozwiązań proponowanych w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Przedmiotem analiz jest również przedstawienie podstawowych pojęć charakterystycznych dla poruszanej problematyki, tj. pojęcia przestrzeni, planowania przestrzennego czy gospodarowania przestrzenią, które są bardzo wieloznaczne, a jednocześnie używane

¹ Związki te, mimo ich jednoznacznej identyfikowalności, są rzadko opisywane w literaturze przedmiotu, co potwierdza J. Jeżewski, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 253.

przez ustawodawcę bez głębszego zastanowienia. Już na tym poziomie konieczne okazuje się określenie zakresów pojęciowych podstawowych terminów w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego czy prawie ochrony środowiska oraz wskazanie ich wzajemnych relacji, a także ustalenie związków pomiędzy przestrzenią a środowiskiem i wyznaczenie elementów wspólnych, których dotyczą zarówno przepisy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i prawa ochrony środowiska. Elementy te wyznaczać będą bowiem kierunki badań w zakresie poszukiwania związków pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska.

Kolejnym obszarem objętym zakresem badań jest analiza systemowa na poziomie związków pomiędzy dwoma zbiorami norm prawnych tworzących wyodrębnione systemy (podsystemy) prawa: planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska. Zakorzenie obu tych systemów w prawie publicznym, a ściślej w prawie administracyjnym, stanowi o istotnej zbieżności w zakresie celów i metod regulacji, zadań przypisanych organom administracji publicznej oraz aksjologii wspólnej dla systemów prawa publicznego.

Monografia obejmuje ponadto swoim zakresem badania zasad i wartości istotnych dla procesu gospodarowania przestrzenią, który to obszar regulacji prawnej nie jest jednolicie postrzegany w doktrynie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jest to ten wycinek regulacji prawnej, który w związku z rozwiązaniami proponowanymi w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym ulegnie dalszym przeobrażeniom. Ważnym elementem będzie zatem analiza związków między prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie aksjologii, bowiem ta sfera ma szczególne znaczenie dla procesu stosowania norm prawnych.

Ze względu na fakt, że książka ma charakter kompleksowego omówienia obszaru regulacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jej treść musi uwzględniać przedstawienie genezy tego prawa – kolejnych etapów rozwoju unormowań prawnych w tym zakresie w Polsce, postrzeganych przez pryzmat kształtujących się w toku tej ewolucji związków z ochroną środowiska. Ważne jest podkreślenie, że prawo to wciąż się rozwija, gdyż jak wskazano powyżej, opracowywane

są kolejne wersje projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Nie sposób na obecnym etapie przesądzić o ostatecznym kształcie przepisów prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią. Można jednak, na podstawie projektowanych przepisów i ich kolejnych wersji, wnioskować na temat założeń i celów, jakie stawia sobie projektodawca. Przedmiotem monografii będzie więc nie tylko przedstawienie źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w ich obecnym kształcie, także tych rozproszonych w licznych aktach prawnych, ale i przedstawienie ogólnych założeń projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, w szczególności w zakresie przepisów odnoszących się do środowiska i jego ochrony.

Diagnoza i omówienie związków między prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ochroną środowiska jest zasadniczym celem podejmowanych badań. Ich uszeregowanie, podsumowanie oraz próba przedstawienia podstawowych trudności związanych ze stosowaniem norm na styku tych dwóch systemów prawnych stanowi podstawowe zadanie badawcze. Równie ważna jest próba przedstawienia kierunków rozwoju prawa na tle ujawnionych związków i zależności. Realizacja tego celu wymaga analizy obszernego materiału normatywnego z całym ciężarem gatunkowym jego kompleksowości i multidyscyplinarnego charakteru, pozostającego nie tylko na styku dwóch systemów prawnych, ale także wyspecjalizowanych dyscyplin branżowych.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego znajduje się w szczególnym momencie swego rozwoju. Niezależnie od wyzwań stojących przed ustawodawcą w zakresie ulepszenia norm tego systemu zbadanie i usystematyzowanie jego związków z prawem ochrony środowiska jest na tym etapie szczególnie ważne. Wpisuje się bowiem jednoznacznie w proces reformy systemu, a także w dyskusję na temat kierunków jego rozwoju. Przestrzeń i środowisko są dobrami wymagającymi ochrony i rozważnego wykorzystania. W obszarze korzystania ze środowiska i planowania przestrzeni krzyżuje się wiele przeciwstawnych interesów, które należy sprawiedliwie ważyć i rozwiązywać. Ustawodawca w pierwszej kolejności powinien więc tworzyć prawo, które służy ludziom – obecnym i przyszłym pokoleniom – i stwarza precyzyjne oraz efektywne instrumenty rozwiązywania w praktyce trudnych społecznie

problemów w oparciu o jasne zasady i wartości. Natomiast podmioty stosujące to prawo, inwestorzy, właściciele nieruchomości, organy administracji czy sądy, powinni tak stosować prawo, aby w konkretnych sytuacjach rozwiązywać pojawiające się problemy, sięgając po jednolite dla wszystkich zasady i standardy².

W konsekwencji w książce wykorzystano kilka metod badawczych. Podstawowe znaczenie dla badań ze sfery prawa ma metoda dogmatycznoprawna. Jej zastosowanie ułatwia przeprowadzenie analizy obowiązujących przepisów prawa w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony środowiska. Wykorzystanie tej metody w naukach prawnych odwołuje się do metod wykładni prawa: językowej, systemowej i funkcjonalnej. Wszystkie one mają duże znaczenie dla prawidłowej interpretacji obszernego materiału normatywnego objętego zakresem przedmiotowym monografii.

Kolejną metodą badawczą wykorzystaną w opracowaniu jest metoda historyczna, która ułatwia ustalenie historycznych uwarunkowań rozwoju prawa planowania i zagospodarowania oraz wpływu środowiska i jego ochrony, a w konsekwencji rozwiązań prawnych w tym zakresie, na to

² Analizowane w ramach niniejszej monografii problemy badawcze można zatem ująć w formie następujących pytań: 1. Jaka jest geneza prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego (prawa gospodarowania przestrzenią) i jaki wpływ na jego ukształtowanie miały zagadnienia środowiska i jego ochrony? 2. Jakie jest miejsce prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego (prawa gospodarowania przestrzenią) w systemie prawa oraz miejsce prawa ochrony środowiska w tym systemie oraz czy i jak oba te systemy są ze sobą powiązane jurydycznie? 3. Jaki jest przedmiot prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego (prawa gospodarowania przestrzenią), katalog jego zasad i wartości oraz ich odniesienia do środowiska i jego ochrony? 4. Czy prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego (prawa gospodarowania przestrzenią) i prawo ochrony środowiska są odrębnymi systemami (podsystemami) prawnymi i czy można zidentyfikować elementy dla nich wspólne (związki)? 5. Jaki jest charakter związków pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego (prawa gospodarowania przestrzenią) i prawem ochrony środowiska, jak można te związki usystematyzować i co z nich wynika? 6. Czy związki te świadczą o bliskości obu systemów (podsystemów) prawa czy nawet o ich jedności, a w konsekwencji, czy charakter tych związków może prowadzić do wniosku o integracji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego (prawa gospodarowania przestrzenią) z prawem ochrony środowiska i jakie są kierunki rozwoju prawa w tym zakresie?

prawo. Jednym z celów badawczych jest usystematyzowanie materiału normatywnego w obszarze związków prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z prawem ochrony środowiska. W konsekwencji metodą badawczą wykorzystywaną w tym procesie jest metoda aksjologiczna, która umożliwi nie tylko zestawienie katalogu zasad i wartości prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale także wytypowanie zasad i wartości, które odzwierciedlają te związki. Uzupełniająco zastosowanie znajduje metoda statystyczna, która pozwala ustalić stopień i zakres implementacji zasady zrównoważonego rozwoju do orzecznictwa sądów administracyjnych, a więc jej wykorzystanie w praktyce. W pewnym zakresie wykorzystana może być też metoda prawnoporównawcza, używana przy porównywaniu normatywnego kształtu wybranych instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego, wynikającego z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa z przepisami projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Rozdział 1

GENEZA PRAWA PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

1.1. Pierwsze regulacje z zakresu planowania przestrzennego

Organizowanie przestrzeni dla swoich potrzeb towarzyszyło ludziom od zawsze na różnych etapach rozwoju cywilizacyjnego, szczególnie silnie wiąże się jednak z poznawaniem i rozwijaniem przez człowieka nowych technik i technologii, a także układem stosunków społecznych na linii obywatel (jednostka) – państwo. Początkowo proces ten był żywiołowy i dotyczył korzystania z dóbr występujących na powierzchni ziemi, których człowiek poszukiwał, osiadając tam, gdzie znalazł ich dostatek. Jak wskazuje H. Nowacki, „osadnictwo było początkiem wykorzystania przestrzeni w sposób już względnie uporządkowany, pojawienie się regulacji prawnych rozpoczęło okres korzystania z przestrzeni w sposób przynajmniej częściowo usystematyzowany i określony ramami prawnymi”¹. Budowa domów, zamków, kościołów czy dróg jest tego niewątpliwym przykładem. Na ile jednak było to efektem świadomego pla-

¹ Por. H. Nowicki [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Sz wajdler, Warszawa 2013, s. 13. Autor ten wskazuje, że pierwowzorem usystematyzowanego podejścia do gospodarowania przestrzenią było prawo starożytnego Rzymu: przepisy Kodeksu Teodezjańskiego oraz Kodeksu Justyniańskiego regulowały problematykę prawa budowlanego odnoszącego się zarówno do budynków prywatnych, jak i publicznych, kwestie związane z ochroną środowiska oraz zabytkami, a w później-

nu, pozostaje istotne dla ustalenia rzeczywistych początków tej dziedziny życia społecznego. Niewątpliwie takich uporządkowanych i świadomych zaczynów gospodarowania przestrzenią poszukiwać można w polskich przedsięwzięciach takich jak zabudowa grodu biskupińskiego. Jednakże, jak wskazano powyżej, na rozwój tej dziedziny w średniowieczu bardzo duży wpływ miał system panujących wówczas stosunków społecznych, prowadzący w zasadzie do stagnacji w rozwoju tej dziedziny z punktu widzenia regulacji normatywnej. Do zmierzchu czasów feudalnych podstawową rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego odgrywał pan feudalny², którego wola i potrzeby wyznaczały ramy rozwoju. Z oczywistych względów taki system miał niewiele wspólnego ze współcześnie pojmowanym planowaniem przestrzennym. W literaturze prawniczej wskazuje się jednak, że właśnie w takich niedemokratycznych realiach zaczął kształtować się np. układ urbanistyczny przemysłowej Łodzi, oparty w świadomy sposób na układzie szachownicowym³.

Rzeczywisty rozwój planowania przestrzennego w dzisiejszym rozumieniu wiąże się zatem z kresem feudalizmu, zniesieniem poddaństwa i w konsekwencji – z upodmiotowieniem społeczeństwa, a także ujednoczeniem treści prawa własności i wprowadzeniem wolnego od ingerencji władzy obrotu nieruchomościami⁴. W literaturze wskazuje się, że pierwsze regulacje w tej sferze we współczesnym znaczeniu pojawiły się w Europie już na początku XVII w., jednak ich rozwój nastąpił pod koniec XIX w. Przykładowo początków planowania przestrzennego we Francji upatruje się w okresie średniowiecza, a pierwowzoru rozwiązań prawnych w urbanistyce dopatrzeć się można w prawie regulującym tzw. plany linii zabudowy, pochodzącym z 1607 r.⁵

z tym czasie – przepisy prawne dotyczące lokacji, które związane były z zakładaniem miast i wsi, por. s. 13–14 z powołaniem na wskazaną tam literaturę.

² M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 29 i powołana w przyp. 2 literatura niemieckojęzyczna.

³ Zob. więcej na ten temat M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 29.

⁴ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 20.

⁵ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 14. Z kolei H. Izdebski wskazuje, że pierwszymi nowożytnymi ogólnymi przepisami określającymi standardy planowania miast były przeznaczone dla kolonii hiszpańskich

Zniesienie prerogatyw pana feudalnego w połączeniu z uwolnionym obrotem gruntami i możliwością ich nieskrępowanej zabudowy ujawniło niedostatki w zakresie rozwiązań porządkujących przestrzenne zagospodarowanie obszarów. Początkowo sferę tę wypełniały regulacje prawne o charakterze policyjnym, tzw. generalne klauzule policyjne, zawierające ogólne upoważnienie dla władzy publicznej do ingerencji w sferę praw publicznych i prywatnych ze względu na zagrożenie dla normalnego życia zbiorowego, życia, zdrowia, mienia i porządku publicznego⁶. Formuła tych klauzul jednak bardzo szybko okazała się niewystarczająca i konieczne stało się sformułowanie bardziej skutecznych instrumentów przeciwdziałania chaotycznej i nieskrępowanej zabudowie oraz konfliktom społecznym powstałym na tle realizacji wolności budowlanej⁷. Jak wskazuje H. Izdebski, w XVII i XVIII w. obok tworzenia standardów w zakresie budowania czy odbudowywania miast wprowadzano także przepisy nakładające obowiązek uzyskania pozwolenia na prowadzenie prac budowlanych (Barcelona od 1771 r.), przestrzegania ustalonej linii zabudowy (Amsterdam od XVII w., Paryż od 1783/1784 r.) czy też przepisy przewidujące możliwość budowania kilku standardowych kategorii domów (Londyn od 1774 r.)⁸. Od połowy XIX w. w Niemczech nastąpił rozwój ustawodawstwa przewidującego wprowadzanie ograniczeń wobec uwłaszczonych obywateli, realizujących w nieskrępowany sposób przysługującą im wolność zabudowy. Przykłady takich regulacji stanowią pruska ustawa z 3.01.1845 r. o podziale działek i zakładaniu

Leyes de Indias Filipa II z 1973 r., których wydanie miało na celu połączenie dążenia do zapewnienia ładu przestrzennego w nowo lokowanych miastach kolonialnych z potrzebami ujednolicenia procesów tworzenia ośrodków władzy w Nowym Świecie. Standardy te miały charakter materialnoprawny i inspirowane były militarną urbanistyką Rzymian oraz poglądami Witruwiusza. Zob. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawo-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 116–117.

⁶ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 31. Por. też M. Kotulski, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 37.

⁷ Por. M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych (na przykładzie prawa niemieckiego)* [w:] *Wolność zabudowy: mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2016, s. 64.

⁸ Por. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie...*, s. 117–118.

Diana Trzcińska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Gdańskim, referendarz w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku, były pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Elblągu; autorka i współautorka kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa ochrony środowiska, prawa administracyjnego i prawa gospodarczego publicznego.

W publikacji omówiono złożone relacje pomiędzy prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego a prawem ochrony środowiska. Przedmiotem analizy są nie tylko obowiązujące regulacje prawne, lecz także proponowane rozwiązania zawarte w projektowanym od 2013 r. Kodeksie urbanistyczno-budowlanym.

Autorka szczegółowo przedstawiła w książce takie zagadnienia jak:

- katalog zasad i wartości istotnych dla procesu gospodarowania przestrzenią,
- źródła prawa i polityki planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- instrumenty gospodarowania przestrzenią,
- zasada zrównoważonego rozwoju a sprawiedliwość ekologiczna.

Książka przeznaczona jest dla prawników: sędziów, adwokatów, radców prawnych i prokuratorów. Może również zainteresować pracowników administracji rządowej i samorządowej, architektów, urbanistów oraz przedsiębiorców związanych z branżą budowlaną i energetyczną.

„Recenzowana praca utwierdza w przekonaniu, że atrakcyjność badawcza podjętej przez Autorkę problematyki warta jest zainteresowania na szerszą skalę. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest jedną z tych dziedzin prawa materialnego, która jak niewiele innych, zasługuje na takie zainteresowanie. Tam właśnie skupiają się podstawowe problemy współczesnego prawa publicznego, a po części i prawa prywatnego”.

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISSN 1897-4392

ISBN 978-83-8124-765-8

