

PLANOWANIE PRZESTRZENNE A PLANOWANIE I DZIAŁANIE W UJĘCIU PRAKSEOLOGII

SPATIAL PLANNING VERSUS PLANNING AND ACTION IN PRAXIOLOGICAL APPROACH

Dr Robert Orłowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
e-mail: robert.orlowski@mail.umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8692-8739>

Abstrakt

Planowanie przestrzenne nie jest planowaniem w ujęciu prakseologii, nie ma bowiem charakterystycznego powiązania planu z przyszłymi działaniami, które miałyby przypisane terminy realizacji oraz niezbędne środki. Decyduje o tym treść planów miejscowych oraz skutki prawne związane z ich wejściem w życie. Ostateczny obraz przyszłego, faktycznego zagospodarowania przestrzennego pozostaje nieznany. Planowanie przestrzenne jest nie tyle planowaniem, co działaniem – wiążącym rozstrzygnięciem o prawnie dopuszczalnym sposobie zagospodarowania terenu. Planowanie przestrzenne jest działaniem celowym, a w związku z tym powinno podlegać ocenie z punktu widzenia skuteczności w osiągnięciu zamierzonych celów. Planowanie przestrzenne ma duży potencjał przeciwdziałania negatywnym zjawiskom przestrzennym, lecz w niewielkim stopniu ma możliwość pozytywnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego np. zażegnania kryzysu mieszkaniowego. Skuteczną formą pozytywnego oddziaływania na przestrzeń byłaby bezpośrednia realizacja publicznych inwestycji na gruntach będących własnością podmiotów publicznych i udostępnienie mieszkań na preferencyjnych zasadach.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, prakseologia, administracja publiczna, kryzys mieszkaniowy

Abstract

Spatial planning is not planning as it is understood by praxeology, for there is no characteristic connection between the plan and future activities, that would have the ascribed deadlines for accomplishment and the necessary funds. That is determined by the contents of local plans and legal effects connected with their entering into force. The ultimate image of the future, actual spatial management remains unknown. Spatial planning is not as much planning as acting- binding resolution with legally admissible manner of premises management. Spatial management is and intentional activity and therefore it should undergo assessment from the point of view of effectiveness in achieving the intended goals. Spatial planning has a vast potential of preventing negative spatial phenomena, but restricted ability to positively form spatial management, e.g. averting the housing crisis. An effective form of positive influence upon space would be the direct accomplishment of public investments on the land owned by public subjects and making apartments available on preferential principles.

Keywords: spatial planning praxiology, public administration, housing crisis

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na istotne rozróżnienie między planowaniem i działaniem w ujęciu prakseologii oraz planowaniem przestrzennym w ujęciu prawnym. Zauważenie tego problemu jest konieczne dla zrozumienia istoty publicznoprawnego planowania przestrzennego. W szczególności, dotyczy to określenia rzeczywistych możliwości w zakresie oddziaływania planowania przestrzennego na faktyczne stosunki przestrzenne, a także poznanie jego ograniczeń.

Moim zdaniem, planowanie przestrzenne nie jest planowaniem w ujęciu prakseologii. Planowanie przestrzenne ma duży potencjał przeciwdziałania negatywnym zjawiskom przestrzennym, lecz w niewielkim stopniu ma możliwość pozytywnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego np. zażegnania kryzysu mieszkaniowego. Stwierdzenie niedoskonałości istniejących regulacji prawnych ma niezwykle doniosłość, gdyż skłania do poszukiwania rozwiązań prawnych adekwatnych do współczesnych wyzwań.

Wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na analizie aktów prawnych. Analizie poddano nie tylko treść aktów normatywnych, ale również orzecznictwo sądów administracyjnych.

Dokonano przeglądu literatury prawniczej. Odwołano się też do literatury z zakresu prakseologii, ekonomii i zarządzania oraz urbanistyki.

Ewa Lechowska przytacza 19 różnych definicji planowania przestrzennego. Większość z nich określa planowanie przestrzenne jako narzędzie służące do oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne lub jedynie do sporządzeniu planu. Pojawiają się również ujęcia, które definiują planowanie przestrzenne jako działania, które służą wpływaniu na zagospodarowanie przestrzenne lub wręcz zaspokajaniu potrzeb społecznych [Lechowska 2022, 18-19].

Z jednej strony można mówić o planowaniu przestrzennym jako optymalnym sposobie przypisywania przestrzeni określonej funkcji w celu zapewnienia ładu przestrzennego. Z drugiej strony można poszukiwać mechanizmu prawnego publicznego planowania przestrzennego, który wskazywałby immanentne cechy tego zjawiska prawnego niezależnie od konkretnego modelu czy od rozpatrywanego okresu historycznego. Można też rozpatrywać publicznoprawne planowanie przestrzenne jako zjawisko ściśle związane z konkretnym stanem prawnym. Innymi słowy, jako jedyny legalny sposób publicznego planowania przestrzennego w danym miejscu i czasie.

Planowanie przestrzenne to władcze i arbitralne rozstrzygnięcie przez władzę publiczną o dopuszczalnym sposobie wykorzystania poszczególnych fragmentów przestrzeni [Gorzym-Wilkowski 1999, 140]. Uważam, że jest to uniwersalna definicja planowania przestrzennego jako zjawiska prawnego. Jest ona trafna niezależnie od obowiązującego w danym miejscu i czasie modelu planowania przestrzennego. Rozstrzygnięcia o przeznaczeniu nieruchomości mogą przybierać postać zarówno aktu normatywnego, jak też aktu administracyjnego. Są one prawnie wiążące niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości.

W doktrynie pojawia się również pojęcie strategicznego planowania przestrzennego. Jego rozumienie jest jednak skrajnie niejednolite, co pokazuje analiza zagranicznej literatury przedmiotu [Markowski i Nowak 2023, 13-17]. Proponuję więc traktować strategiczne planowania przestrzenne, jako szczególny rodzaj planowania strategicznego, a nie kwalifikowaną formę planowania przestrzennego w ujęciu prawnym. Mogą jednak istnieć formalnoprawne powiązania między oboma rodzajami planowania. Moim

zdaniem, strategiczne planowanie przestrzenne to planowanie strategiczne, którego kluczowym elementem jest przesądzenie postulowanego, zasadniczego kierunku zmian przestrzennych w dużej skali i długim horyzoncie czasowym, z punktu widzenia realizacji kluczowych wartości uznanych przez państwo i społeczeństwo.

Prawo zagospodarowania przestrzeni to gałąź prawa obejmująca uregulowania prawne, których istotą jest publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości [Leoński, Szewczyk, i Kruś 2019, 33]. W związku z tym źródłami prawa zagospodarowania przestrzeni są w szczególności: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*² oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*³. Prawo planowania przestrzennego jest więc częścią prawa zagospodarowania przestrzeni.

1. Planowanie w administracji a prawne formy działania

Przez prawną formę działania administracji należy rozumieć prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji [Starościak 1978a, 40]. „Całokształt czynności administracji związanych z wykonywaniem przez nią funkcji organizatorskich w stosunkach zewnętrznych można ująć w następujących podstawowych sześciu prawnych formach działania: 1) stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów; 2) wydawanie aktów administracyjnych; 3) zawieranie porozumień administracyjnych; 4) zawieranie umów; 5) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, 6) wykonywanie czynności materialno-technicznych” [Starościak 1978b, 231]. Kryterium podziału jest proceduralna odmienność każdej z form działania.

Prawne formy działania administracji pełnią rolę służebną wobec zadań administracji publicznej [Rabska 2001, 601]. Zadania publiczne są realizowane poprzez prawne formy działania. Samo pojęcie „prawna forma działania administracji” na gruncie prawa administracyjnego może być uznane za odpowiednik terminu „czynność prawna” na gruncie prawa cywilnego

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1130, 1907, 1940 [dalej: u.p.z.p.].

² Dz. U. z 2025 r., poz. 418.

³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, 1222, 1717, 1881.

[Wierzbowski, Wiktorowska, Róg-Dyrda, i in. 2019, 301]. Wszystkie działania administracji publicznej można generalnie podzielić na dwie kategorie: 1) czynności prawne oraz 2) inne działania administracji, niepolegające na wydawaniu aktów prawnych, a więc niebędące również czynnościami prawnymi. Autor ten zalicza do tej drugiej grupy działalność społeczno-organizatorską, czynności materialno-techniczne oraz „zwykłe” poświadczenia [Ochendowski 1996, 108].

Pojęcie „czynność prawna” w ogólnym języku prawniczym oznacza, ważną z prawnego punktu widzenia, określoną czynność konwencjonalną. W teorii prawa cywilnego „czynność prawna” to „oparta na oświadczeniu woli czynność konwencjonalna, za pomocą której podmioty cywilnoprawne, w sposób i przy spełnieniu przesłanek prawem przewidzianych, wywołują skutki w sferze prawa cywilnego” [Gutowski 2008, 12-13, 19]. Teoretycznie można byłoby używać tej kategorii pojęciowej do wyrażania woli przez organy administracji publicznej, rozszerzając ją także na działania podmiotów publicznych, ale nie jestem zwolennikiem takiego rozwiązania. Pojęcie „czynność prawna” należy bowiem do języka prawnego, a wiele przepisów z zakresu prawa cywilnego wprost się do niego odwołuje. Można przywołać regulacje dotyczące wad oświadczenia woli i ich ewentualnych skutków (art. 82-88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*⁴). Oczywiście jest, że rozwiązania te nie znajdują prostego odniesienia do stosunków administracyjnoprawnych. W związku z tym posługiwanie się pojęciem „czynność prawna” w kontekście administracji publicznej wykonującej władztwo administracyjne może wprowadzać w błąd.

Planowanie dokonywane przez podmioty publiczne bardzo różni się w zależności od obowiązującego modelu stosunków społeczno-gospodarczych. W kapitalizmie oznacza ustanowienie celów i środków do wykonania zawartych w pochodzących od państwa, planach i programach realizujących przyjęte założenia polityki gospodarczej państwa. Plany i programy gospodarcze w kapitalizmie mają, w przeważającej mierze charakter informacyjny i niewiążący. Planowanie w socjalizmie to planowanie rozdzielczo-nakazowe. Tego rodzaju planowanie ma charakter obowiązujący i bezwzględnie wiążący. Planowanie gospodarcze stanowi więc alternatywę dla mechanizmów rynkowych [Strzyczkowski 2000, 639-40].

⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, 1237.

Dokonuje się też rozróżnienia na planowanie, prognozowanie oraz programowanie. W takim ujęciu, planowanie ma charakter prawnie wiążący. Przez prognozowanie rozumie się naukowe przewidywanie przebiegu i ukształtowania się w przyszłości pewnych procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych. Programowanie gospodarcze jest opracowaniem świadomej koncepcji rozwoju gospodarki lub jej elementów [Kosikowski 2010, 123-24, 129].

Wyróżnia się też kilka różnych kategorii planowania w administracji: 1) planowanie aktywności administracji publicznej przez podmioty mieszczące się w aparacie administracyjnym; 2) planowanie aktywności administracji publicznej przez jednostki stojące poza nim, a zatem w szczególności organy władzy ustawodawczej; 3) planowanie nakierowane na wywołanie określonych skutków w sferze stosunków społeczno-gospodarczych, pozostających przedmiotem zainteresowania administracji, a więc – na zewnątrz aparatu administracyjnego; 4) planowanie zmierzające do wywołania określonych skutków w sferze stosunków wewnętrznych w administracji [Gajewski 2017, 24-25]. Planowanie w administracji stanowi kategorię bardzo zróżnicowaną. Różnica dotyczy w zasadzie wszystkich sfer: 1) podmiotów administrujących; 2) formy prawnej planu; 3) skutków prawnych planu; 4) procedury [Właźlak 2015, 220].

Poddaje to w wątpliwość przydatność posługiwania się generalnym pojęciem planowania w administracji. Różny charakter prawny poszczególnych planów sprawia, że nie można przypisać planowania w administracji do jednej prawnej formy działania czy też jednej funkcji administracji. Nie można też mówić o nowej funkcji. Z drugiej jednak strony, jak zauważył Tadeusz Kuta, tradycyjne formy działań prawnych trudno nieraz dostosować do sprawności wykonywania planu i planowania [Kuta 1999, 181]. W opinii Sebastiana Gajewskiego funkcja planistyczna ma odrębny charakter od innych klasycznie wyodrębnianych funkcji administracji. Z uwagi na fakt, że planowanie będzie się wiązało także z realizacją innych funkcji administracji, zdaniem tego autora można mówić o metafunkcji planowania w administracji [Gajewski 2017, 30].

Przychyłam się do poglądu, że system planowania w administracji jest zbyt skomplikowany, a zarazem nie zapewnia odpowiedniej skuteczności w zakresie oddziaływania na rzeczywistość. Podaje to w wątpliwość przydatność samego planowania w administracji [Właźlak 2015, 223]. Z badań

przeprowadzonych przez Dorotę Mantey wynika, że pracownicy odpowiedzialni za planowanie na poziomie gminy skarżą się na skomplikowane regulacje prawne. Ich zdaniem ustawodawca skupia się na nieistotnych szczegółach, co krępuje możliwość działania. Plany często powstają bezrefleksyjnie, tylko po to, aby spełnić ustawowy obowiązek. Sporządzanie takich planów nie zwiększa racjonalności działania administracji publicznej [Mantey 2012, 21-23].

Generalnie rzecz ujmując, planowanie w administracji napotyka na trudne do przezwyciężenia problemy systemowe, związane z przyjętym modelem administracji publicznej. Weberowski model administracji działa w warunkach wyraźnego związania przepisami prawa, które regulują również cele i środki działania podmiotów administrujących. „Ograniczona jest więc możliwość prowadzenia opartej na wyborze i hierarchizacji celów polityki administracyjnej, której nieodłącznym elementem są właśnie akty planowania. W modelu Weberowskim twórcza aktywność administracji publicznej jest ograniczona do minimum” [Gajewski 2017, 54]. W związku z powyższym uwaga skupia się na przestrzeganiu procedur prawnych, a nie na osiągnięciu celów i wyników [tamże, 55; Kulesza i Sześciło 2013, 49-52, 72-73].

2. Planowanie w ujęciu prawnym i prakseologicznym

„Prakseologowie stawiają sobie za cel dociekanie jak najszerzych uogólnień o charakterze technicznym. Chodzi tu o technikę dobrej roboty jako takiej, o wskazania i przestrogi ważne dla wszelkiego działania pragnącego być jak najbardziej skutecznym” [Kotarbiński 2019, 3]. Mirosław Sułek traktuje prakseologię jako naukę o podejmowaniu decyzji. Dotyczy ona wyboru optymalnego sposobu wykorzystania zasobów (środków), aby zrealizować postawione cele, bez względu na rodzaj działania. Tradycyjnie przyjmuje się, że najogólniejsza jest teoria zdarzeń, pośrednie miejsce zajmuje prakseologia, a najmniej ogólna jest ekonomika [Sułek 2002, 41]. Miejsce prakseologii bywa też oceniane inaczej. W ramach nowego podejścia wyodrębnia się odmienne zestawy zasad sprawnego działania: współpraca (ekonomia), walka (sztuka wojenna) i rywalizacja (nauka polityki) [tamże, 59].

„Działać – a przynajmniej działać z namysłem – to tyle, co zmieniać rzeczywistość w sposób mniej lub bardziej świadomy; to zmierzać do określonego celu w danych warunkach przy pomocy właściwych środków po to,

by dojść od warunków istniejących do warunków odpowiadających przyjętemu celowi; to włączać w rzeczywistość czynniki, które mają ten skutek, że się przechodzi od układu podlegających wyznaczeniu warunków początkowych do układu określonych warunków końcowych. Działanie, które mamy urzeczywistnić, wymaga przeto trojakiego wyznaczenia: 1) wyznaczenia celu; 2) wyznaczenia warunków należących do rzeczywistości; 3) wyznaczenia środków przystosowanych zarówno do zamierzonego celu, jak też do istniejącej rzeczywistości” [Kotarbiński 2019, 17, za: Hostelet 1932, 249]. Z punktu widzenia prakseologii każde działanie musi mieć swojego sprawcę, impuls, tworzywo, wytwór, narzędzie lub narząd, sposób działania, cel i jakieś dzieło [Kotarbiński 2019, 35].

„W doktrynie nauk administracyjnych znaczenie pojęcia działania nie różni się od rozumienia potocznego ani rozumienia znanego w innych dyscyplinach nauk społecznych. Oznacza ono określone czynności podejmowane przez podmioty administrujące” [Stefaniuk 2009, 9]. Z drugiej strony można wyróżnić szczególne cechy charakteryzujące działanie administracji publicznej. Decydujące znaczenie ma związane prawem oraz pozycja prawno-ustrojowa konkretnego organu administracji publicznej. Szczególny jest więc prakseologiczny sprawca. Także prakseologiczne działanie administracji publicznej ma wyjątkowy charakter. Działanie administracji publicznej jest najczęściej czynem konwencjonalnym.

Pojęcie czynności konwencjonalnej jest obecne w teorii prawa. Z czynnością tego typu mamy do czynienia wówczas, gdy na gruncie określonych reguł (reguł sensu czynności konwencjonalnej) wykonanie przez daną osobę lub osoby w odpowiedniej sytuacji czynności naturalnej (lub czynności naturalnych) określonego typu rozpoznawane jest jako dokonanie czynności konwencjonalnej, która co prawda dokonana jest przez wykonanie czynności naturalnej, ale nie jest do niej (do nich) sprowadzalna [Czepita 2017, 56]. Mówiąc prościej, czynności konwencjonalne wywołują skutki inne niż tylko będące skutkiem czynności naturalnej stanowiącej jej substrat.

System prawny wyznacza szeroką kategorię reguł konwencjonalnych i przypisuje im skutki prawne. Intencjonalne podejmowanie działań konwencjonalnych w celu wywołania skutków prawnych może przybierać postać czynności prawnej, aktu tworzenia prawa oraz aktu stosowania prawa [Chauvin, Stawecki, i Winczorek 2021, 263]. Pierwsza kategoria jest

w zasadzie zarezerwowana dla podmiotów prawa cywilnego, natomiast pozostałe są realizacją władztwa państwowego. Podstawowe władcze formy działania administracji publicznej to akt normatywny i akt administracyjny, a w szczególności jego kwalifikowana forma, czyli decyzja administracyjna.

Prakseologicznym dziełem administracji publicznej jest najczęściej wytworzenie dokumentu (czynność naturalna) wyrażającego wolę danego podmiotu, a jego wytworzenie wywołuje ten skutek, że organ oddziałuje na sytuację prawną potencjalnych lub konkretnie oznaczonych podmiotów. Prowadzi to do stwierdzenia, że przeprowadzenie stosownych procedur i wytworzenie odpowiednich dokumentów nie powinno być celem samym w sobie. Oczywiście sprawny przebieg owych procedur powinien uwzględniać założenia prakseologii. Należy jednak koncentrować się na społeczno-gospodarczych skutkach realizacji władzy publicznej. W tej sferze największe zastosowania mają wskazania prakseologii.

Planowanie polega na formułowaniu celów organizacji, dokonywaniu wyboru sposobu osiągania celów spośród zbioru możliwych metod ich realizacji, a także na określaniu niezbędnych zasobów oraz źródeł i sposobów ich pozyskiwania [Krzyżanowski 2005, 227]. Podstawą planowania jest podejmowanie decyzji [Griffin 2018, 190]. Uprzednie planowanie zastępuje doraźne przygotowanie działania. Namysł pozwala zapobiec niepotrzebnemu wysiłkowi fizycznemu. Stwierdzenie to można odnieść odpowiednio również do wykorzystywania innych zasobów. Na szeroko rozumiane przygotowanie działania składa się zebranie potrzebnych informacji i ustalenie uwarunkowań zamierzonego działania w celu oceny możliwości działania (wykonalności zamiaru) oraz przyjęcia adekwatnego sposobu działania. Te czynności stanowią pracę umysłową, która jest nazywana wyprzedzeniem myślowym [Słowiński 2008, 20, 91].

Z jednej strony planowanie samo jest czynnością przygotowawczą, z drugiej strony natomiast plan często zawiera także opis innych czynności przygotowawczych, które należy wykonać. Zasadniczo plan działania zawiera opisy pewnych działań. Mogą to być zarówno działania zamierzone, jak i potencjalne, co do których nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji o ich realizacji [Kotarbiński 2019, 83-84]. Z punktu widzenia prakseologii „plan jest logiczną konstrukcją, opartą na sieci wynikających kolejno z siebie decyzji”, które dotyczą przyszłego działania [Słowiński 2008, 92].

Realizuje on również funkcję informacyjną w zakresie roli, jaką pełnią poszczególni członkowie zespołu. Te informacje są kluczowe w procesie kierownictwa i kontroli [Kotarbiński 2019, 103-105].

Racjonalnie opracowany plan działania przede wszystkim powinien uwzględniać podział na zadania cząstkowe lub etapy, które łącznie złożą się na osiągnięcie celu. Złożone zadania powinny zostać podzielone na proste, zgrupowane według kolejności ich wykonania oraz wykonawców (wydziały, sekcje, stanowiska pracy). Plan powinien wskazywać osoby odpowiedzialne za jego terminową i prawidłową realizację jako całości oraz jego poszczególnych odcinków. Należy też dokładnie określić dla każdego z działań cel tego działania, miejsce wykonania, środki pracy niezbędne do jego spełnienia (urządzenia, narzędzia), listę potrzebnych przedmiotów pracy (materiałów), przebieg tych działań oraz ich terminy rozpoczęcia oraz zakończenia lub czas wykonania. Wymaga określenia, kto będzie występować w roli kierującego (odpowiedzialnego), wykonawcy oraz kontrolującego [Słowiński 2008, 93].

Wszystkie prawne formy działania administracji publicznej wywołują skutki prawne. W ujęciu prakseologii planowanie jest pracą myślową, nie wywołuje bezpośrednich skutków. Skutki takie są dopiero wynikiem podejmowania zaplanowanych działań, jak chociażby wydawanie aktów normatywnych czy administracyjnych. Z punktu widzenia prakseologii wszystkie prawne formy działania administracji publicznej należałoby zakwalifikować jako działanie. Planowanie w sensie prakseologicznym może poprzedzać każdą prawną formę działania administracji publicznej. Może być sformalizowane lub niesformalizowane. Planowanie sformalizowane to czynność planowania, która przebiega według prawnie określonych reguł. Chodzi jednak o sformalizowanie procesu planowania, a nie procesu decyzyjnego, co ma miejsce w prawie każdym postępowaniu regulowanym przepisami prawa.

3. Planowanie przestrzenne a planowanie w ujęciu prakseologii

Planowanie przestrzenne nie jest planowaniem w ujęciu prakseologii, nie ma bowiem charakterystycznego powiązania planu z przyszłymi działaniami, które miałyby przypisane terminy realizacji oraz niezbędne środki. Decyduje o tym treść planów miejscowych oraz skutki prawne związane z ich wejściem w życie. Ostateczny obraz przyszłego, faktycznego

zagospodarowania przestrzennego pozostaje nieznany. Planowanie przestrzenne jest nie tyle planowaniem, co działaniem – wiążącym rozstrzygnięciem o prawnie dopuszczalnym sposobie zagospodarowania terenu.

Istotę publicznoprawnego planowania przestrzennego ukazuje art. 4 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wskazany przepis należy interpretować w kontekście art. 3 ust. 1 u.p.z.p., który przyznaje gminie samorządowej kompetencje do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Planowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy. W myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

W związku z powyższym miejscowy plan stanowi podstawowy instrument prawny gospodarki przestrzennej gminy⁵. Gmina posiada samodzielność w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów, czyli tzw. władztwo planistyczne. Obejmuje ono również wprowadzanie w uzasadnionych prawnie przypadkach ograniczeń, a nawet zakazów lokalizowania zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁶. Organy gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów⁷.

Należy przywołać art. 35 u.p.z.p., który ustanawia zasadę ochrony dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Gdy plan miejscowy zmienia przeznaczenie danego terenu, co do zasady można z niego korzystać w sposób dotychczasowy do czasu dokonania przez właściciela

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2024 r., sygn. IV SA/Po 206/24, Lex nr 3713476.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 maja 2024 r., sygn. IV SA/Po 268/24, Lex nr 3726190.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Wr 614/23, Lex nr 3711501.

zmiany zagospodarowania⁸. Dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania zamierzenia inwestora do miejscowych uwarunkowań⁹. Nowe przeznaczenie nieruchomości musi być zgodne z postanowieniami planu. Dotychczasowe wykorzystywanie obejmuje też przebudowę lub remont istniejących budynków. W związku z tym dochodzi do warunkowego dopuszczenia wykorzystywania terenu w sposób dotychczasowy, mimo że jest on niezgodny z obowiązującym planem¹⁰.

Ta zasada jest jednak modyfikowana przez przepisy szczególne, które obligują do zgodności przedsięwzięcia z aktualnym planem kolejnych koncesji lub zezwoleń, w sytuacji gdy poprzednie wygasły¹¹. Plan miejscowy może jednak określić inne tymczasowe przeznaczenie terenu¹². Gminy ostrożnie korzystają z tego uprawnienia, gdyż wiąże się to z koniecznością wypłacania odszkodowań na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przepis przewiduje także możliwość żądania odszkodowania w razie uchwalenia planu dla terenu, który nie był dotychczas objęty planem miejscowym. Kompensacji podlega jednak tylko szkoda rzeczywista, a nie czysto hipoteczna czy zmierzająca do pokrycia utraconych korzyści¹³.

Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zasadniczo nie posiada cech planu w ujęciu prakseologii, nie należy do niego stosować wprost zaleceń dobrego planowania. Należy za to stosować prakseologiczne wskazania dotyczące sprawnego działania oraz urbanistyczne zalecenia odpowiedniego kształtowania przestrzeni. Faktyczne zagospodarowanie przestrzeni powinno odpowiadać potrzebom społecznym.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Ol 752/23, Lex nr 3648154.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1964/16, Lex nr 2320906.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 stycznia 2024 r., sygn. II SA/Gl 1552/23, Lex nr 3658396.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2021 r., sygn. III OSK 175/21, Lex nr 3192832; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II OSK 854/17, Lex nr 2645661.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. II OSK 2112/15, Lex nr 2339693.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. II CSKP 1657/22, OSNC 2024, nr 7-8, poz. 76.

Charakter prawny planu miejscowego sprawia, że nie wywiera on bezpośredniego wpływu na faktyczne zagospodarowanie przestrzenne. Wpływa na decyzje podejmowane przez właścicieli nieruchomości, określając prawnie dopuszczalne zagospodarowanie terenu. Nie obliuguje do poczynienia konkretnych inwestycji. Co więcej, skutki wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą być bardzo opóźnione w czasie ze względu na ochronę dotychczasowego zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie jest to adekwatny środek prawny do szybkiego rozwiązywania narastających problemów przestrzennych, takich jak kryzys mieszkaniowy. W tym zakresie najlepsze efekty przynoszą instytucje prawne, które łączą w sobie decydowanie o przeznaczeniu terenu oraz realizację inwestycji. Należy jednak zauważyć, że „przełamują” one ustalenia zawarte w planie miejscowym.

Jako przykład można wskazać decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która jest wydawana na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*¹⁴. Skutki prawne wydania decyzji są bardzo rozległe. Przede wszystkim na jej podstawie dochodzi do wywłaszczenia (art. 12 ust. 4). Decyzja, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, stanowi podstawę do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, objęcia nieruchomości w faktyczne posiadanie oraz do rozpoczęcia robót budowlanych (art. 17 ust. 3). W art. 31 wprowadzono zasadę zwiększonej trwałości przedmiotowej decyzji, co jest związane z ograniczeniami dotyczącymi możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. W myśl art. 11i w sprawach wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie mają zastosowania przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy też wskazać na zagrożenia związane z wydawaniem wskazanych wyżej decyzji administracyjnych. Niezwykle istotny jest fakt, że organy procesowe nie mogą badać racjonalności i celowości samej inwestycji czy też ingerować w przebieg drogi¹⁵. O tych kwestiach decyduje wyłącznie

¹⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 311.

¹⁵ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2022 r., sygn. II OSK 1242/21, Lex nr 3430011; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. II OSK 2159/21, Lex nr 3288638; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. II OSK 3149/20, Lex nr 3126604.

inwestor. Sam wniosek jest wiążący. Rolą organu jest jedynie sprawdzenie dokumentacji, jej kompletności i rzetelności oraz ustalenie, czy planowana inwestycja nie narusza przepisów prawa¹⁶. Inwestor nie ma nawet obowiązku przedstawiania alternatywnego przebiegu trasy¹⁷. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności może być usprawiedliwione chęcią poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnieniem transportu drogowego czy finansowaniem inwestycji z funduszy europejskich i koniecznością dotrzymania ustalonych terminów realizacji¹⁸. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę są zgodne z ustawą zasadniczą, proporcjonalne oraz realizują konstytucyjne wartości¹⁹.

Brak kontroli z punktu widzenia racjonalności i celowości sprawia, że immanentną cechą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest arbitralność. Wbrew pozorom, problem ten nie dotyczy wyłącznie decyzji wydawanych w trybie tzw. specustaw. Sąd administracyjny nie bada celowości i słuszności rozstrzygnięć planistycznych. Aspekty racjonalności i optymalności stanowią jedynie elementy testu proporcjonalności w kontekście wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności [Parchomiuk 2014, 28, 33]. Optymalne rozwiązania prawne w zakresie planowania przestrzennego powinny jednak zapewniać mechanizm kontroli merytorycznej słuszności rozstrzygnięć planistycznych.

Wnioski

Z prawem własności nieruchomości związana jest możliwość decydowania o jej zagospodarowaniu. Przekształcenie faktycznego zagospodarowania przestrzennego jest związane z podjęciem jakiegoś realnego działania (tzw. czynności naturalnych). Zakładając ogólny posłuch społeczny dla

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. II OSK 3334/17, Lex nr 2491686; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. II OSK 1824/19, Lex nr 3064717.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. II OSK 2159/21, Lex nr 3288638.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. II OSK 699/22, Lex nr 3365067.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2023 r., sygn. II OSK 2254/22, Lex nr 3503768.

norm prawnych, można powiedzieć, że przekształcenie istniejącego zagospodarowania terenu wymaga zarówno władztwa prawnego, jak i realnych działań, które wiążą się z nakładami finansowymi.

Prawo może stanowić bezpośrednie ograniczenia prawa własności nieruchomości. Może też modyfikować warunki społeczno-ekonomiczne w taki sposób, że wpłynie to na konkretną decyzję właściciela co do wykorzystania nieruchomości. Ograniczenie decydowania o przeznaczeniu nieruchomości ma wtedy charakter faktyczny, w zakresie możliwości lub opłacalności działania, a nie ściśle prawny.

W sytuacji gdy czynniki ekonomiczne sprzyjają niekorzystnym zjawiskom z zakresu zagospodarowania przestrzennego (np. rozlewaniu się miast, budownictwu na terenach zalewowych), najbardziej skuteczne będą zakazy administracyjne. Odpadnie wtedy jeden z warunków koniecznych dla realizacji inwestycji. Najlepsze będzie więc bezpośrednie ograniczenie prawa własności nieruchomości poprzez planowanie przestrzenne.

Teoretycznie, można byłoby usunąć pozytywne czynniki ekonomiczne (np. poprzez znaczący wzrost cen energii czy materiałów budowlanych związany z opodatkowaniem). Tego rodzaju oddziaływania mają jednak konsekwencje dla ograniczenia przekształceń przestrzeni na całym terytorium państwa i we wszystkich sferach budownictwa, a nie tylko w tych społecznie niepożądanych. Takie rozwiązania należałoby ocenić jako społecznie szkodliwe i niemoralne.

Inaczej sytuacja przedstawia się, gdy pożądane jest, aby wspierać konkretne przekształcenia zagospodarowania terenu, niejako wbrew panującym trendom, które wynikają z czynników społeczno-ekonomicznych. Jeżeli spełniony jest jeden z warunków koniecznych, a więc pożądana inwestycja byłaby zgodna z prawem, co oznacza również zgodność z planem miejscowym, nie ma już przestrzeni na dodatkowe oddziaływanie norm planowania przestrzennego. Należy więc oddziaływać na czynniki ekonomiczne, które wpłyną na podjęcie przez właściciela decyzji o realizacji konkretnej inwestycji.

Problem braku woli właściciela na realizację inwestycji można rozwiązać poprzez zastosowanie wywłaszczenia na cele publiczne. W tym wypadku dochodzi do najdalej idącej ingerencji w prawo własności nieruchomości. Wywłaszczenie na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem nie niesie

poważnych szkód społecznych. Istotne jest jednak właściwe określenie celu publicznego i korzyść społeczna pozostająca w odpowiedniej proporcji do metody ingerencji w prawa jednostki. W tym trybie jest realizowanych wiele inwestycji publicznych.

Kłeska publicznych programów pomocowych prowadzi do wniosku, że adekwatnym rozwiązaniem kryzysu mieszkaniowego jest szeroki program publicznego budownictwa mieszkaniowego na wzór wielkich projektów infrastrukturalnych. Wybudowane mieszkania należy udostępniać na preferencyjnych warunkach ludziom wykluczonym przestrzennie.

PIŚMIENNICTWO

- Chauvin, Tatiana, Tomasz Stawecki, i Piotr Winczorek. 2021. *Wstęp to prawoznawstwa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czepita, Stanisław. 2017. „O pojęciu czynności konwencjonalnej i jej odmianach.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79 (1):85-102. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.1.7>
- Gajewski, Sebastian. 2017. *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gorzym-Wilkowski, Waldemar. 1999. „Gospodarka przestrzenna gminy.” W Waldemar Gorzym-Wilkowski, Andrzej Miszczuk, Magdalena Miszczuk, i in., *Zarys ekonomiki gminy*, 169-218. Lublin: Norbertinum.
- Gudowski, Maciej. 2008. *Nieważność czynności prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hostelet, Georges. 1932. „Aperçu sur les positions des problèmes de l'action.” *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger* 113:245-79.
- Kosikowski, Cezary. 2005. *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kotarbiński, Tadeusz. 2019. *Traktat o dobrej robocie*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krzyżanowski, Leszek. 2005. *Podstawy nauki zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kulesza, Michał, i Dawid Sześciło. 2013. *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Kuta, Tadeusz. 1999. „Prawo administracyjne i nauka administracji. Nauka administracji i znaczenie w niej planowania.” W *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia*

- urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego, red. Zbigniew Janku, Marek Szewczyk, Michał Waligórski, i. in., 175-82. Poznań: TERRA.
- Lechowska, Ewa. 2022. *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką*. Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Leoński, Zbigniew, Marek Szewczyk, i Maciej Kruś. 2019. *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lipowicz, Irena. 2020. „Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82 (4):49-63. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.5>
- Mantey, Dorota. 2012. „W labiryncie planowania.” *Samorząd Terytorialny* 3:18-27.
- Markowski, Tadeusz, i Maciej J. Nowak. 2023. „Strategiczne planowanie przestrzenne w międzynarodowej dyskusji.” W *Strategiczne planowanie przestrzenne a sfera regulacyjna planów*, red. Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Małgorzata Błaszke, Tadeusz Markowski, i. in., 13-23. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Ochendowski, Eugeniusz. 1996. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Parchomiuk, Jerzy. 2014. „Nadużycie władztwa planistycznego gminy.” *Samorząd Terytorialny* 4:22-37.
- Rabska, Teresa. 2001. „Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych.” W *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Piotr Dobosz, Dorota Dąbek, i in., 601-12. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Słowiński, Bronisław. 2008. *Podstawy sprawnego działania*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Starościek, Jerzy. 1978a. „Prawne formy i metody działania administracji.” W *System Prawa Administracyjnego*. T. 3, red. Teresa Rabska, i Janusz Łętowski, 39-129. Wrocław: Ossolineum.
- Starościek, Jerzy. 1978b. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Stefaniuk, Marek. 2009. *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Strahl, Danuta. 1990. *Metody programowania rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Strzyczkowski, Kazimierz. 1992. *Rola współczesnej administracji (zagadnienia ogólne)*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Strzyczkowski, Kazimierz. 2000. „Planowanie w kapitalizmie.” W *Wielka encyklopedia prawa*, red. Eugeniusz Smoktunowicz, 639. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Strzyczkowski, Kazimierz. 2000. „Planowanie w socjalizmie.” W *Wielka encyklopedia prawa*, red. Eugeniusz Smoktunowicz, 639-40. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Sulek, Mirosław. 2002. „O ludzkim działaniu ze stanowiska nowej prakseologii.” *Prakseologia* 163-164:37-63.
- Wierzbowski, Marek, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda, i in. 2019. „Prawne formy działania administracji. Wprowadzenie.” W *Prawo administracyjne*, red. Jacek Jagielski, i Marek Wierzbowski, 301-304. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Właźlak, Katarzyna. 2015. *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.