

Żaklina Skrenty

Podstawowe zasady planowania przestrzennego : istota i cele ustanowienia

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 7, 245-260

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ŻAKLINA SKRENTY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie
stypendystka programu Stypendiów Doktoranckich PWSZ w Sulechowie
finansowanego przez budżet państwa oraz UE z EFS

Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia

1. Wprowadzenie

Rozpoczynając rozważania na temat zasad podstawowych (ogólnych) w zakresie planowania przestrzennego, należy wyjaśnić zakres tego pojęcia. Za zasady te uznane będą wymienione w art. 1, ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹ (dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) czynniki, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- walory architektoniczne i krajobrazowe;
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- walory ekonomiczne przestrzeni;
- prawo własności;
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;

¹ Dz. U. Nr 80 poz. 717.

- potrzeby interesu publicznego;
 - potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
- a także
- rozwój zrównoważony (wymieniony w art. 1, ust. 1 ustawy), który jest podstawą postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Przez planowanie i zagospodarowanie przestrzenne rozumieć należałoby natomiast wszelkie procesy regulowane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskutek których decyduje się o kształcie przestrzeni, to jest w szczególności sposobie zagospodarowania i przeznaczeniu danego terenu. Zarówno akty o charakterze indywidualnym, czyli wydawane w tym zakresie decyzje administracyjne (decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego), jak i akty prawa miejscowego (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) oraz akty planowania o charakterze ogólnym, nie mającym charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju).

Przedmiotem niniejszej pracy będzie analiza i sposoby rozumienia powyższych pojęć, uwzględniające przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych oraz sformułowanie odpowiedzi na pytanie o celowość ustanawiania tego typu przepisów.

2. Charakterystyka zasad

Wśród zasad ogólnych planowania przestrzennego można wyróżnić zasady posiadające ustawową definicję i zasady stanowiące tzw. pojęcia niedookreślone. Należy w tym miejscu zauważyć, że definicje znajdują się zarówno w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i innych aktach prawnych. Do części z nich ustawodawca odsyła bezpośrednio, w większości o ich istnieniu świadczy spójność i zupełność systemu prawa, definicje te bowiem znajdują się w aktach o randze ustawowej regulujących poszczególne działy prawa administracyjnego materialnego.

Pojęcia niedookreślone to pojęcia tradycyjnie w nauce prawa uznawane za terminy o przede wszystkim zmiennej charakterystyce, a ponadto każdorazowo, to jest w każdym postępowaniu, podlegające redefinicji i ocenie².

Przepisów art. 1, ust. 2 nie można traktować jako bezpośrednio obowiązujących, lecz tylko w zakresie określonym w innych artykułach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przepisach prawa materialnego. W sytuacji braku przepisów szczególnych ust. 2 tworzy wprost podstawy do ograniczeń zasady swobodnego korzystania z rzeczy, określonej w szczególności w art. 140 kodeksu cywilnego. Organ nie może jednak tych nieostrych pojęć interpretować dowolnie, podlegają one kontroli sądów administracyjnych, które badają czy nie przekroczono granicy swobody interpretacji na tle konkretnego stanu faktycznego³.

a) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury

Pojęcie ładu przestrzennego zdefiniowane jest w art. 2, pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określa je jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Wymagania w zakresie ładu przestrzennego, ale również urbanistyki i architektury wskazują ponadto na konieczność uwzględniania przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*⁴ oraz rozporządzeń wykonawczych, w szczególności norm techniczno-budowlanych.

Pojęcie ładu przestrzennego bowiem (jakkolwiek niedookreślone, nieostre), stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Pojęcie ładu przestrzennego, obok pozostałych zasad kształtowania polityki przestrzennej, posiada nie tylko znaczenie faktyczne, ale również znaczenie prawne⁵. Wskazać jednak należy, że obowiązek uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym jego wymagań oznacza, że

² Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 9.

³ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 30.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09, LEX nr 574191.

obowiązek ten istnieje w takim zakresie, w jakim przewidują je przepisy szczególne⁶.

Przykładowo, przy wyznaczaniu granic obszaru analizowanego ponad minimalne rozmiary, organ orzekający winien wykazać, że wielkość tego obszaru służy ustawowemu wymogowi zachowania ładu przestrzennego w ramach dającej się wyodrębnić zwartej jednostki terenowej urbanistyczno-architektonicznej na danym obszarze, nie zaś jedynie poszukiwaniu takich funkcji, cech i parametrów zabudowy, aby uzasadnić formalną dopuszczalność lokalizacji zabudowy o cechach i parametrach wnioskowanych przez inwestora⁷.

Utrzymanie porządku urbanistycznego i ładu przestrzennego osiąga się w szczególności poprzez kontynuację istniejącej linii zabudowy na danym terenie, w szczególności nawiązanie do zlokalizowanych już na nim obiektów budowlanych⁸.

Naruszeniem ładu przestrzennego byłoby niewątpliwie usytuowanie masztu telefonii komórkowej o wysokości 8-12 metrów na dachu budynku otoczonego przez zabudowę jednorodzinną o jednolitych gabarytach wysokościowych, nieprzekraczających dwóch kondygnacji z poddaszem⁹.

Zaburzenie ładu architektonicznego może nastąpić nie tylko na skutek wzniesienia budynku znaczenie wyższego niż budynki zlokalizowane w sąsiedztwie tej inwestycji, ale też wzniesienie budynku znacząco niższego od budynków już usytuowanych. Nie stoi w sprzeczności z przepisami określenie tego parametru w wielkości od minimalnej do maksymalnej, gdyż takie rozwiązanie, ułatwiające dostosowanie projektu budowlanego do decyzji o warunkach zabudowy, zapewnia także zachowanie ładu architektonicznego, pod warunkiem odpowiedniego określenia tych wielkości¹⁰.

Dzieła architektoniczne są trwałymi elementami środowiska kulturowego i ich istnienie wywiera znaczący wpływ na sposób organizowania przestrzeni wokół nich. Wymagania związane z nowymi funkcjami miasta czy nawet

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 września 2007 r., II OŚK 423/07, LEX nr 384353.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09, LEX nr 574191.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 28 kwietnia 2008 r., II SA/KR 77/08, LEX nr 493238.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 marca 2009 r., II OŚK 439/08, LEX nr 525855.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 04 grudnia 2009 r., II SA/Kr 1101/09, LEX nr 555520.

pojedynczego obiektu mogą być trudne do pogodzenia z dotychczasowym kształtem i wyposażeniem poszczególnych dzieł architektury¹¹.

b) walory architektoniczne i krajobrazowe

Na kształtowanie walorów krajobrazowych mają wpływ przepisy Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*¹², wprowadzające w szczególności pojęcia „ochrona krajobrazowa” oraz prawne formy ochrony walorów krajobrazowych: rezerwat przyrody, park krajobrazowy, park narodowy, obszar chronionego krajobrazu, pomnik przyrody, użytek ekologiczny¹³. Tworzenie między innymi tego typu form zagospodarowania terenu pozwala na zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu celem zwiększenia szans na przedłużenie i zachowanie przy życiu unikatowych gatunków fauny i flory. Ustawa ta wprowadza szereg zakazów w zakresie budowy i rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych na terenach chronionych, za wyjątkiem obiektów służących potrzebom parku narodowego czy rezerwatu przyrody. Na obszarach tych wprowadzony jest też zakaz prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej.

Na terenie parku krajobrazowego nie ma bezwzględnego zakazu realizacji obiektów budowlanych, ale mogą być wprowadzone między innymi zakazy dotyczące wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, dokonywania zmian stosunków wodnych, budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników.

Dbałość o przyrodę, bogactwo i dziedzictwo narodowe, przejawiająca się między innymi poprzez tworzenie wyżej wymienionych form ochrony przyrody, jest obowiązkiem w szczególności organów administracji publicznej.

Walory architektoniczne należy utożsamiać z wymaganiami architektury czy pojęciem ładu architektonicznego, zdefiniowanego wyżej.

¹¹ A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Warszawa 2008, s. 66-67.

¹² Tekst jedn. Dz. U. Nr z 2009 r. Nr 151, poz. 1220.

¹³ Z. Niewiadomski, *Ustawa..., op. cit.*, s. 11-12.

c) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz zasada zrównoważonego rozwoju

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹⁴, do której odsyła art. 2, pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, definiuje rozwój zrównoważony jako 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.

Na zasadę tę zwraca również uwagę art. 5 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta zawarta jest także w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Mowa jest w nim o zasadzie zrównoważonego wzrostu gospodarczego z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Rozwój zrównoważony to odejście od traktowania zasobów przyrodniczych jako dóbr nieograniczonych, które mogą być wykorzystywane przez człowieka w dowolny sposób¹⁵.

Działania zgodne z zasadą rozwoju zrównoważonego to m.in.: zapewnienie określonej jakości środowiska, zapewnienie pożądanego stanu zdrowia społeczeństwa, konserwatorska ochrona przyrody, racjonalna gospodarka zasobami, podejmowanie proekologicznych kierunków rozwoju. Tworząc indywidualne i ogólne akty w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, można osiągnąć te cele przede wszystkim poprzez ujmowanie w jego ustaleniach przepisów ustaw szczególnych, dotyczących ochrony środowiska i przyrody¹⁶.

Przez środowisko należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami, zgodnie z definicją ujętą w art. 3, pkt 39 *Prawa ochrony środowiska*, również w tym przypadku bowiem do tego aktu prawnego odwołuje się przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 2, pkt 4).

¹⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150.

¹⁵ A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna...*, *op. cit.*, s. 219.

¹⁶ B. Zastawiak, *Miejscowe planowanie przestrzenne*, [w:] Z. Ziobrowski, G. Tomlinson (red.), *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, tom III, Kraków 1998, s. 84.

Przepisy *Prawa ochrony środowiska* określają ponadto szereg ograniczeń w zakresie zabudowy i sposobu zagospodarowania, uwzględniając ochronę w szczególności przed nadmiernym hałasem czy zanieczyszczeniami. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne*¹⁷ wskazuje natomiast konieczność ograniczeń w związku z ochroną stref ujęć wód i zbiorników wód śródlądowych. Na mocy *Prawa wodnego* zabronione jest grodzenie nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych. Jego przepisy przewidują także możliwość tworzenia obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i wprowadzania zakazów realizacji obiektów budowlanych w tych obszarach.

Ochronę gruntów i leśnych, to jest przede wszystkim zasady i reglamentację w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, określają przepisy Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*¹⁸.

Pod pojęciem ochrony gruntów leśnych kryje się oprócz powyższych w szczególności zapobieganie degradacji i dewastacji gruntów leśnych, przywracanie i poprawianie wartości użytkowej gruntów leśnych. Ochrona gruntów rolnych to natomiast zapobieganie procesom degradacji i dewastacji, szkodom w produkcji rolniczej oraz rekultywacja gruntów, zachowanie torfowisk i oczek wodnych (art. 3 ustawy).

Dla celów ochrony środowiska, ale też zdrowia, moralności publicznej, wolności i praw innych osób, bezpieczeństwa lub porządku publicznego, można wprowadzić w szczególności zakaz lokowania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Uzasadniony zakaz może jednak odnosić się tylko do ściśle określonej części obszaru gminy¹⁹.

d) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej

Ochrona dóbr kultury wymaga stosownej, przestrzennej koordynacji realizacji różnych celów i zadań, a więc także właściwego zagospodarowania przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony, jako dobra kultury – taki jest w istocie cel planowania przestrzennego²⁰.

¹⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. nr 239 poz. 2019.

¹⁸ Tekst jedn. Dz. U. Z 2004 r. Nr 121 poz. 1266.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 30 września 2009 r., II Sa/GI 172/09, LEX nr 569955.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 1999 r., III RN 82/99, OSNAPiUS 2000/15/571.

W zakresie tego zagadnienia, w ustawie znajduje się jedynie definicja dóbr kultury współczesnej (art. 2, pkt 10), które określa jako niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna.

Pojęcie zabytku określa Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²¹, która definiuje go jako nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3, pkt 1).

Ochrona zabytków i dziedzictwa kulturowego w planowaniu przestrzennym polega między innymi na zapobieganiu zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla ich wartości oraz zachowanie stanu i przeznaczenia zabytków. Ochrona ta, zgodnie z przepisami wyżej wymienionej ustawy, realizowana jest poprzez opracowanie dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji oraz na działaniach bezpośrednich, to jest konserwacji, restauracji lub odbudowie.

e) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia,
a także potrzeby osób niepełnosprawnych

Najistotniejsze w tym zakresie są przepisy wykonawcze, wydane na podstawie *Prawa budowlanego* oraz Ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. *o zakładach opieki zdrowotnej*²², które ustanawiają zasady sytuowania i wymagania techniczno-sanitarne, jakie spełniać muszą budynki przeznaczone dla osób niepełnosprawnych i dla osób wymagających stacjonarnych i ambulatoryjnych form leczenia. Istotnymi będą tu również przepisy regulujące kwestie ochrony przeciwpożarowej.

Wymagania ochrony zdrowia to również wspomniane wyżej uwzględnienie zróżnicowania terenów ze względu na dopuszczalny poziom hałasu. Ochrona przed hałasem, przede wszystkim komunikacyjnym, to obowiązek gminy i dotyczy przede wszystkim takich rodzajów zabudowy, jak: zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy opieki społecznej, budynki związane ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, tereny przeznaczone na cele

²¹ Dz. U. Nr 162, poz. 1568.

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr, 14 poz. 89.

uzdrowiskowe oraz przeznaczone na cele rekreacyjno-wypoczynkowe poza miastem.

Środkami niwelującymi negatywne skutki dużego natężenia ruchu są ekrany akustyczne, progi zwalniające na osiedlach, stosowanie nawierzchni tłumiącej hałas. Najlepszym rozwiązaniem jest jednak odciążenie centrum miasta od ruchu tranzytowego poprzez budowę obwodnic oraz odpowiednio odległą od zabudowań lokalizację negatywnie oddziałujących obiektów²³.

W zakresie planowania przestrzennego główny nacisk położony musi być oczywiście na usytuowanie tego rodzaju budynków w przestrzeni, zapewnieniu im właściwych warunków sąsiedzkich, aby w stopniu maksymalnym ograniczyć niekorzystne wpływy otoczenia.

f) walory ekonomiczne przestrzeni

Walory ekonomiczne przestrzeni ustawodawca w art. 2, pkt 17 Ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* definiuje jako te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych. Należałoby ten wymóg rozumieć w kilku aspektach. W pierwszym rzędzie niezbędne jest dążenie do racjonalnego wykorzystania przestrzeni na etapie planowania jej przeznaczenia. Chodzi tu zarówno o właściwe rozmieszczenie poszczególnych rodzajów budynków i właściwe ich usytuowanie względem siebie, jak też maksymalne wykorzystanie przestrzeni.

Wstępna faza realizacji inwestycji, tj. faza planowania, powinna wskazać rozwiązania najkorzystniejsze z punktu widzenia potencjalnego efektu społecznego, gospodarczego, przestrzennego oraz najkorzystniejsze z punktu widzenia realizacji. Planowane przedsięwzięcia muszą wykorzystywać także obszary rozwojowe gminy²⁴.

Na etapie planowania należy również uwzględnić ekonomiczne skutki podjętych w tym zakresie decyzji. Trzeba rozważyć przykładowo konieczność ewentualnych przyszłych kosztów wypłaty odszkodowań wypłacanych wskutek wywłaszczeń nieruchomości przeznaczonych na realizację celów publicznych.

Ponadto, już na etapie planowania wziąć pod uwagę należy koszt realizacji przedsięwzięć. Planowanie jest bowiem tylko wprowadzeniem do realizacji inwestycji. Planowanie powinno zawierać wobec tego także element planowania finansowego i przewidywać podział kosztów między podmioty realizujące te plany.

²³ J.J. Kowal, *Jak walczyć z hałasem*, Gazeta Prawna 2002, nr 26.

²⁴ B. Zastawiak, *Miejscowe planowanie przestrzenne...*, *op. cit.*, s. 61.

W szerokim rozumieniu, celem planowania przestrzennego jest także zapewnienie mieszkańcom możliwie najwyższego poziomu życia. Na cel ten składają się cele cząstkowe: zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia, zapewnienie warunków bytu materialnego, w tym wyżywienia, mieszkania i przebywania w środowisku nie szkodzącym zdrowiu, zapewnienie warunków rozwoju duchowego, w tym możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, w tym poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju dla następnych pokoleń²⁵.

Organizacja przestrzeni jest związana z pozyskiwaniem potrzebnych surowców, źródeł energii, z produkowaniem określonych dóbr i usług na potrzeby społeczeństwa. Sposoby organizowania i wykorzystania przestrzeni zależą od tego, czy podstawą zaspokajania potrzeb jest rolnictwo czy przemysł oraz od zasad rządzących gospodarką²⁶.

g) prawo własności

Odnosnie prawa własności, ustawa wskazuje w szczególności, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6, ust. 1) oraz że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich (art. 6, ust. 2, pkt 1).

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznaczają granice korzystania z rzeczy, stanowią podstawę do ograniczenia swobody w wykonywaniu prawa własności (art. 140 Kodeksu cywilnego), co nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności²⁷. Jeżeli korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub ograniczone, obywatel może żądać od gminy rekompensaty. Niektóre ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

²⁵ L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, [w:] J. Pa-rysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Poznań 1996, s. 101-102.

²⁶ A. Karwińska, *Gospodarka przestrzenna...*, *op. cit.*, s. 105.

²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 sierpnia 1999 r., II SA/Ka 1842/97, OSS 2000/14.

nego mogą prowadzić do konieczności wywłaszczenia prawa własności, jeżeli pozyskanie terenu nie będzie możliwe w inny sposób. Możemy tu mówić o wywłaszczeniu w znaczeniu materialnym, do jego formalizacji bowiem dochodzi dopiero w postępowaniu wywłaszczeniowym, prowadzonym przez starostę wykonującego działania z zakresu administracji rządowej, na podstawie przepisów Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*²⁸.

Prawo do własności należy do grupy praw I generacji, jest jednym z najstarszych praw, zdefiniowanych już w prawie rzymskim, gwarantowane nieprzerwanie od średniowiecza w ustawodawstwie. Przejęcie w XX w. przez państwo wielu obowiązków ogólnospołecznych, niejednokrotnie kolidujących z prywatną własnością spowodowało konieczność umieszczenia w aktach prawnych zapisów regulujących możliwość ograniczenia czy pozbawienia tego prawa²⁹.

Zapis w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, iż każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym (...) ³⁰. Podobne sformułowania (Rzeczpospolita chroni własność. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie, gdy dokonywane jest na cele publiczne. Własność podlega ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy) zawiera także Konstytucja RP, która także gwarantuje prawo do własności (art. 21 i 64).

Bezwzględnie jednak, ograniczenie właściciela w prawie do korzystania z nieruchomości powinno być wyraźnie uzasadnione³¹. Wprowadzenie tego typu zapisów do ustawy nie powoduje bowiem, że każdego rodzaju ingerencja i w każdych okolicznościach będzie spełniała warunki legalności. Uprawnienie do ograniczania i pozbawiania prawa własności czyni takie działania zgodne z prawem tylko w przypadku uzasadnionym okolicznościami, w pierwszym rzędzie uwzględniającymi interes publiczny.

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

²⁹ G. Michałowska, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Warszawa 2000, s. 96.

³⁰ A. Redelbach, *Natura praw człowieka; Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 264-265.

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11 czerwca 2008 r., II SA/Kr 648/07, LEX nr 499811.

Regulacje zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i innych aktach wydawanych na podstawie przedmiotowej ustawy, muszą odpowiadać wymogom demokratycznego państwa prawnego i wypracowanej z nich zasadzie proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą osiągnięcie celu, dla którego ograniczane jest prawo konstytucyjnie chronione, musi być ustawowo nakazane. Środek realizacji celu musi być dozwolony prawem i niezbędny do osiągnięcia tego celu. Za realizacją celu musi przemawiać proporcja dolegliwości w porównaniu z korzyściami³².

h) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa

Wymagania w zakresie obronności i potrzeb bezpieczeństwa państwa regulowane będą również przepisami wykonawczymi do *Prawa budowlanego*, dotyczącymi wymagań technicznych, jakie muszą spełniać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa oraz zasad usytuowania tych budynków.

Potrzeby logistyczne w zakresie obronności powodują, że na plan pierwszy wysuwa się problem lokalizowania w przestrzeni dróg publicznych, linii kolejowych, wodnych szlaków komunikacyjnych.

Nieruchomości niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa to oprócz wszelkiego rodzaju ciągów komunikacyjnych obiekty wojska, policji, straży granicznej, państwowej straży pożarnej, sądów, prokuratur, służby więziennej. Są to między innymi: nieruchomości na cele magazynowe i techniczno-usługowe, obiekty gospodarczo-eksploatacyjne, obiekty na cele sztabowe, nieruchomości pod obiekty szkoleniowe, poligony, place ćwiczeń i strzelnice, lotniska i urzędnia naziemne lotnisk, lądowiska, nieruchomości na nabrzeża, porty wojenne i pod urzędnia portowe marynarki wojennej, nieruchomości na zakwaterowanie skazanych i tymczasowo aresztowanych, na zakwaterowanie uchodźców, azylantów, osób podlegających wydaleniu, obiekty na siedziby sądów, prokuratur, zakładów poprawczych, nieruchomości pod obiekty przeznaczone na magazyny państwowych rezerw gospodarczych i mobilizacyjnych, nieruchomości pod obiekty łączności radiowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, obiekty do zbiorowego i tymczasowego zakwaterowania żołnierzy, funkcjonariuszy policji, straży granicznej, państwowej straży pożarnej, służby więziennej, nieruchomości pod obiekty kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczenia cywilnego ruchu lotniczego.

³² M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 89.

i) potrzeby interesu publicznego

Interes publiczny na potrzeby procesów planistycznych ustawodawca (art. 2, pkt 4) rozumie jako uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

Określenie interesu publicznego jest jednak zmienne w czasie i przestrzeni, zależy od określonego kontekstu prawnego, politycznego, społecznego, przyjmowanego systemu wartości. Określenie interesu publicznego utożsamiane jest z celami publicznymi (użyteczności publicznej), jakie ma zrealizować administracja, a te z kolei z zadaniami publicznymi³³.

Pojęcia celu publicznego, zadania publicznego, interesu publicznego występują w Konstytucji, ustawach zwykłych – ustrojowych, materialnych i proceduralnych; mają charakter pojęć prawnych, a zarazem pojęć – narzędzi badawczych. Spełniają rolę szczególną, determinując funkcjonowanie państwa i jednocześnie stanowiąc podstawowe kryterium wyznaczania granic dopuszczalnej ingerencji państwa (administracji publicznej) w sferę praw jednostki, czyli w sferę interesu indywidualnego. Mimo utożsamiania pojęcia celu publicznego i pojęcia interesu publicznego, to ten ostatni jest zazwyczaj traktowany jako podstawowe kryterium wyznaczające pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki³⁴.

Zadaniem dla realizacji celów publicznych jest działalność o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (art. 2, pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Celami publicznymi są między innymi wydzielanie gruntów pod drogi publiczne oraz budowa i utrzymywanie tych dróg, budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, urządzeń służących ochronie środowiska, ochrona nieruchomości stanowiących dobra kultury, budowa obiektów ochrony zdrowia.

³³ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 95.

³⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 82.

j) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej,
w szczególności sieci szerokopasmowych

W odniesieniu do tych kwestii również największe znaczenie należy przypisać aktom regulującym wymagania i warunki techniczno-budowlane. Poszerzenie listy wymagań o ten czynnik i to stosunkowo niedawno (lipiec 2010 r.) łączyć trzeba jednak oczywiście z nowymi wyzwaniem stojącymi przed Polską w związku z niekwestionowanym opóźnieniem cywilizacyjnym w stosunku do państw europejskich. Dotyczy to w szczególności infrastruktury technicznej, czyli inwestycji przede wszystkim telekomunikacyjnych i oczywiście infrastruktury związanej z rozbudową sieci Internetu.

Treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustala zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury. Zaliczamy tutaj, obok wyżej wymienionych, drogi publiczne, urządzenia, przewody służące do przesyłu wody, energii, inne obiekty liniowe (ciągi drenażowe, urządzenia do przesyłania pary, gazów), inne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Należy ograniczyć ich negatywne oddziaływanie na środowisko i zapewnić ochronę walorów krajobrazowych i możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt.

Uzupełnienie listy zasad – wymagań dla potrzeb planowania przestrzennego o ten czynnik, w szczególności w zakresie infrastruktury w zakresie sieci szerokopasmowych, miało prawdopodobnie na celu właściwe ustalenie priorytetów dla podmiotów podejmujących decyzje planistyczne.

3. Cele wprowadzenia zasad ogólnych do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Przez zasady prawa rozumie się normy zajmujące w systemie pozycję nadrzędną względem innych norm, którym wyznacza szczególne role. Ich funkcja w systemie przejawia się w tym, że wyznaczają kierunki tworzenia prawa, kierunki interpretacji przepisów prawa oraz wyznaczają w jaki sposób wykorzystać zakres swobody pozostawiony organowi stosującemu prawo, co się ma wyrażać podejmowaniem decyzji, które realizują wartości wyrażone w zasadach prawa³⁵.

Zasady, o których mowa w art. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie należą do naczelných zasad systemu, ale bez wątplenia

³⁵ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 109-111.

posiadają cechy dla nich charakterystyczne. Należy traktować je jako zasady prawa o charakterze dyrektywalnym, które ustawodawca umieścił w tym akcie prawnym celem ich respektowania przy stosowaniu pozostałych zawartych w nim przepisów.

Wyznaczają one kierunki stosowania prawa, głównie w procesie wydawania decyzji lokalizacyjnych, ale także kierunki tworzenia prawa w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Bez wątplenia zasady te kształtują swego rodzaju wytyczne dla autorów aktów prawa miejscowego i aktów indywidualnych. Treść ich należy uwzględniać zarówno na etapie tworzenia poszczególnych aktów, jak też na etapie kontroli ich prawidłowości.

Zasady ogólne planowania są pojęciami o charakterze ogólnym, które nawet mimo niejednokrotnie określonych definicji, pozostawiają szerokie pole do interpretacji. Pojęcia te bowiem podlegają ewolucji, zmieniają się stosownie do aktualnych potrzeb społecznych, gospodarczych, politycznych. W każdym wszczętym postępowaniu, zarówno o charakterze indywidualnym, jak i podjętym w celu wydania aktu o charakterze generalnym, należy przeanalizować je odrębnie i rozpatrzeć ich zakres zastosowania.

Zwrócić trzeba również uwagę na fakt, iż art. 1, ust. 2 poprzez zwrot „zwłaszcza”, którym poprzedzona jest lista wymagań uwzględnianych zgodnie z intencją ustawodawcy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazuje, że nie jest to lista zamknięta. Wydaje się, że ten sposób ustalenia katalogu istotnych dla kształtowania obrazu przestrzeni pojęć jest trafny.

Nie sposób kwestionować, że każda projektowana inwestycja posiada swoje i niepowtarzalne cechy. Uzależnione są one w szczególności od specyfiki warunków lokalnych, takich jak na przykład istniejąca zabudowa i infrastruktura, profil przedsiębiorców działających na danym obszarze, ale też struktura, choćby wiekowa, mieszkańców społeczności. Na tej oczywistej prawidłowości opiera się istota samorządu terytorialnego. Sens jego tworzenia wynika bowiem właśnie z odrębności historycznych, społecznych, gospodarczych. Z tego powodu wyposażono organy samorządu w niebagatelnych rozmiarów samodzielność decydowania o sprawach wspólnoty, w tym również w zakresie planowania przestrzennego.

Wskazano wyżej, że postulaty brane pod uwagę w procesie ustalania lokalizacji przedsięwzięć, z racji swojej elastyczności, podlegają modyfikacjom i dostosowywane są za każdym razem do konkretnych potrzeb. Potrzeb wynikających przede wszystkim z odmienności poszczególnych inwestycji, planowanych, a później realizowanych w niedających się ujednolicić okolicznościach.

Pozostawienie otwartej listy wymagań ważnych dla kształtowania warunków przestrzennych pozwala nie tylko ustawodawcy na uzupełnienie jej w treści

innych aktów prawnych, ale także na uwzględnienie przez decydenta unikatowych, lokalnych postulatów, żądań lub potrzeb.

Basic principles of spatial planning – its idea and purpose

S u m m a r y

This study analyses general principles of spatial planning, pointing at their vague character despite statutory attempts at their more precise formulation, and consequently leaving a wide scope of interpretation for the body implementing the law. The notions are evolving, adapting to current social, economic and political needs. As they have to be taken into consideration in each process of law-making concerning spatial and land use planning, in each case bodies of public administration are forced to interpret them again, allowing for unique conditions and the manner of land use or the character of a given investment.

Hauptgrundsätze der Raumplanung – Wesen und Ziele ihrer Bestimmung

Z u s a m m e n f a s s u n g

Gegenstand dieser Bearbeitung sind die allgemeinen Grundsätze der Raumplanung. Der Charakter dieser Begriffe ist eher unbestimmt. Trotz ihrer nicht selten gesetzlichen Definitionen lassen sie den das Recht anwendenden Organen einen breiten Auslegungsspielraum frei. Diese Begriffe evaluieren nämlich, sie passen sich den aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Anforderungen an. Da sie bei der Beschließung der Akten betreffend die Raumplanung und Raumbewirtschaftung jedes Mal zu berücksichtigen sind, sind die Organe der öffentlichen Verwaltung verpflichtet, sie immer neu unter Beachtung gesonderter, einmaliger Bedingungen und der Bewirtschaftungsart der gegebenen Gebiete und typischen Merkmale konkreter Investitionen auszulegen.