

OCHRONA ŁADU PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWNO-URBANISTYCZNEJ

redakcja naukowa Maciej J. Nowak

Bogusława Baran-Zgłobicka, Anna Fogel
Miroslaw Gdesz, Piotr Lorens, Tomasz Majda
Andrzej Nałęcz, Maciej J. Nowak, Paweł Sosnowski
Przemysław Śleszyński, Marta Woźniak

OCHRONA ŁADU PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWNO-URBANISTYCZNEJ

redakcja naukowa Maciej J. Nowak

Bogusława Baran-Zgłobicka, Anna Fogel
Mirośław Gdesz, Piotr Lorens, Tomasz Majda
Andrzej Nałęcz, Maciej J. Nowak, Paweł Sosnowski
Przemysław Śleszyński, Marta Woźniak

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 10 lipca 2020 r.

Recenzent

Dr hab. Igor Zachariasz

Wydawca

Justyna Zabielska-Musioł

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

· 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., 2020

ISBN 978-83-8187-965-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	9
<i>Przemysław Śleszyński</i>	
O roli wiedzy, umiejętności i doświadczenia w planowaniu przestrzennym	11
<i>Marta Woźniak</i>	
Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	25
<i>Mirosław Gdesz</i>	
Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych	46
<i>Paweł Sosnowski</i>	
Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej	66
<i>Maciej J. Nowak, Piotr Lorens</i>	
Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni	104

Tomasz Majda

**Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
– uwarunkowania i przykłady dobrych praktyk** 129

Andrzej Nałęcz

**Zrównoważony rozwój, prawo własności
i planowanie przestrzenne** 159

Anna Fogel

**Środowiskowo-kulturowe uwarunkowania ochrony
ładu przestrzennego – wymiar prawny** 177

Bogusława Baran-Zgłobicka

Perspektywa środowiskowa ochrony ładu przestrzennego ... 196

O autorach 227

WPROWADZENIE

Zagadnienia w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego stanowią źródło wielu poważnych, a zarazem bardzo ciekawych dylematów. Mają one wymiar nie tylko naukowy, lecz także szeroko przekładają się na praktykę. Punkty widzenia dotyczące poszczególnych związanych z ładem przestrzennym zagadnień zależą zarówno od miejsca zajmowanego przez oceniającego w systemie gospodarki przestrzennej (jako inwestor/ jako przedstawiciel organów administracji publicznej itd.), jak i od reprezentowanej dyscypliny. Właśnie w tym ostatnim kontekście można zauważyć największe rozbieżności. Znajduje to zwłaszcza przełożenie na wykładnię przepisów, przede wszystkim ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ujęć ładu przestrzennego jest w tym aspekcie bardzo dużo. Wiele z nich jest zdawkowych lub fragmentarycznych. Powoduje to konkretne skutki, oszacowane szczegółowo w raporcie o chaosie przestrzennym. Redaktorzy tego raportu, prof. Tadeusz Markowski, prof. Przemysław Śleszyński i dr Adam Kowalewski, stwierdzają jednoznacznie: „analizy wskazują, że koszty chaosu przestrzennego są olbrzymie. W relacji do budżetów gmin jest to nawet połowa ich wydatków. (...) Gdyby uzyskaną kwotę (łącznie kosztów chaosu przestrzennego w Polsce) podzielić równo na liczbę zameldowanych mieszkańców, otrzymana wartość wyniosłaby 207 zł rocznie. Daje to na przeciętną, czteroosobową rodzinę 8,8 tys. zł rocznie”¹. Trzeba także pamiętać o nieodwracalnych kosztach powodowanych przez chaos przestrzenny w zróżnicowanych sferach: kompozycyjno-estetycznej, środowiskowej czy kulturowej.

¹ P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa 2018.

28.11.2019 r. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN zorganizował seminarium „Ochrona ładu przestrzennego a wykładnia przepisów. Perspektywa prawna i urbanistyczna”. Wygłoszone w jego trakcie referaty oraz przeprowadzone dyskusje stały się podstawą do pogłębienia tematu w ramach niniejszej monografii. Kluczowy problem jest tożsamy z tytułem zarówno niniejszej publikacji, jak i wspomnianego seminarium: względy związane z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego wciąż odgrywają niedostateczną rolę przy okazji wykładni przepisów. Przy wykładni w ograniczonym stopniu uwzględnia się uwarunkowania urbanistyczne, środowiskowe czy kulturowe. Oczywiście głównym powodem takiego stanu rzeczy jest kierunek przyjęty przez ustawodawcę. Niemniej jednak także w obecnych realiach warto rozważać optymalne kierunki dokonywania wykładni przy szerszym uwzględnieniu wskazanych uwarunkowań.

Monografia zawiera w dominującym zakresie analizy prawne, ale obejmuje również kluczowe inne konteksty. Prezentują one zróżnicowane podejścia i punkty widzenia. W eseju wprowadzającym prof. Przemysław Śleszyński charakteryzuje problemy związane z deficytami wiedzy, umiejętności i doświadczeń w planowaniu przestrzennym. Jest to podstawowy problem, który należy uwzględnić w dyskusji o ładzie przestrzennym. Przeprowadzone następnie przez różnych autorów analizy prawne odnoszą się do roli ładu przestrzennego w całym systemie gospodarki przestrzennej w kontekście orzecznictwa sądów administracyjnych, zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz regulacji obowiązujących przed marcem 2003 r. (miesiącem uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co również może wywierać wpływ na obecną wykładnię przepisów prawa. Jako osobny temat wyodrębniono ochronę środowiska i przyrody – zagadnienie jednoznacznie z ładem przestrzennym połączone. Charakterystyka tego zagadnienia wymagała szerszej analizy innej wartości wyodrębnianej w systemie gospodarki przestrzennej – zrównoważonego rozwoju oraz przedstawienia kontekstu środowiskowo-kulturowego wykładni przepisów, zarówno w wymiarze bezpośrednio prawnym, jak i środowiskowym.

Przemysław Śleszyński

O ROLI WIEDZY, UMIEJĘTNOŚCI I DOŚWIADCZENIA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Geografia, jak każda gałąź nauki, wyrosła z praktyki
i w ostatecznym rachunku zawsze służyła jej potrzebom

B. Rychłowski, *Regionalizacja ekonomiczna
(zagadnienia podstawowe)*, Warszawa 1967, s. 7

Wprowadzenie

Celem tego eseju jest próba odpowiedzi na pytanie, jakie umiejętności, wiedza i doświadczenie są niezbędne osobom chcącym profesjonalnie planować przestrzeń. Wbrew pozorom ani pytanie, ani tym bardziej odpowiedź nie są banalne. Pomimo wielu dekad (a nawet stuleci) rozwoju warsztatu urbanistycznego w Polsce nie jesteśmy zadowoleni ze świata, w którym żyjemy, i składającego się nań zagospodarowania przestrzennego. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że przestrzeń, która nas otacza, jest coraz mniej przyjazna dla człowieka oraz że w wielu miejscach jakość życia się pogarsza. Świadczy o tym nasilająca się krytyka planowania przestrzennego oraz bardzo liczne w ostatniej dekadzie studia i opinie, nieraz bardzo negatywne w swej wymowie.

W roku 2013 ukazał się raport Fundacji na rzecz Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania

PAN pod wymownym tytułem „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”, którego skrót został opublikowany w „Samorządzie Terytorialnym”¹. W nawiązaniu do tego Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN wydał niedawno bardzo obszerne (841 s.) studium na temat chaosu przestrzennego. Zawiera ono najbardziej wyczerpującą jak dotąd w Polsce diagnozę i ocenę uwarunkowań oraz skutków bezładu przestrzennego². Z badań wynika, że chaos przestrzenny generuje olbrzymie koszty i straty, a gospodarka przestrzenna tkwi w permanentnym kryzysie, którego korzenie sięgają czasów PRL, a nawet wojen i zaborów. W obydwu raportach zasłużenie za taki stan rzeczy piętnowana jest przede wszystkim klasa polityczna, konsekwentnie i niezależnie od swoich barw stanowiąca po 1989 r. złe prawo planistyczno-przestrzenne. Jednak w degradowaniu polskiej przestrzeni i polskiego krajobrazu ten czynnik na pewno nie jest jedyny.

Istota planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne dotyczy różnych skal geograficznych, dla których wymagane są różne umiejętności. W geografii klasycznie wyróżnia się miejsce (punkt w przestrzeni geodezyjnej; w zasadzie jest to adres, budynek, działka, skrzyżowanie ulic itp.), skalę lokalną (kilka, kilkanaście km od miejsca, odpowiadającą gminie, miastu lub małemu powiatowi), regionalną (jest to mniej więcej województwo, region historyczny, kraina geograficzna, np. góry – Sudety, Karpaty), krajową, kontynentalną, globalną³. Istnieje wiele „bytów” pośrednich, jak subregion, region transgraniczny i inne.

¹ A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 2014/4, s. 5–21.

² *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, Warszawa 2018.

³ T. Bartkowski, *Metody badań w geografii fizycznej*, Warszawa–Poznań 1977; A. Lisowski, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Warszawa 2003.

W teoriach regionu przyrodniczego i ekonomicznego istnieje bardzo duża liczba koncepcji, klasyfikacji i typologii związanych z nazewnictwem regionów i terytoriów (np. terytorium, dzienny system miejski, obszar metropolitalny, aglomeracja, mezoregion, makroregion, mikroregion, facja, krajobraz, geokompleks, uroczysko, ekotop, region naturalny, region geobotaniczny, region węzłowy, region nodalny, region strefowy, region funkcjonalny, region skalarny, region „powierzchnowy”, terytorialny system społeczny, pole miejskie, region spolaryzowany i wiele innych) oraz metod delimitacji (wyznaczania) tych „bytów”. Dyskusja nad tymi zagadnieniami jest jednym z ważniejszych nurtów metodologicznych w geografii fizycznej⁴ i społeczno-ekonomicznej⁵ oraz na pograniczu tych nauk⁶. O ile w tradycji geografii istnieje dość ścisła terminologia i szeroka dyskusja na ten temat (zróznicowania, relacje oraz dynamika przestrzeni fizycznej i abstrakcyjnej są podstawowym przedmiotem badawczym geografii), o tyle inne dyscypliny dość swobodnie traktują kwestię skali.

Tak więc, *sine qua non*, aby być dobrym planistą przestrzennym, potrzebna jest wiedza na temat zjawisk, procesów zachodzących w przestrzeni i swego rodzaju wyczucie przestrzenne oraz znajomość ich skali geograficznej, pozwalające na ocenę różnorodnych uwarunkowań i skutków wprowadzenia w życie inwestycji, które stają się immanentnym składnikiem środowiska geograficznego – systemu człowiek – środowisko⁷. Umiejętności te daje w największym stopniu wykształcenie geograficzne, gdyż geografia jest dziedziną kompleksową

⁴ J. Kondracki, *Podstawy regionalizacji fizycznogeograficznej*, Warszawa 1976; M. Przewoźniak, *Podstawy geografii fizycznej kompleksowej*, Gdańsk 1987; A. Richling, *Kompleksowa geografia fizyczna*, Warszawa 1992.

⁵ A. Wróbel, *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*, Warszawa 1965; K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967/39/1, s. 33–50; J. Parysek, *Modele klasyfikacji w geografii*, Poznań 1982; *Podstawy regionalizacji geograficznej*, red. T. Czyż, Poznań 1996; Z. Rykiel, *Krytyka teorii regionu społeczno-ekonomicznego*, Białystok 2001.

⁶ U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012.

⁷ A.S. Kostrowicki, *System „człowiek – środowisko” w świetle teorii ocen*, Ossolineum 1992.

i holistyczną, pozwalającą na całościowe analizowanie środowiska przyrodniczego i antropogenicznego⁸. Niezależnie od pochwał dorobku geografii i jej perspektyw w przyszłości wiele osób po studiach geograficznych nie zawsze wystarczająco zna te fundamentalne kwestie koncepcyjno-teoretyczne i metodologiczne, przez co jest słabymi planistami przestrzennymi. Prawdopodobnie jest to uwarunkowane zbyt daleko idącą specjalizacją przedmiotową w programach studiów. Przez braki tego typu w pracach geografów powstało nawet stwierdzenie definicyjne o geografii jako „powierzchnowej nauce o powierzchni Ziemi”.

Drugim niezbędnym warunkiem, aby być dobrym planistą przestrzennym, jest profesjonalna wiedza na temat projektowania i kształtowania przestrzeni. To stwierdzenie jest tak oczywiste, że nie wymaga uzasadnienia oraz uszczegółowienia. Chciałbym tu zwrócić tylko uwagę na jedną, dobrze znaną i smutną w środowisku urbanistycznym sprawę. Po roku 1989 nastąpiła deprecjacja zawodu urbanisty. Wynikało to najpierw z uznania planowania przestrzennego za przeżytek komunizmu, a następnie deregulacji zawodów zaufania społecznego w latach 2013–2014. Protest Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów przeciwko usunięciu urbanisty z listy zawodów zaufania społecznego nie odniósł skutku⁹, a samorząd urbanistów ostatecznie zlikwidowano.

Tak jak kierowca musi potrafić prowadzić samochód, muzyk grać na instrumencie, a murarz posługiwać się kielnią, tak samo planista przestrzenny musi znać podstawowe reguły i zasady swej pracy. Jak wiadomo, są lepsi i gorsi muzycy, kierowcy itd. i nie inaczej jest z urbanistami. O ile jednak obywatel ma przywilej wyboru muzyków, których chce słuchać, a zły kierowca prędzej czy później zostanie ukarany mandatem, o tyle w przypadku źle zaplanowanego osiedla ani wyboru, ani konsekwencji najczęściej nie będzie.

⁸ M. Degórski, *Podstawy teoretyczno-systemowego ujęcia badań środowiska przyrodniczego i geograficznego oraz ich znaczenie dla rozwiązań aplikacyjnych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2006/16, s. 37–48.

⁹ M. Wenclik, *Deregulacja zawodów w Polsce*, Łomża 2015.

Innym negatywnym przykładem było zarzucenie standardów urbanistycznych z lat 70. ubiegłego wieku, które były niewątpliwie dużym osiągnięciem metodologicznym i które należało doskonalić, wraz ze wzrostem mobilności, rozwojem komunikacji, złożoności interakcji przestrzennych, zmianami idei kulturowo-społecznych, obyczajowości itd. Standardy urbanistyczne były jednym ze szczytowych osiągnięć polskiej szkoły urbanistyki. Artykuły z polskiego periodyku „Miasto” (organu Towarzystwa Urbanistów Polskich) były w latach 60. i 70. ubiegłego wieku tłumaczone na język angielski, gdyż służyły urbanistom z krajów zachodnich. Bez zrozumienia istoty planowania przestrzennego współcześni apologeti „niewidzialnej ręki rynku” nie pojmą paradoksu, że idee z kraju socjalistycznego (jakkolwiek silnie umocowane jeszcze w przedwojennej polskiej szkole urbanistyki i antropogeografii) mogły służyć kapitalizmowi.

Brak reguł i ograniczeń powoduje nie tylko swobodę projektową, lecz także rozluźnienie i dowolność interpretacyjną. W kraju przechodzącym fundamentalną zmianę ustrojową nietrudno o anomalie i patologie zwłaszcza w tych zakresach, w których już występowały nieprawidłowości. Przed rokiem 1989 nie liczono się z rentą gruntową, poszanowaniem własności i tradycji. Brak jasnych i racjonalnych reguł po tej cezurze tylko rozzuchwalał decydentów i ułatwiał im podejmowanie złych decyzji urbanistycznych. Sprzyjał temu napływ nowych myśli i idei. Natomiast dla urbanistyki nie jest obojętne, w jakich warunkach ideowo-politycznych i światopoglądowych wykuwa się jej aktualny kanon. W różnych epokach historycznych kształtowały to „megaidee” związane z wyznawanym światem wartości. Społeczeństwa kultury zachodniej (łacińskiej) przeszły w tym zakresie olbrzymią transpozycję, gdyż od obowiązującego jeszcze kilka dekad wcześniej kanonu wartości wywodzącego się z kultury rzymskiej, greckiej i chrześcijańskiej przeszły do epoki nazywanej postmodernistyczną. Równocześnie kraje, które odrzuciły komunizm, poszukiwały nowego wzorca odniesienia.

W tej sytuacji postkomunistyczna Polska okazała się niezwykle podatna na wpływy postmodernizmu kulturowego. Rozbudzone aspiracje społeczne, wynikające z „szarości” PRL wraz z popularyzacją

W książce przedstawiono, na czym polega ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego zarówno na podstawie przepisów prawnych, jak i z perspektywy urbanistyki i architektury. W publikacji omówiono m.in.:

- problemy związane z brakiem wiedzy, umiejętności i doświadczeń w planowaniu przestrzennym;
- rodzaje polityki przestrzennej (zwłaszcza na szczeblu lokalnym), ze szczególnym uwzględnieniem stosowania narzędzi tej polityki, a także sposoby uwzględniania kwestii ładu przestrzennego w aktach planistycznych;
- możliwości ochrony ładu przestrzennego w przepisach środowiskowych, kulturowych oraz tzw. specustawach;
- perspektywę prawną i urbanistyczną ochrony ładu przestrzennego;
- problemy ochrony środowiska i przyrody – jako zagadnienia jednoznacznie związane z ładem przestrzennym.

Ponadto opracowanie zawiera wybrane tezy orzecznicze, poglądy doktryny, jak również doświadczenia środowisk urbanistycznych.

Książka zainteresuje pracowników administracji rządowej i samorządowej, a także adwokatów, radców prawnych i pracowników naukowych specjalizujących się w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Maciej J. Nowak – doktor habilitowany z zakresu nauk o polityce publicznej, profesor Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie; radca prawny; członek prezydium Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN; autor około 200 publikacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego; współautor raportu o chaosie przestrzennym, monografii o niesprawności władz publicznych w systemie gospodarki przestrzennej, a także komentarzy do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.



9 788381 879651 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8187-965-1



9 788381 879651

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL