

Wyższa Szkoła Administracji w Stalowej Woli

SŁAWOMIR ZWOLAK

zwolak@poczta.fm

ORCID: 0000-0002-4075-4400

---

## Instytucja ładu przestrzennego w polskim prawie

---

Institution of Spatial Order in Polish Law

### WPROWADZENIE

Ład przestrzenny stanowi szczególną wartość dla człowieka żyjącego i gospodarującego w określonej przestrzeni. Przestrzeń ta tworzy otoczenie dla domu, miejsca pracy czy wypoczynku oraz wpływa na sposób funkcjonowania podmiotów gospodarczych i jakość życia mieszkańców. Problematyka ładu przestrzennego w środowisku życia człowieka jest bardzo złożoną kwestią społeczną, kulturową, prawną i ekonomiczną. Jednym z najważniejszych problemów związanych z ładem przestrzennym jest pogłębianie się chaosu w przestrzeni, w tym w głównej mierze niekontrolowane procesy rozwoju osadnictwa oraz niska jakość, estetyka i funkcjonalność przestrzeni publicznych<sup>1</sup>. Krytyczne oceny dotyczące ładu przestrzennego można zauważyć w wielu dysproporcjach regionalnych, a także w strukturze przestrzennej uwarunkowanej rozbiorową historią Polski i w stanowiącej spuściznę po okresie PRL-u polityce prymatu gospodarki nad społecznymi i przestrzennymi kryteriami rozwoju.

### POJĘCIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Ład przestrzenny jest pojęciem interdyscyplinarnym; występuje w wielu dziedzinach nauki, jak nauki urbanistyczne, architektoniczne, ekonomiczne,

---

<sup>1</sup> Zob. C. Bielecki, *Jest alternatywa*, Warszawa 2014, s. 41.

polityczne czy ochrony środowiska<sup>2</sup>. Źródłem ładu przestrzennego należy upatrywać w czterech obszarach: prawie stanowionym, polityce przestrzennej, psychice jednostek i zbiorowości ludzkich (świadomości społecznej) oraz praktyce społeczno-ekonomicznej. Legalna definicja charakteryzuje ład przestrzenny 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. Ład przestrzenny, podobnie jak inne wartości (np. walory architektoniczne i krajobrazowe), odwołuje się do ocen pozaprawnych i jako kategoria musi być ujmowany z uwzględnieniem wiedzy wypracowanej nie tylko w naukach prawnych, lecz także w innych dyscyplinach wiedzy (np. urbanistyce, architekturze, gospodarce przestrzennej)<sup>3</sup>. Do pojęć składających się na ustawową definicję ładu przestrzennego i mogących budzić wątpliwości dotyczące ich rozumienia można zaliczyć np. takie terminy jak „harmonijna całość”, „uporządkowane relacje”, „wszelkie uwarunkowania” i „wymagania kompozycyjno-estetyczne”. Nie podlegają one sprecyzowaniu, a przy ich stosowaniu należy kierować się ogólną wiedzą z zakresu kształtowania polityki przestrzennej<sup>4</sup>, dlatego trzeba zachowywać szczególną ostrożność przy posługiwaniu się tymi terminami<sup>5</sup>. Użyte sformułowania w definicji legalnej mają bardzo ogólny charakter, tworzą mało czytelną treść, nie zmniejsza to jednak subiektywizmu w postrzeganiu ładu przestrzennego, który stanowi pojęcie niedookreślone. Pojęcie ładu przestrzennego wymaga zatem interpretacji w oparciu o wiedzę pozaprawną dla każdego konkretnego przypadku. Oznacza to, że wszelkie działania, których celem jest kształtowanie przestrzeni, powinny uwzględniać wskazane wartości, przy zastrzeżeniu, że działania te zmierzają do takiego ukształtowania przestrzeni i architektury, które będzie można zakwalifikować jako ład przestrzenny<sup>6</sup>. Osiągnięcie tego dobra, wyrażającego się w pozytywnym kształtowaniu ładu przestrzennego, wymaga wspólnej pracy architektów, urbanistów, inwestorów i administracji publicznej.

Ład przestrzenny można określić jako zachowanie dbałości o odpowiedni zakres i sposoby postępowania w ramach przeznaczenia terenów na poszczególne cele, a także ustalenie zasad zagospodarowania i zabudowy terenów<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18, s. 169.

<sup>3</sup> Eadem, *Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4, s. 88.

<sup>4</sup> H. Nowicki, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Szwajdler, LEX/el. 2013.

<sup>5</sup> W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia prawne*, Toruń 2004, s. 29.

<sup>6</sup> K. Małyś-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 25.

<sup>7</sup> M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 26.

Ład przestrzenny stanowi porządek przestrzenny rozumiany jako stan elementów utworzonych przez wprowadzenie określonej reguły rządzącej relacjami harmonii, porządku i estetyki, które uwzględniają i odwzorowują prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody<sup>8</sup>. Ład może w tym kontekście być postrzegany jako: 1) nadrzędny cel gospodarki przestrzennej, wiążący się z uzyskiwaniem określonej struktury przestrzennej i funkcjonowaniem przedmiotu gospodarki przestrzennej; 2) organizacja przestrzenna terytorialnego systemu społecznego (spełniająca kryteria racjonalności ogólnospołecznej); 3) interes społeczny; 4) wartość (w tym rozumieniu wartością jest uzyskanie ładu przestrzennego); 5) dobro wspólne<sup>9</sup>.

Tak scharakteryzowany ład przestrzenny obejmuje funkcjonalność, logikę, czytelność, jasność struktur przestrzennych, ich zharmonizowanie oraz wysoką użyteczność i efektywność we wszystkich skalach: od lokalnej do krajowej. Jest to uporządkowana całość, której części poddane są wspólnym regułom gry, a logika jej funkcjonowania, funkcjonalność struktury oraz czytelność przestrzenna tworzą, także w każdym wymiarze terytorialnym, wysokie walory estetyczne i jakość środowiska człowieka<sup>10</sup>. Ład przestrzenny, zawierający atrybuty przestrzeni i porządku, jest uznawany za nadrzędny cel gospodarki przestrzennej, dążącej do ukształtowania określonej struktury przestrzennej i jej funkcjonalności. Wychodzi on poza interes jednostki i grupy społecznej, ma charakter dystrybutywny, powinien więc być traktowany jako dobro wspólne. Jest on również celem polityki przestrzennej, rozumianej jako planowa działalność polegająca na racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią, która uwzględnia i odwzorowuje prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody<sup>11</sup>.

## KSZTAŁTOWANIE ŁADU PRZESTRZENNEGO W POLSCE

Tradycja prawna ładu przestrzennego jest bardzo odległa i sięga odradzania polskiej państwowości w okresie międzywojennym, wzorowanym początkowo na ustawodawstwach państw zaborczych<sup>12</sup>. Polski ustawodawca, tworząc

<sup>8</sup> H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013, s. 18.

<sup>9</sup> M. Nowak, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 133. Należy zauważyć, że dość szerokie znaczenie ładu przestrzennego wiąże się także z jedną z kategorii ekonomicznych – pojęciem rozwoju lokalnego, który w sferze gospodarczej oznacza wykorzystanie miejscowych zasobów w ramach rozwijania indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości oraz obejmuje m.in. zasoby i walory lokalnego środowiska przyrodniczego, zainwestowanie infrastrukturalne czy też istniejący potencjał naukowy, gospodarczy i techniczny. Zob. *ibidem*, s. 134.

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252).

<sup>11</sup> Zob. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2007, s. 67.

<sup>12</sup> M. Woźniak, *Tradycja prawna...*, s. 93.

regulacje prawne traktujące o kształtowaniu ładu przestrzennego dla niepodległego państwa, oparł się w znacznej mierze na doświadczeniach w zakresie prawnego regulowania zabudowy miast i osiedli, zwłaszcza tych, których obiektem były polskie miasta w ramach państw zaborczych oraz w czasie obowiązywania ustawodawstw dzielnicowych<sup>13</sup>. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>14</sup> było pierwszym aktem normatywnym, który regulował kształtowanie ładu przestrzennego na obszarze niepodległej Polski. Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia w celu prawidłowego zabudowania osiedli sporządzano obowiązkowe plany zabudowania dla obszarów miast i miasteczek oraz uzdrowisk uznanych za mające charakter użyteczności publicznej, a także gdy wymagały tego zamierzenia inwestycyjne o znaczeniu państwowym. Rozporządzenie wprowadzało hierarchię aktów kształtujących ład przestrzenny z ogólnymi planami zabudowania na szczycie oraz ze szczegółowymi planami na dole<sup>15</sup>. Ogólne plany zabudowania wyznaczały jedynie kierunki rozwoju danego obszaru, stanowiąc podstawę szczegółowych planów, które obejmowały obszar całego osiedla lub jego części. Plan zabudowania był aktem prawnym obowiązującym zarówno właścicieli i użytkowników terenu, jak i władze budowlane udzielające pozwoleń na budowę oraz wykonujące nadzór budowlany. Plan taki wyznaczał dopuszczalne ramy działania w zakresie inwestycji budowlanych i wskazywał pożądane kierunki rozwoju danego obszaru. Urzeczywistnianie się ładu przestrzennego następowało więc w drodze postępowania przy sporządzeniu planów zabudowania, zabezpieczając ochronę interesu publicznego. Jednakże mając na uwadze, że plany zabudowania były swego rodzaju wizjami postulowanego rozwoju miasta, a zawarte w rozporządzeniu przepisy prawne były na dość dużym stopniu ogólności, prowadziło to do sytuacji, w której proces inwestycyjno-budowlany mógł przebiegać wyłącznie w sposób żywiołowy<sup>16</sup>.

Po II wojnie światowej odmienne warunki społeczno-gospodarcze spowodowały odejście od uregulowań prawnych rozporządzenia z 1928 r. oraz wprowadzenie regulacji prawnych, które preferowały interes państwa kosztem interesów obywateli, tworząc warunki do centralizacji kształtowania ładu przestrzennego<sup>17</sup>. Spowodowane to było zmianą struktury rzeczowej systemu gospodarczego, a także zmianami struktury własnościowej i przestrzennej<sup>18</sup>. Szczególnie w latach 50.,

<sup>13</sup> W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961, s. 73.

<sup>14</sup> Dz.U. 1928, nr 23, poz. 202.

<sup>15</sup> K.W. Kumaniecki, J. Langrod, S. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939, s. 495.

<sup>16</sup> W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 13–14.

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 19.

<sup>18</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 36.

kiedy samorząd terytorialny przestał istnieć<sup>19</sup>, nastąpił wyraźny regres w budowaniu ładu przestrzennego<sup>20</sup>. Przyjęty centralistyczny system planowania zakładał, że władze państwowe sporządzały plany zagospodarowania przestrzennego na każdym szczeblu, tj. miejscowym, regionalnym i krajowym.

Dopiero przemiany ustrojowe z 1989 r. wymusiły rewizję dotychczasowego systemu planowania przestrzennego wraz z decentralizacją władzy publicznej. W związku z tym powstała potrzeba dostosowania regulacji prawnych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Posłużyła temu ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup>, która wprowadziła decentralizację zadań w dziedzinie planowania przestrzennego. Ustawodawca podzielił zadania w zakresie planowania przestrzennego pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, zakładając wielopoziomową strukturę tego planowania. Po raz pierwszy też w nowych warunkach ustrojowych zwrócono uwagę na potrzebę uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego<sup>22</sup>. Temu celowi miało służyć wprowadzenie systemu aktów kształtujących ład przestrzenny o zróżnicowanej mocy wiążącej, tym samym ustawa odstąpiła od trójstopniowego hierarchicznego systemu planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obligatoryjnie terytorium całego kraju<sup>23</sup>. Rozwiązania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego przewidywały sporządzenie aktów kształtujących ład przestrzenny na trzech szczeblach: krajowym, wojewódzkim i gminnym.

Na szczeblu krajowym opracowywano koncepcję polityki przestrzennej zagospodarowania kraju, w której określano w szczególności przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania oraz cele polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. Na tym poziomie kształtowania ładu przestrzennego sporządzano również programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Na poziomie wojewódzkim sporządzany był plan zagospodarowania przestrzennego województwa, który określał zasady organizacji struktury przestrzennej, w tym podstawowe elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej, a także wymagania w zakresie ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie. Ponadto mogły być opracowywane programy wojewódzkie służące realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych.

Na szczeblu gminnym z kolei sporządzano studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym określano politykę

<sup>19</sup> Wejście w życie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130) ostatecznie zlikwidowało samorządy terytorialne.

<sup>20</sup> M. Woźniak, *Tradycja prawna...*, s. 80.

<sup>21</sup> Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415.

<sup>22</sup> M. Woźniak, *Tradycja prawna...*, s. 84.

<sup>23</sup> K. Małyśa, *Proces inwestycyjno-budowlany*, Kraków 2002, s. 38–39.

przestrzenną gminy. Co więcej, opracowywano też miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które stanowiły jedyną kategorię aktów kształtujących ład przestrzenny o charakterze powszechnie obowiązującym<sup>24</sup>. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był aktem prawnym stanowiącym ramy dla podejmowanej działalności inwestycyjno-budowlanej oraz tworzył podstawę do indywidualnych rozstrzygnięć wydawanych w sprawach administracyjnych. Plan miejscowy wykazywał bowiem sposób zagospodarowania danego obszaru, przy czym zagospodarowanie danej nieruchomości było możliwe jedynie w takim zakresie, na jaki zezwalał zapis planu<sup>25</sup>. Będąc podstawowym instrumentem umożliwiającym ochronę ładu przestrzennego, nie mógł być interpretowany jako akt wskazujący zachowania dozwolone tym, którym przysługiwał tytuł prawny do danego terenu, a jedynie przez wprowadzenie zakazów i ograniczeń odpowiednich w relacji do celu, jaki w ten sposób miał zostać osiągnięty<sup>26</sup>. Nie ustanowiono co do zasady obligatoryjności sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, pozostawiając decyzję w tym zakresie gminie. Na potrzeby kształtowania ładu przestrzennego ustawa z 1994 r. wprowadzała rozwiązanie, zgodnie z którym w opracowaniach sporządzanych na niższym szczeblu planowania przestrzennego miały znajdować się ustalenia zawarte w aktach opracowanych na wyższym szczeblu tego planowania. Przejawem tego było sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem zadań rządowych zawartych w aktach kształtowania ładu przestrzennego sporządzanych na szczeblu krajowym, a także zadania samorządowe zawarte w aktach sporządzanych na szczeblu wojewódzkim<sup>27</sup>. Ówczesne regulacje prawne były ukierunkowane na uspołecznienie procesu tworzenia planów miejscowych, co skutkowało tym, że zagospodarowania przestrzeni dokonywano w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, a nie – jak zakładał ustawodawca – o plany miejscowe<sup>28</sup>. Warto podkreślić, że na mocy przepisów ustawy z 1994 r. po raz pierwszy po okresie PRL zadeklarowano wolność zagospodarowania terenu każdemu, komu do tego terenu przysługiwał tytuł prawny. Tym samym zerwano z dotychczasową zasadą zabudowy planowej, wprowadzonej dekretem z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju<sup>29</sup>. Zerwa-

<sup>24</sup> R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 26.

<sup>25</sup> K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 48–49.

<sup>26</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 35.

<sup>27</sup> K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 48.

<sup>28</sup> P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020, s. 99–100.

<sup>29</sup> Dz.U. 1946, nr 16, poz. 109.

nie to jednak dotyczyło tylko zamierzeń o charakterze prywatnym<sup>30</sup>. Dla podkreślenia należy wspomnieć, że w latach 1918–2002 polskie ustawodawstwo nie posługiwało się pojęciem „ład przestrzenny”. Zostało ono wprowadzone do obrotu prawnego dopiero w 1990 r. w ustawie o samorządzie terytorialnym jako jedno z zadań gminy. Również w ustawie z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie to zostało zawarte w kontekście uwzględnienia jego wymagań w planowaniu przestrzennym<sup>31</sup>.

Zaledwie kilka lat po uchwaleniu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. rozpoczęto próby jej zastąpienia. Zarzuty kierowane przeciwko tej ustawie pojawiały się zarówno ze strony podmiotów inwestycyjnych, które upatrywały w niej przyczyny barier w inwestowaniu, tkwiących w braku aktualnych planów miejscowych i długich procedurach ich sporządzania, jak i ze strony podmiotów publicznych, których celem jest ochrona interesu publicznego i dbałość o ład przestrzenny<sup>32</sup>. Ważnym momentem dla istniejącego systemu planowania przestrzennego było uporządkowanie ignorowanej przez dziesiątki lat z powodów ideologicznych ochrony prawa własności i jej usankcjonowanie w art. 64 Konstytucji RP<sup>33</sup>. Jednak przepisy Konstytucji RP nie wystarczyły do tego, by wypracować pożądaną równowagę pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym<sup>34</sup>. Odpowiedzią na potrzeby przyjęcia odpowiednich przepisów z dziedziny planowania przestrzennego była ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>35</sup>, która miała pogodzić występujące w różnych okresach dziejowych modele budowania ładu przestrzennego.

#### SYSTEM KSZTAŁTOWANIA ŁADU PRZESTRZENNEGO W USTAWIE O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym utrzymała trójsektorowy system planowania przestrzennego na poziomie kraju, województwa i gminy. Rozwiązania przyjęte w ustawie obejmowały zasadę podziału zadań w zakresie kształtowania ładu przestrzennego pomiędzy państwo i jednostki samorządu terytorialnego, przy czym państwo jako całość oraz poszczególne jednostki samorządu terytorialnego odgrywają doniosłą rolę w planowaniu przestrzennym.

<sup>30</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 40.

<sup>31</sup> P. Sosnowski, *op. cit.*, s. 99–100.

<sup>32</sup> Szerzej na temat sporządzania planu miejscowego pod rządami ustawy z 1994 r. zob. E. Olejniczak-Szałowska, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, vol. 3, s. 73–84.

<sup>33</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>34</sup> M. Woźniak, *Tradycja prawna...*, s. 85.

<sup>35</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 293 z późn. zm., dalej: u.p.z.p.

System kształtowania ładu przestrzennego w Polsce charakteryzuje się decentralizacją zadań z zakresu planowania przestrzennego, przy czym w systemie tym ukształtowała się samodzielność planistyczna gminy. Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu zostało bowiem zaliczone do zadań własnych gminy, co stawia tę jednostkę samorządu terytorialnego na szczególnej pozycji w systemie organizacyjnym planowania przestrzennego<sup>36</sup>. Na szczeblu gminy sporządzane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które jako jedyny rodzaj aktów kształtujących ład przestrzenny mają charakter powszechnie obowiązujący.

Ustalanie przeznaczenia i zagospodarowania terenu przez gminy nie oznacza jednak całkowitej niezależności samorządu terytorialnego od państwa w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, ponieważ obszar państwa stanowi nierozrwalną całość, co oznacza niedopuszczalność podziału terenów na autonomiczne części. W związku z tym konieczne są działania organów administracji centralnej gwarantujące integralność kształtowania ładu przestrzennego. Kształtowanie ładu przestrzennego na szczeblu krajowym sprowadza się do zagadnień dotyczących planowania przestrzennego o charakterze ogólnopaństwowym<sup>37</sup>. Na tym poziomie kształtowania ładu przestrzennego sporządzane są zarówno akty planowania ogólnego, jak i akty planowania specjalistycznego ograniczające się do planowania inwestycji strategicznych<sup>38</sup>. Udział społeczeństwa w kształtowaniu ładu przestrzennego na poziomie krajowym ogranicza się do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji zapisów aktów planowania.

Kolejnym szczeblem w systemie planowania przestrzennego jest województwo. Na tym poziomie podejmowane są działania, których celem jest prowadzenie polityki przestrzennej o charakterze regionalnym<sup>39</sup>. Budowanie ładu przestrzennego jest podejmowane i realizowane zarówno przez samorząd terytorialny, jak i przez administrację rządową. Planowanie w województwie ogranicza się w zasadzie do funkcji wspierającej samorząd wojewódzki w jego zadaniach planistycznych, gdyż podstawową rolę odgrywają akty planowania samorządowego. Zadania i kompetencje samorządu wojewódzkiego zostały tak przewidziane, aby pełnić funkcje, które koordynują rządowe przedsięwzięcia planistyczne o charakterze regionalnym<sup>40</sup>. Sporządzane akty planowania ogólnego mają wpływ na sze-

<sup>36</sup> Z. Niewiadomski, *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Postulizny, Przemysł–Rzeszów 2003, s. 73–74.

<sup>37</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 165.

<sup>38</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 125.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 149.

<sup>40</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 159.

roko rozumiany rozwój przestrzenny województwa. Należy dodać, że na obszarze województwa funkcjonują obok siebie akty planowania przestrzennego i akty planowania gospodarczego, które razem i osobno wpływają na rozwój przestrzenny i gospodarczy województwa. Udział społeczeństwa, podobnie jak na poziomie krajowym, ogranicza się w zasadzie do postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji zapisów aktów planowania, ale także w przedmiocie rozstrzygnięć dotyczących kształtowania ładu przestrzennego na szczeblu wojewódzkim<sup>41</sup>.

Najistotniejszym szczeblem dotyczącym planowania przestrzennego jest najniższy poziom, czyli gminny. Gmina jest podstawowym podmiotem w kształtowaniu ładu przestrzennego, stanowi bowiem o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania przestrzennego terenu. Gminne rozstrzygnięcia planistyczne, w odróżnieniu od innych rozstrzygnięć podejmowanych przez inne jednostki samorządu terytorialnego, mogą mieć moc powszechnie obowiązującą oraz wiązać właścicieli i użytkowników gruntów wieczystych. Gminie przysługuje suwerenność planistyczna rozumiana jako gwarantowana przez prawo swoboda kształtowania ładu przestrzennego. W związku z tym można stwierdzić, że gminy są dysponentami tzw. władztwa planistycznego, oznaczającego ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz do określania zasad zagospodarowania terenu za pomocą instrumentów prawnych, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą<sup>42</sup>. Atrybut władztwa wiązany jest zatem z samodzielnością gminy wyznaczoną jej prawami i obowiązkami publicznoprawnymi<sup>43</sup>. Władztwo planistyczne gminy oczywiście nie jest władztwem nieograniczonym, podlega bowiem ograniczeniom. Granice władztwa planistycznego powinny być wyznaczane z poszanowaniem zasady sprawiedliwości społecznej i nie powinny naruszać interesów prawnych jednych, chroniąc innych<sup>44</sup>. Ponadto należy pamiętać o tym, że kształtowanie ładu przestrzennego na szczeblu gminnym musi uwzględ-

<sup>41</sup> K. Małyśa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 54.

<sup>42</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje...*, s. 48; M. Kruszewska-Gagoś, *Władztwo planistyczne jako środek realizowania zadań gminy w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26, s. 148.

<sup>43</sup> W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1, s. 8. Samodzielność planistyczna może być rozpatrywana na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, na płaszczyźnie samodzielności rozumianej jako atrybut podmiotów administracji zdecentralizowanej, wyrażającej się w ustawowym określeniu zadań do realizacji i ograniczonych kompetencjach organów nadrzędnych do ingerencji w działalność gminy. Po drugie, na płaszczyźnie prawno-materiałnych uwarunkowań realizacji tego zadania, wyrażającej się w ustawowym określeniu zakresu i treści oraz prawnych form jego realizacji. Zob. T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, vol. 8, s. 29.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1562/09, LEX nr 583434.

niać budowanie ładu przestrzennego na wyższych szczeblach, tj. wojewódzkim i krajowym. Oznacza to, że gminy są zobligowane uwzględniać ustalenia rozstrzygnięć planistycznych na wyższych poziomach planowania przestrzennego.

Jak zauważa T. Bąkowski, cele sformułowane w aktach na szczeblu krajowym i wojewódzkim mogą być realizowane wtedy, gdy zostaną inkorporowane do aktów planowania przestrzennego<sup>45</sup>. Ustawodawca, podobnie jak w przypadku planowania na wyższych szczeblach, zagwarantował społeczeństwu możliwość udziału w procesie kształtowania ładu przestrzennego, aczkolwiek w sposób odmienny niż uczestnictwo społeczeństwa na szczeblu krajowym i wojewódzkim<sup>46</sup>. Mianowicie udział społeczeństwa w opracowaniu gminnych aktów planowania przestrzennego pełni podwójną funkcję. Poprzez wyrażenie swojego stanowiska zainteresowani umożliwiają władzom gminy zidentyfikowanie istotnych interesów indywidualnych, które powinny być uwzględnione w tworzeniu polityki przestrzennej gminy oraz prawa miejscowego. Prawo partycypacji w procesie planistycznym dotyczy zatem ochrony praw podmiotowych mieszkańców gminy, w szczególności ich interesów prawnych<sup>47</sup>. Udział obywateli w planowaniu przestrzennym jest również konieczny ze względu na trudności w definiowaniu i identyfikowaniu interesu publicznego, jaki może wystąpić w tym procesie<sup>48</sup>. W związku z tym ustawodawca, jakby świadom tego, że definicja ta nie jest w pełni satysfakcjonująca, wypełnił treść pojęcia „interes publiczny” w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w którym wymienione zostały wartości najistotniejsze z punktu widzenia gospodarowania przestrzenią<sup>49</sup>. Zasady te leżą u podstaw całego systemu planowania przestrzennego, a są to przede wszystkim: 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 oraz zabytków i dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walory ekonomiczne przestrzeni; potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa; potrzeby interesu publicznego oraz potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych.

<sup>45</sup> W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 47.

<sup>46</sup> K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 56.

<sup>47</sup> A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 46.

<sup>48</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 36.

<sup>49</sup> Można powiedzieć, że kryterium korzyści jest płaszczyzną pozwalającą na określenie merytorycznej treści interesu publicznego. Ponadto interes publiczny występuje wtedy, gdy przynosi korzyści ogółowi, np. społeczności regionalnej lub lokalnej. Zob. J. Dobkowski, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26, s. 61–62.

Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. U podstaw właściwego gospodarowania przestrzenią leżą dwie nadrzędne wartości: zrównoważony rozwój oraz ład przestrzenny<sup>50</sup>. O ile zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona w art. 5 Konstytucji RP, o tyle ład przestrzenny, mimo że trzeba go zaliczyć do wartości wspólnych, nie jest silnie umocowany prawnie. Wartość ładu przestrzennego w Konstytucji RP nie występuje. Dopiero na poziomie ustawowym jest on pojmowany technicznie jako specyficzny typ kształtowania przestrzeni, zapewniający uporządkowane relacje przestrzenne. Ład przestrzenny staje się wartością dopiero wtedy, gdy szersza zbiorowość uzna go za coś, bez czego jej życie zbiorowe nie może funkcjonować na poziomie zadowalającym<sup>51</sup>.

### ŁAD PRZESTRZENNY W AKTACH PLANISTYCZNYCH GMINY

Kształtowanie polityki przestrzennej i realizacja władztwa planistycznego na poziomie gminy opiera się na konieczności identyfikacji różnych interesów, a następnie na wyważeniu ich i rozstrzygnięciu, które i w jaki stopniu powinny być uwzględnione, jeżeli są konkurencyjne. Taka analiza powinna być przeprowadzona na podstawie generalnych dyrektyw zawartych w zasadach konstytucyjnych, przede wszystkim w zasadzie proporcjonalności i zasadzie zrównoważonego rozwoju<sup>52</sup>. Z uwagi na to, że głównym podmiotem planowania przestrzennego jest gmina, została ona wyposażona w szereg kompetencji władczych. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej przez gminę dokonuje się w szczególności poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozwiązania przyjęte w studium stanowią podstawę rozstrzygnięć dokonywanych w formie innych aktów kształtujących ład przestrzenny, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>53</sup>. Ustalenia studium mają charakter wiążący dla organów właściwych w przedmiocie sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium gminne jest aktem zawierającym normy kształtujące ład przestrzenny, skierowane do wąskiego grona adresatów. Adresatami norm kształtujących ład przestrzenny, które zostały zawarte w studium gminnym, są wyłącznie organy gminy, co oznacza, że powołane wyżej normy obowiązują wyłącznie w strukturach organizacyjnych administracji publicznej, nie są natomiast wiążące przy wykonywaniu indywidualnych decyzji

<sup>50</sup> M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań planistycznych*, [w:] *Przeźren i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Do-bosz, Warszawa 2012, s. 82–83.

<sup>51</sup> W. Siemiński, *Spoleczna wartość ładu przestrzennego*, „Studia KPZK” 2018, vol. 182, cz. 2, s. 11–12.

<sup>52</sup> A. Fogel, *Środowiskowe aspekty...*, s. 46–47.

<sup>53</sup> K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 234.

o warunkach zabudowy<sup>54</sup>. Według Z. Niewiadomskiego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pełni trzy podstawowe funkcje: 1) polegającą na określeniu założeń polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego; 2) koordynującą ustalenia planu miejscowego; 3) służącą promocji gminy na zewnątrz, stanowiąc zachętę dla inwestorów<sup>55</sup>. Studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy i powinno być zgodne z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz programów przyjętych przez Radę Ministrów służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Dzięki temu studium staje się instrumentem, który pozwala na uzyskanie spójności między polityką przestrzenną prowadzoną na szczeblu gminy a polityką przestrzenną realizowaną w skali województwa czy też całego kraju<sup>56</sup>.

Podstawowym instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, który reguluje zasady kształtowania ładu przestrzennego na danym obszarze. Będąc aktem prawa miejscowego, ma on charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej gminy, zarówno dla organów gminy, jak i dla właścicieli nieruchomości i inwestorów<sup>57</sup>. W treści ustaleń planu miejscowego uwzględnia się zarówno sposób wykonywania i zakres przysługujących właścicielowi uprawnień, wynikający z uchwały rady gminy zawierającej przeznaczenie poszczególnych nieruchomości, jak i przeznaczenie terenu i rozmieszczanie inwestycji celu publicznego, a także określa się sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia te wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Ukształtowany w ten sposób przedmiot planu miejscowego oznacza, że jego regulacje stanowią ograniczenia prawa własności<sup>58</sup>. Właściciel nieruchomości może zagospodarować

---

<sup>54</sup> W. Sz wajdler, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5, s. 36.

<sup>55</sup> Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 92–93.

<sup>56</sup> D. Sypniewski, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2009, s. 226–227.

<sup>57</sup> Zob. E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 23. Pomimo tak wyraźnego stanowiska ustawodawcy co do normatywnego charakteru planu miejscowego w piśmiennictwie podejmowane są próby rewizji tego stanowiska. Podkreśla się, że plan miejscowy stanowi zbiór indywidualnych regulacji, przez co bliższy jest aktowi indywidualnemu niż aktowi normatywnemu. Należy też odnotować stanowisko, zgodnie z którym plan miejscowy może być traktowany w kategoriach aktu stosowania prawa. Zob. K. Świderski, *Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości...*, s. 469.

<sup>58</sup> P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 226.

swoją działkę jedynie w taki sposób, jaki wynika z przeznaczenia nieruchomości określonej w planie miejscowym<sup>59</sup>.

Zarówno studium opracowane na szczeblu gminy, jak i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego mają w zasadzie charakter kompleksowy, czyli powinny uwzględniać całą politykę przestrzenną dotyczącą obszaru, dla którego zostały opracowane<sup>60</sup>. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania przestrzennego<sup>61</sup>. Należy zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza rygorystyczny wymóg zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium gminy i jednocześnie ustanawia nowy zakres przedmiotowy studium oraz procedury jego sporządzania<sup>62</sup>. Studium wiąże zatem tak organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, jak i radę gminy przy uchwalaniu tego planu<sup>63</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przeniesienia ustaleń studium do planu<sup>64</sup>.

W związku z tym należy stwierdzić, że hierarchicznie uporządkowany system planowania przestrzennego zakłada, iż normy kształtujące ład przestrzenny nie mogą być ze sobą sprzeczne, ponieważ norma kształtująca ład przestrzenny powinna konkretyzować normę wyższego rzędu. Treść planu miejscowego jest więc determinowana ustaleniami podjętymi w innych aktach kształtujących ład przestrzenny. W szczególności należy wskazać, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a rada gminy uchwała ten plan po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium gminnego, przy czym treść studium jest determinowana ustaleniami aktów kształtujących ład przestrzenny zarówno na szczeblu kraju, jak i na szczeblu województwa. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mimo że zawiera normy, które znajdują

<sup>59</sup> Zob. E. Ura, K. Haliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maj 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 450–451.

<sup>60</sup> A. Wasilewski, *Planowanie miejscowe w gminie w polskim prawie planowania przestrzennego i w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999, s. 345.

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.

<sup>62</sup> W. Sz wajdler, *op. cit.*, s. 39.

<sup>63</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 lipca 2008 r., NK.II.BG.0911-148/08, „Wspólnota” 2008, nr 36, s. 30.

<sup>64</sup> Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX nr 490131.

się najniżej w hierarchii norm kształtujących ład przestrzenny, zajmuje szczególne miejsce wśród aktów planowania przestrzennego. Jest on bowiem jedynym aktem kształtującym ład przestrzenny, który będąc aktem prawa miejscowego, ma moc powszechnie obowiązującą. Oznacza to, że realizacja wszelkich zamierzeń powstałych na różnych szczeblach kształtowania ładu przestrzennego zależy od inkorporowania ich do planu miejscowego<sup>65</sup>. Gmina, kształtując ład przestrzenny na swoim obszarze na zasadzie samodzielności planistycznej, ponosi w związku z tym odpowiedzialność za skutki podejmowanych działań planistycznych, jeśli negatywnie zaważyły one na sytuacji prawnej i ekonomicznej właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów mających tytuł prawny wystarczający do korzystania z prawa zagospodarowania nieruchomości<sup>66</sup>. Sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do zasady nie jest obligatoryjne. W związku z powyższym organy gminy samodzielnie decydują o podjęciu prac nad planami miejscowymi oraz przesądzają o ich liczbie i zakresie terenowym. Od zasady fakultatywnego sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wprowadza wyjątki, wskazując przypadki, w których sporządzenie planu miejscowego jest obligatoryjne<sup>67</sup>.

W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>68</sup>, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy ma służyć ochronie interesu publicznego i wartości chronionych, dlatego wydanie tej decyzji uzależnione jest od spełnienia szeregu warunków. Jednym z nich jest zgodność z zasadą dobrego sąsiedztwa, co oznacza, że co najmniej jedna działka, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób, który pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu<sup>69</sup>. Zasada dobrego sąsiedztwa, zaczerpnię-

<sup>65</sup> K. Małyśa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 17–18.

<sup>66</sup> K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 23.

<sup>67</sup> K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 29.

<sup>68</sup> Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 95–108.

<sup>69</sup> Jak zauważa E. Skorczyńska (*Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 94), troska o zachowanie ładu przestrzennego i uwzględnienie walorów architektoniczno-krajobrazowych powoduje, że trudno interpretować przepis art. 61 ust. 1 u.p.z.p. aż tak restrykcyjnie. Można przecież uznać, że wymóg

ta z ustawodawstwa niemieckiego, ma szczególne znaczenie dla ochrony ładu przestrzennego. W założeniu miała ona ograniczać zabudowę w rozproszeniu oraz powstrzymać realizację takich inwestycji, których nie można pogodzić z zabudową już istniejącą w sytuacji braku dla danego obszaru planu miejscowego<sup>70</sup>. W literaturze podkreśla się, że zasada dobrego sąsiedztwa uzależnia zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do oznaczonych cech terenu sąsiedniego, a jej celem jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, który konkretyzuje się w szczególności w zapobieżeniu zabudowy<sup>71</sup>. Jednakże zasada dobrego sąsiedztwa nie jest skonstruowana w sposób precyzyjny i dopuszcza pewien luz decyzyjny organu administracji, co jednak nie oznacza uznaniowości. Dotyczy to przede wszystkim konkretnych sytuacji: które działki powinny być uznane za działki sąsiednie, w jaki sposób określić obszar analizowany oraz w jaki sposób określić wymagania dotyczące nowej zabudowy<sup>72</sup>. Każdorazowo organ obowiązany jest ocenić, czy zachodzą poszczególne przesłanki warunkujące tzw. dobre sąsiedztwo. Dopiero łączne spełnienie wszystkich przesłanek dobrego sąsiedztwa stanowi materialnoprawną podstawę wydania decyzji o warunkach zabudowy<sup>73</sup>.

Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana całkowicie niezależnie od tego, jaką politykę przestrzenną zapisaną w studium zamierza prowadzić gmina. Może to budzić pewne zastrzeżenia, ponieważ z jednej strony organ wykonawczy gminy jest kompetentny do wykonywania uchwał rady gminy, z drugiej zaś ma kompetencje ustawowo ukształtowane w ten sposób, że niezależnie od polityki gminy uchwalonej uchwałą rady gminy wydaje decyzje o warunkach zabudowy. Takie stanowisko wynika z norm prawnych, zgodnie z którymi decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana z uwzględnieniem warunków i trybu określonych

---

dostępności z tej samej drogi publicznej w pewnym stopniu rozszerza wąską kategorię „działki sąsiedniej” na działki po drugiej stronie ulicy. Co więcej, dopuszczalna wydaje się być nawet szersza wykładnia tego przepisu, nakazująca utożsamiać wymóg sąsiedztwa z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym, niemającym wiele wspólnego z istnieniem bądź brakiem wspólnej granicy. Celem tego przepisu, zgodnym z wymogami ładu przestrzennego, jest bowiem dopuszczenie do tworzenia nowej zabudowy wyłącznie jako uzupełnienia już istniejących układów urbanistycznych.

<sup>70</sup> *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 492.

<sup>71</sup> M. Woźniak, *Tradycja prawna...*, s. 90. Na temat zasady dobrego sąsiedztwa zob. K. Małysa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009, nr 51, s. 5–9; D.R. Kijowski, *Zabudowa na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 37, s. 11–14.

<sup>72</sup> Wydaje się, że posługiwanie się pojęciami „działka sąsiednia” lub „działka w obszarze analizowanym” wprowadza wątpliwość odnośnie do tego, jakie właściwie działki powinny stanowić podstawę do ustalania warunków nowej zabudowy. Zob. E. Skorczyńska, *op. cit.*, s. 94–95.

<sup>73</sup> A. Fogel, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 43, s. 83–84.

w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach niemających charakteru prawa miejscowego<sup>74</sup>.

## PROBLEMATYKA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Problematyka ładu przestrzennego jest na tyle szerokim i niesprecyzowanym do końca zagadnieniem, że w rzeczywistości istnieje szereg procesów, które w mniejszym lub w większym stopniu się z nim wiążą, dlatego analiza i ocena ładu przestrzennego w określonej przestrzeni jest trudna do przeprowadzenia. Zachowanie ładu przestrzennego jest podstawowym zadaniem władz państwowych i samorządowych oraz lokalnej społeczności. Należy zauważyć, że w wyniku zapóźnień cywilizacyjnych oraz niekontrolowanych działań w okresie transformacji obecnie mamy do czynienia z brakiem harmonii w procesach inwestycyjnych, objawiającym się niedostosowaniem inwestycji do walorów krajo-  
brazowych wynikających ze środowiska przyrodniczego czy kulturowego. Takie działania w konsekwencji prowadzą do braku w przestrzeni szeroko pojętego ładu przestrzennego<sup>75</sup>.

Ocena ładu przestrzennego w Polsce podlegała na przestrzeni minionych lat dość zasadniczej ewolucji. W pierwszym okresie transformacji krytyczne oceny dotyczyły przede wszystkim struktury przestrzeni, m.in. przez nadkoncentrację terenów przemysłowo-miejskich, niedostateczny poziom rozwoju niektórych obszarów oraz niską sprawność systemów transportowych. Po 1990 r., pod wpływem procesu demokratyzacji państwa, wolności gospodarczej i prawa własności, pojawiło się wiele nowych zjawisk w zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności decyzja o unieważnieniu planów miejscowych z okresu PRL była świadomie traktowana jako katalizator tych zmian<sup>76</sup>, miała ona bowiem na

<sup>74</sup> A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, K. Buliński, *Instytucjonalne problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 17.

<sup>75</sup> *Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego przy wykorzystaniu środków publicznych w okresie programowania 2014–2020*, Toruń 2015. Jak stwierdził C. Bielecki (*Chaos i zgiełk*, „Plus Minus”, 14–15.01.2012, s. 18), „stan polskiej przestrzeni publicznej jest dokładnym zaprzeczeniem ładu i spójności, o których mówi polskie prawo planowania przestrzennego oraz prawo większości krajów Unii Europejskiej”.

<sup>76</sup> Zdaniem J. Regulskiego (*Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 143–144) „w PRL-u istniał taki system, przynajmniej w teorii. W praktyce był on nieskuteczny. Plany były oparte o nie-realne założenia i zbyt często reprezentowały wizje architektoniczne, nie stwarzając podstaw prowadzenia lokalnej polityki, której nie miał zresztą kto prowadzić. Ale jakieś plany były. Po przełomie politycznym w imię wolności i nieskrępowanego prawa własności planowanie przestrzenne praktycznie zlikwidowano. To, co zostało, jest jakąś karykaturą blokującą rozwój, ale niedającą możliwości jego kształtowania. Zniszczenie planowania przestrzennego w Polsce spowodowało, że słyszymy utyskiwania na biurokrację uniemożliwiającą sprawną realizację inwestycji i na korpucję urzędników. Obserwujemy pogarszający się gwałtownie krajobraz, psuty przez inwestorów

celu zdjęcie gorsetu krępującego nowe formy aktywności gospodarczej. Skutkiem unieważnienia planów miejscowych było powstawanie nowych terenów pod zabudowę w sytuacji, w której ustawowe przepisy prawa materialnego nie określały w sposób wystarczający rygorów zagospodarowania terenów. Stosunkowo szybko w rozwoju zagospodarowania przestrzennego pojawił się więc szereg niekorzystnych z punktu widzenia ładu przestrzennego zjawisk. W odniesieniu do rozwoju i kształtowania układów osadniczych do najważniejszych negatywnych skutków chaosu przestrzennego należą: 1) chaotyczna zabudowa, zwłaszcza na terenach podmiejskich; 2) niezadowalający stan obsługi infrastruktury publicznej; 3) brak uzbrojenia terenów; 4) nadmierna zabudowa na terenach rolniczych; 5) rozpraszenie działań inwestycyjnych<sup>77</sup>.

Z punktu widzenia inwestora przejawy powyższych nieprawidłowości prowadzą do sytuacji, w której polska przestrzeń jest nieprzewidywalna, konfliktogenna, nieefektywna i korupcyjogenna<sup>78</sup>. Prawne problemy kształtowania ładu przestrzennego ujawniają się w alternatywnym sposobie ustalania warunków zabudowy, tj. na podstawie planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy. Szczególnie decyzja o warunkach zabudowy może powodować, że sytuacja planistyczna będzie kształtowana nie pod wpływem zobiektywizowanych potrzeb wspólnoty, lecz interesów poszczególnych inwestorów. Problemem jest również brak standardów legislacyjnych wymaganej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała w sprawie planu miejscowego projektowana przez urbanistów nie podlega obowiązkowej redakcji prawnej, ponieważ rozporządzenie wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>79</sup> określa jedynie wymagany zakres merytoryczny planu. Nadzór prawny wojewody ogranicza się tylko do pobieżnej warstwy merytorycznej aktu planistycznego. W efekcie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może zawierać przepisy niejasne i niemożliwe do jednoznacznego zinterpretowania, stwarzając pole do orzekania na zasadzie uznania administracyjnego<sup>80</sup>. Dlatego też kryterium *stricte* formalnej oceny planów przez organy nadzoru powinno być zastąpione podejściem funkcjonalnym

---

tak w miastach, jak i na wsi. Nieuporządkowane lokalizacje prowadzą do nadmiernych kosztów rozbudowy infrastruktury. Jesteśmy świadkami też wojen i potyczek wokół każdej nowej budowy. To zamieszanie wokół inwestycji jest wynikiem braku zorganizowanego systemu gospodarki przestrzennej”.

<sup>77</sup> P. Śleszyński, *Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, „Studia KPZK” 2018, vol. 182, cz. 2, s. 72–73.

<sup>78</sup> B. Kolipiński, *Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy*, Warszawa 2011.

<sup>79</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, poz. 1587).

<sup>80</sup> A. Szymt, [w:] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 78.

i celowościowym, czyniąc urbanistyczne pojęcie ładu przestrzennego centralnym punktem odniesienia<sup>81</sup>.

## PODSUMOWANIE

Kryzys planowania przestrzennego został w dużej mierze wywołany decyzją o unieważnieniu planów miejscowych. Przyczyniła się ona do uruchomienia żywiołowych procesów urbanizacyjnych, deformujących lokalne struktury przestrzenne, zwłaszcza w obszarach metropolitalnych. Wynika z tego, że przyczyny deformacji zagospodarowania przestrzennego tkwią wyraźnie w prawie. Z perspektywy doświadczeń kilkudziesięciu lat można zauważyć, że planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym jest realizowane bardziej pod wpływem interesów prywatnych inwestorów i właścicieli gruntów niż interesu wspólnego<sup>82</sup>.

Wydaje się, że wskutek błędnych rozwiązań systemowych planowanie przestrzenne stało się nieskutecznym instrumentem koordynacji rozwoju, a podejmowane próby zmiany tego stanu rzeczy idą w kierunku dalszego uniezależnienia procesów rozwojowych od planowania przestrzennego, co dokonuje się w trybie tzw. specustaw lokalizacyjnych. Taka sytuacja powoduje, że planowanie przestrzenne znalazło się na równi pochyłej, gdyż trudności w lokalizowaniu inwestycji są usprawiedliwieniem dla tworzenia specustaw, które pogłębiają dezintegrację systemu planowania. Do negatywnych skutków dla ładu przestrzennego należy też zaliczyć ustalanie warunków zabudowy w trybie jednostkowych decyzji administracyjnych, które siłą rzeczy wpływają na brak skoordynowanych działań gmin w zakresie planowania przestrzennego, a także pominięcie konsultacji społecznych przy kształtowaniu ładu przestrzennego.

Planowanie rozwoju wymaga realizacji idei planowania zintegrowanego, zapisanej w zasadach prowadzenia polityki przestrzennej, które powinny cechować się spójnością i ciągłością procesu planistycznego w znaczeniu metodologicznym, proceduralnym i organizacyjnym. W tym celu władze publiczne powinny w odniesieniu do powyższych kwestii skupić się przede wszystkim na dostarczeniu społeczeństwu odpowiedniej informacji, uchwaleniu i wdrożeniu racjonalnego prawa w zakresie gospodarki przestrzennej oraz wprowadzeniu zintegrowanego

---

<sup>81</sup> M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego...*, s. 51.

<sup>82</sup> Jak zauważyli H. Izdebski i C. Bielecki (*Rewolucja w przestrzeni*, „Rzeczpospolita”, 3.08.2017, s. A12), zamiast ustawowo zadeklarowanego ładu przestrzennego, jako implikacji dobra wspólnego i w konsekwencji interesu publicznego, rozwija się nieład przestrzenny. Jest to wina prawodawcy, gdyż zamiast dążenia do wyważenia interesu prywatnego i interesu publicznego mamy w istocie obronę interesów prywatnych. Dlatego nowe prawo powinno odznaczać się wymaganiami ładu przestrzennego i innych potrzeb interesu publicznego, w szczególności ochrony dziedzictwa i ochrony środowiska, w warunkach – co należy podkreślić – społecznej gospodarki rynkowej.

planowania przestrzenno-społeczno-gospodarczego. Określoną rolę do odegrania mają również społeczności lokalne, bez zaangażowania których sprawne kształtowanie i utrzymywanie bezpiecznej i przyjaznej przestrzeni publicznej należy uznać za trudne lub wręcz niemożliwe<sup>83</sup>.

Stan przestrzeni publicznej to istotny element kształtujący jakość życia obywateli. Istnienie przyjaznej przestrzeni przyczynia się do integracji oraz rozwoju więzi społecznych i kapitału społecznego. O tej przyjazności przestrzeni publicznej decyduje z kolei przede wszystkim zachowanie ładu przestrzennego.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Bąkowski T., *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, vol. 8.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bielecki C., *Chaos i zgiełk*, „Plus Minus”, 14–15.01.2012.
- Bielecki C., *Jest alternatywa*, Warszawa 2014.
- Brzeziński W., *Plan zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1961.
- Brzeziński W., *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955.
- Dobkowski J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, red. W. Fehler, Warszawa 2010.
- Fogel A., *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 43.
- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnourbaniistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.
- Goździewicz-Biechońska J., *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., Bielecki C., *Rewolucja w przestrzeni*, „Rzeczpospolita”, 3.08.2017.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2012, nr 1.
- Kijowski D.R., *Zabudowa na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 37.
- Kolipiński B., *Ład przestrzenny w Polsce – stan i problemy*, Warszawa 2011.

<sup>83</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo przestrzeni publicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo publiczne w przestrzeni miejskiej*, red. W. Fehler, Warszawa 2010, s. 22–23.

- Kosicki A., Plucińska-Filipowicz A., Buliński K., *Instytucjonalne problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie*, [w:] *Proces inwestycji budowlanych*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Kruszewska-Gagoś M., *Władztwo planistyczne jako środek realizowania zadań gminy w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego*, „Prawo – Administracja – Kościół” 2006, nr 26.
- Kumaniecki K.W., Langrod J., Wachholz S., *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków–Warszawa 1939.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Małyśa K., *Proces inwestycyjno-budowlany*, Kraków 2002.
- Małyśa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Małyśa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009, nr 51.
- Małyśa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
- Małyśa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
- Niewiadomski Z., *Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Posłuszny, Przemysł–Rzeszów 2003.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Nowak M., [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012.
- Nowicki H., [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Szwajdler, LEX/el. 2013.
- Olejniczak-Szałowska E., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, vol. 3.
- Parysek J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Poznań 2007.
- Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
- Regionalne zasady i standardy kształtowania ładu przestrzennego w polityce województwa kujawsko-pomorskiego przy wykorzystaniu środków publicznych w okresie programowania 2014–2020*, Toruń 2015.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Siemiński W., *Spoleczna wartość ładu przestrzennego*, „Studia KPZK” 2018, vol. 182, cz. 2.
- Skorczyńska E., *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Sosnowski P., *Ochrona ładu przestrzennego przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej*, [w:] *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, red. M. Nowak, Warszawa 2020.
- Sypniewski D., [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2009.
- Szmyt A., [w:] *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009.
- Szwajdler W., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 5.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia prawne*, Toruń 2004.

- Śleszyński P., *Spoleczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów*, „Studia KPZK” 2018, vol. 182, cz. 2.
- Świdorski K., *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9.
- Świdorski K., *Uwagi o prawie zabudowy i zagospodarowania nieruchomości*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Ura E., Haliniak K., *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maj 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2005.
- Wasilewski A., *Planowanie miejscowe w gminie w polskim prawie planowania przestrzennego i w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i głosy w dyskusji*, Poznań 1999.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18.
- Woźniak M., *Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2–4.

#### Akty prawne

- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. 1946, nr 16, poz. 109).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. 1928, nr 23, poz. 202).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, poz. 1587).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 293 z późn. zm.).

#### Inne

- Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. 2012, poz. 252).
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 29 lipca 2008 r., NK.II.BG.0911-148/08, „Wspólnota” 2008, nr 36.

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 1883/07, LEX nr 490131.

Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1562/09, LEX nr 583434.

### ABSTRACT

Spatial order is the overarching goal of spatial economy, associated with obtaining a specific spatial structure, understood in particular as shaping space that creates a harmonious whole, taking into account in a structured relation all the conditions and functional, socio-economic, environmental, cultural and compositional-aesthetic requirements. Thus, it is a spatial order that contains and maps the regularities of the functioning of society and economy, as well as the functioning of nature. However, the state of public space in Poland, determined by legal regulations, is unsatisfactory. The problem is predominantly uncontrolled processes of settlement development and low quality, aesthetics and functionality of public space. To counteract these phenomena, systemic solutions are needed that would take care of the spatial order.

**Keywords:** spatial order; shaping space; spatial economy; public space; legal regulations; settlement development; systemic solutions

### ABSTRAKT

Ład przestrzenny to nadrzędny cel gospodarki przestrzennej, wiążący się z uzyskiwaniem określonej struktury przestrzennej, rozumianej w szczególności jako kształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, uwzględniające w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne. Stanowi tym samym porządek przestrzenny, który zawiera i odwzorowuje prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody. Jednakże istniejący w Polsce stan przestrzeni publicznej determinowany przepisami prawnymi jest niezadowolający. Problemem w przeważającej mierze są niekontrolowane procesy rozwoju osadnictwa oraz niska jakość, estetyka i funkcjonalność przestrzeni publicznej. Dla przeciwdziałania tym zjawiskom potrzebne są rozwiązania systemowe, które zadbałyby o ład przestrzenny.

**Słowa kluczowe:** ład przestrzenny; kształtowanie przestrzeni; gospodarka przestrzenna; przestrzeń publiczna; przepisy prawne; rozwój osadnictwa; rozwiązania systemowe