

Dr Marta Woźniak
Uniwersytet Opolski

Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)

Szczególną pozycję w akcie normatywnym zajmują zasady ogólne. Są one normami, które przyczyniają się do spójności aktu normatywnego, niejednokrotnie stanowiąc punkt odniesienia przy konstruowaniu przyszłych unormowań ustawowych lub przepisów wykonawczych. Przez pryzmat zasad ogólnych należy interpretować przepisy aktu normatywnego, w którym są one sformułowane. W wielu gałęziach prawa stanowią oś, na której opiera się dany porządek prawny. Są swoistym wyjęciem przed nawias wszystkiego, co jest wspólne i ważne dla całej gałęzi lub działu prawa. Zasady ogólne obecne są w aktach normatywnych o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, np. w Konstytucji, lub w aktach, które obszernie regulują daną materię, np. w ustawie – Prawo ochrony środowiska¹. Istotną rolę w formułowaniu norm o charakterze zasad ogólnych odgrywa orzecznictwo sądowe.

Planowanie przestrzenne jest stale rozwijającym się i nabierającym coraz większego znaczenia fragmentem prawa. Uwzględniając tendencje rozwojowe prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego nie sposób nie zauważyć obecności w tym prawie katalogu zasad ogólnych.

¹ Dyskusja na temat wprowadzenia katalogu zasad ogólnych do prawa ochrony środowiska rozpoczęła się już w latach osiemdziesiątych, jednak stało się to dopiero wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627). Na temat roli zasad ogólnych w prawie ochrony środowiska zob. J. J e n d r o ś k a, M. B a r, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 257-270 oraz 533-540.

Potrzeba wyodrębnienia zasad ogólnych w obrębie tego fragmentu prawa została zauważona już dość dawno².

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest charakterystyka zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także próba ich systematyzacji. Należy zauważyć, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ (dalej: u.p.z.p.) nie posługuje się określeniem „zasady ogólne”, jednak formułuje ona pewne wartości, które ze względu na swoje znaczenie i rangę można nazwać zasadami.

Zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego dają się ująć w trzy grupy: zasady konstytucyjne, zasady ustawowe oraz zasady doktrynalne. Zasady konstytucyjne mają podstawę Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, lecz znajdują konkretyzację w ustawie zwykłej. Katalog zasad ustawowych da się sformułować w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z licznymi ustawami szczególnymi. Zasady doktrynalne to zasady formułowane przez naukę prawa planowania przestrzennego uzupełnianą orzecznictwem sądowym przede wszystkim sądów administracyjnych.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie wymienia wprost zasad odnoszących się do planowania przestrzennego, jedynie w drodze wykładni można w katalogu zasad ogólnych wskazać te, które dotyczą tego zagadnienia. W poprawnym określeniu zadań i celów planowania przestrzennego wiodącą rolę spełnia zasada zrównoważonego, długookresowego i trwałego rozwoju, sformułowana w 1987 r. w raporcie ONZ, w którym zawarto stosowną definicję, prostą, ale bardzo przekonującą, w brzmieniu: „(...) zrównoważony rozwój musi odpowiadać potrzebom dzisiejszego pokolenia, nie zagrażać możliwościom przyszłych pokoleń, a równocześnie zaspokajając potrzeby obecne i przyszłe”. Konstytucja RP posługuje się kategorią zrównoważonego rozwoju w podobnym duchu, stanowiąc w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Jednocze-

² Zob. Z. L e o Ń s k i, M. S z e w c z y k, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.

³ Dz.U. Nr 80, poz. 717.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

śnie władzom publicznym powierza się „prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom” (art. 74, ust. 1 Konstytucji). Postanowienie to wspólnie z ust. 2 tegoż artykułu, według którego „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”, stanowi główny element definiujący strategię zrównoważonego rozwoju.

Zasada zrównoważonego rozwoju wraz z zasadą uwzględniania ładu przestrzennego tkwi u podstaw wszelkich działań organów administracji rządowej i samorządowej, zarówno w zakresie kształtowania polityki przestrzennej, jak i w kwestii ustalania zasad przeznaczania terenów na określone cele, ich zagospodarowania i zabudowy. Wynika to wyraźnie z art. 1 u.p.z.p., przy czym ustawa ta, formułując definicję zrównoważonego rozwoju, odwołuje się do analogicznej definicji zawartej w ustawie – Prawo ochrony środowiska⁵, zgodnie z którą za „zrównoważony rozwój” uważa się 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. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią – w myśl art. 71 cytowanej ustawy – podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze podkreśla się, że nakaz uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju zakłada konieczność zachowania równowagi pomiędzy wszystkimi elementami składającymi się na środowisko, w którym bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokajanie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń⁶.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150).

⁶ J. Sommer, [w:] W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995, s. 12.

Planowanie przestrzenne od początku istnienia samorządu terytorialnego po przemianach społeczno-ustrojowych w Polsce wpisuje się w sferę zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim zaś gmin, które wykonują je jako zadania własne. W Konstytucji RP sformułowano kilka zasad, które, dotycząc samorządu, dość wyraźnie dokonują też pewnych ustaleń w przedmiocie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Najważniejszymi zasadami wyznaczającymi standard samorządności jest zasada decentralizacji władzy publicznej i związana z nią zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej. Można zaryzykować stwierdzenie, że planowanie przestrzenne jest zdecentralizowane, tak jak zdecentralizowana jest współczesna administracja samorządowa. Wraz z przywróceniem samorządu terytorialnego nastąpiło definitywne odejście od gospodarki centralnie planowanej na rzecz zdecentralizowanego planowania przestrzennego przez wyposa-żenie struktur terenowych w kompetencje władcze. Gmina stała się najważniejszym ogniwem w systemie zagospodarowania przestrzeni, dysponując specjalnie do tego celu stworzonymi narzędziami prawnymi⁷. Nie oznacza to jednak, że jej działania mogą być niezależne od ustaleń podejmowanych na wyższych poziomach planowania. Nie narusza to jednak gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności planistycznej gmin.

Aktem normatywnym, za pomocą którego gmina gospodarowała przestrzenią, stał się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, któremu ustawodawca ustalił rangę przepisu powszechnie obowiązującego. Praktycznie od 1994 r. gminy stały się głównymi dysponentami przestrzeni, ograniczonymi jedynie przepisami ustaw, z którymi zgodność przybrała postać nadzoru prawnego wojewody. Kolejnym przejawem decentralizacji w sferze planowania przestrzennego była rezygnacja z hierarchii planów. Plany uchwalane na szczeblu wojewódzkim i krajowym, nie posiadając mocy powszechnego obowiązywania, stały się pewnego rodzaju zbiorem propozycji kierowanych do gmin i w trybie negocjacji z nimi inkorporowanych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Te ostatnie zaś, jako prawa powszechnie wiążące, były

⁷ Normatywnym potwierdzeniem rozwoju planowania przestrzennego i wzrostu pozycji gminy tym przedmiocie była długo oczekiwana ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

narzędziem, za pomocą którego gminy decydowały o sposobie zagospodarowania terenu.

Udział samorządu w sprawowaniu władzy publicznej znajduje odzwierciedlenie w podziale zadań na zadania własne i zadania zlecone. Zasada podziału zadań wyrażona w art. 166 Konstytucji RP jest skonkretyzowana w art. 3 ust 1 u.p.z.p., zgodnie z którym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do jej zadań własnych.

Z zasadą decentralizacji władzy publicznej i zasadą podziału zadań na zadania własne i zadania zlecone wiąże się immanentnie zasada samodzielności gminy, która w jednej ze swych postaci⁸ przybiera postać samodzielności planistycznej⁹. Jest to prawnie zagwarantowana swoboda planowania i prawo do samodzielnego działania w zakresie dotyczącym gminnego planowania przestrzennego. Samodzielność planistyczna gminy podlega – zgodnie z art. 165 pkt. 2 Konstytucji – ochronie sądowej. Zasada ta doznaje dwojakiego rodzaju ograniczeń: Po pierwsze, planowanie przestrzenne w gminie jest częścią szerszego systemu obejmującego planowanie regionalne i krajowe i nie może abstrahować od planów wyższego szczebla. Po drugie, samodzielność planistyczna gminy jest ograniczona planowaniem specjalistycznym (sektorowym)¹⁰.

Szczególną z punktu widzenia planowania przestrzennego rolę wśród zasad konstytucyjnych pełni zasada ochrony prawa własności. Zasada ta

⁸ Spośród licznych postaci samodzielności gmin wyodrębnia się – oprócz samodzielności planistycznej – samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego, finansową, podatkową, majątkową oraz samodzielność publicznoprawną, zob. B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 61.

⁹ W nauce prawa administracyjnego wyodrębnia się wiele aspektów samodzielności gmin lub szerzej jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje się m.in. na aspekt organizacyjny, zob. M. S t a h l, *Samodzielność organizacyjna gminy*, [w:] *Prawo. Administracja. Obywatel*, Białystok 1997, aspekt administracyjny i ekonomiczny, zob. S. D u d z i k, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, lub aspekt polityczny, zob. H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 186.

¹⁰ Z. N i e w i a d o m s k i, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 87.

z jednej strony jest jedną z zasad ustroju gospodarczego Polski (art. 21 Konstytucji)¹¹, z drugiej podstawowym prawem ekonomicznym (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Prawo własności jest wartością chronioną w myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 1 ust 2 pkt 7, zasada ta jest więc zarówno zasadą konstytucyjną, jak i ustawową. Ochrona ta nie jest jednak bezwzględna i ma swoje, określone prawem, granice¹². Dodatkowo ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 6 określa sposób wykonywania prawa własności w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1)¹³. 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 do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi się zatem mieścić w granicach wyznaczonych interesem publicznym¹⁴. Należy jednak zaznaczyć, że urzędzenia prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego nie dają możliwości kształtowania stosunków własnościowych¹⁵. Pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia

¹¹ W. Skrzydło, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002, s. 32.

¹² Stanowisko takie wyraził NSA w wyroku z dnia 17 sierpnia 1999 r. – „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które wraz z innymi przepisami prawa kształtują sposób wykonywania prawa własności (...), wyznaczają granice korzystania z rzeczy, stanowią podstawę do ograniczenia swobody w wykonywaniu prawa własności, co nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności”, II SA/Ka 1842/97 (OSS 2000, nr 1, poz. 4).

¹³ Jest to w pełni zgodne z założeniem zawartym w art. 140 k.c. (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.), zob. P. Kwasiński, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 224.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 7 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1562/09 (Legalis).

¹⁵ W. Szwałder, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004, s. 35.

15 grudnia 1998 r.¹⁶, iż „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza stosunków własnościowych ani posiadania, lecz określa jedynie przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu”, zdaje się potwierdzać tę tezę.

W ścisłym związku z zasadą ochrony prawa własności pozostaje zasada ochrony interesu prawnego, właściciel jest bowiem zobowiązany do takiego zagospodarowania swojego terenu, aby nie naruszać interesu prawnego osób trzecich. Interes prawny to kategoria, którą da się zrekonstruować wyłącznie na podstawie przepisów prawa materialnego i należy go wyraźnie odróżnić od interesu faktycznego. Zasada ochrony interesu prawnego wyrażona w art. 6 ust. 2 u.p.z.p. znajduje konkretyzację w przepisach prawa budowlanego. W świetle art. 5, ust.1 pkt 9 ustawy – Prawo budowlane¹⁷ obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in. poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Ochrona ta powinna jednak być traktowana znacznie szerzej: jako ochrona przed pozbawieniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej itp., ochronę przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, wibracje, pola elektromagnetyczne, a także jako ochrona przed zanieczyszczeniem powietrza, wody lub gleby¹⁸. Obowiązek realizowania prawa do zabudowy z uwzględnieniem uzasadnionych interesów innych podmiotów podkreślany jest w orzecznictwie sądu administracyjnego dość często¹⁹.

Obszerną grupę zasad stanowią zasady ustawowe zlokalizowane wyjściowo przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale nawiązujące do ustaw szczegółowych i w nich znajdujące wyjaśnienie. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymieniono wartości,

¹⁶ IV SA 1259/98 (LEX nr 43697).

¹⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).

¹⁸ Zob. Z. N i e w i a d o m s k i, *Planowanie przestrzenne...*, s. 39.

¹⁹ Np. w wyroku NSA z 18 kwietnia 2008 r., II OSK 460/07: „Inwestor chcąc realizować swe prawo wynikające z art. 4 prawa budowlanego, musi mieć na uwadze analogiczne prawa innych”.

które ustawodawca uznał za wymagające szczególnej ochrony²⁰, poprzez wskazanie, że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się: 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, potrzeby interesu publicznego oraz potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

Wyżej wymieniony katalog wartości nie ma charakteru zamkniętego. U podstaw właściwego gospodarowania przestrzenią tkwią jednak dwie nadrzędne wartości: zrównoważony rozwój i ład przestrzenny. Pozostałe stanowią bardzo istotne, choć typowe wymogi prawidłowego zarządzania przestrzenią. W literaturze przedmiotu sporo miejsca poświęcono ich charakterowi prawnemu, raz traktując je jako przepisy odsyłające²¹, innym razem jako przepisy niezobowiązujące w tym sensie, że obowiązek uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym przedmiotowych zasad i wartości istnieje w takim zakresie, w jakim przewidują go przepisy szczególne²². Postulowano też, że posiadają one charakter pojęć nieostrych, których zastosowanie podlega kontroli sądu administracyjnego²³ lub pojęć zaczerpniętych z nauk pozaprawnych²⁴. Już na gruncie poprzednio obowiązującej regulacji prawnej podejmowano próby przedstawienia ich charakteru prawnego, jak również klasyfikacji, proponując w ich obrębie podział na dwie grupy: posiadające ustaloną normatywną treść oraz

²⁰ Zasadę tę w literaturze prawa planowania przestrzennego nazywa się zasadą ochrony wartości wysoko cenionych, zob. Z. N i e w i a d o m s k i, *Planowanie przestrzenne...*, s. 35.

²¹ E. R a d z i s z e w s k i, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002, s. 16.

²² Zob. R. H a u s e r, E. M z y k, Z. N i e w i a d o m s k i, M. R z ą z e w s k a, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 9.

²³ *Tamże*.

²⁴ Np. urbanistyki lub architektury, E. R a d z i s z e w s k i, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 14.

nieposiadające ustalonej treści normatywnej²⁵. Zdaniem Niewiadomskiego należy opowiedzieć się za zdecydowanym uznaniem ich za przepisy zawierające pojęcia niedookreślone. Choć mają one charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, to nie mogą one stanowić materialnoprawnej podstawy do wydania decyzji administracyjnych²⁶. W odczuciu autorki artykułu należy uznać je za wartości o charakterze zasad ogólnych, wyznaczające dla organów administracji publicznej podstawowe standardy kształtowania i zagospodarowania przestrzeni oraz oś, na której oparty jest, a w każdym razie powinien być, współczesny system planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Podstawą wszelkich działań planistycznych jest ład przestrzenny²⁷, łącznie z którym ustawodawca nakazuje uwzględniać w art. 1 ust. 2 pkt 1, m.in. wymagania urbanistyki i architektury. Pojęcie ładu przestrzennego posiada swoją definicję legalną, zgodnie z którą jest to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Definicja ta pochodzi z nauk urbanistycznych i jako taka wymaga dookreślenia i rozumienia znacznie szerszego: jako ład społeczny – gwarantujący wszystkim użytkownikom możliwość korzystania z walorów przestrzeni; ład estetyczny – czyli harmonia otoczenia; ład ekonomiczny – czyli efektywne gospodarczo wykorzystanie przestrzeni oraz jej właściwe funkcjonowanie; ład kulturowy – czyli szacunek do dziedzictwa narodowego oraz ład ekologiczny – honorujący w możliwie wysokim stopniu zasady zrównoważonego rozwoju²⁸. Zapewnienie ładu przestrzennego jest zadaniem własnym gminy, przy czym ustawa o samorządzie gminnym²⁹ w art. 7 wymienia następnie, jaki jest zakres zapewnienia ładu w aspekcie ekologicznym (np. ochrona środowiska i przy-

²⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 45.

²⁶ Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 8.

²⁷ Jest to pojęcie na tyle istotne, iż doczekało się odrębnej monografii, zob. K. Małyśa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.

²⁸ Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w praktyce*, red. M. Berdysz, cz. 2, rozdz. 1, podrozdz. 1, s. 3.

²⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

rody oraz gospodarka wodna – pkt 1, *in fine*, zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych – pkt 3 oraz zieleni gminna i zadrzewienia – pkt 12).

Do ocen pozaprawnych odnosi się również uwzględnianie w planowaniu przestrzennym walorów architektonicznych i krajobrazowych. Zarówno jedno, jak i drugie są zjawiskami ściśle estetycznymi, będącymi jak np. czyste powietrze składnikiem pojęcia dobro wspólne i przez to chronione prawem publicznym³⁰. Walory architektoniczne określają normy techniczno-budowlane wynikające z ustawy – Prawo budowlane³¹ i rozporządzeń wykonawczych określających zasady wiedzy technicznej. Wykładni pojęcia „walory krajobrazowe” należy dokonać w świetle ustawy o ochronie przyrody³². Zgodnie z art. 5 pkt 8 ustawy ochrona krajobrazowa to zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Realizuje się ją m.in. poprzez tworzenie form ochrony krajobrazu (np. parków krajobrazowych), obowiązków uzgadniania projektów planów miejscowych z organami ochrony przyrody lub poprzez obowiązek uwzględniania w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień planów ochrony parku.

Szczególną troską w procesach planistycznych objęto wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Punktem stycznym, a zarazem wartością – zasadą fundamentalną jest zasada zrównoważonego rozwoju. Wyznacza ona kierunki i sposoby zrównoważonej, czyli respektującej wymagania ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej. Problematyka ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest bardzo obszerna i musi być dokonywana za pomocą licznych ustaw szczegółowych, przede wszystkim zaś cytowanej już ustawy – Prawo ochrony środowiska i ustawy o ochronie przyrody, a także ustawy – Prawo wodne³³

³⁰ Zob. M. S z e w c z y k, *Glosa do wyroku NSA z 5 października 1999 r., II SA/Gd 686/99*, OSP 2000, z. 11, poz. 162.

³¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623).

³² Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220).

³³ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019).

i ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁴. Wymienione ustawy stanowią najważniejsze materialnoprawne podstawy ograniczeń i wymogów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak nie wyczerpują tego katalogu. Podstawowe znaczenie mają tu przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska, a konkretnie dział VII dotyczący ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji.

Wymagania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym sprowadzają się formułowania pewnego rodzaju ograniczeń. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w myśl art. 73 cytowanej ustawy ograniczenia wynikające z: ustanowienia form ochrony przyrody, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Ograniczenia związane z ochroną przed hałasem mogą polegać na określaniu dopuszczalnych poziomów hałasu na terenach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, np. pod zabudowę mieszkaniową lub na cele uzdrowiskowe. Jeśli chodzi o zagospodarowanie gruntów rolnych i leśnych, to należy zmierzać do ograniczania przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne. Na cele te można przeznaczać grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – grunty o najniższej przydatności produkcyjnej.

Należy zauważyć, że zasada ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym ma też swój wymiar proceduralny. Polega ona na obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko³⁵. Podstawą prawną sporządzenia prognozy oddziaływania na śro-

³⁴ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266).

³⁵ Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko ma podstawy w prawie unijnym w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Ur. UE L 197/157 z 21 lipca 2001 r.), zwanej dyrektywą SEA.

dowisko jest ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko³⁶. Artykuły 46 i 47 tej ustawy nakładają obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji dokumentów strategicznych (m.in. koncepcji, polityk, strategii i planów) opracowywanych przez organy administracji i precyzują okoliczności, w których sporządzenie oceny jest wymagane. Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 46, ust.1).

Kolejną wartością, która materializuje się w przepisach ustawowych, jest ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej³⁷. Wartość ta zyskała uznanie w orzecznictwie sądowym, w którym podkreślono, że „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”³⁸. Ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków konkretyzuje się poprzez wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, dla którego obowiązkowo sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a także poprzez sformułowanie ustaleń ochrony obiektów o wartości historycznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej. Ochrona dóbr kultury współczesnej dotyczy obiektów architektonicznych i urbanistycznych niebędących zabytkami, ale stanowiących wartościowe składniki struktury przestrzennej terenów zabudowanych, dla których odpowiednie ustalenia, dotyczące m.in. zasad ochrony,

³⁶ Dz.U. Nr 199, poz. 1227.

³⁷ Podstawowym aktem normatywnym jest w tej dziedzinie ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568).

³⁸ Wyrok SN z dnia 14 października 1999 r., III RN 82/99.

wprowadzane są do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wartością ujętą w katalogu zasad ustawowych jest również ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwo ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych. Pierwsza z nich – ochrona zdrowia – materializuje się również w przepisach dotyczących ochrony środowiska. Ogólna dyrektywa wynika z art. 68 Konstytucji RP ustanawiającego prawo każdego do ochrony zdrowia. Jednocześnie z punktu 4 tego artykułu wynika, iż prawo to realizowane jest m.in. poprzez zwalczanie chorób epidemicznych i zapobieganie negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, do czego zobowiązane są władze publiczne. Nadto prawny obowiązek uwzględniania wymagań ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi wsparty jest wieloma przepisami odrębnymi, przede wszystkim zaś przepisami ustawy z dnia 14 marca 1985 r.³⁹ o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Na jej podstawie do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy w szczególności opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uzgadnianie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych. Innym przykładem respektowania bezpieczeństwa zarówno ludzi, jak i mienia są przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej⁴⁰. Zgodnie z art. 6 ustawy właściwe urzędy „(...) są obowiązane uwzględnić wymagania w zakresie ochrony przeciwpożarowej przy zagospodarowaniu i uzbrajaniu terenu”. Wypełnienie wymogów uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych stanowią przepisy ustawy – Prawo budowlane wraz z precyzującymi je przepisami rozporządzeń wykonawczych, nakazujące w taki sposób projektować i realizować inwestycje budowlaną, aby zapewnić niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich.

³⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851.

⁴⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380.

Dopełnieniem wartości uwzględnianych w planowaniu przestrzennym jest potrzeba respektowania walorów ekonomicznych przestrzeni, przez które w ujęciu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych. Wymaga to dokonywania przez podmioty publiczne czynności polegających na wartościowaniu terenów pod względem ich przydatności do określonych celów. Należy bowiem prowadzić gospodarkę przestrzenną możliwie efektywnie pod względem ekonomicznym, czyli na tych terenach, gdzie jest to możliwe i ekonomicznie uzasadnione, a jednocześnie nie wiąże się z uciążliwościami dla osób trzecich lub innych wartości (np. ochrony środowiska lub zabytków), należy umożliwić inwestowanie. Jedną z form gospodarczego wykorzystania przestrzeni jest tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, które możliwe jest na podstawie ustawy z dnia 20 października 1994 r.⁴¹ Celem tworzenia stref jest zdynamizowanie rozwoju gospodarczego kraju. Niebagatelną rolę odgrywa w tej mierze racjonalna i zrównoważona gospodarka przestrzenna. Należy zauważyć, że ustawodawca dąży do maksymalnego powiązania działań planistycznych z walorami ekonomicznymi przestrzeni, zarówno w zakresie podejmowania rozstrzygnięć planistycznych przy uwzględnieniu uwarunkowań ekonomicznych, jak i w zakresie skutków ekonomicznych tych rozstrzygnięć⁴².

Do wartości objętych kwalifikowaną ochroną prawną zaliczono też względy obronności i bezpieczeństwa państwa, których doprecyzowanie znajduje się w przepisach szczegółowych, również o charakterze wykonawczym. Na uwagę zasługuje tu rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa z dnia 7 maja 2004 r.⁴³

⁴¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274.

⁴² Skutkami ekonomicznymi rozstrzygnięć planistycznych są koszty związane z wypłatą odszkodowań przez gminy w związku z obniżeniem wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego lub koszty związane z umożliwieniem wykupu nieruchomości, a także koszty związane z ustaleniem stawki i nakładaniem opłaty planistycznej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego, zob. szerzej na ten temat, Z. N i e w i a d o m s k i, [w:] *Ustawa o planowaniu...*, s. 14-16, a także komentarz do art. 36 i 37, s. 281-296.

⁴³ Dz.U. Nr 125, poz. 1309.

Potrzeby te mogą polegać na przeciwdziałaniu zagrożeniom zewnętrznym (zapewnienie warunków do funkcjonowania sił zbrojnych w czasie pokoju oraz w razie agresji militarnej) lub zagrożeniom wewnętrznym (stworzenie warunków do reagowania na zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego w razie powodzi i innych klęsk żywiołowych, przestępczości, aktów terroryzmu i innych). Zarówno jedno, jak i drugie winny być w jednakowym stopniu uwzględniane w zagospodarowaniu przestrzennym.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne to obszar, w którym możliwe są konflikty interesów publicznych z prywatnymi. Problem ten dostrzegł ustawodawca, włączając do katalogu zasad ogólnych potrzeby interesu publicznego⁴⁴. Kategoria ta przenika cały system planowania przestrzennego, zapewnienie ładu przestrzennego leży bowiem w interesie publicznym. Jednak w trakcie prac planistycznych na linii podmiot prywatny – podmiot publiczny mogą powstać spory wymagające poszukiwania kompromisowych rozwiązań i ich negocjowania. Choć celem planowania przestrzennego jest realizowanie potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, to z istoty demokratycznego państwa prawnego wynika obowiązek wyważenia tych interesów⁴⁵. W poszukiwaniu kompromisu pomiędzy interesami podmiotów występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego pomocnym narzędziem jest zapewnienie udziału społecznego, szczególnie w gminach, gdzie interes publiczny ma często bardzo konkretny wymiar, a jego realizacja powinna uwzględniać interes partykularny.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.p.z.p. przez interes publiczny należy rozumieć „(...) uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane

⁴⁴ Wartość ta została uwzględniona jednak dopiero w ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

⁴⁵ Pogląd taki wyraził SN w wyroku z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93 (OSN 1994, nr 9, poz. 181): „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli”. Zob. też Z. N i e w i a d o m s k i, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 6-7.

potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. Zakreślony w tej definicji kontekst znaczeniowy uprawnia do stwierdzenia, że pojęcie interesu publicznego należy wiązać z filozoficzną koncepcją dobra wspólnego⁴⁶. Wypada zauważyć, że dobro wspólne nie może być identyfikowane z sumą interesów jednostkowych⁴⁷. Takie rozumienie interesu publicznego prowadziłoby bowiem do błędnego wniosku, iż spełnienie oczekiwań wszystkich indywidualnych użytkowników przestrzeni leży w interesie publicznym. Przyjąć zatem należy, że potrzeby interesu publicznego w planowaniu przestrzennym winny zmierzać do zaspokojenia korzyści w wymiarze ogólnospołecznym (w gminie – w wymiarze lokalnym), przy jednoczesnym uwzględnieniu racjonalnych oczekiwań możliwie największej liczby jednostek.

W związku z rozwojem infrastruktury telekomunikacyjnej w wyniku nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 17 lipca 2010 r.⁴⁸ dostrzeżono potrzebę uzupełnienia istniejącego katalogu wartości o potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych, która w wyraźny sposób wpływa na zadania gmin. Celem tej zmiany było usunięcie pojawiających się w praktyce wątpliwości, a zarazem jednoznaczne przesądzenie, że inwestycją celu publicznego jest również inwestycja dotycząca publicznej sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego, realizowana przez prywatnego operatora i z prywatnych środków. Wprowadzony został obowiązek występowania przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w procedurze tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy o uzgodnienie projektu studium przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej,

⁴⁶ Zob. M. S t a h l, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć i A. Chajbowicz, Kolonia Limited 2009, s. 47 i cytowana tam literatura, zob. też R. S o w i Ń s k i, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcie administracji*, [w:] *Prawo do dobrej administracji Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 564 i nast.

⁴⁷ Ten kierunek rozumienia istoty interesu publicznego dominuje w nauce prawa administracyjnego, zob. J.S. L a n g r o d, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003 (reprint), s. 33; M. W y r z y k o w s k i, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36.

⁴⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675.

zaś w procedurze przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego istnieje wymóg opinii tego organu dotyczącej rozwiązań przyjętych w projekcie dokumentu w zakresie telekomunikacji. Włączenie organu regulacyjnego w proces planowania przestrzennego ma zapewnić odpowiednie uwzględnianie potrzeb rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej tak, aby przez nieuzasadnione zakazy i ograniczenia nie dochodziło do powstawania obszarów pozbawionych dostępu do nowoczesnych usług telekomunikacyjnych.

Ostatnią grupę stanowią zasady doktrynalne, czyli zasady sformułowane przez naukę prawa planowania przestrzennego. Fundamentalną zasadą, w oparciu o którą ukształtował się współczesny model planowania przestrzennego, jest zasada władztwa planistycznego. Władztwo planistyczne wywodzi się z konstrukcji władztwa administracyjnego rozumianego jako zdolność organu administracji publicznej do jednostronnego kształtowania praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych. Przekazanie gminie kompetencji w zakresie decydowania o kierunkach zagospodarowania terenu w ramach zadań własnych oraz jej wyposażenie w instrument władczy o charakterze powszechnie obowiązującym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) jest przejawem władztwa planistycznego. Władztwo planistyczne stawia gminę w pozycji podstawowego podmiotu planowania przestrzennego. Gminy decydują w sposób władczy o sposobach i kierunkach zagospodarowania swojego terenu, dysponując instrumentem o mocy wiążącej wszystkich użytkowników przestrzeni. Orzecznictwo sądowe, nawiązując do zasady samodzielności planistycznej gminy, zdaje się potwierdzać zasadę władztwa planistycznego: „Mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego, gmina może, pod warunkiem że działa w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście władztwa tego nie nadużywa, a organy państwa, w tym sąd administracyjny, nie mogą jej władztwa planistycznego pozbawić”⁴⁹. Granice władztwa planistycznego winny być wyznaczane z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej i nie powinny naruszać interesów prawnych jednych, chroniąc innych⁵⁰.

⁴⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r.

⁵⁰ Cyt. wyrok WSA Warszawa z 7 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1562/09.

Przeгляд wskazanych w niniejszym artykule wartości skłania do kilku wniosków końcowych. Wartości te można i należy traktować jak zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dynamika rozwoju tego fragmentu prawa jest tak duża, że istnieje potrzeba oparcia go na stabilnym fundamencie normatywnym w postaci zasad ogólnych. Choć ustawodawca nie nazwał wprost tych wartości zasadami, to jednak ich umiejscowienie w art. 1 ustawy powoduje, iż stanowią one wyznaczniki nowoczesnego gospodarowania przestrzenią publiczną i jako takie powinny być uwzględniane zarówno w procesie stanowienia prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i jego stosowania. Zasady te dały się uporządkować w trzy grupy, z których większość to zasady wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym konkretyzowanej przepisami szczególnymi. W porządkowaniu zasad ogólnych pomocna okazała się Konstytucja RP, której przepisy dokonują pewnych istotnych ustaleń w przedmiocie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dopełnieniem wartości normatywnych są poglądy nauki prawa oraz orzecznictwa sądowego. Niektóre pojęcia, jak „władztwo planistyczne” czy „samodzielność planistyczna gminy”, są właśnie tworem nauki i orzecznictwa. Wiele z nich, jak walory ekonomiczne przestrzeni czy wymagania urbanistyki i architektury, nie ma ustalonej normatywnej treści. W celu ich poprawnego rozumienia konieczne staje się odwołanie do innych niż prawo dyscyplin wiedzy naukowej, np. ekonomii, architektury lub urbanistyki. Większość jednak to wartości ustalone normatywnie, z tym że w ich uporządkowaniu i określeniu ich treści trzeba sięgać do innych przepisów w obrębie materialnego prawa administracyjnego, np. prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego lub ustawy o zabytkach i opiece nad zabytkami, a niekiedy nawet np. w odniesieniu do prawa własności do przepisów zlokalizowanych w innych gałęziach prawa, np. w prawie cywilnym. Wszystkie wartości stanowią zbiór zasad, które powinny być uwzględniane w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego i jako takie wyznaczają aksjologiczne podstawy rozstrzygnięć planistycznych.