

ARTUR OSTOJSKI

Uniwersytet Wrocławski

ROLA NORM PRAWNYCH W EWOLUCJI PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Genezę i proces kształtowania się planowania i zagospodarowania przestrzennego rozpatrywać można na podstawie wielowiekowego rozwoju instytucji prawnych będących podstawą zamierzonych i podejmowanych przedsięwzięć planistycznych. Wszakże rozważania nad istotą prawa już od najdawniejszych czasów związane były z przekonaniem o potrzebie istnienia ładu społecznego, którego ład przestrzenny jest ważną kategorią. W teorii prawa panuje pogląd, iż o trwałości ładu społecznego decydują społecznie akceptowane bądź odrzucane normy postępowania, między innymi normy prawne składające się na obowiązujący system prawa. System prawa może zatem sprzyjać osiągnięciu ładu społecznego lub współtworzyć go, gdy wchodzące w jego skład normy uznane są przez społeczeństwo za słuszne i respektowane. Możliwa jest jednak sytuacja zgoła przeciwna, gdy system prawa narusza bądź niszczy istniejący ład społeczny. Dzieje się tak wówczas, gdy normy prawne składające się na ów system kolidują z akceptowanymi społecznie normami postępowania i dlatego nie są przestrzegane¹. Odrzucane normy wymuszają potrzebę reform i zmian systemowych.

W czasach starożytnych idea ładu społecznego znalazła swój wyraz w różnych formach, zarówno w dwóch porządkach prawnych, tj. porządku naturalnym i państwowym, jak i obyczajach, religiach, etyce itp. Wyodrębnienie prawa stanowionego przez władców od innych postaci porządku społecznego nadało mu szczególnie charakter. Prawo państwowe stało się środkiem oddziaływania na zachowania ludzi, instrumentem osiągnięcia zamierzonych celów w tym i tych, które dotyczyły zagadnień planistycznych. Toteż początków planowania przestrzennego będących efektem przemysłanych wizji planistycznych można się doszukać w bardzo odległych czasach. W antycznej Grecji dotyczyło to miast, które były praktycznie jedynym miejscem o intensywnie wykorzystanej przestrzeni i wy-

¹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 232–233.

nikającej stąd potrzebie jej reglamentacji i podporządkowania. Wielkość miasta i jego optymalny kształt stanowiły przy tym przedmiot zainteresowań pierwszych koncepcji teoretycznych tworzonych przez ówczesnych filozofów (między innymi Platona i Arystotelesa). W praktyce zaś wszystkie decyzje co do kształtu i wewnętrznej struktury funkcjonalno-przestrzennej należały do władz państw-miast. Zarysowany został podział przestrzeni miejskiej, który odzwierciedlał zarówno gospodarcze podstawy bytu miasta (na przykład rzemiosło, handel), jak i mechanizmy społeczno-polityczne w nim funkcjonujące (demokracja, politeistyczna religia). Wytworzone w antycznej Grecji kształt i strukturę przestrzeni miejskiej w znacznym stopniu przeniesiono do Imperium Rzymskiego, do miast cieszących się na ogół dużą autonomią w ramach państwa. Gdy zaś idzie o szczebel rządowy, efektem planowania przestrzennego u Rzymian była na przykład sieć obozów warownych i łączących je dróg.

W średniowiecznej Europie, po okresie chaosu powstałego z powodu upadku Cesarstwa Zachodniorzymskiego, duża część miast powstała zupełnie bądź prawie od początku. Na znacznym obszarze Starego Kontynentu, również w Polsce, miasta budowane były według określonego planu urbanistycznego. Miasta lokowane na prawie niemieckim miały rynek w centrum z prostopadłe wychodzącymi ulicami. Dokument lokacyjny był podstawą ustrojową tych miast i stanowił *implicite* podstawę prawną wyłączenia miasta z reszty terytorium, a mieszczaństwa jako stanu z pozostałej ludności kraju.

Należy zauważyć, iż poczynając od czasów najdawniejszych aż do kresu epoki feudalizmu rozwój przestrzennego zagospodarowania terenów opierał się o władzę państwową. Wszystkie podejmowane w tej kwestii rozstrzygnięcia miały charakter jednostronnie wiążących nakazów i zakazów wychodzących od władzy monarchy. Władca mógł zatem jednostronnie kształtować podległe mu tereny, gdyż dysponował prawem zwierzchniej własności ziemi. Jak słusznie zauważył M. Szewczyk, źródłem tej władzy był feudalny ład społeczny i ekonomiczny². Zatem mimo iż decyzje władcy miały charakter publiczny, to nie mieszczą się one w kategoriach współcześnie pojmowanego prawa publicznego.

Kres epoki feudalizmu przyniósł istotną zmianę stosunków społeczno-ekonomicznych, co w konsekwencji doprowadziło do upodmiotowienia społeczeństwa. Od tego momentu poddany stał się obywatelem. Przestał on być zatem wyłącznie przedmiotem zabiegów monarchy i jego urzędników, a stał się także podmiotem praw i obowiązków. W rezultacie przejawy woli monarszej zyskały charakter aktów dwustronnie obowiązujących. Dla omawianej tu problematyki planowania przestrzennego istotne jest też to, że zakończenie epoki feudalizmu przyniosło ujednolicenie prawa własności. Od tego czasu obywatel stał się podmiotem uprawnionym wyłącznie do dysponowania rzeczami stanowiącymi jego

² M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 19.

własność, co dotyczyło również rozporządzania prawem do nieruchomości, którymi został uwłaszczony. Sprzyjała temu kształtująca się w tym okresie konstrukcja publicznego prawa podmiotowego. Zdaniem S. Kasznicy podmiotowym prawem publicznym określa się sytuację, w której jednostka ma opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa bądź innego związku prawa publicznego, jeżeli zachodzą warunki określone w tej normie³. W kwestii praw podmiotowych istotne znaczenie miała tzw. wolność budowlana. Instytucja ta pozwalała właścicielowi gruntu na swobodną zabudowę lub dokonywanie przebudowy budynków. „Wolność budowlana” w najszerszym zakresie występowała w prawie niemieckim z końca XVIII wieku.

Usankcjonowanie prawa własności i wolności budowlanej doprowadziło do stopniowego zagospodarowania terenów przez ludność, co początkowo odbywało się bez wyraźnej kontroli państwowej. Z czasem zaczęły się pojawiać pochodzące od władzy publicznej regulacje ustawowe, konstruowane na podstawie demokratycznej legitymacji. W początkowym okresie były one jednak stosunkowo skromne i przybierały postać generalnych klauzul policyjnych. Stanowiono w nich upoważnienia do ingerencji władzy publicznej w sferę publicznych i prywatnych praw podmiotowych w sytuacji, gdy dysponenci tych praw stwarzali bądź mogli stwarzać niebezpieczeństwo dla porządku życia zbiorowego. Dotyczyło to w szczególności zagrożeń zdrowia, życia, mienia. W drugiej połowie XIX wieku zakres owych ograniczeń wobec upodmiotowionych i uwłaszczonych obywateli konsekwentnie rozszerzano. Przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należy między innymi w gwałtownie postępującej migracji i znacznym przyroście naturalnym społeczeństwa. Wprowadzone wówczas obostrzenia przepisów regulujących problematykę zagospodarowania przestrzennego miały zapobiec chaotycznemu i nieuregulowanemu korzystaniu z liberalnego prawa. Tak samo jak w epoce feudalnej treść prawa uległa zawężeniu i zróżnicowaniu pod względem podmiotowym w zależności od tego, czy prawo to służyło podmiotowi mającemu wyłącznie kwalifikacje podmiotu prawa prywatnego, czy też podmiotowi mającemu kwalifikacje podmiotu prawa publicznego. W konsekwencji tych uregulowań nastąpiło częściowe pozbawienie nieruchomości cech dobra rynkowego i przedmiotu wolnego obrotu. Przedstawione wyżej rozważania należy odnieść również do Polski ze względu na ponadstuletni okres pozostawania naszego kraju pod zaboremami.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. przez pewien czas obowiązywało jeszcze ustawodawstwo państw zaborczych. Odnosiło się to również do planowania przestrzennego. Pierwszym aktem prawnym pochodzącym od niepodległych władz odrodzonej Polski i regulującym problematykę planistyczną był dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. dotyczący przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg

³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 127.

komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej⁴. Akt ten nie obowiązywał jednak na całym terytorium zjednoczonego państwa polskiego. Przyczyn tego upatrywać można w dużym zróżnicowaniu regionalnym, społecznym i gospodarczym obszarów kraju, który przez ponad sto lat był podzielony.

Kolejnym aktem prawnym obowiązującym już na terenie całego kraju było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli⁵. Rozporządzenie to regulowało dwie grupy zagadnień. Pierwsza z nich przewidywała instytucję szczególnych i ogólnych planów zabudowy gmin miejskich, osiedli, uzdrowisk mających charakter użyteczności publicznej oraz regionalnych i wspólnych planów zabudowania. Plany, o których mowa, nie obejmowały więc wszystkich terenów. Dla pozostałych obszarów plany zabudowy miały być sporządzane, gdy zachodziła taka potrzeba, na przykład gdy wymagały tego zamierzenia inwestycyjne o znaczeniu ogólnopaństwowym. Jeśli nie było takiej potrzeby, plany te, zgodnie z przepisami art. 7 rozporządzenia, miały być sporządzane w miarę możliwości. Przepisami wspomnianego rozporządzenia wprowadzono też obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę, co dotyczyło jednak ściśle określonych przypadków. Zgodnie z przepisami art. 2 omawianego aktu uzyskanie pozwolenia władz na budowę, zmiany budowlane oraz użytkowanie budynków i urządzeń związanych z budynkami było wymagane tylko w sytuacjach przewidzianych prawem. Konieczność uzyskania pozwolenia na budowę było zatem wyjątkiem od zasady wykonywania robót budowlanych bez konieczności zawiadamiania i akceptacji zamierzeń inwestycyjnych przez właściwe organy. Należy również wspomnieć, iż przepisy omawianego rozporządzenia wprowadziły wymóg zatwierdzania przez organy samorządu terytorialnego planu parcelacji prywatnych gruntów w sytuacji, gdy ich właściciele zamierzali podzielić je na działki budowlane. Podział działek prywatnych zgodnie z przepisami art. 52 rozporządzenia nastąpić mógł tylko na podstawie zatwierdzonego planu parcelacji. W innych przepisach przewidziano możliwość przeprowadzenia scalenia działek niezabudowanych, jeśli ich rozmiary, kształt lub położenie uniemożliwiały zabudowanie zgodnie ze wspomnianym planem zabudowy. W dalszej kolejności działki objęte scaleniem miały być poddawane nowemu podziałowi, odpowiadającemu obowiązującym na tym terenie planom zabudowania. Przepisy rozporządzenia przewidywały też możliwość modyfikacji działek zabudowanych nieprawidłowo, co pozwalało wyeliminować taką zabudowę, jeżeli było to niemożliwe w ramach dotychczasowych granic działki.

Kolejnym aktem prawnym uważanym za istotny przełom w omawianej dziedzinie była ustawa z dnia 14 lipca 1936 r., nowelizująca rozporządzenie Prezy-

⁴ Dz.U. RP Nr 14, poz. 162.

⁵ Dz.U. RP Nr 23, poz. 202.

denta RP z 1928 r. Akt ten stworzył ustawowe podstawy do rozszerzenia zakresu planowania przestrzennego. Przewidywał on możliwość uchwalenia planów zabudowania nie tylko dla poszczególnych miejscowości, ale także dla istniejących wówczas województw. Na mocy postanowień przepisów art. 7 ust. 3 tej ustawy wprowadzono instytucję „regionalnego planu zabudowania”. Regionalne plany, o których mowa, miały być tworzone, gdy wymagały tego warunki społeczne lub gospodarcze. Rozszerzeniu uległ także zakres przedmiotowy planów zabudowania. Miały być w nich uwzględniane zamierzenia inwestycyjne o znaczeniu państwowym. Niestety wybuch wojny w 1939 r. uniemożliwił pełne wykorzystanie potencjału, jaki niosła wspomniana ustawa.

Po zakończeniu II wojny światowej na rozwój regulacji prawnych w zakresie planowania przestrzennego wpływ miało kilka czynników. Wśród nich wskazać można na ogrom zniszczeń spowodowanych działaniami wojennymi oraz przesunięcie granic kraju w kierunku zachodnim. Prócz tego z biegiem czasu coraz bardziej nasilały się polityczne zamierzenia nowej, „ludowej” władzy, zorientowane na całkowitą przebudowę systemu gospodarczego i społecznego w powojennej Polsce. Ówczesne władze dążyły do zmiany struktury rzeczowej systemu gospodarczego oraz do zmiany struktury własnościowej i przestrzennej. Następstwem tych koncepcji było obostrzenie prawnych uregulowań w dziedzinie władania gruntami i centralizacja procesów związanych z przestrzennym zagospodarowaniem.

Wśród aktów prawnych, które wówczas powstały, w pierwszej kolejności należy wymienić dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie miasta stołecznego Warszawy⁶. Dekret ten był niezwykle restrykcyjny dla właścicieli nieruchomości. Wśród przesłanek, po których spełnieniu można było uwzględnić wniosek o przyznanie prawa własności czasowej gruntu, akt ten wymieniał posiadanie gruntu w dacie złożenia wniosku w odpowiednim terminie, korzystanie z gruntu przez dotychczasowego właściciela dające się pogodzić z jego przeznaczeniem według planu zabudowania.

Kolejnym aktem prawnym był dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich⁷. Powstał on w celu uporządkowania po wojnie stosunków własnościowych nieruchomości. Na mocy właściwych przepisów tego aktu nieruchomości, które przez 10 lat od zakończenia wojny nie zostały przejęte przez właścicieli, przechodziły na własność państwa przez instytucję tzw. przemilczenia. Współcześnie akt ten określany jest jako jeden z wielu nacjonalizujących majątek i pozostających w sprzeczności z postanowieniami ówczesnej konstytucji⁸.

⁶ Dz.U. Nr 50, poz. 276 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 13, poz. 87 z późn. zm. — uchylony.

⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 21.

Jeszcze innym aktem prawnym, który wówczas powstał, był dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny⁹. Na mocy jego postanowień znacznie ograniczono uprawnienia właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami uszkodzonymi. Nieprzystąpienie przez właściciela do naprawy budynku uszkodzonego mogło skutkować przydzieleniem przez organ administracji budowlanej naprawy tegoż budynku innej osobie. Osoba zaś, która dokonała tej naprawy, uzyskiwała z tego tytułu prawo do użytkowania tej nieruchomości. O możliwości i czasie użytkowania rozstrzygał organ administracji z wyłączeniem drogi sądowej.

Wśród powojennych aktów prawnych należy wreszcie wspomnieć o dekreście z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowanym zagospodarowaniu przestrzennym kraju¹⁰. Na mocy postanowień art. 2 wspomnianego aktu zagospodarowanie przestrzenne kraju przeprowadzano na podstawie planów: krajowego, regionalnych i miejscowych. Wprowadzono przy tym hierarchizację owych planów. Zgodnie z przyjętą zasadą podstawę do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowił plan regionalny. Plan regionalny sporządzany był zaś na podstawie planu krajowego. Istotne znaczenie miała zasada deklarowana w przepisach art. 1 tego aktu. W myśl jej postanowień wszelkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie rozmieszczenia ludności bądź użycia terenu powinny być dostosowane do planów zagospodarowania przestrzennego. Jakiegokolwiek zaś odstępstwa i naruszenia od powyższej zasady skutkować miały odpowiedzialnością karną. Dalej wskazać należy, iż niezbędność określonej działki gruntu do realizacji postanowień zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego stanowiła konieczną przesłankę do jej wywłaszczenia. Choć instytucja wywłaszczenia nieruchomości do realizacji celów o charakterze publicznym znana była wcześniej, to jednak wówczas celów o charakterze gospodarczym nie traktowano jako publiczne. Taką zaś zmianę wprowadzono na mocy dekretu. Usankcjonowano związek pomiędzy planowaniem przestrzennym a planowaniem społeczno-gospodarczym. Stanowiły o tym między innymi przepisy art. 2 dekretu nakazujące uwzględnić w planowaniu przestrzennym wytyczne polityki gospodarczej państwa. Powyższe pozwalało zamierzenia państwa w sferze gospodarczej o charakterze ekonomicznym traktować jako cele publiczne, nawet gdy nie miało to swego bezpośredniego oparcia w ustawie. W literaturze podkreśla się zatem, iż właśnie od tego czasu do realizacji przez państwo wspomnianych wyżej celów możliwe stało się nie tylko ograniczenie właściciela w zakresie rozporządzania prawem do nieruchomości, ale również znaczne rozszerzenie katalogu przesłanek uzasadniających odjęcie prawa do gruntu¹¹. Dekret, o którym mowa, obowiązywał przez blisko piętnaście lat.

⁹ Dz.U. z 1947 r., Nr 37, poz. 181.

¹⁰ Dz.U. Nr 16, poz. 109.

¹¹ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 28.

O jeszcze ściślejszym powiązaniu planów zagospodarowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym stanowiła ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym¹². Zgodnie z przepisami art. 1 tego aktu plany przestrzenne miały opierać się na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej oraz wieloletnich narodowych planach gospodarczych. Aby to założenie stało się realne, w ustawie przewidziano, iż okresy planowania przestrzennego winny zostać powiązane z okresami planowania gospodarczego (art. 3). W praktyce wyglądało to tak, że plan narodowy wraz z opartymi na nim planami inwestycyjnymi zawierał wskaźniki wyznaczające rozwój gospodarki, który z kolei realizowany był przez inwestycje lokowane na określonym obszarze. Związek obu aktów planistycznych najlepiej było dostrzec w kontekście eksploatacji zasobów naturalnych. By zasoby te wykorzystać, należało najpierw poznać ich przestrzenne rozmieszczenie, uwarunkowania w zakresie wydobywania itd. Dopiero uwzględniając te informacje, podejmowano rozstrzygnięcia dotyczące przestrzennego zagospodarowania terenu w sposób zapewniający ich racjonalne wykorzystanie. Należy wreszcie dodać, iż plany zagospodarowania przestrzennego wiązały całość gospodarki narodowej bądź tylko wycinek tej gospodarki w jej terytorialnym ujęciu. Realizowały więc zadania o charakterze ekonomicznym w ujęciu przestrzennym i czasowym.

W komentarzu do omawianej ustawy z 1961 r. wskazuje się też, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego był podstawą do wydawania decyzji dotyczącej ustalenia lokalizacji szczegółowej zamierzonej inwestycji budowlanej. Decyzja ta precyzowała teren, na którym owa inwestycja mogła być lokowana, oraz warunki architektoniczne, urbanistyczne i budowlane, które powinny być spełnione przy realizacji inwestycji, gdy zachodziła taka potrzeba. Wspomina się też, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowił podstawę prawną do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę sposobu wykorzystania terenu bez przeprowadzenia inwestycji¹³.

W 1961 r. uchwalono również inne akty prawne ściśle powiązane z omawianą problematyką przestrzennego zagospodarowania. Mowa tu o ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane¹⁴. Prócz tego aktu wskazać należy też na ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹⁵. Wszystkie wymienione akty prawne łącznie z uchwaloną wcześniej ustawą z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości¹⁶ stanowiły podstawę prawną do ingerencji w prawo własności nieruchomości na niespotykaną dotąd skalę. Wyrażną podstawę dawały ku temu konkretne przepisy zawarte w wymienionych wyżej aktach. Wśród nich należy wymienić:

¹² Dz.U. Nr 7, poz. 47.

¹³ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 22.

¹⁴ Dz.U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 1974 r., Nr 10, poz. 64 ze zm.

— art. 1 i 14 ustawy z 1961 r. o planowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi użycie terenów do określonych celów nastąpić mogło tylko pod warunkiem dostosowania ich do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego pod groźbą przewidzianych przepisami sankcji cywilnoprawnych i karnych;

— art. 15 ustawy z 1961 r. Prawo budowlane, który wprowadził ograniczenia działalności inwestycyjnej dla osób fizycznych do zakresu własnych potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeb własnych w zakresie wykonywania zawodu;

— art. 8–14 ustawy z 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, które dawały podstawę do określania cen przy nabywaniu i zbywaniu gruntów przez państwo oraz opłat za grunty oddawane w użytkowanie oraz użytkowanie wieczyste;

— art. 23 i 30 ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, które ograniczały bądź pozbawiały prawa do dysponowania gruntami nawet bez odszkodowania. Miało to miejsce w sytuacji przejęcia przez państwo na własność działki gruntu położonej na terenach uznanych za obszary skoncentrowanej działalności inwestycyjnej. Prócz tego Skarb Państwa uzyskał prawo pierwokupu w stosunku do dowolnej nieruchomości położonej w granicach administracyjnych miast i osiedli.

W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych dokonano nowelizacji przepisów z wcześniejszego okresu. Jednakże nowe regulacje prawne stanowiły w istocie kontynuację przyjętych wcześniej mechanizmów centralnego sterowania przestrzennym zagospodarowaniem kraju. Należy przy tym podkreślić, iż prócz regulacji publicznoprawnych duże znaczenie odegrały też zmiany prawa cywilnego, ograniczające przedmiotowy zakres własności indywidualnej oraz osobistej. W szczególności chodzi tu o postanowienia nieobowiązujących już przepisów kodeksu cywilnego zawartych w art. 163, które wprowadziły w tym czasie ograniczenia w zakresie dzielenia gospodarstw rolnych, przenoszenia ich własności oraz dziedziczenia. Zdecydowana większość tych przepisów została następnie uchylona ustawą z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy — Kodeks cywilny¹⁷, która zaczęła obowiązywać z dniem 1 października 1990 r.

W latach osiemdziesiątych można było zaobserwować wyraźne zmiany w procesie zarządzania. Z tego powodu uchwalone wcześniej akty prawne nie przystawały do nowych, zmieniających się realiów. W rezultacie uchwalono ustawę z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁸. W dużym stopniu dalej podtrzymywała ona scentralizowany system planowania, wprowadzając jednak kilka nowych rozwiązań. Przepisy art. 2 tej ustawy, uwzględniając ciągłość procesu planowania przestrzennego, stanowiły, iż proces ten winien obejmować dokonywanie ocen stanu zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie badań

¹⁷ Dz.U. Nr 55, poz. 321.

¹⁸ Dz.U. Nr 35, poz. 185 z późn. zm.

i studiów, opracowanie prognoz w tym zakresie, planów zagospodarowania przestrzennego, ustalanie lokalizacji inwestycji oraz kontrolę realizacji planów zagospodarowania przestrzennego. Na tej podstawie w literaturze formułowane były liczne postulaty odnoszące się do omawianej problematyki. Wśród nich wskazywano na wzmocnienie roli i funkcji miejscowych planów jako środka o charakterze kompleksowym w stosunku do rozstrzygnięć podejmowanych w sferze gospodarowania przestrzenią na terenie objętym planem. W konsekwencji miało to prowadzić do przywrócenia pozycji i roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako istotnej materialnoprawnej podstawy wydawania rozstrzygnięć w dziedzinie gospodarowania przestrzenią. Kolejnym postulatem było uspołecznienie oraz decentralizacja procesów planowania przestrzennego. Jeszcze innym — skonsolidowanie w jednej ustawie procesów planowania przestrzennego i realizacji ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. Wreszcie wskazywano też na konieczność opracowania nowej koncepcji planowania przestrzennego jako ciągłego procesu oraz ustalenia jego funkcji i miejsca w obowiązującym w tym czasie systemie¹⁹.

W ustawie z 1984 r. utrzymano powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Współzależność, o której mowa, zadeklarowana została w przepisach art. 4 tejże ustawy, zgodnie z którymi możliwości i ograniczenia rozwoju społeczno-gospodarczego wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego miały stanowić podstawę do określenia w planach społeczno-gospodarczych proporcji, środków i sposobów zaspokojenia coraz to nowych potrzeb społecznych.

Następnym aktem prawnym dotyczącym problematyki przestrzennego zagospodarowania była ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²⁰. Znacznie różniła się ona od wszystkich innych aktów prawnych, które w omawianej dziedzinie ją poprzedzały. Postanowienia w niej zawarte stanowiły o dozwolonym zakresie rozstrzygania w drodze aktów o charakterze normatywnym, w tym także aktów mających moc powszechnie obowiązującą, w przedmiocie przestrzennego zagospodarowania obszarów oraz ustalaniu, jakie zamierzenia dotyczące konkretnego zagospodarowania określonych działek gruntu były dozwolone. Należy podkreślić, iż ustawa z 1994 r. wprowadziła nowy system aktów zagospodarowania przestrzennego. Katalog tych aktów obejmował: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, gminne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcję polityki przestrzennej kraju. Podstawowym założeniem systemowym było powierzenie zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego samorządom

¹⁹ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 29.

²⁰ Dz.U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.

terytorialnym. Wynikało to z potrzeby dostosowania naszego kraju do struktur europejskich, w których podstawowymi instytucjami w zagospodarowaniu przestrzennym są samorządy. Należy dodać, iż w zjednoczonej Europie państwa członkowskie mają dość zbliżone rozwiązania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Cechą tego systemu jest to, że plany wyższego rzędu najczęściej łączą cele społeczne, gospodarcze i ekologiczne z ogólnymi wzorcami zagospodarowania przestrzennego oraz koordynują polityki różnych władz i agencji. W takim układzie plany niższego rzędu koncentrują się na przeznaczeniu terenów na poszczególne formy zagospodarowania. W tym kierunku zmierzała polska ustawa z 1994 r. W systemie planowania przestrzennego lat dziewięćdziesiątych ukształtowała się samodzielność planistyczna gminy. Przejawia się ona do dnia dzisiejszego między innymi w tym, że określenie przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania należy do zadań własnych tej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, iż ustawa z 1994 r. zerwała z obowiązkiem sporządzania przez gminę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co zresztą utrzymane zostało do dnia dzisiejszego. Zatem już wówczas plan ten gmina mogła uchwalić lub nie, albo mogła uchwalić go tylko na części swojego terytorium. W związku z tym, tam gdzie nie było miejscowego planu, decyzje dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania obszaru podejmowano na podstawie innych aktów prawnych. W ustawie z 1994 r. ustawodawca odszedł od hierarchizacji planów przestrzennych. Akty planowania przestrzennego na szczeblu krajowym i wojewódzkim nie miały zatem mocy wiążącej. Zawierały one jedynie pewne ustalenia przekazywane gminom. Wszelkie zadania publiczne o znaczeniu ponadlokalnym realizowane były w planach miejscowych na zasadzie negocjacji. Istniała też możliwość oddziaływania obywateli na plan w trakcie jego powstawania. Można zatem powiedzieć, iż planowanie stało się pewnym ciągiem konsultacji i negocjacji oraz że przestało wiązać się z dyrektywnym dysponowaniem przestrzenią. Zgodnie z zapisami ustawy z 1994 r. sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtowały ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednakże każdy miał prawo do zagospodarowania terenu, do którego miał tytuł prawny, oraz do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Przepisy art. 36 ustawy stanowiły, że jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób albo zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel czy użytkownik wieczysty mógł alternatywnie żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części bądź zamiany nieruchomości na inną.

Aktem prawnym obowiązującym do dziś jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹. W zasadzie zakłada ona prze-

²¹ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

dłużenie mocy obowiązującej planistycznych instrumentów publicznoprawnych ustanowionych w tej dziedzinie we wcześniejszych przepisach. Ustawa z 2003 r. nie zmienia zatem, lecz tylko modyfikuje wprowadzony uprzednio system aktów planowania przestrzennego. Konstruując podstawy prawne aktualnych regulacji planistycznych, konieczne były zmiany i poprawa negatywnie ocenianych dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych. Można dodać, iż w trakcie prac nad obowiązującą dziś ustawą w Departamencie Mieszkalnictwa i Ładu Przestrzennego Ministerstwa Infrastruktury wskazywano, że potrzeba uchwalenia nowej ustawy zamiast nowelizacji dotychczasowej wynika w szczególności z ilości zaproponowanych zmian. Jednakże w opinii niektórych przedstawicieli doktryny powyższa deklaracja nie została przeniesiona do obecnej ustawy. Choć w jej tytule odwołano się do tradycji legislacyjnej, łącząc terminy „planowanie” i „zagospodarowanie” przestrzenne, to jednak ustawa z 2003 r. nie zawiera w sobie żadnych istotnych zmian systemowych²². Nie powinno natomiast podlegać dyskusji, iż przyjęte w niej rozwiązania prawne przynajmniej w założeniu mają godzić częstokroć sprzeczne interesy organów administracji publicznej, prywatnych podmiotów oraz właścicieli działek.

Na gruncie obecnych regulacji prawnych można sprecyzować pojęcie systemu planowania przestrzennego. Zdaniem P. Kwaśniaka systemem tym jest uporządkowany oraz zhierarchizowany zbiór norm prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego²³. Przepisy prawne składające się na ów system regulują tę samą materię. System jako całość podlega nieustannym zmianom, a normy wchodzące w jego skład odznaczają się swego rodzaju dynamiką. Inną cechą omawianego systemu jest to, iż wykazuje on zaangażowanie podstawowych metod regulacji prawnej stosunków społecznych, a mianowicie: administracyjnej, cywilistycznej oraz karnej. Administracyjna metoda regulacji prawnej związana jest z reglamentacją i podporządkowaniem przestrzeni. Upoważniony organ administracji publicznej wyposażony jest w kompetencję do wydawania nakazów, zakazów oraz udzielania zezwoleń. Z kolei ich adresat podporządkowany jest organowi, który dysponuje władztwem administracyjnym. Cywilistyczna metoda regulacji prawnej polega zaś na kształtowaniu sytuacji prawnej podmiotów na zasadzie równorzędności stron. Ma ona głównie zastosowanie w obrocie nieruchomościami. Wreszcie karna metoda regulacji polega na konieczności operowania sankcjami karnymi i regulowaniu sytuacji prawnej, gdy teren użytkowany jest w sposób niezgodny z jego przeznaczeniem. Z powyższego wynika, iż planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest kompleksową dziedziną prawa. Nie można jednak do systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego włączyć wszystkich norm prawnych, mających jakiegokolwiek od-

²² K. Kafka, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów*, Katowice 2003, s. 71–72.

²³ P. Kwaśniak, *op. cit.*, s. 48.

niesienie do przestrzeni. System ten byłby wówczas przypadkowy i mało przejrzysty, a zatem nie byłby spójny. Należy dodać, że na wyodrębnienie tego systemu wskazują wszystkie konstrukcje prawne, które doprowadzają do realizacji bądź tylko możliwości realizacji w przestrzeni określonego i faktycznego zamierzenia inwestycyjnego. Zamierzenie to musi zostać w tym celu *in fine* zamieszczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest najważniejszym elementem omawianego systemu. Zdaniem P. Kwaśniaka granice planowania i zagospodarowania przestrzennego, polegające na wyznaczeniu w określonym miejscu możliwości lokalizacji określonego przedsięwzięcia, oraz istnienie regulacji prawnych umożliwiających jego realizację legitymują istnienie tego systemu²⁴. Jest tak, gdyż na lokalizację i realizację owego przedsięwzięcia składają się nie tylko uregulowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale cały zespół innych aktów prawnych.

Zgodnie z tym, co zostało powiedziane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. nie jest jedynym aktem prawnym regulującym procesy inwestycyjne w ramach problematyki planowania przestrzennego. Do omawianych tu zagadnień odnoszą się także inne ustawy, do których należy zaliczyć: ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁵, ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁶, ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁷, ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁸, ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze²⁹ oraz ustawę z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁰. W założeniu wszystkie z wymienionych aktów prawnych winny tworzyć spójny system planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz godzić interesy wszystkich uczestników tego procesu.

Ustawa planistyczna z 2003 r. zachowuje system planowania przestrzennego oparty na trójszczeblowym schemacie, w którego skład wchodzi: gmina, jako podstawa tego systemu i najważniejszy podmiot planowania i zagospodarowania przestrzennego, województwo oraz państwo. W obowiązującej ustawie nie przewidziano kompetencji w zakresie planowania przestrzennego dla powiatu. Zgodnie z przepisami art. 3 ust. 2 ustawy, jednostce tej przyznano jedynie możliwość prowadzenia studiów i analiz planistycznych w zakresie odpowiednich zadań samorządowych. Akty tworzone na szczeblu powiatu nie mają jednak mocy aktu prawa miejscowego ani też aktu wewnętrznie obowiązującego.

²⁴ *Ibidem*, s. 49.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 1651 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150 ze zm.

²⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.

Zgodnie z przepisami rozdziału 2 obowiązującej ustawy z 2003 r. zagospodarowanie przestrzenne w gminach opiera się na dwóch podstawowych aktach planistycznych, tj. na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Procedura stanowienia studium została zbliżona do uchwalania miejscowego planu. Z kolei miejscowy plan jest już bezpośrednio podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w postaci pozwolenia na budowę. Ustawodawca postanowił też, że na obszarach, na których nie uchwalono planu miejscowego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu zgodnie z przepisami art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przepisach art. 2 pkt 5 tej ustawy została zdefiniowana inwestycja celu publicznego, pod którą należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym), ponadlokalnym (krajowym, wojewódzkim, powiatowym) stanowiące realizację celów zawartych w postanowieniach art. 6 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Gdy idzie o procedurę planistyczną określoną przepisami art. 12 i nast. obowiązującej ustawy, wspomnieć należy, iż w porównaniu do wcześniejszego stanu prawnego uległa ona znacznemu uproszczeniu. Owo uproszczenie polega przede wszystkim na rezygnacji z zarzutu do projektu miejscowego planu i całej procedury związanej z tą instytucją. Ustawa w postanowieniach art. 18 stanowi jedynie o możliwości zgłaszania uwag do projektu tego aktu planistycznego, rozstrzyganych później przez radę gminy (art. 19 ust. 1).

W aktualnej ustawie utworzono system organów doradczych w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Pojawił się szczególny tryb realizacji inwestycji celu publicznego. Renta planistyczna stała się dostępna na obszarach pozbawionych planu miejscowego. Postanowienia ustawy nałożyły obowiązek zorganizowania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dyskusji publicznej nad projektem planu miejscowego, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego aktu. W ustawie przewidziano również, iż do miejscowego planu dołącza się plan rysunku, prognozy oddziaływania na środowisko oraz prognozę skutków finansowych, która winna uwzględniać obniżenie lub wzrost wartości działek, w stosunku do których nastąpi rozliczenie pomiędzy ich właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a gminą. Ponadto gotowy już miejscowy plan podlega publikacji na stronie internetowej gminy, jeśli jednostka ją ma. Obowiązująca ustawa wprowadza też zmiany w systemie gospodarowania przestrzenią. Wydaje się, iż zamierzeniem ustawodawcy w tym względzie było zbudowanie podstaw do przeprowadzenia zdecydowanie bardziej zdyscyplinowanego i pewnego procesu planistycznego. Winno to nastąpić między innymi przez wzmocnienie funkcji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz doprecyzowanie treści i funkcji innych planistycznych dokumentów. Wreszcie należy dodać, że ustalenia studium winny zawierać politykę przestrzenną gminy oraz miejscowe zasady zagospodarowania przestrzenne-

go, które następnie będą uwzględniane w planie miejscowym i konkretyzowane w decyzjach lokalizacyjnych.

W konkluzji powyższych rozważań należy stwierdzić, iż system prawny planowania i zagospodarowania przestrzennego zarówno w Polsce, jak i na całym świecie ma bardzo bogatą tradycję. Gospodarowanie przestrzeni i konieczność zachowania ładu przestrzennego od wielu lat objęte są regulacjami prawnymi. W różnych okresach historii naszego kraju inicjowane i realizowane rozwiązania legislacyjne w tej dziedzinie były albo wytworem wyłącznie polskiej myśli planistycznej, albo tylko kopia ustawodawstwa państw obcych (często państw zaborczych). W czasach II Rzeczypospolitej planowanie i zagospodarowanie przestrzenne istotnie powiązane było z prawem budowlanym. Po zakończeniu II wojny światowej w związku z nowym ustrojem zmianie uległ również system prawa. Przepisy planistyczne w tym czasie zmieniały się wielokrotnie. W okresie PRL-u planowanie przestrzenne powiązano z planowaniem gospodarczym. Kolejną zmianę przepisów z zakresu planowania przestrzennego przyniosła transformacja ustrojowa pod koniec XX wieku i narodziny III Rzeczypospolitej. Nastąpiło odejście od centralnie sterowanej gospodarki planowanej i scentralizowanego systemu planowania przestrzennego oraz powrót do podejmowania kluczowych decyzji związanych z zagospodarowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym. W obecnym modelu planowania przestrzennego występuje daleko posunięta decentralizacja zadań. Podstawą tego systemu jest gmina i to przede wszystkim ona stanowi o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu. Planowanie miejscowe jest przy tym częścią szerszego systemu planowania przestrzennego obejmującego także planowanie krajowe i regionalne. Z tego wynika, iż planowanie i zagospodarowanie przestrzenne od początku swego powstania aż do dnia dzisiejszego ulegało głębokiej ewolucji i w zasadzie zawsze powiązane było z panującą formą ustroju państwowego.

Nie sposób przy tym nie wspomnieć, iż w praktyce problematyka gospodarowania przestrzenią budzi skrajne emocje i oceny. Jest tak, gdyż proces ten określa zmaganie różnych podmiotów, często też o sprzecznych interesach. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią wymaga godzenia interesów jednostkowych i grupowych, lokalnych i ponadlokalnych, jednym słowem współdziałania wszystkich. Aby było to możliwe w toku dyskusji i porozumienia, między stronami winien zrodzić się trwały konsensus. Jest to zadanie dla ustawodawcy, który tworząc system podstaw prawnych gospodarki przestrzennej, ma za zadanie rozważyć interes lokalny i ogólnospołeczny służący dobru wspólnemu.