

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(9)2025 • DOI: 10.17951/ppa.2025.9.11-23

UNIwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ANNA BRZEZIŃSKA-RAWA

rawa@umk.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3865-9823>

Ewolucja aksjologii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Kilka refleksji na tle art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

*The Evolution of the Axiology of Spatial Planning and
Development Law: Some Reflections on the Background of
Article 1 of the Spatial Planning and Development Act*

Wprowadzenie

Planowanie przestrzenne powinno zakładać holistyczne podejście do przestrzeni, zmierzające do wykorzystania jej przez człowieka w sposób zrównoważony, z jednoczesnym uwzględnieniem różnych – niekiedy sprzecznych – wartości i interesów. Przestrzeń, jeśli rozumieć ją jako obszar objęty określonymi granicami, ma charakter dynamiczny w tym sensie, że jest ona przedmiotem ciągłego kształtowania, zagospodarowywania, przekształcania lub aktywnej ochrony do-

konywanej przez człowieka¹. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, które reguluje podstawowe stosunki prawne w obszarze gospodarowania przestrzenią, ma własne zasady – z podstawami aksjologicznymi, sposobem sformułowania, funkcją, znaczeniem, współzależnościami i praktycznym zastosowaniem. Trafnie wskazuje się, że „związek prawa z wartościami ma charakter pierwotny, odwieczny, konieczny i immanentny”². Definiując pojęcie wartości, należy przyjąć za Z. Duniewską, że wartościami są dobra, potrzeby i zagrożenia, które stanowią czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego³. Czynność planowania zakłada ustrukturyzowany ciąg działań skierowany na osiągnięcie konkretnego, jednego bądź wielu, celu lub celów w przyszłości, które mają za zadanie realizować określone wartości⁴. Oznacza to, że prawo planowania przestrzennego ma własne podstawy aksjologiczne, a co za tym idzie – w ślad za poglądami J. Zimmermanna – „hołduje wartościom odmiennym od tych uniwersalnych, nie pozostając wszakże w sprzeczności z nim, albo też hołduje wartościom uniwersalnym”, jednakże mającym w przypadku prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego „nieco inne znaczenie i ustrukturyzowanym w innym kontekście i proporcjach”⁵.

Przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu jest analiza podstaw aksjologicznych prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ich ewolucji w kontekście współczesnych wyzwań: nieładu przestrzennego⁶, zmian klimatu, kryzysu energetycznego, zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Potrzeba głębszej refleksji nad aksjologią prawa planowania przestrzennego sprowadza się do próby udzielenia odpowiedzi na następujące pytania: Które wartości leżą u podstaw norm prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego? W jaki sposób znajdują one swoje odzwierciedlenie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Jak kształtowała się ewolucja uwzględniania tych wartości w tej ustawie? Czy istnieje jakaś hierarchia tych wartości?

Powyższe ramowe określenie pola badawczego musi doznać pewnych ograniczeń. Po pierwsze, zakres analiz obejmuje jedynie art. 1 ustawy z dnia 27 marca

¹ A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Toruń 2019, s. 15.

² J. Zajadło, *Axiology of Law – from General to Specific Philosophy of Law*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32(4), s. 192.

³ Z. Duniewska, *Wartość – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.

⁴ A. Brzezińska-Rawa, *op. cit.*, s. 15.

⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73.

⁶ Szerzej: M.J. Nowak, P. Śleszyński, T. Markowski, A. Kowalewski, *Studia nad chaosem przestrzennym – nowe kierunki badań i dyskusji naukowej*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8.

2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Oznacza to, że poza nim pozostają kwestie tego, czy istnieją inne wartości, do których odwołuje się ta ustawa, a jeśli tak, to czy mają one przełożenie na konkretne normy prawne, czy też o ich znaczeniu świadczy cała grupa norm, co z kolei wymagałoby interpretacji obowiązujących przepisów w celu rekonstrukcji określonej wartości. Po drugie, na tyle, na ile jest to możliwe, z zakresu zainteresowania artykułu wyłączona będzie problematyka zasad tego prawa, a więc kwestia tego, które z wartości są uznane za istotne w prawie planowania przestrzennego na tyle, aby znalazły swoje odzwierciedlenie w zasadach planowania. Ograniczenia te pozwalają skupić się wyłącznie na problematyce wartości prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, nie przekraczając przy tym ram objętościowych artykułu naukowego. Każde z tych ograniczeń może z powodzeniem stanowić podstawę odrębnych analiz.

Zakreślone w powyższy sposób pole badawcze będzie wymagać w pierwszej kolejności odtworzenia pierwotnego brzmienia art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a następnie odtworzenia i przeanalizowania zmian w tym przepisie. Zabieg ten pozwoli na odzwierciedlenie ewolucji katalogu wartości leżących u podłoża zasad i norm tej ustawy. Na tej podstawie można wyprowadzić stosowne wnioski, prowadzące do próby udzielenia odpowiedzi na postawione wyżej pytania badawcze.

Katalog wartości prawa planowania przestrzennego z 2003 r.

Pierwotne brzmienie art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸ prezentowało się następująco:

1. Ustawa określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;

⁷ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1130, ze zm.

⁸ Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego.

Za podstawowe zasady prawa planowania przestrzennego uznano (1) zasadę ładu przestrzennego, charakterystyczną dla tego prawa, oraz (2) zasadę zrównoważonego rozwoju, będącą zasadą konstytucyjną⁹, której sposób rozumienia zaczerpnięto z ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁰. W tych przypadkach nie sformułowano wyraźnie wartości leżących u ich podstaw. W przypadku zasady ładu przestrzennego wartością tą będzie przestrzeń, rozumiana jako dobro publiczne¹¹ – wartość niezmienna co do rozmiaru¹², a zatem ograniczona. Należy przy tym podkreślić, że wartość i znaczenie przestrzeni ukształtowanej w sposób harmonijny, uwzględniający w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne, ma olbrzymie znaczenie zarówno społeczne, jak i ekonomiczne¹³. W przypadku zrównoważonego rozwoju sytuacja jest bardziej skomplikowana ze względu na wieloznaczność samego pojęcia¹⁴. Na potrzeby tego opracowania, stosując podejście antropocentryczne, można przyjąć, że zrównoważony rozwój polega na uznaniu „zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, czyli [jest to] takie gospodarowanie zasobami (przede wszystkim środowiska) przez współczesne pokolenie, które nie ogranicza możliwości rozwojowych przyszłym generacjom”¹⁵.

⁹ Szerzej: J. Kielin-Maziarz, *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, „Krytyka Prawa” 2020, vol. 12(1).

¹⁰ Szerzej: E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2.

¹¹ M. Woźniak, *Administrowanie przestrzeni jako dobrem publicznym*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013, s. 19.

¹² M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „Studia Iuridica” 1974, vol. 2, s. 59.

¹³ A. Brzezińska-Rawa, *op. cit.*, s. 100.

¹⁴ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012, s. 26.

¹⁵ D. Kielczewski, *Istota i aksjologia zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomia – polityka – etyka*, red. A.F. Bocian, t. 3, Białystok 2010, s. 57.

Art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia przykładowy katalog wartości, które są uwzględniane, a jednocześnie wymagają szczególnej uwagi w toku procesu planistycznego. Wartości te nakazano uwzględniać w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nakaz ten doprowadził do doktrynalnego sformułowania zasady uwzględniania wartości wysoko cenionych¹⁶. O tym, jak trudne – a niekiedy wręcz niemożliwe – jest rozróżnienie wartości prawa planowania przestrzennego, stanowiących podstawę kształtowania zasad i norm tego prawa, od zasad, może świadczyć stanowisko, w myśl którego niektóre z wartości (interes publiczny, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, prawo własności, wymagania ochrony zdrowia, bezpieczeństwo ludzi i mienia) można zaliczyć do zasad ogólnych tego prawa, o czym świadczy zarówno ranga tych wartości w gospodarowaniu przestrzenią, jak i ich znaczenie dla użytkowników¹⁷.

Ewolucja katalogu zasad i wartości prawa planowania przestrzennego wyrażonych w art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Powyższy katalog przez wiele lat pozostawał niezmienny. Dopiero w 2012 r., na skutek zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁸, dodano do niego pkt 10:

10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych¹⁹.

W niektórych publikacjach pojawił się nawet pogląd, że potrzeby te mają nadrzędną rangę w stosunku do ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni²⁰.

Istotne i daleko idące zmiany przyniosło uchwalenie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji²¹. Na mocy art. 41 tej ustawy do katalogu wartości uwzględnianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodano pkt 11–13:

¹⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 38–40; T. Bąkowski, *Zasady prawa zagospodarowania przestrzennego*, [w:] W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.

¹⁷ M. Woźniak, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako tło konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2015, vol. 318, s. 53–54.

¹⁸ Dz.U. 2010, nr 106, poz. 675.

¹⁹ Dz.U. 2012, poz. 647.

²⁰ Por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 18.

²¹ Dz.U. 2015, poz. 1777.

- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
- 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.

W wyniku powyższej nowelizacji wprowadzono również do art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ust. 3 i 4:

3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:
 - 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
 - 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
 - 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
 - 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodo-

ciągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

Wprowadzona w przytoczonym ust. 3 zasada ważenia interesów nie wprowadza – w mojej ocenie – żadnej nowej wartości, tylko odwołuje się do dwóch wartości już uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mianowicie interesu publicznego oraz interesu lub wielu interesów prywatnych. Zasada ta nakazuje uwzględniać w procesach planistycznych obie kategorie interesów, nie przyznając przy tym automatycznego prymatu żadnej z tych wartości. Dodatkowo nakazuje ważyć te interesy. Oznacza to, że w przypadku konfliktu tych wartości w indywidualnym przypadku organ planistyczny ma za zadanie rozsądzić, która z tych dwóch wartości przeważy. Jednocześnie wskazano kryteria, którymi ten organ ma się posługiwać w procesie ważenia.

Z kolei wprowadzona w art. 1 ust. 4 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasada miasta zwarte²² odwołuje się do przestrzeni jako wartości, a konkretnie do konieczności oszczędnego gospodarowania nią, podejmując próbę przeciwdziałania zjawisku rozlewania się miast²³. Gospodarowanie przestrzenią podlegającą procesom urbanizacji w sposób racjonalny ma za zadanie również zapobieganie marnotrawieniu pieniędzy publicznych²⁴.

Kolejna zmiana w katalogu wartości dotyczyła zastąpienia zwrotu „potrzeby osób niepełnosprawnych” zwrotem „potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”²⁵.

W wyniku zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą nowelizującą²⁶ wprowadzono następujące zmiany:

- dodano pkt 1a w brzmieniu: „1a) potrzeby zrównoważonego rozwoju”;
- zmieniono dotychczasowe brzmienie pkt 11 na: „11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej”;

²² J. Szlachetko, K. Szlachetko, M. Beim, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do art. 1 ust. 4*, LEX/el. 2024.

²³ Szerzej: T. Markowski, *Skutki chaosu przestrzennego i rozlewania się urbanizacji dla rozwoju Polski – strategiczne kierunki koniecznych reform systemu prawno-instytucjonalnego dla gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Suburbanizacja. Człowiek – zmiana – przestrzeń*, red. M. Grochowski, Warszawa 2023.

²⁴ M. Szewczyk, *Ład przestrzenny jako dobro wspólne*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, nr 9(1), s. 93.

²⁵ Dz.U. 2019, poz. 1696.

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023, poz. 1688).

- dodano dwa punkty do ust. 2 art. 1: „14) potrzeby zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska; 15) potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej”.

Ponadto zmieniono w ust. 4 wprowadzenie do wyliczenia na: „W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, walorów przyrodniczych przestrzeni, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez”.

Ostatnie dwie zmiany w katalogu wartości dotyczyły tego samego punktu wyliczenia wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawartego w ust. 2 art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedostatnia ze zmian w omawianym katalogu była następstwem art. 11 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw²⁷. Na mocy tego przepisu art. 1 ust. 2 pkt 3 otrzymał brzmienie:

- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony złóż kopalin.

Ostatnia z wprowadzonych zmian to rezultat ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw²⁸. W wyniku tej ustawy pkt 3 uzyskał brzmienie:

- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym:
 - a) gospodarowania wodami,
 - b) ochrony gruntów rolnych i leśnych,
 - c) ochrony złóż kopalin,
 - d) zmniejszania podatności na zmiany klimatu.

Ocena katalogu wartości uwzględnionych w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego

Analizując katalog wartości uwzględnionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii.

Po pierwsze, pierwotny kształt art. 1 tej ustawy ujmował węższy katalog wartości, niż ma to miejsce obecnie. Stopniowo katalog ten, obejmujący w 2003 r. pkt 1–9, był poszerzany – dodawano kolejne czynniki, formułując je w formie wartości, potrzeb albo wymagań, które należy uwzględniać przy kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej. Ponadto niektóre punkty tego przepisu

²⁷ Dz.U. 2023, poz. 2029.

²⁸ Dz.U. 2024, poz. 1940.

mają obecnie inną treść niż w pierwotnej wersji (np. dodano ochronę złóż kopalin do pkt 4).

Po drugie, katalog wartości w art. 1 ustawy zawiera wartości o charakterze kolektywnym, takie jak: walory środowiska; walory dziedzictwa kulturowego, w tym zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; bezpieczeństwo państwa oraz indywidualne, np. prawo własności, życie, zdrowie ludzkie, z uwzględnieniem potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami²⁹. Poza tym wartości te można podzielić na typowo krajowe (np. bezpieczeństwo państwa) oraz uniwersalne, o zasięgu globalnym (np. zmniejszenie podatności na zmiany klimatu).

Po trzecie, oceniając sposób odzwierciedlenia tych wartości w ustawie, należy wskazać, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierają gwarancje dla wolnościowego charakteru prawa do dysponowania nieruchomością w celu zabudowy. Jednakże istnieją instrumenty planistyczne, za pomocą których owo prawo wolnościowe podlega ograniczeniom – w szczególności będą to podstawowe akty planowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³⁰. Równocześnie każdy z powyższych instrumentów ma obowiązek uwzględniania wartości wynikających z art. 1 ustawy, choć czynią to w różnym stopniu. Wprowadzony za pomocą tych instrumentów znaczny stopień ograniczenia uprawnień właścicielskich oceniany jest w doktrynie jako nienaruszający „istoty konstytucyjnego prawa własności i prawa do własności, gdyż wychodzą [one] naprzeciw potrzebie ochrony wartości, takich jak m.in. ład przestrzenny, estetyka przestrzeni, zrównoważony rozwój, w tym zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych, bezpieczeństwo, wolności i prawa innych osób. Oczywiście, gdy odpowiadają przyjętym standardom konstytucyjnym i ustawowym, dotyczącym ochrony wolności i praw jednostki oraz ochrony interesu publicznego”³¹.

Po czwarte, ład przestrzenny i zrównoważony rozwój pozostają niezmiennie głównymi wartościami (i zasadami) planowania przestrzennego oraz można postawić tezę, że znajdują się najwyżej w hierarchii wartości planowania przestrzennego. Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że zawartość katalogu wartości z ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była uzupełniana w sposób przypadkowy, jako bieżąca reakcja na pojawiające się potrzeby lub na uchwalenie lub zmiany innych – niż ta ustawa – aktów prawnych. O ile jeszcze można doszukiwać się jakiegoś uporządkowania tematycznego wartości

²⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 203.

³⁰ P. Ruczkowski, *Konstytucjonalizacja administracyjnoprawnej reglamentacji wolności i praw jednostki – wybrane aspekty*, [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, Wrocław 2024, s. 213.

³¹ *Ibidem*.

w pierwotnym brzmieniu art. 1 ust. 2 analizowanej ustawy, o tyle z dalszego powiększania tego katalogu nie można już wyprowadzić żadnych logicznych wniosków. Ponadto należy zauważyć, że katalog wartości wymienionych w ustawie ma charakter jedynie przykładowy. Oznacza to, że inne wartości – w zależności od okoliczności – mogą być uwzględniane.

Po piąte, można stwierdzić, że powyższe wartości są różne pod względem „pojemności” – zakresu znaczeniowego, a co za tym idzie sytuacji, w której ta wartość znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustawy. To zróżnicowanie zakresu zawartości ma przełożenie również na liczbę stanów faktycznych, w których dana wartość i norma prawna, która jej dotyczy, znajdą zastosowanie. Niektóre ujmowane są niezwykle szeroko (najszerzy pod względem zawartości będzie zrównoważony rozwój, który wraz z ładem przestrzennym stanowi podstawę wszelkich działań planistycznych), a niektóre – stosunkowo wąsko (np. potrzeby zapobiegania poważnym awariom) albo o ograniczonym zakresie terytorialnym (np. ochrona złóż kopalin). Ponadto część wartości określono jako wymagania (pkt 1, 4, 5, 6), część – jako potrzeby (pkt 2, 9–11, 14–16), część – jako walory (pkt 3, 7). Żadnych z powyższych określeń nie nadano: prawu własności, partycypacji społecznej oraz jawności i przejrzystości procedur.

Po szóste, w żadnym momencie obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca nie zdecydował się na hierarchiczne uporządkowanie tego katalogu, co nie byłoby wprawdzie zadaniem łatwym, ale mogłoby być przydatne w przypadku konieczności rozstrzygnięcia konfliktu dóbr i wartości, o który w planowaniu przestrzennym niezwykle łatwo. Najczęściej pojawiający się konflikt to chyba ten między ochroną prawa własności a realizacją interesu publicznego i/lub wymagań ładu przestrzennego³². Konflikt może pojawić się nie tylko na wskazanej tu płaszczyźnie interes prywatny – interes publiczny, ale również pomiędzy sprzecznymi interesami prywatnymi czy różnymi interesami publicznymi³³. Kwestia tego, w jaki sposób taki katalog miałby wyglądać, wymagałaby szerokiej debaty publicznej i pogłębionego dyskursu naukowego. Dodatkowo należy zauważyć, że w ostatnich kilku latach wystąpiło kilka istotnych kryzysów, których wpływ na aksjologię prawa planowania przestrzennego jest wart zbadania. Pierwszym jest trwająca od 2022 r. wojna w Ukrainie i związany z tym kryzys w zakresie bezpieczeństwa oraz równie dotkliwy kryzys energetyczny od początku wojny. Drugi to pogłębiający się stopniowo kryzys klimatyczny, a trzeci – objęcie prezydentury w USA przez D. Trumpa. Zdarzenia te niemal nakładają

³² Szerzej: A. Chorążewska, J. Jagoda, *Planowanie przestrzenne a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, vol. 10.

³³ Szerzej: M. Woźniak, *Materialnoprawne desygnaty interesu publicznego w planowaniu przestrzennym. Przegląd literatury i orzecznictwa*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2023, nr 1(73).

się na siebie, nakazując postawić pytania o priorytety polityki państwa, w tym polityki przestrzennej. Wydaje się, że obecna sytuacja geopolityczna oraz zmiany klimatu wymuszają to, aby kwestie bezpieczeństwa państwa, w tym obronności i bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony klimatu, nabrały w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znaczenia pierwszorzędного.

W tym kontekście można postawić pytanie o zasadność cechy stałości danych wartości. W szczególności chodzi o to, czy zmienność otoczenia, w tym geopolitycznego, oraz zmieniające się potrzeby społeczne uzasadniają to, że wartości powinny ulegać zmianie, czy też powinny być na te zmiany odporne, przyjmując cechę stałości jako wartość samą w sobie. Poszukując odpowiedzi, warto odwołać się do poglądów M. Zubika, który wskazuje, że „istnieje pewna pula koniecznych i pożądaných dóbr, potrzebnych dla ukształtowania i utrzymania właściwego porządku politycznego, społecznego i ekonomicznego. Wspólnota nie kształtuje ich obiektywnego sensu, bo jako byty istnieją obiektywnie. W danym czasie i przestrzeni wspólnota może jednak pewne dobra dostrzegać i poprawnie oceniać albo nie. Tutaj styka się sfera niedostępna dla działalności politycznej – istnienie obiektywnego porządku dóbr i relacji między nimi – z tym, co dostępne jest dla wspólnoty politycznej – poprawne rozpoznanie (przypisanie wartości), uznanie albo gwałcenie dóbr. Obu tych sfer nie należy zacierać (co dostępne jest dla działania publicznego) ani nie przeciwstawiać ich sobie (nadmiernie nie prowadzić do rozejścia się obiektywnego porządku rzeczy z działaniami władczymi w ramach wspólnoty politycznej). Wspólnota polityczna nie ma wpływu na tak rozumiane byty realne, ale ma wpływ na reakcję prawną na nie”³⁴. Opierając się na tym poglądzie, należy sformułować wniosek, że stałość jako cecha poszczególnej wartości jest jej niewątpliwym atrybutem, zwłaszcza gdy odnosi się to do wartości konstytucyjnych czy praw człowieka. Natomiast czym innym w mojej ocenie jest nie tyle sposób rozumienia danej, poszczególnej wartości (choć ten też moim zdaniem może w pewnych okolicznościach ulegać zmianie), ile nadanie priorytetu jednej wartości wobec innej, czyli ich gradacja, prowadząca do hierarchicznego ukształtowania zasad i norm, w których mają one swoje odzwierciedlenie.

Zakończenie

Podstawowe wartości leżące u podstaw zasad i norm prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego zostały zawarte w art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczegółowe prześledzenie ewolucji wprowadzania tych wartości do ustawy prowadzi do wniosków o chaotyczności

³⁴ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022, s. 33.

i przypadkowości ich katalogu oraz o ich stosunkowo niewielkiej przydatności w rozwiązywaniu poszczególnych konfliktów (poza zasadą ważenia interesów). Zmieniająca się sytuacja geopolityczna i kryzys klimatyczny niewątpliwie będą miały wpływ na sposób rozumienia wartości w planowaniu przestrzennym i powinny znaleźć odpowiednie przełożenie na kształt przepisów.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Zasady prawa zagospodarowania przestrzennego*, [w:] W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.
- Brzezińska-Rawa A., *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Toruń 2019.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012.
- Chorażewska A., Jagoda J., *Planowanie przestrzenne a wartości konstytucyjne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, vol. 10.
- Duniewska Z., *Wartość – dobra, potrzeby i zagrożenia jako czynniki wyznaczające zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Kielin-Maziarz J., *Zasada zrównoważonego rozwoju – uwagi na tle jej miejsca w Konstytucji RP*, „*Krytyka Prawa*” 2020, vol. 12(1), DOI: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.370>.
- Kielczewski D., *Istota i aksjologia zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Ekonomia – polityka – etyka*, red. A.F. Bocian, t. 3, Białystok 2010.
- Kulesza M., *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „*Studia Iuridica*” 1974, vol. 2.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Markowski T., *Skutki chaosu przestrzennego i rozlewania się urbanizacji dla rozwoju Polski – strategiczne kierunki koniecznych reform systemu prawno-instytucjonalnego dla gospodarczego przestrzeni*, [w:] *Suburbanizacja. Człowiek – zmiana – przestrzeń*, red. M. Grochowski, Warszawa 2023.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne – zarys systemu*, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Nowak M.J., Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., *Studia nad chaosem przestrzennym – nowe kierunki badań i dyskusji naukowej*, „*Samorząd Terytorialny*” 2022, nr 7–8.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „*Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*” 2015, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.12775/PPOS.2016.013>.
- Ruczkowski P., *Konstytucjonalizacja administracyjnoprawnej reglamentacji wolności i praw jednostki – wybrane aspekty*, [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, Wrocław 2024, DOI: <https://doi.org/10.34616/150927>.

- Szewczyk M., *Ład przestrzenny jako dobro wspólne*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, nr 9(1).
- Szlachetko J., Szlachetko K., Beim M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do art. 1 ust. 4*, LEX/el. 2024.
- Woźniak M., *Administrowanie przestrzeni jako dobrem publicznym*, [w:] *Administracja dóbr i usług publicznych*, red. M. Woźniak, Warszawa 2013.
- Woźniak M., *Materialnoprawne desygnaty interesu publicznego w planowaniu przestrzennym. Przegląd literatury i orzecznictwa*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2023, nr 1(73), DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.07>.
- Woźniak M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako tło konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2015, vol. 318.
- Zajadło J., *Axiology of Law – from General to Specific Philosophy of Law*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2023, vol. 32(4), DOI: <https://dx.doi.org/10.17951/sil.2023.32.4.191-217>.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2022.

Abstract: The article aims to analyze the axiological foundations of spatial planning and development law and their evolution in the context of contemporary spatial challenges. The paper attempts to answer the following research questions: Which values underlie the norms of spatial planning and development law? How are they reflected in the Spatial Planning and Development Act? How has the inclusion of these values in the Act evolved? Is there a hierarchy of these values? The article identifies individual values in the original version of the Act and presents the evolution of their inclusion in the Act. On this basis, it was established that these values are reflected in the content of Article 1 of the Act, including partly in the form of an enumeration. The catalogue of values in its current form is chaotic and rather random, which means that it is of relatively little use in resolving spatial conflicts. Finally, it was established that the way of understanding the above values and their prioritization may change.

Keywords: axiology; spatial planning and development law; values in spatial planning

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza podstaw aksjologicznych prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ich ewolucji w kontekście współczesnych wyzwań przestrzennych. Podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Które wartości leżą u podstaw norm prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego? W jaki sposób znajdują one swoje odzwierciedlenie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Jak kształtowała się ewolucja uwzględniania tych wartości w ustawie? Czy istnieje jakaś hierarchia tych wartości? W artykule dokonano identyfikacji poszczególnych wartości w pierwotnej wersji ustawy oraz przedstawiono ewolucję ich uwzględniania w ustawie. Na tej podstawie ustalono, że wartości te mają odzwierciedlenie w treści art. 1 ustawy, w tym częściowo w formie wyliczenia. Katalog wartości w obecnym kształcie jest chaotyczny i dość przypadkowy, co powoduje, że ma stosunkowo niewielką przydatność w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych. Na zakończenie ustalono, że sposób rozumienia powyższych wartości oraz ich priorytetyzacja mogą ulegać zmianie.

Słowa kluczowe: aksjologia; prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego; wartości w planowaniu przestrzennym

