

ŁAD PRZESTRZENNY JAKO PARADYGMAT ZRÓWNOWAŻONEGO GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ

I. Wprowadzenie

Nowoczesna gospodarka przestrzenna wymaga określenia wartości podstawowych. Wartości te nazywamy zasadami ogólnymi, gdyż 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 z reguły w aktach normatywnych o fundamentalnym znaczeniu, np. w Konstytucji lub w aktach, które obszernie regulują daną materię, np. w ustawie – Prawo ochrony środowiska.¹ Potrzeba wyodrębnienia zasad ogólnych w obrębie planowania przestrzennego została zauważona już dość dawno.² W drodze wykładni przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ nie trudno doszukać się wartości podstawowych, wśród których dominujące znaczenie ma kategoria ładu przestrzennego wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wynika to wyraźnie z art. 1 u.p.z.p., przy czym ustawa ta formułując zasadę zrównoważonego rozwoju, odwołuje się do definicji zawartej w ustawie – Prawo ochrony środowiska.⁴ Zasady te tkwią u podstaw wszelkich działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie

-
- 1 Dyskusja na temat wprowadzenia katalogu zasad ogólnych do prawa ochrony środowiska rozpoczęła się już w latach osiemdziesiątych XX w., jednak stało się to dopiero wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku (Dz.U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.). Na temat roli zasad ogólnych w prawie ochrony środowiska zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, Wrocław 2005, s. 257-270 oraz 533-540.
 - 2 Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002. Zob. też M. Woźniak, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)*, „Rejent” 2011, nr 6 (242), s. 121-138.
 - 3 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717, t.j. z dnia 24 kwietnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 647) dalej u.p.z.p.
 - 4 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska, t.j. z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 150).

kształtowania polityki przestrzennej oraz w kwestii ustalania zasad przeznaczania terenów na określone cele, ich zagospodarowania i zabudowy.

Wyodrębnienie wartości podstawowych w planowaniu przestrzennym jest niezbędne także z uwagi na rozproszenie tej materii w wielu aktach prawnych, co stwarza konieczność integracji prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z innymi gałęziami prawa administracyjnego (zwłaszcza z prawem budowlanym i przepisami ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym), jak i ze względu na wciąż niezadowalający stan pokrycia naszego kraju planami miejscowymi, potrzebę dalszego wzmacniania procesu uspołeczniania i tworzenia solidnych gwarancji ochrony interesu publicznego. Wobec tych i innych problemów gospodarowania przestrzenią ład przestrzenny i zrównoważony rozwój mają charakter uniwersalny i wpływają na uporządkowanie systemu planowania przestrzennego.

II. Wokół pojęcia ładu przestrzennego i problemów jego kształtowania

Ład przestrzenny będąc zasadą nadrzędną gospodarowania przestrzenią jest jednocześnie kluczowym pojęciem wyznaczającym zakres przedmiotowy u.p.z.p. Wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju stanowi nadrzędny układ odniesienia dla wszelkich czynności podejmowanych na gruncie tej ustawy, w odniesieniu do wszystkich poziomów planowania przestrzennego.⁵ W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono stanowisko, iż pojęcie ładu przestrzennego należy do kategorii klauzul generalnych.⁶

W znaczeniu potocznym ład oznacza dążenie do harmonii, uporządkowania, proporcjonalności, czytelności, respektowania różnych funkcji.⁷ W ujęciu słownikowym porządek i równowaga to najczęstsze określenia ładu. Pojęcie ładu przestrzennego nie jest jednolite w czasoprzestrzeni. Rozumienie ładu przestrzennego aktualne w danym miejscu i czasie jest zarówno wynikiem pewnego dziedzictwa kulturowego, jak i wypadkową dążeń, ambicji i preferencji członków danej społeczności.⁸ Pojęcie ładu przestrzennego jest pojęciem konfliktogennym, gdyż nie jest możliwe uzyskanie jednoznacznej oceny, jakie konkretne założenia urbanistyczne

5 Polski ustawodawca przyjął zasadę trójszczeblowego systemu planowania przestrzennego, stosowanego zresztą powszechnie w państwach Europy Zachodniej: planowanie miejscowe pozostaje w gestii gminy, planowanie centralne kształtujące politykę przestrzenną – w rękach państwa a planowanie regionalne – w gestii województwa samorządowego. Inne szczeble (np. powiat) mają charakter uzupełniający i pomocniczy względem podstawowych ogniw planowania przestrzennego, zob. szerzej na ten temat Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 82-83.

6 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2010 r., II SA/Lu 117/10, Legalis.

7 A. Karwińska, która określenie „ład” łączy z porządkiem, harmonią, zachowaniem proporcji, utrzymaniem równowagi. *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Warszawa 2008, s. 49.

8 M. Tabernacka, *Urbanizacja a obszar działań administracji publicznej*, (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 750.

lub ruralistyczne tej wartości odpowiadają.⁹ W literaturze podkreśla się też, że ład przestrzenny jest miernikiem dobra wspólnego.¹⁰

Ład przestrzenny tworzony przez i dla człowieka był przedmiotem rozważań filozofów od najdawniejszych czasów, jednak dopiero wraz z rozwojem cywilizacji, powstaniem państwa, a tym samym pojęcia władzy, prawa i gospodarki pojęcie ładu przestrzennego zaczęło zataczać coraz szersze kręgi. Z czasem uświadomienie wpływu skutków ekspansywnej działalności człowieka na przyrodę pozwoliło na rozszerzenie pojęcia ład przestrzenny o ochronę przyrody. Włączenie aspektów przyrodniczych do pojęcia charakteryzujących istotę ładu przestrzennego dało początek rozpatrywaniu tego pojęcia łącznie z pojęciem zrównoważony rozwój.¹¹

Wypada zauważyć, że ład przestrzenny jest pojęciem interdyscyplinarnym, występującym na gruncie wielu dziedzin nauki, jak nauki urbanistyczne, architektoniczne, ekonomiczne, polityczne i ochrony środowiska, ma też dość bogaty kontekst historyczny.¹² Termin „ład przestrzenny” używany jest przez urbanistów i innych przedstawicieli nauk pozaprawnych zainteresowanych szeroko rozumianą gospodarką przestrzenną. Wśród cech ładu przestrzennego istotne są kwestie „kompozycyjno-estetyczne”, akcentowane przez urbanistów, jednak na plan pierwszy wysuwa się potrzeba tworzenia harmonijnej całości oraz uporządkowanych relacji wielu dotyczących przestrzeni uwarunkowań i wymagań, w tym społeczno-gospodarczych. Ład przestrzenny jest bowiem nieodłącznym atrybutem konstytucyjnie gwarantowanego zrównoważonego rozwoju.

Problematyka ładu przestrzennego była przedmiotem – obok zagadnień energii, pracy, żywności i wód – Konferencji NZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, która odbyła się w dniach 20-22 czerwca 2012 r. w Rio de Janeiro – dwadzieścia lat po pamiętnym Szczycie Ziemi w Rio w 1992 r. Szczególną uwagę skupiono na zrównoważonym rozwoju miast, poprzez próbę odpowiedzi na pytanie: Jak budować miasta, aby każdy mieszkaniec cieszył się przyzwoitą jakością życia? Rysuje się tu antropocentryczny kierunek podejścia do rozwoju terenów miejskich, bowiem człowiek jest w centrum wszelkich działań społeczności międzynarodowej. Potwierdzenie tego kierunku znajduje odzwierciedlenie w tezie konferencji, iż miasta po-

9 M. Tabernačka, Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (w:) M. Tabernačka, R. Raszewska-Skałecka (red.), Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej, Warszawa 2010, s. 404 i n.

10 J. Parysek, Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej, Poznań 2007, s. 67-68 oraz 101. Stanowiąc porządek przestrzenny, uwzględniający i odwzorowujący prawidłowości działania społeczeństwa i gospodarki oraz funkcjonowania przyrody ład przestrzenny może być nadto postrzegany – zdaniem tego autora – jako nadrzędny cel gospodarki przestrzennej, wartości i interes publiczny.

11 R. Cymerman, Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego, Olsztyn 2011, s. 24-25.

12 Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego jest bowiem bardzo odległa i sięga odradzania się państwowości polskiej w okresie międzywojennym (wzorowanego początkowo na ustawodawstwach państw zaborczych). Nakłada się też w wyraźny sposób na rozwój samej administracji występując w okresach, kiedy administracja samorządowa jest w fazie rozwoju i zanikając, kiedy samorząd przestaje istnieć. Ewolucja tego fragmentu prawa wtapia się w szersze zjawisko, jakim są zmiany ustrojowe, zob. szerzej na ten temat, M. Woźniak, Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 2-4 (76-78).

winy oferować wszystkim ludziom możliwość rozwoju, dostęp do podstawowych usług, energii, mieszkań, transportu i innych udogodnień.

Dla potrzeb niniejszego opracowania konieczne będzie przeanalizowanie pojęcia ładu przestrzenny w naukach prawnych, przy czym koncepcja normatywna ładu przestrzennego wykracza znacznie poza ustawę w tej kwestii podstawową (czyli u.p.z.p.). Np. w ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹³ sprawy ładu przestrzennego wymieniono na pierwszym miejscu wśród zadań własnych gminy. W świetle art. 7 w szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, (...).

W polskim ustawodawstwie planistycznym pojęcie „ład przestrzenny” po raz pierwszy zostało użyte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym.¹⁴ W art. 1, ust. 2 przyjęto, że wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury uwzględnia się w zagospodarowaniu przestrzennym. Oprócz tej dość ogólnikowej normy nie znajdujemy tu ani definicji legalnej, ani też odniesień do konkretnych ustaleń tej ustawy. Warto odnotować, że przeprowadzenie reformy zagospodarowania przestrzennego z prawie pięcioletnim opóźnieniem w stosunku do reformy administracji publicznej przełomu lat 1989/1990 skutkowało tym, że gminy w pierwszej kadencji korzystały z przepisów obowiązujących poprzednio, czyli z ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. W ustawie tej termin „ład przestrzenny” nie występował, a jej wnikliwy czytelnik mógł znaleźć jedynie – zbliżony do tego pojęcia – przepis art. 3: „Planowanie przestrzenne powinno uwzględniać: (...) 4) wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów (...)”. Sytuacja ta powodowała, że sporządzane i uchwalane do końca 1994 r. – już przez organy samorządu gminnego – plany miejscowe różniły się od siebie znacząco, gdyż pojęcie walorów użytkowych i estetycznych to pojęcia subiektywne. W efekcie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które powstawały w tym okresie (i na ogół obowiązywały aż do końca 2003 roku) nie rodząc prawie żadnych formalnych zobowiązań prawnych i finansowych nie były efektywnym narzędziem ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a organy samorządu gminnego pojęcie ładu przestrzenny mogły interpretować dowolnie i bez głębszej refleksji. Tej niekorzystnej sytuacji nie zmieniło wejście w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

Tym bardziej z aprobatą należy odnotować fakt podjęcia próby legalnego nazwania ładu przestrzennego, które skądinąd jest pojęciem bardziej intuicyjnie zrozumiałym niż łatwo definiowalnym. Definicję legalną przypisano temu pojęciu dopiero na gruncie u.p.z.p. poprzedzając ją stwierdzeniem – w art. 1, ust. 1 – że ład

13 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

14 T.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

przestrzenny (i zrównoważony rozwój) są podstawą działań związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej i z przeznaczaniem terenów oraz ustalaniem zasad ich zagospodarowania (zabudowy); w ust. 2 stwierdza się, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w szczególności „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”. Samo zaś pojęcie zostało zdefiniowane w art. 2 następująco: „ilekroć w ustawie jest mowa o ładzie przestrzennym – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Nie wchodząc w semantyczne rozważania wokół definicji ładu przestrzennego, należy uznać, że pojęcie to nie należy z pewnością do jednoznacznych i jako takie łączy w sobie aspekty społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i estetyczne. Czynniki te, odnoszące się do środowiska życia człowieka, należy uwzględnić w gospodarowaniu przestrzenią. Nie trudno nie zauważyć, że ustawowa definicja ładu przestrzennego zawiera pojęcia niedookreślone (nieostre), odnoszące się do układów nienormatywnych, a więc do reguł wynikających z wiedzy naukowej i praktyki, a nie z przepisów prawa.¹⁵ Niemniej pojęcie ład przestrzenny – z faktu istnienia definicji legalnej – musi być rozpatrywane i oceniane szeroko, w perspektywie zdecydowanie przekraczającej urbanistyczno-architektoniczny punkt widzenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że mimo iż pojęcie ład przestrzenny jest niedookreślone i nieostre, to stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.¹⁶ Rekonstrukcja normy prawnej dokonywana jest każdorazowo w odniesieniu do danego stanu faktycznego, a jej prawidłowość w odniesieniu do ładu przestrzennego jako pojęcia niedookreślonego podlega kontroli sądowej. Zachowanie ładu przestrzennego jest obowiązkiem prawnym, który powinien być wypełniany przy podejmowaniu wszelkich działań i formułowaniu rozstrzygnięć organów działających w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego.

III. Ład przestrzenny w aktach planistycznych gminy

Adresatem zachowania ładu przestrzennego są organy władzy publicznej powołane z woli ustawodawcy do wykonywania zadań publicznych w sferze planowania przestrzennego. Najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego

15 W nauce prawa administracyjnego wielokrotnie podkreślano fakt, że definicja legalna ładu przestrzennego pochodzi z obszaru doktryny urbanistycznej i w konsekwencji nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści, zob. Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2005, s. 10.

16 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09, LEX nr 574191.

w Polsce jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.¹⁷ W myśl jej postanowień znaczenie ładu przestrzennego jako nieodłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych powoduje, że racjonalizacja procesów przestrzennych stała się obecnie jednym z najważniejszych zadań władz publicznych, przede wszystkim zaś administracji rządowej i samorządowej. Z uwagi na fakt, że głównym podmiotem planowania przestrzennego jest gmina, wyposażona w szereg kompetencji władczych, to właśnie ona jest najbardziej obciążona urealnieniem i skonkretyzowaniem tego pojęcia.¹⁸ Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy – w świetle w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. – do jej zadań własnych. Rozstrzygnięcia gminy mają przy tym największą siłę oddziaływania na sytuację prawną i faktyczną podmiotów zainteresowanych ustaleniami planistycznymi (właściciele nieruchomości, inwestorów, deweloperów, przedstawiciele organizacji społecznych i innych). Dotyczy to w najszerszym stopniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jako akt prawa miejscowego stanowi podstawowe źródło informacji o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu oraz bezpośrednio oddziałuje na sferę prawną uczestników procesu planistycznego. Powszechnie obowiązująca moc tego aktu wiąże właścicieli gruntów i inne podmioty, które na tej podstawie mogą zrekonstruować sferę swoich praw i obowiązków w zakresie dysponowania przestrzenią.

W spektrum podmiotów konfrontujących pojęcie ładu przestrzennego oprócz twórców prawa miejscowego, dysponujących władztwem planistycznym, należy tu wskazać organy nadzoru, a także sądy administracyjne, które w toku kontroli legalności działania administracji publicznej nieraz „natknęły się” na pojęcie ład przestrzenny.

Termin ład przestrzenny jest na gruncie u.p.z.p. przywoływany wielokrotnie. W art. 10 ust. 1 stwierdza się m.in.: „W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: (...) 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony; (...)”. Oznacza to, że polityka przestrzenna gminy urzeczywistniona w studium dotycząca kierunkowego rozwiązywania problemów zagospodarowania przestrzennego nie może nie brać pod uwagę wymagań dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Wprawdzie studium gminne nie jest aktem prawa miejscowego (nazywane jest „aktem kierownictwa wewnętrznego”¹⁹), ale

17 Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. opubl: Monitor Polski 2012, poz. 252.

18 W orzecznictwie wyrażono pogląd, że gminy mają upoważnienie do decydowania w kwestiach ładu przestrzennego i gospodarki terenami, zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 października 2007 r., II SA/Rz 482/07, LEX nr 413507. Sąd dodaje, że wymagania ładu przestrzennego wynikają z przepisów prawa, w tym m.in. prawa budowlanego, ale też rodzą obowiązek przestrzegania norm estetycznych.

19 Charakter prawny studium wiernie oddaje wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r. iż „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem ustanawiającym przepisy gminne (...). Studium

ustawodawca zdecydował, w art. 9 ust. 4 iż: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”. Tę zależność przepisy u.p.z.p. określają precyzyjniej, m.in. w art. 15. ust. 1, iż „wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...). Kwestia ładu przestrzennego jest także szczegółowo uregulowana w odniesieniu do zawartości planu miejscowego. Ustawodawca określił dwanaście grup problemowych, które winny być szczegółowo uregulowane ustaleniami prawa miejscowego w planie, a wśród nich wysoko umieścił ład przestrzenny (art. 15, ust. 2, pkt 2: „w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego”). Z faktu, iż ład przestrzenny stanowi wartość, której respektowania domaga się ustawodawca w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego, wynika nakaz traktowania ładu przestrzennego jako jednej z zasad sporządzania aktów, a naruszenie tej zasady może implikować skutki prawne w zakresie mocy obowiązującej uchwalonych aktów prawa miejscowego, w szczególności nieważność tych uchwał w całości lub w części.

Problematyka gminnego ładu przestrzennego jest najbardziej wrażliwa w odniesieniu do obszarów, dla których nie uchwalono planu miejscowego, czyli w sytuacji, kiedy dana inwestycja podlega ocenie organu według kryteriów związanych z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 u.p.z.p.). Jak podkreśla sąd administracyjny, zarówno miejscowy plan zagospodarowania terenu, jak i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tworzą określony ład przestrzenny. Stanowi on wartość w życiu społecznym, ponieważ obywatele w swoich decyzjach życiowych kierują się także kształtem otaczającej ich przestrzeni i miejscem, w którym przyjdzie im żyć i mieszkać.²⁰

Intencją określenia ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu było zagwarantowanie ładu przestrzennego, poprzez przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy i dostosowanie jej do istniejącego otoczenia.²¹ Zabudowa tworzyć powinna harmonijną, estetyczną całość skomponowaną według urbanistycznych oraz architektonicznych kryteriów ładu przestrzennego.²²

nie ma więc mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa – jako akt planistyczny – jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrznie organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego (w stosunkach rada i podporządkowane jej jednostki organizacyjne) określa więc tylko kierunki i sposoby działania jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium stanowi więc jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu i nie może tym samym, w żadnym przypadku, stanowić podstawy do wydania decyzji”, zob. wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r., II S.A. 2437/99, LEX nr 55333.

20 Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 grudnia 2008 r., II SA/Bd 696/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/842C44BD5D>

21 Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, opubl: LEX nr 597797.

22 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Wr 121/10, LEX nr 674533.

Kluczowym zagadnieniem jest sposób interpretowania pojęcia ład przestrzenny przez organ prowadzący postępowanie.²³ Najwięcej problemów interpretacyjnych stwarza przy tym „zasada bliskiego sąsiedztwa” oraz ustalenie zakresu pojęcia kontynuacja funkcji terenu, czego dowodem jest bogate orzecznictwo sądów administracyjnych. Zasada ta przyjęta z ustawodawstwa niemieckiego zobowiązuje organ do ustalenia warunków zabudowy dopiero wówczas, gdy – niezależnie od spełnienia innych prawem wymaganych warunków – zamierzenie inwestycyjne jest lokalizowane w sąsiedztwie co najmniej jednej działki zabudowanej i na zasadzie kontynuacji funkcji terenu.²⁴ Większość orzecznictwa opowiada się za szerokim rozumieniem tej zasady, zgodnie z którym zakres działek sąsiednich stanowiących podstawę prowadzonej analizy, wykracza poza działki bezpośrednio graniczące z nieruchomością, na której ma być realizowana inwestycja. Szeroko i na korzyść właściciela określa się też pojęcie kontynuacja funkcji terenu, ponieważ dopuszczalna jest nie tylko zabudowa ograniczająca się do obiektu tożsamego z już istniejącym, ale i taka, która nie godzi w zastany stan rzeczy.²⁵ Powstająca w sąsiedztwie zabudowanej nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej, obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Określenie powyższej charakterystyki jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie warunków zabudowy, a także jest jednym z elementów rozstrzygnięcia znajdującego się w treści decyzji.²⁶ U podstaw włączenia powyższych zasad, jak i *ratio legis* całego art. 61 u.p.z.p. leży niewątpliwie ład przestrzenny, osiągany poprzez zapobieganie – na terenach pozbawionych planu miejscowego – zabudowie nie dającej się pogodzić z dotychczasowym sposobem zagospodarowania terenu. Powyższe zasady nie znajdują zastosowania przy okazji wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nie oznacza to jednak, że przy wydawaniu tego rodzaju decyzji organ może zignorować wymagania ładu przestrzennego.

W ostatnich latach decyzja o warunkach zabudowy poddawana jest krytyce jako akt, który zamiast zapewnić ład przestrzenny dezintegruje go i wprowadza chaos przestrzenny.²⁷ Kwestionowane jest to, że o ładzie przestrzennym decyduje już nie prawo miejscowe, a przepisy zawarte w ustawach odrębnych, wedle których

23 W kontekście ładu przestrzennego ocenia się, czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie, zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2010 r., II SA/Łd 268/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3721CE3CF5>

24 Zob. Z. Niewiadomski, Planowanie przestrzenne..., *op. cit.*, s. 128-129.

25 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2010 r., II SA/Po 426/10, LEX nr 754413.

26 Wyrok WSA siedziba w Warszawie z dnia 23 stycznia 2006 r., IV SA/Wa 1847/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AA84AAFD5B>

27 M.J. Nowak, Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wady, zalety i postulowane zmiany, (w:) I. Zachariasz (red.), Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012, s. 132 i n.

ocenia się, czy inwestycja może być zrealizowana. Co więcej, kluczowe dla kraju przedsięwzięcia infrastrukturalne ustawodawca zdecydował się uregulować w drodze tzw. specustaw. Procedury te nie przystające do urzędzeń prawnych określonych w u.p.z.p. nie zawsze idą w parze z założeniami podstawowymi, u podstaw których leży ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

Po drugie – ustalanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej oznacza, że czynność ta jest poza kontrolą społeczną, realizowaną w ramach demokratycznych procedur planistycznych. Z założenia więc jest to sposób uniemożliwiający wyważanie interesów różnych uczestników „gry o przestrzeń”, a tym samym obciążony ryzykiem powstawania konfliktów społecznych. Po trzecie – decyzje o warunkach zabudowy są w znacznie większym stopniu korupcjogenne niż procedury planistyczne.

Szczególnie krytykowany jest brak jednoznacznego wymogu zgodności między treścią decyzji a treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co w konsekwencji doprowadza do rozbieżności między kierunkiem polityki przestrzennej gminy a jej faktycznym zagospodarowaniem, powstawaniem zabudowy w miejscach do tego niepredystynowanych oraz do umniejszania roli planów miejscowych.²⁸ Aby zapewnić minimum ładu przestrzennego należałoby poprzeć postulat M.J. Nowaka, co do wprowadzenia wymogu zgodności decyzji o warunkach zabudowy z aktem polityki przestrzennej. Mimo trudności przejściowych (m.in. konieczności zmian w studiach uwarunkowań) w dalszej perspektywie zapobiegłoby to chaotycznej zabudowie. Celowe wydaje się też wprowadzenie hierarchicznej współzależności planów zagospodarowania przestrzennego oraz – przynajmniej w odniesieniu do terenów zurbanizowanych – wydawanie pozwoleń na budowę wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.²⁹

IV. Określenia ładu przestrzennego

Jakkolwiek definicję legalną ładu przestrzennego zawarto w u.p.z.p., to poprzez zawarte w niej określenia, jego istoty należy poszukiwać zarówno w obrębie tego aktu, jak i poza nim w ustawach szczególnych. Ład przestrzenny jako pojęcie niedookreślone łatwiej zdefiniować dzięki kilku określeniom, które – traktowane łącznie – przedstawiają pełniejszy obraz tego trudnego do uchwycenia pojęcia. Pierwszym z nich jest ład społeczny. Człowiek od dawna, na różne sposoby i z różnymi skut-

28 A. Kopeć, Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 125-127.

29 T. Markowski, Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem, (w:) T. Markowski, P. Żuber (red.), System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju, Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, Warszawa 2011, s. 41.

kami tworzył przestrzeń wokół siebie. Można powiedzieć, że był i jest nadal w orbicie działań mających na celu osiągnięcie ładu przestrzennego. Każdy ma prawo do korzystania z przestrzeni publicznej, która jest dobrem wspólnym. Użytkownicy przestrzeni publicznych mają prawo oczekiwać od władzy publicznej takiego zorganizowania przestrzeni, aby wartości, które leżą u podstaw współczesnego systemu planowania przestrzennego były respektowane zarówno w trakcie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzjach administracyjnych, na podstawie których określa się inwestorowi warunki zabudowy w sytuacji braku planu miejscowego. Społeczeństwo i poszczególne jednostki mogą mieć własną wizję zorganizowania przestrzeni, jednak jej wyartykułowanie jest możliwe tylko w sposób i w formach przewidzianych przez prawo (poprzez wnioski, uwagi lub w toku dyskusji publicznej). Poprzez kategorię zadań własnych, zapewnienie minimum ładu przestrzennego mieści się w pojęciu władztwo planistyczne gminy i może generować liczne konflikty o podłożu społecznym. Konflikt o przeznaczenie przestrzeni będącej rzeczą wspólną ma wymiar aksjologiczny, związany z koniecznością nieustannego wartościowania, co spoczywa na organach administracji publicznej. Działania mające na celu urzeczywistnienie ładu społecznego to również wszelkie działania podejmowane przez organy planistyczne w kierunku podniesienia jakości życia społeczeństwa.

Kolejnym przymiotnikowym określeniem ładu przestrzennego jest ład ekologiczny, honorujący w możliwie wysokim stopniu zasadę zrównoważonego rozwoju. W praktyce sprowadza się do tego, że zagadnienia związane z ochroną środowiska muszą być brane pod uwagę przy formułowaniu wszelkich aktów planistycznych.³⁰

Na tle u.p.z.p. ochrona środowiska jawi się jako jedna z wartości, które przenikają polski system planowania przestrzennego. Określając zakres przedmiotowy ustawodawca stwierdza, iż m.in. wymagania ładu przestrzennego, walory krajobrazowe oraz wymagania ochrony środowiska w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych uwzględnia się w planowaniu przestrzennym.

Jak podkreśla J. Stelmasiak, planowanie przestrzenne odgrywa dużą rolę w ochronie środowiska, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest jednym z kluczowych środków prawnych służących ochronie środowiska.³¹ Pod

30 Zagadnienia ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym są regulowane w prawie polskim dwutorowo: z jednej strony są to przepisy wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z drugiej zaś z ustawy – p.o.ś. i innych ustaw „środowiskowych”. Np. ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., tj. z dnia 25 sierpnia 2009 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1220), ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, tj. z dnia 18 listopada 2005 r. (Dz.U. Nr 239, poz. 2019), ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. z dnia 2 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 121, poz. 1266). Ta dwutorowość powoduje wiele komplikacji, dotyczących m.in. zawartości merytorycznej opracowań planistycznych, jeśli chodzi o zagadnienia środowiskowe. Sytuacja ta jest rezultatem trwającego co najmniej od 1980 r. procesu, w którym kolejne wersje ustawy dotyczące planowania przestrzennego, nawiązując do obowiązujących w danym momencie ustaw środowiskowych, dezaktualizują się w związku z licznymi zmianami zachodzącymi w uregulowaniach prawnych z dziedziny ochrony środowiska, zob. M. Berdysz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w praktyce*, Warszawa 2006, cz. 8, roz. 1, podrozdz. 1.1., s. 1.

31 J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 5; zob. też. K. Nowacki, *Zadania, kompetencje i formy działania organów administracji publicznej*

względem normatywnym związek ten ujęty jest w ustawie – Prawo ochrony środowiska³² w postaci odrębnego działu VII pt. „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji”. Problematyka ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jednak znacznie szersza i musi być dokonywana za pomocą ustaw szczegółowych.³³ Punktem stycznym, a zarazem wartością fundamentalną jest ustrojowa zasada zrównoważonego rozwoju, będąca nie tylko zasadą ochrony środowiska, ale i podstawą, w oparciu o którą należy prowadzić nowoczesną gospodarkę przestrzenną.

Wymagania ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym sprowadzają się do 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.³⁴

Należy zauważyć, że zasada ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym ma też swój wymiar proceduralny. Polega ona na obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.³⁵

Zrównoważony rozwój nakazuje zwrócić uwagę na ład ekonomiczny, który w planowaniu przestrzennym sprowadza się do konieczności łagodzenia konfliktów między wymogami ładu przestrzennego a wolą inwestorów. Walory ekonomiczne przestrzeni to według u.p.z.p. te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych. Na wartość przestrzeni wpływ ma szereg czynników, w szczególności jej położenie, ukształtowanie, sposób zabudowy i zagospodarowania, w tym dostępność do infrastruktury technicznej i transportowej, zasoby mineralne, także sposób zagospodarowania zabudowy występującej w sąsiedztwie.

w dziedzinie ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego (wybrane problemy), (w:) E.J. Nowacka (red.), Ustrój administracji publicznej, Warszawa 2000, s. 91-130, który wskazuje na liczne związki pomiędzy prawem ochrony środowiska a prawem zagospodarowania przestrzennego.

32 Ustawa – Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 627), t.j. z dnia 23 stycznia 2008 r. (Dz.U. Nr 25, poz. 150).

33 Przykłady ustaw regulujących problematykę ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym wymieniono w przyp. 32. Wymienione ustawy stanowią najważniejsze materialno-prawne podstawy wymogów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednak nie wyczerpują tego katalogu.

34 Szerzej na ten temat, zob. M. Woźniak, Środowisko i jego ochrona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (w:) M. Woźniak (red.), Administracja dóbr i usług publicznych, Warszawa 2013, s. 57-65.

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 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Dz. Urz. UE L 197 z 21.07.2001, s. 157, zwanej dyrektywą SEA. Podstawą prawną sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko 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 środowisko, Dz.U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

Wartość przestrzeni to, z jednej strony, możliwość użytecznego i efektywnego wykorzystania wybranej przestrzeni, z drugiej dążenie do zachowania wybranych jej cech, które świadczą o jej unikalności (wartość historyczna, artystyczna, przyrodnicza). Wartość tak rozumiana sprzężona jest wprost z funkcją przewidzianą w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wartość można utożsamiać ze zdolnością przestrzeni do zaspokajania określonych potrzeb, w tym potrzeb pierwotnych (miejsce zamieszkania, produkcja żywności na własne potrzeby), jak i potrzeb wyższego rzędu (estetyka, dobra kulturowe). Tak rozumianą wartość możemy podzielić na dwie kategorie: wartość jako dobro indywidualne i wartość jako dobro publiczne. Przestrzeń może być bowiem przedmiotem praw indywidualnych, przede wszystkim zaś prawa własności, jak i praw publicznych jak inwestycje drogowe lub infrastrukturalne. Nadto w przestrzeni jest miejsce na wartości przyrodnicze lub kulturowe, które również przedstawić można w kategoriach ekonomicznych.

W ten sposób dochodzimy do kolejnego określenia ładu przestrzennego – ład kulturowy, rozumiany jako szacunek do dziedzictwa narodowego, zabytków i dóbr kultury. Wykładnia tego pojęcia musi być dokonana przez pryzmat ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,³⁶ sam zaś wymóg ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wynika z art. 1, ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz z art. 15 ust. 2 pkt 4, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Przedmiotem ochrony wedle tej pierwszej jest zabytek, rozumiany jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespół, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki lub zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym, ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową, np. dzieła architektury i budownictwa, krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne i ruralistyczne, parki i inne. Chronione w procesie planistycznym jako gwarancja ładu kulturowego są też dobra kultury współczesnej, przez które rozumie się nie będące zabytkami dobra kultury, jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna. Wypada zaznaczyć, że większość z tych wartości ma charakter oceny. Pojęcie „dziedzictwo kulturowe” nie zostało zdefiniowane na gruncie ustawowym, jest to jednak pojęcie określone w ratyfikowanej przez Polskę (a zatem o mocy wyższej niż ustawa i bezpośrednio stosowalnej) umowie międzynarodowej.³⁷ Wydaje się, iż ostatnie z wy-

36 Dz.U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.

37 Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190. Zgodnie z artykułem 1 tego dokumentu za „dziedzictwo kulturalne” uważane są: – zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub na-

różnionych tu pojęć determinujących znaczenie ładu kulturowego ma najszerszy kontekst znaczeniowy, obejmuje bowiem powstałe w przeszłości obiekty o charakterze materialnym (nieruchomości i ruchomości), jak i dobra o charakterze niematerialnym, które mają znaczenie ze względu na swoją wartość historyczną, naukową, artystyczną, estetyczną lub krajobrazową.³⁸ Nie wchodząc w dalsze rozważania dotyczące ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym i ich prawnych form, budowa ładu kulturowego wtapia się w konflikty na linii ochrona zabytków, która zawsze jest w interesie publicznym a prawo własności, będące najsilniejszym i umocowanym konstytucyjnie indywidualnym prawem podmiotowym.³⁹ Możliwe są też konflikty w obrębie samego interesu publicznego, w związku z występowaniem w przestrzeni różnych elementów zagospodarowania o charakterze publicznym (np. inwestycje drogowe, telekomunikacyjne, urządzenia służące ochronie środowiska). Wartościowanie interesów leży w gestii administracji planistycznej, niemniej istotną rolę będą tu odgrywały uzgodnienia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, wymagane zarówno w odniesieniu do studium, jak i planu miejscowego.

Ostatnim z wyszczególnionych tu określeń ładu przestrzennego jest ład estetyczny. Ład estetyczny jest ważnym czynnikiem wpływającym na ocenę przestrzeni przez ludność zamieszkującą dany teren oraz turystów, przyciągającym inwestorów oraz rozstrzygającym o atrakcyjności miejsca. Spośród określeń ładu przestrzennego właśnie wymagania kompozycyjno-estetyczne są najbardziej ocenne, subiektywne i zmienne w czasie. Na wymagania ładu estetycznego zwracał uwagę już w latach 30. XX w. wybitny administratywista J.S. Langrod, przekonując, że „nie ma w nowoczesnym prawie budowlanym norm estetycznie obojętnych. Wymogi estetyki technicznej urastają do znaczenia interesu publicznego i przestają być wyłączną domeną dowolnych upodobań i nieskrępowanej woli jednostki”.⁴⁰ Zagadnienia estetyki obiektów budowlanych nie są wprost przedmiotem zainteresowania w u.p.z.p. W różnym stopniu natężenia występują w takich pojęciach, jak uwarunkowania i wymagania kulturowe, kompozycyjno-estetyczne i funkcjonalne, wskazane w ustawowej definicji ładu przestrzennego. Oznacza to, że organ administracji powinien je, jako swoiste klauzule generalne ustalić, w pierwszej kolejności poza systemem prawa, a następnie przetransponować i dookreślić w odniesieniu do konkretnej sytuacji i indywidualnego adresata. Podstawowym problemem jest przy tym wykład-

uki; – zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, – miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego.

38 Szerzej na ten temat zob. P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrument kształtowania ochrony zabytków*, Kraków 1997, s. 59 i n.

39 Szerzej na ten temat zob. M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2011, nr 2 (23), s. 5-25.

40 J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków 1938, s. 12.

nia pojęcia „wycucie estetyki ogółu” jako kategorii interesu publicznego.⁴¹ Wypada dodać, że projekty aktów planistycznych i decyzji administracyjnych wydawanych w sytuacji braku planu miejscowego są – w myśl ustawy u.p.z.p. – przygotowywane przez osoby posiadające odpowiednie przygotowanie zawodowe (architektów, urbanistów), w których metodach działania mieszczą się standardy dyktowane kryteriami estetyki technicznej i wyglądu obiektów budowlanych.

Na wymagania estetyczne zwracają uwagę postanowienia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴² (w art. 5 ust. 1 i 2), jednak estetyka budynków nie jest tu samodzielną wartością, lecz występuje wspólnie z innymi, np. bezpieczeństwem lub ochroną ludności. Istotne jest też w tym przedmiocie rozporządzenie Ministra Infrastruktury,⁴³ które ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej w szczególności przepisy dotyczące odległości od granicy działki, usytuowania budynków, ogrodzeń, dróg dojazdowych, zieleni, miejsc postojowych, a także wysokości, kubatury, dostępności światła dziennego, geometrii dachu i innych warunków technicznych, od których zależy estetyka otoczenia. Ponadto wymagania estetyczne mogą być określone w formie aktów prawa miejscowego.⁴⁴

V. Podsumowanie

Ustawodawca wielokrotnie i – jak się wydaje – precyzyjnie określił wymagania dotyczące ładu przestrzennego, stan polskiej przestrzeni nie odpowiada jednak w pełni założeniom ustawy. Odpowiedzialność za poziom i kreowanie ładu przestrzennego spoczywa na podmiotach publicznoprawnych, przede wszystkim zaś na gminach. Organy administracji lokalnej podejmując rozstrzygnięcia w określonych przez prawo formach są niejako rzecznikiem ładu przestrzennego.

Do końca 2003 r. większość gmin i miast była pokryta planami miejscowymi sporządzonymi przeważająco na podstawie przepisów z 1984 r., które pojęcia ład przestrzenny nie definiowały.⁴⁵ Owego dramatycznego zaniedbania nie zdołała usunąć u.p.z.p. z 2003 r., mimo iż zawarto w niej definicję ładu przestrzennego, a nawet – za sprawą art. 1 – urasta ona do rangi zasady. W rezultacie powstał w Polsce dualny system kształtowania ładu przestrzennego, w ramach którego funkcjonują dwa spo-

41 I. Niżnik-Dobosz, Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni, (w:) I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012, s. 490-491.

42 T.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.

43 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690.

44 Np. Uchwała w sprawie zasad utrzymania ładu estetycznego na terenie Szczecina.

45 Dnia 31 grudnia 2002 roku wygasła ważność planów miejscowych, uchwalonych na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 12 lipca 1984 roku, obowiązujących dotychczas na terenach, dla których nie uchwalono miejscowego planu sporządzonego po 1 stycznia 1995 roku lub nie przystąpiono do jego sporządzenia. Dla tych terenów „stare plany” obowiązywały jeszcze przez rok, czyli do dnia 31 grudnia 2003 roku.

soby ustalania warunków zabudowy: na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz na podstawie jednostkowej decyzji administracyjnej.

Problemem jest wciąż niski wskaźnik pokrycia naszego kraju planami miejscowymi.⁴⁶ Stan ładu przestrzennego naszego kraju pogarszają problemy interpretacyjne powszechnie stosowanej – właśnie z powodu braku planów – decyzji o warunkach zabudowy. Instrument ten już dawno zasługiwał na głębszą, nawet systemową reformę.

⁴⁶ Większe pokrycie planistyczne charakteryzuje miasta na prawach powiatu (w 2010 r. – 36,4%). Jest to znacznie lepszy wskaźnik niż dla całego kraju, ale biorąc pod uwagę, że w zasadzie całe obszary lub zdecydowana większość tych miast powinny być objęte planami, ocenę sytuacji określić trzeba mniej korzystnie.

SPATIAL ORDER AS A PARADIGM OF SUSTAINABLE SPACE

The present study addresses spatial order as the precedent principle of space management. The issue of the concept of spatial order and the problems of its development at various stages of development planning provides background discussion. The author then focuses on the individual characteristics of the the concept in terms of social, environmental, economic, cultural and aesthetic order. Responsibility for the level and creation of spatial order lies with public entities, particularly in local municipalities, that have the tools to act with. The inefficient use of land resources in the country arising from poor planning practices and inadequate zoning, serves to justify the claim that we are dealing with a crisis of spatial order.

Keywords: spatial order, spatial planning, spatial, social order, ecological order, cultural order, economic order, aesthetic order