

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Prawa i Administracji

Mirosław Jerzy Sadowski

ROZPRAWA DOKTORSKA

WYBRANE ZASADY PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI NA TLE
ZAŁOŻEŃ TEORETYCZNOPRAWNYCH

Praca doktorska
przygotowana pod kierunkiem prof. dr hab. Marka Szewczyka
przy cennym wsparciu śp. prof. UAM dr hab. Krystiana M. Ziemskiego,
w Zakładzie Prawa Administracyjnego
i Nauki o Administracji

Poznań 2024

SPIS TREŚCI

Wykaz ważniejszych skrótów	5
WSTĘP.....	10
AKTUALNY STAN BADAŃ	20
CZEŚĆ TEORETYCZNA	29
ROZDZIAŁ I. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA W BADANIACH NAD ZASADAMI PRAWA	29
I.1. Uwagi ogólne.....	29
I.2. Zasady prawa jako normy prawne w polskiej nauce prawa	31
I.3. Wpływ zagranicznych koncepcji zasad prawa w polskiej nauce prawa.....	46
I.4. Wartość zasadnicza jako cecha wyróżniająca zasady prawa.....	52
I.5. Związki zasad prawa z wartościami zasadniczymi	69
I.6. Problematyka i metodologia badań	77
I.7. Wnioski.....	80
ROZDZIAŁ II. ŹRÓDŁA ZASAD PRAWA	88
II.1. Uwagi ogólne.....	88
II.2. Źródła norm prawnych	89
II.3. Reguły egzegezy wartości zasadniczych.....	102
II.4. Wnioski.....	114
CZEŚĆ DOGMATYCZNA	119
ROZDZIAŁ III. WYODRĘBNIENIE I PODZIAŁY ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI	119
III.1. Uwagi ogólne.....	119
III.2. Ujednolicenie katalogów zasad prawa zagospodarowania przestrzeni	120
III.3. Kryteria wyodrębnienia zasad prawa zagospodarowania przestrzeni a wartości....	128
III.4. Kryteria podziałów zasad prawa zagospodarowania przestrzeni a wartości.....	138
III.5. Wyodrębnienie i podziały wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni	142

III.6. Zakresy zastosowania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni wynikające z ich podziałów	173
III.7. Wnioski.....	178
ROZDZIAŁ IV. ANALIZA DOTYCHCZASOWEJ WYKŁADNI WARTOŚCI W WYBRANYCH ZASADACH PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI...	186
IV.1. Uwagi ogólne.....	186
IV.2. Porównanie reguł wykładni w szczegółowej nauce prawa z regułami egzegezy wartości zasadniczych	186
IV.3. Wnioski.....	213
ROZDZIAŁ V. UZUPEŁNIENIE WYKŁADNI WARTOŚCI W WYBRANYCH ZASADACH PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI.....	218
V.1. Uwagi ogólne.....	218
V.2. Zasada ładu przestrzennego	218
V.3. Zasada dobrego sąsiedztwa	244
V.4. Zasada wolności zagospodarowania terenu.....	256
V.5. Wnioski.....	275
ROZDZIAŁ VI. REALIZACJA WYBRANYCH ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI	278
VI.1. Uwagi ogólne.....	278
VI.2. Przykłady realizacji zasady ładu przestrzennego	279
VI.3. Przykłady realizacji zasady dobrego sąsiedztwa	291
VI.4. Przykłady realizacji zasady wolności zagospodarowania terenu	310
VI.5. Wnioski.....	322
ZAKOŃCZENIE.....	326
BIBLIOGRAFIA.....	338
WYKAZ ORZECZNICTWA	354
WYKAZY TABEL, FOTOGRAFII, MAP I RYCIN	364

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Akty prawne:

Karta Lipska – Karta Lipska na temat zrównoważonych miast europejskich przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. miejskich w dniach 24 – 25 maja 2007 r.

KC – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2023.1610 t.j. ze zm.).

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.2023.1285 ze zm.).

KPM 2030 - Krajowa Polityka Miejska 2030 przyjęta uchwałą nr 136 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 746).

KPZK 2030 - koncepcja przyjęta uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).

Nowa Karta Lipska – Nowa Karta Lipska przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. miejskich w dniu 30 listopada 2020 r.

Nowelizacja u.p.z.p. – ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2023.1688).

p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U.2023.633 t.j. ze zm.).

p.g.k. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2023.1752 t.j. ze zm.).

Pakt Amsterdamski – Polityka Miejska Unii Europejskiej „Pakt Amsterdamski” przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów państw członkowskich UE ds. miejskich w dniu 30 Maja 2016 r.

PKOB – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz.U.1999.112.1316 ze zm.).

PKWiU – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz.U.2015.1676 ze zm.).

POŚ – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2024.54 t.j.).

Pr. Bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.2023.682 t.j. ze zm.).

Pr. Energ. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U.2024.266 t.j.).

Pr. Wod. – ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U.2023.1478 t.j. ze zm.).

Prawo atomowe – ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U.2023.1173 t.j. ze zm.).

Prawo o ruchu drogowym – ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.2023.1047 t.j. ze zm.).

r.s.u.w. - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2003.164.1588 ze zm.)

r.z.m.p.z.p. – Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.2021.2404 ze zm.).

Rezolucja PE z 21 lutego 2008 r. - Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie dalszych działań dotyczących agendy terytorialnej i karty lipskiej — europejski program działania na rzecz rozwoju przestrzennego i spójności terytorialnej (2007/2190(INI)) (2009/C 184 E/15).

specustawa drogowa – ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U.2024.311 t.j.).

u.d.p. – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.2024.320 t.j.).

u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2023.344 t.j. ze zm.).

u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U.2023.1356 t.j. ze zm.).

u.o. – ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U.2023.1587 t.j. ze zm.).

u.o.d.k. – ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U.2024.87 t.j.).

u.o.g.r.l. - ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U.2024.82 t.j.).

u.o.m. – ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U.2023.960 t.j. ze zm.).

u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U.2023.1336 t.j. ze zm.).

u.o.p.l. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2022.172 t.j. ze zm.).

u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U.2022.840 t.j. ze zm.).

u.p.r. – ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2024.324 t.j.).

u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U.2023.901 t.j. ze zm.).

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2023.977 t.j. ze zm.).

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 t.j. ze zm.).

u.s.w.g. – ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U.2023.1197 t.j.)

u.t.k. – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U.2023.1786 t.j. ze zm.).

u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U.2023.1094 t.j. ze zm.).

u.w.l. – ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U.2021.1048 t.j.).

u.z.p. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.1999.15.139 t.j. ze zm.).

u.z.z.w. – ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U.2023.537 t.j. ze zm.).

Warunki Techniczne Budynków – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U.2022.1225 t.j.).

Warunki Techniczne Dróg Publicznych - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U.2022.1518).

Zasady Techniki Prawodawczej – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U.2016.283 t.j.).

Sądy i trybunały oraz inne podmioty:

NIK – Najwyższa Izba Kontroli.

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny.

SA – Sąd Apelacyjny.

SN – Sąd Najwyższy.

TK – Trybunał Konstytucyjny.

UE – Unia Europejska.

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny.

BNP Paribas Real Estate - BNP Paribas Real Estate Poland spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie.

Colliers - Colliers Poland sp. z o.o.

TUP – Towarzystwo Urbanistów Polskich.

ULI – Urban Land Institute.

Czasopisma i opracowania:

Biuletyn KPZK PAN – Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Państwowej Akademii Nauk.

OMT – Organizacja Metody Technika.

PiP – Państwo i Prawo.

PPP – Przegląd Prawa Publicznego.

RPWiS - Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny.

ST – Samorząd Terytorialny.

Studia BAS – Studia Biura Analiz Sejmowych.

ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego.

WSTĘP

Niniejsza rozprawa doktorska stanowi teoretyczną i dogmatyczną analizę zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Jej przekrojowy charakter wynika stąd, że w świetle aktualnego stanu badań, instrumenty, za pomocą których dogmatycy ustalają, jakie obowiązują normy zasadnicze prawa zagospodarowania przestrzeni, mogą zostać rozwinięte i udoskonalone na podstawie współczesnego dorobku teorii prawa. Mimo większościowej zgody co do tego, że zasady prawa stanowią szczególne normy prawne, brakuje podstawowego konsensu dotyczącego ich charakterystycznych cech. Skoro cechy te jako kryteria kwalifikacji norm jako zasad prawa nie są powszechnie i jednolicie akceptowane, katalogi zasad prawa zagospodarowania przestrzeni formułowane w doktrynie prawniczej są narażone na nieprzewidywalną zmienność i zróżnicowanie. Skutki te widać w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni z wyjątkiem zbieżnego u wielu autorów zbioru zasad odtwarzanych z u.p.z.p., co można wytłumaczyć wyraźnym katalogiem istotnych dla prawodawcy wartości zawartym w art. 1 tej ustawy. Tym samym katalog ten przedstawia się jako obiecujące pole do weryfikacji poglądów z zakresu teorii prawa na temat wspólnych cech zasad prawa.

Zgoda co do kwalifikacji zasad jako norm prawnych i ich jednolity katalog na gruncie u.p.z.p. nie rozwiązuje podstawowego problemu nieformułowania ich w postaci normatywnej. Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni najczęściej nie są w doktrynie prawniczej formułowane za pomocą elementów normy prawnej: zakresu zastosowania (hipotezy) i zakresu normowania (dyspozycji). Pierwszy element ogranicza się zazwyczaj do intuicyjnego stwierdzenia, że zasady stosuje się do planowania i zagospodarowania przestrzeni bez prób wyostrenia tych okoliczności. Drugi element - zakres normowania - przeważnie nie wskazuje nakazanego postępowania, lecz wymóg uwzględniania przedmiotu oznaczonego abstrakcyjną nazwą zjawiska niematerialnego, o którym nie wiadomo, jak je przełożyć na rzeczywiste skutki realizacji normy prawnej.

Powyższa sytuacja rodzi wrażenie niejednokrotnie arbitralnego czy wręcz przypadkowego posługiwania się zasadami w praktyce prawniczej. Chociaż orzecznictwo podejmuje próby rozwiązania trudnych przypadków za pomocą zasad, to nieraz czyni to w sposób dający najszybsze rozwiązanie sprawy (np. przywołując zasadę wolności zabudowy jako argument za rozstrzygnięciem wszelkich wątpliwości interpretacyjnych na korzyść inwestora¹).

¹ Jak przyjął NSA: „mając na względzie systemowe i funkcjonalne reguły wykładni, które każą rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności

Problemy ze stosowaniem zasad prawa uznaję za wtórne wobec ich pierwotnej pojęciowej (teoretycznej) i treściowej (dogmatycznej) niejasności. W konsekwencji rozważania prowadzone w niniejszej rozprawie podzieliłem na część teoretyczną i dogmatyczną. U źródeł zarysowanych problemów w dogmatyce i praktyce prawniczej leżą zagadnienia teoretyczne poddane analizie w pierwszej części rozprawy. Teoria prawa powinna dać przedstawicielom szczegółowej nauki prawa zagospodarowania przestrzeni instrumenty do poprawy i rozwinięcia aktualnego stanu badań, ponieważ pojęcie „zasady prawa” ma charakter ogólny dla systemu prawnego. Z tego założenia wynika cel główny niniejszych badań, jakim jest wybór teoretyczno-prawnej koncepcji zasad prawa najbardziej przydatnej dla dogmatyki prawniczej, umożliwiającej przeprowadzenie wystarczająco jednoznacznej i metodologicznie weryfikowalnej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Przedstawiony cel prowadzi do drugiej części niniejszej pracy o charakterze dogmatycznym, poświęconej systematyzacji i wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni odpowiadającej ich koncepcji teoretycznej.

Przyjęty główny cel odwołuje się do tendencji w szczegółowych naukach prawnych, w których coraz częściej polega się na ustaleniach ogólnoteoretycznych dotyczących zasad prawa, rezygnując z proponowania własnych teorii szczegółowych w tym zakresie². Taka postawa u badaczy prawa administracyjnego wynika niejednokrotnie ze świadomego stanowiska metodologicznego³. Oczywiście staje się, że bez potwierdzenia od strony teoretycznej cech zasad prawa i związanej z nimi koncepcji źródeł prawa, dogmatyk ma ograniczone pole w zakresie egzegezy zasad danej dziedziny prawa, a praktycy i organy administracyjne oraz wymiaru sprawiedliwości nie mogą z nich w określony i konsekwentny sposób korzystać.

zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy” (wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, Legalis). Podobnie nakaz rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść inwestora wyraża stwierdzenie, że „z zasady tej [wolności zabudowy] należy wyprowadzić tezę, iż obowiązki publicznoprawne (...) mogą być nałożone tylko wtedy, gdy wprost wynika to z przepisu tej ustawy [Pr. Bud.]” (wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07, Legalis). Zob. Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 994/11, Legalis.

² Administratywiści coraz częściej odsyłają do dorobku teorii prawa w zakresie zasad prawa, co potwierdzają badacze prawa administracyjnego w stwierdzeniach, które można traktować jako blankietowe odesłanie do ustaleń teoretycznoprawnych. M. Stahl wskazała, że „pojęcie zasad ogólnych prawa administracyjnego nie odbiega w istotny sposób od rozumienia zasad w teorii prawa i w innych gałęziach prawa” (M. Stahl, *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 26). E. Komierzyńska – Orlińska przyznała, że „w zakresie koncepcji zasad prawa jako modelowe często wskazuje się na poglądy doktryny teorii prawa, a rozumienie pojęcia zasad prawa przez doktrynę prawa administracyjnego zasadniczo nie odbiega od jego pojmowania przez teoretyków prawa” (E. Komierzyńska – Orlińska, *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 26, s. 45).

³ K. Ziemiński, *Weryfikacja zasad prawa administracyjnego* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 110.

Na podstawie aktualnego stanu badań przedstawionego w dalszej części rozprawy, wyznaczyłem cele szczegółowe niniejszej pracy:

- pierwszym celem jest określenie koncepcji teoretycznej zasad prawa, która pozwoli odtwarzać i formułować je w postaci norm prawnych;
- drugim celem jest uporządkowanie poglądów teoretycznych o źródłach zasad prawa;
- trzecim celem jest doprecyzowanie kryteriów wyodrębnienia i wewnętrznych podziałów zasad prawa zagospodarowania przestrzeni oraz weryfikacja, jaką rolę kwalifikacja na podstawie tych kryteriów odgrywa w wykładni zasad prawa;
- czwartym celem, po uprzednim ograniczeniu pola badawczego do jednej z wydzielonych kategorii zasad prawa zagospodarowania przestrzeni, jest rekonstrukcja dotychczasowej wykładni norm zasadniczych w doktrynie prawniczej;
- piątym celem jest uzupełnienie wykładni wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni przy użyciu ustalonych wcześniej źródeł zasad prawa, w tych przypadkach, w których dotychczasowa wykładnia doktrynalna nie pozwoliła odtworzyć ich w sposób wystarczająco jednoznaczny zgodnie z teoretyczną koncepcją;
- szóstym celem jest weryfikacja, w jaki sposób spełnienie wcześniejszych celów wpływa na realizację wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

Z głównym celem rozprawy wiąże się teza główna, zgodnie z którą wartość prawna jest elementem zasady prawa, który determinuje jej koncepcję w teorii prawa, wykładnię w dogmatyce i realizację w praktyce prawniczej. Przez wartość prawną rozumie się zjawisko szczególnie aprobowane, o wyższej aksjologicznej doniosłości, wyrażone w przepisach prawnych. Jeżeli zasady prawa są w pewien sposób bardziej związane z wartościami niż inne zjawiska prawne, to reguły formułowania zasad prawa muszą służyć ustalaniu tego, jakie treści wchodzą w zakres wartości i do jakich sprowadzają się nakazanych czynów. Intersubiektywna komunikowalność i weryfikowalność wartości prawnych warunkuje jednolite i kontrolowalne odtwarzanie i realizowanie zasad prawa.

Aby wykazać tezę główną postawiłem szereg tez szczegółowych wraz z hipotezami pomocniczymi, które będą podlegały dowodzeniu w poszczególnych rozdziałach niniejszej pracy:

Teza 1: Pojęcie „zasady prawa” oznacza nakaz oceniania innych zjawisk, takich jak normy prawne, ze względu na kryterium, którym jest szczególnie aprobowana wartość.

Zasady prawa stanowią szczególny rodzaj norm prawnych, dzieląc ich podstawową charakterystykę, odznaczając się pewnymi właściwościami. Mają cechy konstytutywne norm prawnych: zakres normowania (dyspozycję wyrażającą nakaz postępowania) oraz zakres zastosowania (adresata nakazu i okoliczności postępowania). Wyróżniają się tym, że ich zakres normowania zawiera pojęcie szczególnie aprobowanej, tj. zasadniczej, wartości prawnej, która oznacza ważniejsze z pewnych powodów kryterium oceniania (aprobowania) innych zjawisk, w tym innych norm prawnych.

Wartość wyróżnia zasady prawa spośród norm prawnych poprzez intelektualny charakter nakazanego postępowania, które nie wywołuje bezpośredniego rezultatu w rzeczywistości. Rezultat taki powstaje w połączeniu z ocenianym zjawiskiem, którym może być nakazane w innych normach psychofizyczne lub konwencjonalne postępowanie albo skutek faktyczny nakazany do osiągnięcia. Tym sposobem jedną z podstawowych funkcji zasad prawa jest dostarczanie uzasadnienia dla aprobaty czynów nakazanych w innych normach, co sprowadza się do aksjologicznego uzasadniania ich obowiązywania.

Zasady prawa nakazują oceniać zjawiska, w szczególności normy prawne, dające się poddać ocenie względem wyrażonych w nich wartości prawnych. Takie zjawiska są zawarte w zakresie zastosowania zasad prawa. W ten sposób wartość niejako sama wyznacza zakres zastosowania zasady, ponieważ znaczenie indywidualnie oznaczonej wartości determinuje rodzaj zjawisk, w tym norm, które mogą być względem niej oceniane. Zakres ten może podlegać jednak dalszym modyfikacjom w przepisach prawnych.

Teza 2: Zasady prawa odtwarza się w drodze wykładni norm prawnych, dostosowanej do wyróżniających je wartości.

Z jednej strony zasady prawa jako normy prawne odtwarza się według reguł zgodnych z ogólnoteoretyczną koncepcją źródeł prawa. Z drugiej strony zasadnicze wartości prawne, wyróżniające zasady prawa, wymagają częściowo odmiennych reguł egzegezy niż dotychczas zebrane w koncepcjach wykładni. Reguły te zyskują rangę podstawowych w porządku wykładni, ponieważ pozwalają zidentyfikować i odróżnić szczególnie aprobowane treści norm zasadniczych od mniej doniosłych treści norm zwykłych. Mają charakter funkcjonalny i systemowy, ponieważ opierają się na pozaprawnych źródłach informacji, które są niezbędne do odtwarzania znaczeń wartości prawnych, oraz na zgodności z wartościami nadrzędnymi (którą to zgodność weryfikuje się poprzez teoretycznoprawne pojęcie relatywizacji).

Teza 3: Wyodrębnienie i podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na podstawie wyrażonych w nich wartości wskazują ich zakresy zastosowania.

Jedną ze szczególnych reguł wykładni wartości prawnych odgrywa rolę w ustalaniu zakresu zastosowania zasady prawa i wiąże się z podziałami norm zasadniczych. Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni można wyodrębnić ze względu na przedmiot regulacji, czyli zagospodarowanie przestrzeni, do którego w określony sposób odnoszą się wyrażone w tych normach wartości. W analogiczny sposób można podzielić zasady omawianej dziedziny prawa według części spraw zagospodarowania przestrzeni uregulowanych w odrębnych ustawach. Na te podziały nakłada się typologia zasad prawa materialnego, ustrojowego lub procesowego, w zależności od tego, do którego z tych działów triady prawa administracyjnego odnoszą się wartości wyrażone w zasadach. O przyporządkowaniu zasady prawa zagospodarowania przestrzeni do jednego z wymienionych zbiorów decyduje tzw. merytoryczna zawartość wartości wyrażonej w zasadzie, czyli przedmiot, do którego odnosi się dana wartość.

Wskazane podziały nie mają tylko funkcji systematyzującej, lecz pełnią też rolę w praktyce prawniczej. Po pierwsze, kwalifikacja zasady względem części spraw zagospodarowania przestrzeni naprowadza na ustawę właściwą dla tych spraw, w której znajdują się przepisy podstawowe dla odtworzenia zasady. Po drugie, podziały zasad wskazują normy dające się oceniać względem wyrażonych w nich wartości. W ten sposób można wyróżnić zasady, które stosuje się do wszystkich norm dziedziny prawa albo do ich wybranej części. Jeżeli wartość wyrażona w zasadzie wiąże się szczegółowo np. ze sprawami zagospodarowania gruntów rolnych, to ocenie względem niej podlegają normy regulujące ten sam zakres spraw. W ten sposób kwalifikacja zasady ze względu na przedmiot i źródło normodawcze wyrażonej w niej wartości określa jej zakres zastosowania, który może podlegać dodatkowej modyfikacji w przepisach prawnych.

Teza 4: Niepełna wykładnia wartości stanowi przeszkodę w odtworzeniu systemu zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

Przechodząc do wykładni zakresu normowania zasad prawa, doktryna prawa zagospodarowania przestrzeni nie ujawnia stosowania szczególnych reguł wykładni wartości prawnych wypracowanych w ogólnej teorii prawa. Rekonstrukcja dotychczasowej wykładni w szczegółowej nauce prawa wskazuje, że jej przedstawiciele używali części tych reguł, ale w stopniu niewystarczającym do odtworzenia w przybliżeniu jednoznacznych zasad prawa powiązanych systemowo. Praktyka ta dała obiecujące rezultaty dla odtworzenia zasad prawa ustrojowego i procesowego, ale okazała się niewystarczająca w przypadku zasad materialnego prawa

zagospodarowania przestrzeni. W tej sytuacji zasady materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni rodzą ryzyko ich stosowania w sposób nieodpowiadający standardom demokratycznego państwa prawa, w tym ochrony praw jednostek przed dowolnym działaniem administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości.

Teza 5: Odtworzenie wartości wyrażonych w wybranych zasadach materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni opiera się na szczególnej wykładni funkcjonalnej i systemowej.

Odpowiedzią na poprzednią tezę jest poddanie wybranych zasad materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni uzupełniającej szczególnie wykładni funkcjonalnej i systemowej. W odtwarzaniu zasad prawa językowe reguły wykładni służą do wstępnego i nieprzesądającego zarysowania elementów normy zasadniczej, w tym znaczenia wartości prawnej. W procesie wykładni konieczne jest odwołanie do wiedzy urbanistycznej i do wypowiedzi grup społecznych i ośrodków kształtowania ocen o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z założeniem teoretycznym, że znaczenie wartości ustala się na podstawie kontekstu wiedzy merytorycznej i kontekstu aksjologicznego. W ten sposób wykładnia funkcjonalna wysuwa się na pierwszy plan i wyprzedza wykładnię systemową. Rezultaty uzyskane w wyniku wykładni funkcjonalnej podlegają doprecyzowaniu w wykładni systemowej.

Reguły wykładni funkcjonalnej i systemowej zasad prawa wychodzą poza semantyczne poszukiwania znaczenia wartości prawnych ku ustaleniu ich sensu w kontekście wypowiedzi oceniających, szczególnie aprobujących określone zjawiska. Wypowiedzi te nie są subiektywne, ponieważ reguły wykładni zasad prawa wiążą je z doktrynami społeczno – politycznymi, czyli grupami społecznymi mającymi określony i dostateczny autorytet lub posłuch, a także ośrodkami kształtowania akceptowanych społecznie ocen, które to grupy i ośrodki obiektywizują wypowiedzi oceniające i przybliżają je do standardu intersubiektywnie weryfikowalnych.

Teza 6: Uzupełnienie wykładni wartości wyrażonych w wybranych zasadach materialnego prawa zagospodarowania zwiększa efektywność ich realizacji.

Uzyskanie w przybliżeniu jednoznacznej treści wybranych zasad materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni pozwala w bardziej uzasadniony i weryfikowalny sposób sprawdzać, jakiej treści normy zwykle są zgodne z zasadniczymi wartościami prawnymi. Co więcej, sformułowanie zasad prawa według koncepcji teoretycznej jako nakazów oceniania innych norm względem wartości determinuje proces realizacji zasad. Polega on na wybraniu aprobowanego wariantu normy zwykłej, który spełnia względem wartości wyrażonej w zasadzie tzw.

relatywizację. Spełnienie relatywizacji jest według założeń teoretycznych uzasadnione intelektualnie za pomocą związków pojęciowych (logicznych) lub przyczynowo – skutkowych, ewentualnie za pomocą podobieństwa cech definicyjnych czy empirycznych relacji ilościowych.

Zakres problemów badawczych oraz przedstawione tezy zdeterminowały układ wywodu prowadzonego w rozprawie, która dzieli się na dwie części i sześć rozdziałów.

Realizacja celów pracy i wykazanie powyższych tez wymagała osadzenia pojęcia „zasady prawa” w siatce pojęciowej ukształtowanej w nauce prawa. Z tego względu w pierwszym rozdziale pracy przeprowadziłem analizę historycznego pojęcia zasad prawa w polskim prawoznawstwie z uwzględnieniem zagranicznych wpływów koncepcji przede wszystkim R. Dworckina i R. Alexy’ego. Wskazałem odrębności zachodzące między różnymi historycznymi znaczeniami tego pojęcia, wyróżniając wśród nich to, uznawane przez teoretyków prawa (zarówno w ramach ogólnej teorii prawa, jak i nauki prawa administracyjnego) za dominujące i podstawowe. Dodatkowo, kierując się metodą analizy konektywnej⁴, zanalizowałem i scharakteryzowałem kluczowe dla dalszej analizy pojęcia związane z zasadami, które są przedmiotem niniejszej pracy, takie jak: „system prawny”, „norma prawna” oraz „prawo zagospodarowania przestrzeni”.

Kluczową częścią pierwszego rozdziału była aktualizacja zintegrowanej historycznej koncepcji zasad prawa w świetle współczesnej polskiej teorii prawa i nauki prawa administracyjnego. Najpierw ustaliłem, jakich upatruje się obecnie relacji między zasadami prawa a innymi rodzajami norm prawnych, aby potwierdzić, że normy zasadnicze odznaczają się szczególnym związkiem z wartościami zasadniczymi. Następnie określiłem, jakie jest aktualnie dominujące znaczenie wartości zasadniczej. Ten etap wymagał prześledzenia, w jaki sposób nawarstwiały się analizy z zakresu aksjologii w polskim prawoznawstwie od czasów powojennych do współczesnych. Na tej podstawie ustaliłem, na czym polegają dyskutowane obecnie w nauce prawa szczególne związki norm z wartościami prawnymi, których rezultatem są zasady prawa. Na końcu rozważania prowadzone w pierwszym rozdziale pozwoliły określić problematykę i metodologię pracy w zakresie badań nad zasadami prawa zagospodarowania przestrzeni.

W rozdziale drugim podjąłem się uporządkowania poglądów teoretycznych o źródłach zasad prawa jako szczególnych norm prawnych. Konieczne było podzielenie tej części rozprawy na

⁴ Wg Tomasza Barankiewicza jest to rodzaj analizy językowej, „który opiera się na poszukiwaniu i wskazywaniu na powiązania znaczeniowe pojęć oraz budowaniu tzw. siatki pojęciowej określonego zagadnienia, dającej szersze rozumienie badanej rzeczywistości (...)” (T. Barankiewicz [w:] H. Izdebski (red.), A. Łazarska (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022, s. 108).

potwierdzenie źródeł norm prawnych, zważywszy na to, że część z nich jest przedmiotem dyskusji w nauce prawa administracyjnego. W drugiej kolejności poddałem analizie takie reguły egzegezy, które w ogólnej teorii prawa i teorii prawa administracyjnego odnosi się do zasad prawa, a dokładnie do wyrażonych w nich wartości. We wnioskach dokonałem syntezy reguł wykładni norm prawnych według koncepcji derywacyjnej, którą uznałem za najbardziej przydatną do niniejszych badań, z regułami wykładni wartości zasadniczych.

W rozdziale trzecim poddałem analizie, jaką rolę odgrywają wartości wyrażone w zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni dla ich wyodrębnienia spośród innych zasad prawa i dla ich wewnętrznych podziałów. W pierwszej kolejności ujednoliciłem katalogi tych zasad proponowane dotychczas w szczegółowej nauce prawa. Na tym tle doprecyzowałem wartości jako kryteria wyodrębnienia zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Dodatkowo uściśliłem dwa kolejne kryteria wydzielenia norm zasadniczych omawianej dziedziny prawa, tj.: przedmiot prawa zagospodarowania przestrzeni i ustawy podstawowe dla spraw zagospodarowania przestrzeni. Następnie określiłem kryteria wewnętrznych podziałów zasad prawa według: fragmentów przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, źródeł normodawczych oraz działań triady prawa administracyjnego. Powyższe kryteria zastosowałem do katalogu zasad prawa odtwarzanych w doktrynie prawniczej z u.p.z.p., dzięki czemu zweryfikowałem, do których dziedzin prawa przynależą oraz w jaki sposób dzielą się na subkategorie. W toku weryfikacji sformułowałem wyrażenia normokształtne analizowanych zasad, dostosowując aparat pojęciowy teorii prawa do dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni. W wyniku powyższych rozważań, zanalizowałem na końcu rozdziału, w jaki sposób wewnętrzne podziały zasad prawa przekładają się na ich zakresy zastosowania.

W czwartym rozdziale podjąłem analizę, jak dotychczas w szczegółowej nauce prawa przebiegała wykładnia wartości jako elementu zakresu normowania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Ograniczyłem analizę do tych wartości odtwarzanych z u.p.z.p., spełniających kryteria przynależności do omawianej dziedziny prawa według poprzedniego rozdziału. Analiza wykładni doktrynalnej polegała nie tyle na sprawozdawczym jej opisie, co na porównaniu procesu wykładni w szczegółowej nauce prawa zagospodarowania przestrzeni z regułami wykładni wartości prawnych zaproponowanymi w teorii prawa. W konsekwencji zrekonstruowałem dotychczasową wykładnię w ten sposób, że przyporządkowałem podejmowane czynności interpretacyjne i ich rezultaty do poszczególnych reguł wykładni przyjmowanych w teorii prawa.

Wnioski wynikające z czwartego rozdziału pozwoliły w piątym rozdziale uzupełnić wykładnię wybranych reprezentatywnych zasad materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni. W tym rozdziale zostały poddane uzupełniającej wykładni wartości związane z zasadami: ładu przestrzennego, dobrego sąsiedztwa i wolności zagospodarowania terenu, które nie osiągnęły dotychczas w wykładni doktrynalnej przybliżonej jednoznaczności. Uzupełnienie tej wykładni polegało na zastosowaniu w możliwie pełnym zakresie reguł przyjmowanych w teorii prawa. W ten sposób wychodząc od rezultatów wykładni językowej, każda wartość została poddana rozwiniętej wykładni funkcjonalnej opartej na wiedzy merytorycznej o tych wartościach i ich ocenach w doktrynach społeczno – politycznych. Na tej podstawie znaczenia wartości zostały poddane wykładni systemowej, co pozwoliło wybrać ich szczególnie aprobowane warianty.

W rozdziale szóstym sprawdziłem, czy uzupełnienie wykładni wybranych zasad prawa w poprzednim rozdziale wyostriżyło ich treść na potrzeby praktyki prawniczej. W tym celu konieczne było podjęcie prób wykładni niejednoznacznych dotychczas norm zwykłych, aby sprawdzić, czy zasady o uzupełnionej treści pozwalają wybrać ich aprobowane jednoznaczne warianty. Poprzez te próby zmierzałem do wykazania, że uzupełnienie wykładni wybranych zasad prawa pozwoli w bardziej niż dotychczas uzasadniony sposób kwalifikować możliwe warianty innych normy jako zgodne z wartościami. Przyjąłem jednocześnie założenie idealizujące, że w danym przypadku interpretacyjnym znajduje zastosowanie tylko jedna zasada. Przykładowej wykładni poddałem normy zwykłe prawa materialnego odpowiadające zakresom zastosowania wybranych wcześniej zasad: ładu przestrzennego, dobrego sąsiedztwa i wolności zagospodarowania terenu.

W świetle powyższego, chociaż bezpośrednim celem rozprawy nie było wypracowanie tez ogólnych dotyczących pojęcia „zasady prawa”, to w obecnym stanie nauki przedstawiciel szczegółowej nauki prawa musiał to zadanie wykonać, aby zapewnić analizom dogmatycznym teoretyczną podbudowę. Podbudowa ta może przedstawiać samodzielną wartość naukową obok przeprowadzonych na jej podstawie analiz i sformułowanych wniosków dogmatycznych, użytecznych dla szczegółowej nauki prawa i praktyki prawniczej.

Rozprawa uwzględnia stan prawny na dzień 1 marca 2024 r.

AKTUALNY STAN BADAŃ

Stan badań nad zasadami prawa w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni

Ostatnią próbę integracji i systematyzacji dorobku związanego z zasadami prawa podjęto w nauce prawa administracyjnego w 2018 r. Przedmiotem wydanej wówczas monografii pt. „Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo” zostały objęte zasady prawa jako pojęcie ogólne dla całej gałęzi prawa, jak i właściwe poszczególnym jej dziedzinom, w tym prawu zagospodarowania przestrzeni. Zbiorowy wysiłek podjęty w 2018 r. i otwarte w jego wyniku pola badawcze warto wykorzystać jako punkt wyjścia dla pogłębienia analizy zasad przywołanej dziedziny prawa administracyjnego. Taką intencję wyraziła M. Stahl, która stwierdziła, że „powtarzalność wielu podstawowych zasad w podręcznikowych katalogach oraz w niniejszej monografii może potwierdzać możliwość osiągnięcia pewnego konsensusu przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego w odniesieniu do tych zasad. Mógłby on służyć pogłębieniu refleksji nad zasadami prawa administracyjnego (...)”⁵. Sprawozdawcze uporządkowanie przez Z. Duniewską i E. Komierzyńską - Orlińską znaczeń zasad prawa przyjmowanych w ogólnej teorii prawa i w nauce prawa administracyjnego rozpoczyna dochodzenie do wspomnianego konsensusu od akceptacji i jednocześnie rozgraniczenia różnych sposobów rozumienia zasad prawa⁶.

W ramach powyższej publikacji K. Ziemiński zaproponował stadia systematyzacji i wyjaśnienia zasad w poszczególnych dziedzinach prawa administracyjnego⁷. Pierwsze stadium zmierza do doprecyzowania znaczenia pojęcia „zasady prawa” poprzez wybór koncepcji teoretycznej, która stoi za danym ich rozumieniem. Drugie stadium polega na identyfikacji kryteriów zasadniczości norm. W obu stadiach K. Ziemiński opowiedział się za koncepcją normatywną i zaproponował kryterium wartości, którym prawo powinno służyć, zastrzegając, że wymagają one zdefiniowania oraz usystematyzowania. Trzecie stadium sprowadza się do ograniczenia i pogłębienia badań w zakresie zasad jednej części triady prawa administracyjnego (prawa materialnego, ustrojowego lub procesowego) lub jednej jego dziedziny.

Powyższe kierunki udało się w monografii z 2018 r. zrealizować częściowo w odniesieniu do zasad prawa zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego i prawa gospodarki

⁵ M. Stahl, *Zasady... dz. cyt.*, s. 30 - 31.

⁶ Zob. Z. Duniewska, *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 32 - 44. Zob. E. Komierzyńska - Orlińska, *dz. cyt.*, s. 45 - 58.

⁷ K. Ziemiński, *Weryfikacja...dz. cyt.*, s. 103 - 111.

nieruchomościami (ujętych łącznie w jednym rozdziale). Poglądy poszczególnych autorów omawianej monografii dotyczące tych zasad prawa, uporządkowane według stadiów zaproponowanych przez K. Ziemskiego, przedstawia poniższa tabela.

Autor	Deklarowane znaczenie teoretyczne zasad prawa	Faktyczne (używane) znaczenie zasad prawa	Przyjęte źródła zasad prawa	Przyjęte (deklarowane lub domyślne) kryteria zasadniczości
M. Woźniak	<u>Dyrektywa</u> interpretacyjna, w której ujęta jest wartość	<u>Szczególnie doniosła norma</u> wyrażająca nakaz kierowania się wartościami w stanowieniu i stosowaniu prawa	Przepisy ogólne	Szczególny związek z wartościami
J. Jaworski	<u>Norma prawna</u> ukierunkowująca działanie organu administracyjnego	<u>Szczególnie doniosła norma</u> znajdującą zastosowanie w okolicznościach stanowienia prawa	Przepisy ogólne	Trwałość i kontynuacja zasady obowiązującej w poprzednim stanie prawnym
Ł. Stelmaszczyk	<u>Norma prawna</u>	<u>Konkretny wzorzec unormowania</u>	Przepisy prawne	Wspólny dla kilku ustaw wzorzec unormowania podobnego zakresu spraw
S. Pawłowski	<u>Dyrektywy</u> ogólne łączące prawo z etyką i moralnością działania administracji publicznej	<u>Dyrektywa</u> wykładni i stosowania prawa	Przepisy prawne, w szczególności Konstytucji RP	Rola porządkująca założenia ważnych grup przepisów lub ujednolicająca działania administracji publicznej
Ł. Kamiński	Brak	<u>Konkretny wzorzec unormowania</u>	Przepisy prawne	Konstytucyjne umocowanie, komparatystyka, kontynuacja zasady obowiązującej w poprzednim stanie prawnym
M. Kruś	<u>Nadrzędna norma prawa</u> lub <u>norma optymalizacyjna</u>		Przepisy prawne	Konstytucyjne umocowanie,

Autor	Deklarowane znaczenie teoretyczne zasad prawa	Faktyczne (używane) znaczenie zasad prawa	Przyjęte źródła zasad prawa	Przyjęte (deklarowane lub domyślne) kryteria zasadniczości
				komparatystyka, ogólność normy
E. Dziuban, M. Kotulski	<u>Nadrzędna norma prawa</u> lub <u>norma optymalizacyjna</u> lub <u>standard postępowania</u> (w znaczeniu <i>lex generalis</i>)		Przepisy prawne	Różne kryteria semiotyczne
A. Ostrowska	<u>Norma prawna</u>	Konkretny wzorzec unormowania, dyrektywa stosowania prawa, a także <i>lex generalis</i>	Przepisy prawne	Większy stopień ogólności, szeroki zakres normowania i zastosowania, zakodowanie we wstępnej części ustawy podstawowej

Tabela nr 1. Analiza poglądów na zasady prawa zagospodarowania przestrzeni w monografii pt. „Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo” – opracowanie własne.

Problemy w badaniach nad zasadami prawa w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni

Tabelę nr 1 można uznać za reprezentatywną dla dorobku nauki prawa zagospodarowania przestrzeni. Potwierdza niedostatki aktualnego stanu badań nad zasadami prawa widoczne w różnych opracowaniach. Pierwszym mankamentem jest ustalanie znaczenia zasad prawa w oparciu o poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego⁸ z pominięciem koncepcji ogólnoteoretycznych, które niejednokrotnie w bardziej uniwersalny i dokładny sposób systematyzują cechy zasad. Konsekwencją jest używanie niejednolitej aparatury pojęciowej do opisywania i analizowania zasad prawa, co potwierdzają przedstawiciele nauki prawa zagospodarowania przestrzeni, przyznając, że dochodzi do zamieszania, a nawet chaosu terminologicznego⁹.

⁸ Zob. M. Woźniak, *O potrzebie wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 340. J. Jaworski, *Zasada ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 351. S. Pawłowski, *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 380 – 381. Ł. Kamiński, *Konstytucyjna zasada ochrony własności a administracyjnoprawna ochrona obszarów uzdrowiskowych* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 392 i n.

⁹ Zob. E. Dziuban, M. Kotulski, *dz. cyt.*, s. 414 - 415.

Drugi problem polega na tym, że nawet jeżeli część autorów wyraźnie sięga do dorobku teorii prawa i stara się zachować spójność terminologiczną, to nie udaje się uzyskać jednoznacznego znaczenia zasad prawa. Źródłem tego deficytu mogą być niedostatki instrumentów dostępnych w ogólnej teorii prawa. Niektórzy przedstawiciele szczegółowej nauki prawa przyznają, że nie będą się podejmowali rozstrzygania narosłych na tym tle kontrowersji¹⁰ i szukają wyjścia z sytuacji w operowaniu paroma koncepcjami, np. klasyczną polską koncepcją zasady jako nadrzędnej normy prawej i koncepcją R. Alexy’ego jako normy optymalizacyjnej¹¹.

Trzecią komplikacją jest rozbieżność między deklarowanym a faktycznym rozumieniem analizowanego zjawiska. Bez wątplenia pozytywna jest zgodność większości badaczy co do pojmowania zasad prawa jako norm prawnych, ale zastanawiające jest to, że faktycznie często łączą oni różne inne znaczenia, mimo wyraźnego ich rozróżnienia w teorii prawa, tj.:

- dyrektywalne jako nakaz określonego postępowania,
- *lex generalis* jako normę o tak szerokim zakresie zastosowania, że nakazuje określone postępowanie w każdej okoliczności danego rodzaju, a wyłączone z tego zakresu okoliczności mają charakter wyjątków, gdy w przepisach prawnych zawarte są odmienne postanowienia¹²,
- konkretny opisowy wzorzec unormowania jako występujący w danym systemie prawa,
- abstrakcyjny opisowy wzorzec jako nieistniejący wyidealizowany wzorzec unormowania, do którego prawodawca dąży w konkretnym ukształtowaniu regulacji¹³.

Powyższe znaczenia łączy się tak, że powstaje wrażenie, jakby w każdym z nich chodziło o to samo zjawisko¹⁴. Wrażenie to powstaje przede wszystkim wówczas, gdy zasadę traktuje się jak

¹⁰ Zob. M. Kruś, *Zasady... dz. cyt.*, s. 405.

¹¹ Zob. M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 90 - 93. M. Kruś, *Zasady... dz. cyt.*, s. 405 – 406. E. Dziuban, M. Kotulski, *dz. cyt.*, s. 416 – 424.

¹² Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014, s. 197 – 198. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 115

¹³ Zob. T. Bąkowski, *Kluczowe zasady i cele systemu planowania przestrzennego* [w:] *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022, s. 16 i n.

¹⁴ Połączenia takiego można się doszukiwać u H. Nowickiego w połączeniu stwierdzenia, że „Przepisy ustawy dokonują uszczegółowienia dalszych zasad będących podstawą funkcjonowania systemu planowania zagospodarowania przestrzennego” ze stwierdzeniem że „dyspozycja przepisów ustawy jednoznacznie wskazuje na obowiązek organów uczestniczących w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego kierowania się zasadami kształtowania polityki przestrzennej” (H. Nowicki [w:] W. Szwajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2013, s. 22). Po tych stwierdzeniach H. Nowicki w wyraźny sposób przedstawia zasadę władztwa planistycznego (jako przyjęty w ustawie system organów administracji samorządowej i rządowej uczestniczących w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej określający zakres powiązanych z tym zadań) oraz zasadę udziału obywateli w kształtowaniu ładu przestrzennego (H. Nowicki [w:] W. Szwajdler (red.), *dz. cyt.*, s. 27 - 29). Podobnie W. Jakimowicz, chociaż zadeklarował, że zasady rozumie są jako normy o szczególnej doniosłości, ujął zasady ogólne postępowania administracyjnego i zasady uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym wysoko cenionych wartości określonych ustawowo w sposób opisowy jako

normę postępowania, którą wyjaśnia się poprzez opis istniejącego wzorca regulacji, a nie poprzez zakres normowania i zastosowania (tj. dyspozycję i hipotezę realizacji, ujmowaną przeważnie jako stanowienie i stosowanie prawa).

Mimo kwalifikacji zasad prawa jako norm utożsamia się je również z innymi zjawiskami prawnymi, takimi jak sytuacje prawne i wartości. W ten sposób stwierdza się np., że „zasadą i zarazem wartością jest prawo obywateli do udziału w życiu publicznym (...)”¹⁵ albo że „wolność zabudowy jest wartością chronioną przez ustawę zasadniczą, a zatem jest zasadą ustrojową”¹⁶. Należy zauważyć, że prawo czy jakakolwiek inna sytuacja prawna nie jest tożsama z normą prawną, lecz jest wynikiem normy lub zbioru norm prawnych. Z tego powodu stwierdzenie, że zasada jako norma jest prawem stanowi skrót myślowy, pogłębiający wieloznaczność pojęciową. Jeśli chodzi o relację norm zasadniczych i wartości, to dominujący obecnie w ogólnej teorii prawa kierunek zmierza do postrzegania zasad prawa jako konstrukcji normy i wartości, co świadczy o odmienności tych składowych, akcentowanej przez K. Ziemskiego¹⁷.

Próbuje się w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni formułować zakresy normowania zasad prawa za pomocą chronionych wartości. W konsekwencji normy zasadnicze odtwarza się, poszukując znaczenia wartości w: języku powszechnym lub prawniczym, kontekście społecznym, wiedzy specjalistycznej czy pozaprawnych systemach normatywnych i ocennych¹⁸. Poszukiwania te, chociaż dają obiecujące wyniki, pozostają obarczone skrótowością, niediagnostycznością (ustalane cechy wartości nie pozwalają stwierdzić, czy jakieś zjawiska zaliczają się

konkretny wzorzec regulacji (zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 270 – 272, 283 - 285).

¹⁵ H. Nowicki [w:] W. Szwajdler (red.), *dz. cyt.*, s. 28.

¹⁶ A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia*, Sectio G, vol. LXIV.1, 2017, s. 165.

¹⁷ Zob. K. Ziemiński, *Weryfikacja...dz. cyt.*, s. 112 – 113.

¹⁸ W ten sposób doktryna prawa zagospodarowania przestrzeni charakteryzowała takie zjawiska chronione zasadami prawa, jak: zaufanie jednostki do państwa (S. Pawłowski odwołał się w tym przypadku m.in. do autorytetu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz TK, a także rozumienia zaufania w znaczeniu języka prawniczego - zob. S. Pawłowski, *dz. cyt.*), proporcjonalność (M. Kruś odwołał się w tym przypadku m.in. do arystotelejskiej filozoficznej koncepcji „złotego środka” - zob. M. Kruś, *Zasady w Prawie budowlanym* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018), sprawność (skuteczności) działań administracji w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych (Ł. Stelmaszczyk odwołał się w tym przypadku m.in. do prakseologii w ujęciu T. Kotarbińskiego - zob. Ł. Stelmaszczyk, *Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018), środowisko naturalne (M. Kruś odwołał się w tym przypadku m.in. do autorytetu Niemieckiego Federalnego Sądu Administracyjnego - zob. M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 101), partycypacja społeczna (D. Trzcicka odwołała się w tym przypadku do licznych poglądów doktryny prawniczej - zob. D. Trzcicka, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 117).

do nich czy nie) lub brakiem jednolitej metodologii (w szczególności właściwej dla płaszczyzny aksjologicznej prawa)¹⁹.

Czwartym i ostatnim mankamentem aktualnych badań nad zasadami prawa zagospodarowania przestrzeni jest brak większościowo podzielanej metody wykładni wartości. Skoro wielu badaczy upatruje źródeł zasad prawa jako norm w przepisach prawnych, a wartości traktuje jak elementy ich zakresu normowania, to koniecznym instrumentem odtworzenia tych norm i wartości są reguły wykładni. Tymczasem tylko część badaczy używa niektórych reguł wykładni wartości zaczerpniętych z ogólnej teorii prawa, bez przyporządkowania ich jednak do określonej koncepcji i faz wykładni²⁰. Część badaczy rezygnuje z tych reguł, poprzestając na tym, że „przyjęcie i wskazanie zasad prawa zagospodarowania przestrzennego jest konsekwencją przyjęcia indywidualnego założenia przez proponującego dany katalog zasad”²¹.

Stan badań nad zasadami prawa z perspektywy ogólnej teorii prawa

Zidentyfikowane problemy szczegółowej nauki prawa znajdują potwierdzenie w obserwacjach teoretyków. Kilkadziesiąt lat temu S. Wronkowska, Z. Ziemiński i M. Zieliński stwierdzili, że poszczególni przedstawiciele dyscyplin prawoznawstwa piszą często o zasadach prawa ogólnikowo, a jednocześnie pojmują je na różne sposoby, zestawiają różne katalogi zasad i różną przypisują im rolę²². Mimo licznych prób zmiany, opisany stan rzeczy pozostaje aktualny, co potwierdził S. Tkacz, wskazując, że „autorzy w pracach dogmatycznoprawnych posługują się zwrotem „zasada” w rozmaitych znaczeniach, ale bardzo rzadko towarzyszy temu próba charakterystyki konstrukcji oraz rozumienia „zasad” (...)”, a „(...) ze względu na to, że termin „zasada prawa” jest jednym z najmniej jednoznacznych zwrotów w prawoznawstwie, aparat pojęciowy w tym zakresie wymaga uporządkowania (...)”²³. Zacytowane konkluzje można przenieść na grunt szczegółowej nauki prawa zagospodarowania przestrzeni, co potwierdziła M. Stahl, pisząc, że zasady prawa administracyjnego są nadal źródłem sporów²⁴.

¹⁹ Zob. M. Woźniak, *O potrzebie...* dz. cyt., s. 341 – 343. Ł. Stelmaszczyk, dz. cyt., s. 361 – 362. E. Dziuban, M. Kotulski, dz. cyt., s. 425 – 426. A. Ostrowska, *Obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym – zasada prawa czy ornament* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018, s. 435.

²⁰ Np. M. Kruś użył połączonych: wnioskovania indukcyjnego, wykładni językowej zasad z przepisów przyznających określonym podmiotom prawa lub wyrażających nakaz ochrony jakiegoś dobra, wykładni z szerokiego zakresu zastosowania lub normowania, wykładni ze szczególnego kontekstu językowego przepisu (Zob. M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, dz. cyt., s. 90 – 91).

²¹ H. Nowicki [w:] W. Sz wajdler (red.), dz. cyt., s. 23.

²² Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 5.

²³ S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie [Od dogmatyki do teorii]*, Toruń 2014, s. 15-16.

²⁴ Zob. M. Stahl, *Zasady...* dz. cyt. s. 25.

Praktyka prawnicza związana z zasadami prawa zagospodarowania przestrzeni

Przedstawiony stan badań nad zasadami prawa zagospodarowania przestrzeni ma istotny wpływ na praktykę prawniczą. Zgodnie z tabelą nr 1 przyjmuje się, że zasady ukierunkowują stanowienie i stosowanie prawa, ale nie wiadomo, na czym to ukierunkowanie polega:

- na subsumpcji rezultatu stanowienia i stosowania prawa pod treść zasady prawa, jak w sylogistycznym modelu stosowania prawa,
- na luźniejszym stopniu zgodności stanowienia i stosowania prawa z zasadą prawa niż w sylogistycznym modelu stosowania prawa (np. dążeniu do osiągnięcia rezultatu nakazanego w zasadzie prawa za pomocą niesprecyzowanych środków),
- na niesprzeczności stanowienia i stosowania prawa z zasadą prawa (jak np. w dotychczasowej relacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego),
- na możliwie maksymalnym spełnieniu poprzez stanowienie i stosowanie prawa idealnego i nieosiągalnego stanu określonego w zasadzie prawa.

Niejasności tych nie rozwiązuje orzecznictwo, w którym poprzestaje się przeważnie na tym, że zasady prawa zagospodarowania przestrzeni nakazują uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wartości wymienione w przepisach, takich jak art. 1 ust. 2 u.p.z.p.²⁵. Pojęcie „uwzględniania” orzecznictwo próbuje doprecyzować tak, że wartości mają wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej, mają rangę zasad kształtowania polityki przestrzennej²⁶, stanowią dyrektywy stanowienia norm prawnych²⁷, są uwzględniane w zakresie, w jakim pośrednio przewidują to konkretne przepisy szczególne²⁸. Sformułowania te nie pozwalają w operatywny sposób określić, na czym polega nakazany czyn uwzględniania wartości prawnych, czy też ukierunkowania treści norm.

Powyższą trudność tłumaczy się nieraz tak, że o zastosowaniu zasad prawa nie można rozstrzygać *a priori* i *in abstracto*, ponieważ określenie ich treści następuje w okolicznościach danego przypadku, a stosowanie zasad przebiega według szczególnego procesu ważenia. Mimo to rzadko bada się konkretne przypadki, w których zasady prawa jednoznacznie odtwarza się, a następnie stosuje w praktyce prawniczej²⁹. Nie rozszerza się tych analiz na przypadki typowe

²⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2023 r. II OSK 2810/22, Legalis.

²⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r. II OSK 223/14, Legalis.

²⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r. II OSK 1827/20, Legalis.

²⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r. II OSK 1862/08, Legalis.

²⁹ Do wyjątków w tym zakresie należą takie opracowania jak: W. Jakimowicz, *Zasada ciągłości planowania przestrzennego jako dyrektywa wykładni w procesach stosowania prawa administracyjnego* [w:] I. Niżnik – Dobosz

według założeń idealizujących (jak np. w literaturze zagranicznej R. Alexy'ego). Brak takich analiz potwierdza problem z ustaleniem treści zasad prawa na tyle jednoznacznej, aby ją realizować.

Wnioski

Podstawowe problemy w analizie zasad prawa zagospodarowania przestrzeni mają zarówno charakter ogólny, wspólny wszystkim szczegółowym naukom prawa, jak i szczegółowy, właściwy nauce jednej z dziedzin prawa administracyjnego. Są one następujące:

- mimo powtarzalności nazw i podobnej kwalifikacji zasad prawa zagospodarowania przestrzeni w literaturze, są one różnie rozumiane jako odmienne zjawiska;
- rozdrobnienie w pojmowaniu zasad prawa zagospodarowania przestrzeni pogłębia to, że spoiwem ich pojmowania nie są kategorie wypracowane w ogólnej teorii prawa, albo też, że kategorie te są w oryginalny sposób łączone lub przekształcane przez przedstawicieli nauki prawa administracyjnego;
- w rezultacie, mimo zbliżania się stanowisk, nadal widoczny jest rozdźwięk między ogólną teorią a szczegółową nauką prawa, który uniemożliwia jednolitą i przewidywalną analizę oraz wykładnię zasad prawa³⁰;
- badacze upatrują cechy konstytutywnej zakresu normowania zasady w wartości, która nie ma w przybliżeniu ustalonej charakterystyki; z jednej strony jest świadomość, że wartości nie mogą zostać w pełni określone i ostatecznie skonkretyzowane, z drugiej jednak popada się w przekonanie, że nie jest możliwe jakiegokolwiek ich dookreślenie;
- w rezultacie w wykładni doktrynalnej występuje wiele zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na tyle niejednoznacznie odtworzonych, że nie mogą zostać zrealizowane według odpowiedniej procedury (subsumpcyjnego stosowania prawa, ważenia lub innej) zgodnie z demokratycznymi standardami bezpieczeństwa prawnego podmiotów prawa.

(red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, Warszawa 2012. K. Małysa – Sulińska, *Obszar poddany analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a ład przestrzenny* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022. M. J. Nowak, J. Dziedzic – Bukowska, M. Oryl, M. Ciesielski, A. Nałęcz, *Wybrane problemy związane z przepisami zagospodarowania przestrzennego z perspektywy gminnej* [w:] *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022.

³⁰ Przez integrację nauk prawnych rozumiem za K. Opalkiem „zabiegi w kierunku ujednoczeń teoretycznych, metodologicznych i pojęciowych w kierunku koordynacji badań i współpracy badawczej”: K. Opalek [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 143.

CZEŚĆ TEORETYCZNA

ROZDZIAŁ I. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA W BADANIACH NAD ZASADAMI PRAWA

I.1. UWAGI OGÓLNE

Podstawową trudnością w badaniach nad zasadami prawa jest ich kwalifikacja za pomocą wystarczająco wyjaśnionych i podzielanych w nauce prawa kategorii³¹. Pierwszeństwo w kwalifikacji przyznaję koncepcjom ogólnoteoretycznym³² ze względu na ich „poznawczą nadrzędność”³³ w stosunku do szczegółowych nauk prawnych w zakresie pojęć ogólnych, którymi są zasady prawa. W drugiej kolejności uwzględnię koncepcje lub poszczególne poglądy (zespoły zdań mniej rozwinięte od koncepcji) przedstawicieli nauki prawa administracyjnego zważywszy na związek tematu rozprawy z tą gałęzią prawa. Połączenie kilku koncepcji ze względu na ich wspólne twierdzenia i metody określam jako koncepcję zintegrowaną, do której ustalenia będę zmierzać. Wspólne podstawowe twierdzenia różnych koncepcji będę nazywać paradygmatem, a paradygmat wyrażony w jednym języku, w którym sformułowane jest prawo i w którym o prawie się mówi, będę określać jako uniwersum badawcze³⁴.

Zintegrowana koncepcja zasad prawa powinna spełniać kryteria większościowej akceptacji oraz prawidłowej semantycznej interpretacji wyrażen językowych. Pierwsze kryterium preferuje koncepcje ze względu na poparcie: ilościowe stosunkowej większości przedstawicieli nauki prawa oraz praktyki prawniczej, oraz jakościowe, gdy różnice zdań co do danej koncepcji dotyczą kwestii szczegółowych i pobocznych lub zdarzają się sporadycznie. Drugie kryterium jest uzupełniające, służy wyborowi i połączeniu kilku koncepcji za pomocą: kryterium ujmowania zasad prawa za pomocą środków charakteryzujących inne zjawiska (kryterium

³¹ Przykładowo, w ślad za stwierdzeniem, że zasadę prawa rozumie się jako normę prawną powinno iść określenie: koncepcji teoretycznoprawnej (zagranicznej lub polskiej), która jest właściwa do pojmowania norm prawnych.

³² Przez koncepcje rozumiem teorie szczegółowe, czyli zespoły zdań uporządkowane w taki sposób, że ze zdań naczelnych wynikają, niekoniecznie w drodze wynikania logicznego, dalsze zdania (zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 10-13). Takie zespoły zdań odnoszą do zjawiska zasady prawa za M. Kordelą, która wskazała: „mimo że z reguły prezentowanie zasad w obu typach nauk prawnych [teorii prawa, filozofii prawa czy jurysprudencji] przybiera postać zwartych całości, z wyraźnie zaznaczonymi elementami spajającymi, to jednak nadawanie owym całościom miana „teorii” w metodologicznym znaczeniu tego słowa budzi uzasadnione wątpliwości” (M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 61).

³³ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 23-24.

³⁴ Zob. J. Woleński, *Możliwe światy teorii prawa* [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 15.

oszczędności środków), kryterium uzasadnienia poprzez ograniczony zespół twierdzeń (kryterium prostoty) oraz kryterium spójności twierdzeń (kryterium koherencji)³⁵.

Zintegrowana koncepcja zasad prawa powinna opierać się na ewolucji w czasie, w której z twierdzeń wcześniejszych wynikają twierdzenia współczesne. Punktem wyjścia jest historyczna polska koncepcja zasady prawa jako wypowiedzi normatywnej o doniosłym walorze aksjologicznym. Współcześnie³⁶ walor ten jest rozumiany jako szczególny związek norm z wartościami³⁷. Przez korelację zasad prawa z wartościami rozumie się dwa rodzaje związków: walidacyjny (szczególne uzasadnienie aksjologiczne zasady) oraz treściowy (nakaz ochrony wartości). Istota tych związków sprowadza się do hipotezy, że zasady są instrumentem rozstrzygania i komunikowania przez prawodawcę, jakie wartości leżą u podstaw norm prawnych³⁸. Stwierdzenie to nie pozwala jednak dostatecznie odróżnić związków walidacyjnych zasad prawa od uzasadnienia aksjologicznego każdej normy prawnej. Co więcej, zasada nie jest wypowiedzią opisową, lecz dyrektywalną, więc komunikowanie wartości poprzez normę zasadniczą ma charakter nie tylko informacyjny, lecz przede wszystkim nakazowy. Tymczasem, jak sygnalizowałem w diagnozie aktualnego stanu badań, utrzymują się wątpliwości co do konotacji i denotacji wyrażenia „realizacja wartości”, za pomocą którego zazwyczaj wyraża się zakres normowania zasad prawa.

Niniejszy rozdział ma na celu sformułowanie zintegrowanej koncepcji teoretycznej zasad prawa w polskim uniwersum badawczym w taki sposób, aby wyjaśnić ich status jako norm prawnych szczególnie związanych z wartościami i sformułować na tej podstawie założenia badań nad zasadami prawa zagospodarowania przestrzeni.

³⁵ Zob. U. Eco, *Interpretacja i nadinterpretacja*, Kraków 1996, s. 48-49. K. Ajdukiewicz, *Zagadnienia i kierunki filozofii*, Warszawa 1983, s. 34.

³⁶ Przez współczesność rozumiem okres w nauce prawa po 2011 r., w którym podjęto próbę uporządkowania i systematyzacji zagadnień związanych z zasadami prawa po historycznym ukształtowaniu ich podstaw w polskim prawoznawstwie i po recepcji wpływów zagranicznych. Taką chronologię proponuje S. Tkacz [w:] S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 36. Zob. O. Bogucki, M. Zieliński, [w:] P. Wiliński (red.), *dz. cyt.*, s. 50 – 73.

³⁷ Wysuwanie tego związku na pierwszy plan można uznać za próbę wyjścia z impasu, w którym ścierały się dwie koncepcje zasad jako norm albo jako samych wartości. Jak wskazał G. Maroń: „rozważania o ontologicznej naturze zasad prawa ogniskują się zazwyczaj wokół dychotomii norma prawna a wartość” (G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 62). Zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 282. Przy czym ostatni autor wyraził pogląd również o możliwych zasadach aksjologicznie indyferentnych (np. zasada ustności albo pisemności procesu, które mogą tak samo realizować wymóg sprawiedliwości procesowej), zastrzegając, że o obojętności aksjologicznej decyduje to, „jak daleko” poszukuje się związku zasady z wartością.

³⁸ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 110. K. Osajda, *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)* [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 266.

I.2. ZASADY PRAWA JAKO NORMY PRAWNE W POLSKIEJ NAUCE PRAWA

I.2.1. ZASADY PRAWA JAKO ELEMENTY SYSTEMU PRAWNEGO

2.1.1. ODRÓŻNIENIE ZASAD JAKO NORM OD INNYCH ZJAWISK PRAWNYCH

Polskie koncepcje zasad prawa rozwijały się wokół trzonu twierdzeń i w oparciu o siatkę pojęciową skonstruowaną przez J. Wróblewskiego, Z. Ziemińskiego, S. Wronkowską i M. Zielińskiego³⁹. Jak wskazał G. Maroń, „poczyniona przez reprezentantów tzw. poznańsko – szczecińskiej szkoły teorii prawa oraz J. Wróblewskiego charakterystyka zasad prawa także obecnie, po upływie kilku dekad zachowuje aktualność w polskim porządku prawnym”⁴⁰. Tym samym, charakterystyka ta może być uznana za wyjściową dla dalszych badań, historyczną, zintegrowaną koncepcję zasad prawa w polskim prawoznawstwie⁴¹.

Centralnym twierdzeniem polskiej historycznej zintegrowanej koncepcji jest kwalifikacja zasad jako norm prawnych (czyli wypowiedzi dyrektywalnych) o szczególnej doniosłości. Historycznie o doniosłości decydował szereg kryteriów formalnych (wyrażenie normy na wysokim szczeblu hierarchii w systemie prawa) lub materialnych (rola racji dla wnioskowania innych norm, wyczerpujące uregulowanie ważnego typu stosunków społecznych, uzasadnienie w ocenach pozaprawnych)⁴². Poznańska szkoła prawoznawstwa dopuściła ujmowanie zasady jako wypowiedzi oceniającej wtedy i tylko wtedy, gdy można ją przypisać prawodawcy i na jej podstawie „łatwo można przejść do sformułowania „zasady” o charakterze wyraźnie dyrektywalnym”⁴³. Współcześnie status zasad prawa jako szczególnych norm prawnych umocnił się⁴⁴ (co

³⁹ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, zeszyt 42, 1965. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.* Z tym zastrzeżeniem, że rozważania J. Wróblewskiego miały charakter regulujący, a Z. Ziemińskiego, S. Wronkowskiej i M. Zielińskiego sprawozdawczy.

⁴⁰ G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej* [w:] O. Nawrot (red.), S. Sykuna (red.), J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur prawnych?*, Warszawa 2012, s. 223 - 224.

⁴¹ Zob. K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011, s. 55. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* *dz. cyt.*, s. 9. S. Obuchowski, *Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, zeszyt 4, 2017, s. 44.

⁴² Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia...* *dz. cyt.*, s. 259. Przedstawiciele poznańskiej szkoły prawoznawstwa znacznie rozszerzyli katalog kryteriów doniosłości, np. o szeroki zakres zastosowania lub normowania (zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 25 - 26).

⁴³ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 25 - 25, 99.

⁴⁴ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe...* *dz. cyt.*, s. 109-110. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011, s. 58-59. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *Zarys prawa*, Warszawa 2016, s. 70-71. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* *dz. cyt.*, s. 102 i 190. M. Korycka - Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 16, 19. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 413. Za normatywnym znaczeniem zasad prawa opowiedziała się również większość przedstawicieli nauki prawa administracyjnego: zob. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 127 - 128. Z. Duniewska, *Z refleksji...* *dz. cyt.*, s. 39. K. Ziemiński, *Weryfikacja...* *dz. cyt.*, s. 110. A. Barczak, *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa - Dębe 23 - 25 września 2002 r.*, Warszawa

nie oznacza, że wyeliminowano ich wieloznaczność⁴⁵), przy czym historyczne kryteria ich doniosłości uległy pewnym modyfikacjom, do których powrócę w rozdziale II.

Od zasad jako wiążących norm prawnych oddzielono typ zasad postulatywnych o mocy niewiążącej, które też mogą mieć formę wypowiedzi dyrektywalnych. Są nimi według J. Wróblewskiego racje norm prawnych albo reguły ponadsystemowe, których nawet pozornie nie wyprowadza się z systemu prawa⁴⁶. Rozróżnienie zasad w postaci postulatów i norm prawnych trafiło na grunt nauki prawa administracyjnego⁴⁷, w której przeważała propozycja J. Wróblewskiego, „by termin «zasada systemu prawa» był używany jedynie dla oznaczenia zasad dających się wyprowadzić z obowiązującego porządku prawnego”⁴⁸. Zgodnie z tą propozycją J.

2003, s. 271 – 272. J. Jaworski, *Zasada... dz. cyt.*, s. 351. Z. Duniewska, *Z refleksji... dz. cyt.*, s. 39. E. Komie-rzyńska – Orlińska, *Charakter... dz. cyt.*, s. 46, 51.

⁴⁵ Jeden z najobszerniejszych katalogów różnych znaczeń zasad prawa przedstawiła M. Kordela, ale ze względu na ich szczególny, poboczny i zawężający charakter, odsyłam w tym miejscu do monografii przywołanej autorki (M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 178 – 203). Główną konkurencją dla normatywnego pojmowania zasad prawa stanowią tzw. alternatywne statusy kategoriałne (cele, idee, ideały, myśli przewodnie, paremie, topiki). Alternatywne statusy kategoriałne występowały w szczegółowych naukach prawnych pod różnymi postaciami. Do nauki prawa konstytucyjnego wprowadził je przede wszystkim A. Pułło, według którego część fragmentów Konstytucji RP pozwala sformułować tzw. zasady – idee ogólne. Są one odczytywane z takich pojęć jak „demokratyczne państwo prawne”, „sprawiedliwość społeczna”, „podział władzy”, które pełnią według autora funkcję nienormatywną, wyłącznie ocenną - „wyznaczników czy aksjomatów ustroju demokratycznego” (A. Pułło, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy, rok IV, nr 1(13), 1996, s. 13). Tymczasem cywiliści pojmowali alternatywne statusy kategoriałne jako fundamenty (podstawowe założenia i idee) aksjologiczne prawa cywilnego, wyrażające jego podstawowe wartości, cele i funkcje (zob. J. Mojak, *Ewolucja zasad współczesnego polskiego prawa cywilnego – zasada bezpieczeństwa obrotu*, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, nr 1, 2016, s. 148. Zob. K. Stefaniuk, *Zasady prawa w systemach i podręcznikach prawa cywilnego*, Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 2016, nr 1, s. 140 – 141). Bardziej wyważona pozostała nauka prawa karnego, w której zaznaczono, że wieloznaczność zasad prawa obejmuje takie znaczenia jak normy prawa czy idee prawne. Wyważenie to skutkowało kompromisowymi rozwiązaniami, np. M. Cieślaka i A. Marka, którzy uznali zasady prawa procesowego za normy ogólne wyrażające podstawowe założenia procesu, rys zasadniczy określonego systemu procesowego, charakterystykę modelu procesowego (zob. O. Bogucki, M. Zieliński [w:] P. Wiliński (red.), *Zasady procesu karnego. System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, Warszawa 2014, s. 48, 104 [za:] A. Marek, *Pojęcie zasady procesu*, PiP, z. 3-4, 1970, s. 542 i n.). Statusy te spotykają się z trzema zarzutami: (i) niezdefiniowania kategorii idei, ideałów i celów, oraz oderwania od zastanej siatki pojęciowej prawoznawstwa, (ii) braku kryteriów dystynkcji idei, ideałów i celów wobec innych określonych zjawisk prawnych, (iii) wysoce subiektywnej legitymizacji i nieokreślonych źródeł idei, ideałów i celów. Problemy związane z tymi statusami pozostają jednak na tyle nierozwiązane, że współcześnie odchodzi się od nich. Pogląd A. Pułło nie przyjął się w doktrynie prawa konstytucyjnego, która akceptuje w większości normatywne znaczenie zasad prawa (zob. P. Sarnecki, *Systematyka konstytucji* [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 25. Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 2 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, Legalis). W doktrynie prawa cywilnego M. Safjan wskazał zdecydowanie, że „operacjonalizacja zasad, rekonstruowanych w oparciu o szerszy krąg wartości, aksjologii systemowej i tradycji, może następować tylko poprzez normy” (M. Safjan [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 320). Również w doktrynie prawa karnego procesowego P. Wiliński w najnowszym systemowym opracowaniu tego działu prawa przychylił się do statusu zasady prawa jako normy (zob. O. Bogucki, M. Zieliński [w:] P. Wiliński (red.), *dz. cyt.*, s. 104).

⁴⁶ Zob. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące... dz. cyt.*, s. 21 – 22.

⁴⁷ Zob. J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji (źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973, s. 141. T. Górzynska, *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji*, OMT, rok XXI, nr 4, 1978, s. 38.

⁴⁸ Zob. W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965, s. 142. Tenże, *Wstęp do nauk prawno – administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 154 – 156. Pośrednie stanowisko o zasadach jako normach prawnych uzależnionych od materiału pozaprawnego zajął E. Smoktunowicz i J. Starościk (zob. K.

Starościak akcentował w późniejszych pracach, że zasady prawa administracyjnego „to wyrażenie ustawowo sformułowane zasady ogólne (...) W tym ujęciu zasady ogólne są wyraźną normą prawną, choć normą szczególnego charakteru”⁴⁹.

Obok zasad postulatywnych, S. Wronkowska, M. Zieliński i Z. Ziemiński zidentyfikowali zasady w sensie opisowym. Ten rodzaj zasad określa faktycznie występujący czy też możliwy sposób (wzorzec) ukształtowania danej instytucji prawnej lub części systemu prawa, w pewnym wyróżnionym aspekcie, w szczególności tzw. „idee” jakiejś instytucji, zasadniczą myśl przewodnią lub założenie⁵⁰. Zasady opisowe podzielono na abstrakcyjne, opisujące idealny wzorzec regulacji oraz konkretne, oddające wzorzec istniejący w danym systemie prawnym⁵¹. Relacje dyrektywalnego i opisowego aspektu zasad prawa występują w nauce prawa administracyjnego w różnych wariantach. Wyłącznie normatywną kwalifikację zasad prawa wolną od aspektów opisowych przyjęła część badaczy prawa administracyjnego⁵². Niemniej większość przedstawicieli nauki prawa nie używa terminu „zasada” dla oznaczenia niewiążących wypowiedzi opisowych i postulatywnych⁵³.

W tym świetle zintegrowana koncepcja zasad prawa w polskiej nauce prawa bazuje na trzech historycznych założeniach:

- zasady prawa należy powiązać ze źródłami i cechami prawa obowiązującego, odróżniając od postulatów (nieobowiązujących i niewiążących prawnie wypowiedzi dyrektywalnych) i opisowych wzorców regulacji;

Ziemski, *Zasady... dz. cyt.*, s. 36 [za:] E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 154 – 173. M. Elżanowski, *Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN nad referatem prof. Jerzego Starościaka „Zasady ogólne prawa administracyjnego”*, PiP, nr 6, 1966, s. 1073). Stanowisko to zostało poddane krytyce Z. Ziemińskiego oraz J. Wróblewskiego, ponieważ „w oparciu o normy moralne, prakseologiczne, etyczne, można tworzyć jedynie postulaty, które mogą znaleźć zastosowanie w zakresie funkcjonowania administracji” (M. Elżanowski, *Dyskusja... dz. cyt.*, s. 1074).

⁴⁹ J. Starościak [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 154, 157.

⁵⁰ Do odmian zasad opisowych zaliczono: podstawy kompetencyjne (kierunek czynienia użytku z kompetencji normodawczej), podstawy polityczne (uwarunkowania przyczynowe o charakterze politycznym), zasady rejestrujące (określenie prawidłowości legislacyjnych obserwowanych lub oczekiwanych), koncepcje teoretyczne (stwarzające podwaliny wzorca instytucji prawnej) (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 31 - 32).

⁵¹ Tamże, s. 46.

⁵² Za normatywną kwalifikacją opowiedzieli się: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad* [w:] B. Kudrycka (red.), J. Mieszkowski (red.), *Prawo Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997, s. 37-38. Por. Z. Cieślak [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 62-63. E. Ura, Ed. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 61.

⁵³ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 25. Zob. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące... dz. cyt.*, s. 24.

- zasady prawa należy zakwalifikować jako normy prawne, których cechą wyróżniającą jest doniosłość ze względu na kryteria formalne i materialne.

2.1.2. ZASADY PRAWA JAKO ELEMENTY SYSTEMU NORM PRAWNYCH

Zintegrowana koncepcja zasad prawa powinna opierać się na ich kwalifikacji jako norm prawnych za pomocą zgodnie rozumianych pojęć powiązanych, takich jak system czy przepis prawny. Normy prawne są elementami zbioru nazywanego systemem prawnym, który w dominującym stopniu postrzega się w polskim prawoznawstwie z perspektywy paradygmatu miękkiego pozytywizmu⁵⁴. Z tego punktu widzenia system prawny stanowi efekt czynności prawodawczych dokonanych przez podmiot społeczny w sposób określony w regule uznania, czyli według społecznej konwencji uznawania norm za obowiązujące. Miękkie pozytywizmu polega na tym, że dopuszcza różne kryteria obowiązywania norm w zależności od kształtowania się konwencji społecznej. Systemowe uporządkowanie zbioru norm prawnych jest jednym z kluczowych twierdzeń pozytywizmu⁵⁵, które uważa się obecnie za podstawowe dla postrzegania prawa⁵⁶. Konsekwencją systemowości jest uporządkowanie treściowe (statyczne) i kompetencyjne (dynamiczne) zbioru norm prawnych⁵⁷.

Powiązania treściowe dzielą się na pionowe i poziome. Pierwsze z nich polegają na tym, że z normy racji wynika treściowo zgodna z nią norma konsekwencja⁵⁸ w drodze wniosku formalnego, instrumentalnego lub aksjologicznego (*analogia legis* i *a fortiori*)⁵⁹. Drugie powiązania – poziome - wiążą normy za pomocą pewnego stanu rzeczy, celu lub wartości, które normy te powinny realizować. Efektem poziomych powiązań norm są funkcjonalnie wydzielone podsystemy norm, których realizowanie służy osiągnięciu wyznaczonych stanów rzeczy, celów, wartości⁶⁰.

⁵⁴ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 58. L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 21. A. Łopata, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2005, s. 122 – 123. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa* Warszawa 2016, s. 112 – 113. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 23.

⁵⁵ Zob. M. Błachut, J. Kaczor, P. Kaczmarek, A. Sulikowski, *Systemowość w myśleniu prawniczym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 90.

⁵⁶ Zob. W. Lang, *System prawa i porządek prawny* [w:] O. Bogucki (red.), S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 9.

⁵⁷ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 389. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 191 - 192.

⁵⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 194.

⁵⁹ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 396. Z. Ziemiński, *O stanowieniu... dz. cyt.*, s. 84. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 193 – 203, 214 – 215. L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 159 – 163. Por. J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące... dz. cyt.*, s. 20.

⁶⁰ Zob. K. Pleszka, T. Gizbert – Studnicki, *Obraz systemu prawa w dogmatyce prawniczej* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 155 [za:] Z.

Powiązania kompetencyjne polegają na tym, że norma kompetencyjna nakazuje postępowanie zgodne z normą powstałą na jej podstawie⁶¹. Przyjmuję, że norma kompetencyjna zawiera upoważnienie do ustanowienia innej normy lub jej zastosowania w ścisłym tego słowa znaczeniu⁶². Norma kompetencyjna nakazuje zatem przestrzegać normy ustanowionej lub wydanej w drodze stosowania na podstawie wyrażonego w niej upoważnienia. W treści upoważnienia mieści się to, jakich dotyczy spraw administracyjnych (właściwość rzeczowa), na jakim obszarze (właściwość miejscowa), szczeblu czy w jakiej instancji (właściwość funkcjonalna lub instancyjna)⁶³. Stanowienie polega na dokonaniu czynności uregulowanej przez reguły walidacyjne o skutku prawodawczym, a stosowanie polega na wiążącym wskazaniu konkretnych i indywidualnych konsekwencji normy prawnej⁶⁴.

Będące wynikiem stosowania prawa normy indywidualne i konkretne wyklucza się z zakresu systemu prawnego⁶⁵, do którego zalicza się jedynie normy generalne i abstrakcyjne, ewentualnie konkretne⁶⁶. W tym świetle, można generalnie przyjąć, że system prawny zakłada dwa

Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa – Poznań 1983, s. 88. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 188. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 69.

⁶¹ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 204 – 207. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 190.

⁶² Norma kompetencyjna jest w nauce prawa pojęciem wieloznacznym. W ogólnej teorii prawa przyjmuje się także szerokie rozumienie normy kompetencyjnej jako upoważnienia do dokonania czynności konwencjonalnej, nie tylko prawotwórczej, poprzez którą aktualizuje się jakikolwiek nakaz postępowania adresata podległego kompetencji (zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 35). Tymczasem w nauce prawa administracyjnego norma kompetencyjna oznacza najczęściej upoważnienie do jakiegokolwiek działania organów administracyjnych, w tym o charakterze organizatorskim, bez względu na konsekwencje dla innych podmiotów (konsekwencją tą nie musi być czyjś obowiązek) (zob. J. Jagielski [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 49). Niektórzy autorzy przyjęli inne znaczenia odnoszące się np. do reguł sensu czynności konwencjonalnej (zob. M. Matczak, *Kompetencja* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Instytucje Prawa Administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 467).

⁶³ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 53.

⁶⁴ Stosowanie prawa *sensu largo* oznacza czynienie użytku z jakiegokolwiek upoważnienia przyznanego danemu podmiotowi przez normę kompetencyjną, w tym do stanowienia prawa (zob. Z. Ziemiński, *Teoria... dz. cyt.*, s. 117). Część administratywistów posługuje się tym ujęciem, wskazując, że „w planowaniu przestrzennym stosowanie prawa przybiera wyjątkową postać, gdyż związane jest ze stanowieniem prawa” (zob. J. Jaworski, *Zasada... dz. cyt.*, s. 350). Tymczasem powszechne w nauce prawa administracyjnego jest rozumienie stosowania *sensu stricto*, które odróżnia się od stanowienia prawa i oznacza wyprowadzanie indywidualnych i konkretnych konsekwencji z norm generalnych i abstrakcyjnych (zob. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980, s. 14 - 17. M. Matczak, *dz. cyt.*, s. 426. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, s. 4. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 8).

⁶⁵ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 396. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 209.

⁶⁶ Nie wdając się w tym miejscu w szczegółowe dyskusje⁶⁶, według dominującego stanowiska nauki prawa normy generalne i konkretne o charakterze planowym ustanowione w akcie normatywnym prawa miejscowego, takim jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, można uznać formalnie za normy prawne (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 181. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 232. M. Stahl [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 366). Por. Z. Niewiadomski,

rodzaje powiązań norm: zgodność treściową (pionową albo poziomą) i kompetencyjną poprzez upoważnienie do stanowienia przez wskazany autorytet w procedurze prawodawczej.

Norma prawna jako wypowiedź normatywna

W pozytywistycznym obrazie systemu prawa normy występują przede wszystkim jako normy postępowania, czyli rodzaj wypowiedzi dyrektywalnych⁶⁷. Normę prawną charakteryzuje się rodzajowo jako nakaz określonego postępowania, adresowany do pewnego podmiotu w określonych okolicznościach (niezależnie od pewnych różnic terminologicznych, takie ujęcie można przypisać zarówno J. Wróblewskiemu, jak i Z. Ziemińskiemu, którzy podłożyli podwaliny pod współczesne rozumienie normy w polskim prawoznawstwie)⁶⁸.

Charakterystyka normy prawnej obejmuje cechy semantyczne, syntaktyczne i pragmatyczne. Cechą semantyczną jest żądanie od kogoś określonego postępowania⁶⁹. Cechą syntaktyczną jest struktura: jedno-, dwu- lub trójczłonowa. W tym miejscu należy poprzestać na stwierdzeniu, że nie ma jednej dominującej w polskiej nauce prawa struktury, jej wybór uznaje się za konwencjonalny⁷⁰, zależny od: warunków analizy (w tym przydatności do badań), ograniczeń wynikających z przyjętych źródeł prawa⁷¹, przekonań ideologicznych co do celu i istoty prawa⁷². Minimalna struktura normy obejmuje zakres normowania złożony z dwóch

który przyznał, że „podejmując próbę określenia sytuacji prawnej aktów planowania, należy to uczynić w odniesieniu do konkretnego planu. (...) Mimo to wydaje się, że pogląd o wyłącznie normatywnym charakterze planu miejscowego jest już nie do utrzymania. Przyjmując, że plan ten mieści się między klasycznym aktem normatywnym a aktem indywidualnym, trzeba byłoby przyjąć, że wbrew dotychczasowym ustaleniom jest bliższy aktowi indywidualnemu niż normatywnemu” (Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 99, 103).

⁶⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 75. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 14. L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 49. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 25. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 23. A. Łopatka, *dz. cyt.*, s. 102. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 76. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 13, 18. Od tego dominującego sposobu pojmowania zdarzają się odstępstwa, takie jak koncepcje nielingwistyczne norm jako aktów faktycznych (Zob. K. Opalek, *Dwoistość ujęcia normy w nauce prawa* [w:] PiP 1988, z. 6, s. 12) albo performatywnych (zob. O. Bogucki, *Nielingwistyczna koncepcja normy a zagadnienia wykładni prawa*, RPEiS 2007, Rok LXIX, z. 3, s. 116. T. Bekrycht, *O wartości logicznej normy prawnej*, Studia Prawno – Ekonomiczne 2011, t. LXXXIV, s. 34. T. Gizbert – Studnicki, *Nielingwistyczne pojęcie normy i ontologia* [w:] M. Araszkiewicz (red.), P. Banaś (red.), W. Ciszewski (red.), A. Dyrda (red.), A. Grabowski (red.), K. Pleszka (red.), *dz. cyt.*, s. 116 i n). Wiele z tych koncepcji zbliża się do ujęcia językowego w tym obszarze, w którym głównymi, jeśli nie jedynymi źródłami poznania norm prawnych, pozostaje język i wykładnia tekstu (zob. K. Opalek, *Dwoistość... dz. cyt.*, s. 11. T. Bekrycht, *O wartości... dz. cyt.*, s. 34. T. Gizbert – Studnicki, *Nielingwistyczne... dz. cyt.*, s. 125). Niezależnie od odmiennych, mniejszościowych koncepcji, językowe pojęcie normy uważa się za najdogodniejsze z badawczego punktu widzenia (zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 342).

⁶⁸ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii... dz. cyt.*, s. 51, 63. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1973, s. 22. Z. Ziemiński [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedziania*, Warszawa 1992, s. 57. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 26.

⁶⁹ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 25.

⁷⁰ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 345.

⁷¹ Zob. L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 54.

⁷² Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 344 – 345.

elementów: funkтора deontycznego oraz przedmiotu nakazu, do czego dodaje się najczęściej zakres zastosowania, czyli klasę sytuacji faktycznych, w których nakaz podlega realizacji⁷³.

Funktor deontyczny wyraża nakaz: „nakazane jest”⁷⁴ (będę go też używać w postaci „norma nakazuje”). Zamiennikiem powyższego funkтора jest funktor „zakazane jest”, przy czym przyjmuję idealizujące założenie, że norma sformułowana jako nakaz dokonania określonego czynu formułuje tym samym zakaz jego zaniechania, a zakaz dokonania danego czynu oznacza nakaz zaniechania tego czynu⁷⁵.

Przedmiot nakazu wyraża nazwa lub deskrypcja postępowania (ujęcie behawioralne czynu) lub stanu rzeczy, który ma być spełniony przez pewne postępowanie (ujęcie skutkowe czynu)⁷⁶. W teorii prawa pojęcie „postępowania” określa się jako czyn człowieka zależny od jego woli⁷⁷, który w najprostszym ujęciu ma postać „pewnego zespołu ruchów czy też powstrzymania się od ruchów określonego rodzaju”⁷⁸. Czynem może być czynność wyłącznie psychofizyczna lub psychofizyczna, której reguły sensu nadają wymiar konwencjonalny. W obu przypadkach ze względu na konieczność intersubiektywnej kontroli wykonania nakazanej czynności, jej rezultat powinien być empirycznie weryfikowalny. Tym samym konotacją „postępowania” jest czyn ludzki wyrażony w sposób behawioralny lub skutkowy mający wpływ na określoną zmianę (lub utrzymanie bez zmian) rzeczywistości faktycznej⁷⁹.

Normie o powyżej przedstawionych cechach przypisano role semiotyczne. Ze względu na funkcję wypowiedzi Z. Ziemiński zakwalifikował normę postępowania do zbioru wypowiedzi pozaopisowych i podzbioru wypowiedzi dyrektywalnych, które mają funkcję sugestywną,

⁷³ Zob. Tamże, s. 98 – 99. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 26. A. Łopatka, *dz. cyt.*, s. 112. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 33. Panuje konsensus co do tego, że norma prawna musi zawierać wyrażenie nakazu i sposobu należącego postępowania, więc jednoelementową strukturę normy prawnej uważa się za minimum (zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 92 – 93. J. Wróblewski, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 344 – 345), pod warunkiem, że kontekst pozwala domniemywać adresata i okoliczności zastosowania normy jako każdego adresata i każde okoliczności (zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 120).

⁷⁴ Zob. K. Opałek [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 172. Forma ta nie jest powszechnie akceptowana ze względu na jej nieoperatywność w logice wypowiedzi normatywnych (Zob. Tamże, s. 172), niemniej zostanie przyjęta na potrzeby niniejszej pracy jako najszerzej akceptowana, najbardziej jednoznaczna i operatywna w dogmatyce i praktyce prawniczej.

⁷⁵ Założenie takie przyjmował Z. Ziemiński (zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 32), niemniej był świadom jego upraszczającego i nieuniwersalnego charakteru (zob. Z. Ziemiński [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *dz. cyt.*, s. 29).

⁷⁶ Zob. Z. Ziemiński [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *dz. cyt.*, s. 20. Chodzi o opis „możliwego świata” według terminologii J. Wróblewskiego (zob. J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 152 – 153).

⁷⁷ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 25. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 131.

⁷⁸ Z. Ziemiński [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *dz. cyt.*, s. 28.

⁷⁹ Tamże, s. 16.

wpływającą na zachowanie się adresatów wypowiedzi. Tę funkcję potwierdził J. Wróblewski, wskazując, że normy są wskaźnikiem „faktycznego zachowania się ludzi w społeczeństwie”⁸⁰. Bezwarunkowość tak rozumianej normy polega na jej stanowczym charakterze, wymagającym zachowania się w określonych okolicznościach bez pozostawiania adresatowi swobody wyboru co do realizacji zachowania⁸¹.

Przepisy prawne jako jednostki redakcyjne normy prawnej

Normy prawne redaguje się za pomocą przepisów prawnych⁸². Przepis prawny oznacza wyodrębnioną jednostkę redakcyjną opatrzoną nazwą indywidualizującą (artykułu, paragrafu itd.) w akcie normatywnym ustanowionym zgodnie z regułą uznania (o której mowa w pkt I.2.1.2 powyżej)⁸³. Niewielka część pojedynczych przepisów pozwala zrekonstruować pełną normę z nakaznym postępowaniem i jego okolicznościami⁸⁴. Nierównoznaczność normy i przepisu prawnego polega na tym, że język przepisów przekłada się na strukturę normy prawnej, co jest skutkiem rozczłonkowania syntaktycznego i treściowego elementów normy w jednostkach redakcyjnych aktów normatywnych. Tym samym przepisy, akty normatywne i normy prawne są wzajemnie przekładalne, biorąc pod uwagę, że przepisy są składowymi norm, a akty normatywne - zbiorami przepisów⁸⁵. Odtworzenie wypowiedzi z przepisów prawnych, rodzi domniemanie jej normatywnego charakteru, czyli wymusza ujęcie jej w normatywnej strukturze opisanej w poprzednim punkcie⁸⁶.

⁸⁰ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...* dz. cyt., s. 51, 65, 72.

⁸¹ Zob. K. Opałek [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo...* dz. cyt., s. 191 - 192.

⁸² Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, dz. cyt., s. 341 – 342. T. Gizbert – Studnicki, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] M. Araszkiewicz (red.), P. Banaś (red.), W. Ciszewski (red.), A. Dyrda (red.), A. Grabowski (red.), K. Płeszka (red.), dz. cyt., s. 126. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), dz. cyt., s. 31 – 33. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 13 – 14. S. Wronkowska, Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, dz. cyt., s. 149 – 154. O. Bogucki, M. Zieliński [w:] P. Wiliński (red.), dz. cyt., s. 59. Por. J. Nowacki, Z. Tobor, dz. cyt., s. 91.

⁸³ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, dz. cyt., s. 341 - 344. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 15. S. Wronkowska, *Podstawowe...* dz. cyt., s. 64. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), dz. cyt., s. 31.

⁸⁴ Zob. Z. Ziemiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 79. L. Morawski, *Wstęp...* dz. cyt., s. 51 – 52.

⁸⁵ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, dz. cyt., s. 134-138. M. Błachut, J. Kaczor, P. Kaczmarek, A. Sulikowski, dz. cyt., s. 90 – 91. Wątpliwości co do takiego twierdzenia można spotkać w literaturze (np. w: K. Płeszka, T. Gizbert - Studnicki, dz. cyt., s. 158), ale nie zmieniają one istoty, którą zauważył P.F. Zwierzykowski, że niezależnie od tego, czy prawo utożsamia się ze zbiorem norm, przepisów albo aktów (tekstów) normatywnych, to „prędzej czy później w polu badawczym pojawiają się wszystkie wymienione zbiory, a to z racji rozmaitych łączących je więzi, od których nie sposób abstrahować” (P.F. Zwierzykowski, *Nowelizacja jako sposób zmiany prawa – wybrane zagadnienia w ujęciu systemowym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008, s. 139).

⁸⁶ Bez takiego domniemania konieczne byłoby każdorazowe ustalanie, czy dana wypowiedź jest rozumiana jako norma w określonym kontekście słownym i sytuacyjnym (zob. Z. Ziemiński, *Problemy...* dz. cyt., s. 152). Rozumienie takie jest domniemywane, jeżeli wypowiedzi są wyrażone w przepisach prawnych (zob. M. Zieliński,

2.1.3. WNIOSKI O ZASADACH PRAWA JAKO ELEMENTACH SYSTEMU NORM PRAWNYCH

Normy prawne, w tym normy zasadnicze, są wypowiedziami normatywnymi powiązаныmi systemowo. Norma oznacza wypowiedź dyrektywalną, która bezwarunkowo nakazuje pewnemu adresatowi określone postępowanie wywołujące faktyczną zmianę w rzeczywistości (lub utrzymujące rzeczywistość bez zmian) w określonych okolicznościach. Prawność normy wynika z ustanowienia jej przez podmiot społeczny zgodnie z regułą uznania (według paradygmatu miękkiego pozytywizmu), w tym z normami kompetencji prawodawczej. W systemie prawnym mieszczą się jedynie normy generalne i abstrakcyjne lub normy generalne i konkretne będące rezultatem stanowienia prawa.

Norma prawna jest zjawiskiem odmiennym od przepisu prawnego i aktu normatywnego. Jest zbudowana z elementów zawartych w przepisach prawnych, które są pogrupowane w aktach normatywnych. W zależności od tego, jakie elementy normy prawnej odtwarza się z przepisów prawnych, struktura normy jest jedno-, dwu-, trójelementowa. Wybór struktury normy prawnej wymaga uzasadnienia przydatnością do danych badań lub przyjętym celem prawa.

Normy prawne są powiązane systemowo na dwa sposoby: treściowo i kompetencyjnie. Związki treściowe obejmują z jednej strony związki pionowe - inferencyjne, które oznaczają wynikanie treściowych konsekwencji logicznych lub innych uznanych przez naukę prawa. Związki treściowe są poziome – interpretacyjne i opierają się na wspólnym uzasadnieniu obowiązywania norm odwołującym się do spójnej wiedzy merytorycznej o celach norm i do spójnego systemu wartości. Weryfikację powiązań kompetencyjnych zastępuje domniemanie mocy prawnej wypowiedzi odtworzonej z przepisów zawartych w akcie normatywnym.

I.2.2. ZASADY PRAWA JAKO ELEMENTY PODZBIORÓW SYSTEMU PRAWNEGO

2.2.1. WYDZIELENIE PODZBIORÓW SYSTEMU PRAWNEGO

Konsekwencją powiązań treściowych między normami prawnymi jest możliwość wyodrębniania części systemu prawnego, w tym dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni. Zasady prawa, które zaliczają się do norm prawa zagospodarowania przestrzeni, muszą odznaczać się cechami wyróżniającymi ten podzbiór. Jak pierwotnie wskazał J. Wróblewski, kryteria systematyzacji prawa mają walor diagnostyczny i nieprzesądający, i obejmują kryterium

Wykładnia... dz. cyt., s. 14. Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 341 – 342. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 33).

podstawowe - rodzaj regulowanych stosunków społecznych - oraz kryteria dopełniające: metodę regulacji prawnej (w sensie równorzędności czy też nierównorzędności pozycji stron stosunków społecznych), interes będący powodem wprowadzenia odrębnej regulacji, szczególne zadania spełniane przez normy⁸⁷. Wskazane kryteria zostały przyjęte w nauce prawa z pewnymi modyfikacjami⁸⁸ i uzupełnione o kryteria wspólnych zasad prawa oraz kodyfikacji⁸⁹.

W oparciu o powyższe kryteria wydzielono w nauce prawa podzbiór norm gałęzi prawa administracyjnego. Według S. Wronkowskiej charakterystycznym w tym przypadku przedmiotem regulacji są: upoważnienie udzielone organom państwa do stanowienia i egzekucji norm indywidualnych, stosunki tych organów z podległymi im obywatelami oraz realizowanie zbiorowych potrzeb poprzez struktury organizacyjne tych organów⁹⁰. Przedstawiona dystynkcja jest zgodna z cechami wyróżniającymi wskazywanymi w nauce prawa administracyjnego, takimi jak: bezwzględne obowiązywanie norm⁹¹, przedmiot regulacji (organizowanie praktycznej realizacji zadań państwa wykonywanych na rzecz zbiorowości oraz organizacja organów i innych podmiotów administracji publicznej⁹²), stosunki prawne między administracją publiczną a podmiotami administrowanymi o charakterze władczym⁹³. Prawo zagospodarowania przestrzeni przynależy do prawa administracyjnego jako jego podzbiór i podziela jego powyższą charakterystykę jako zbioru nadrzędnego.

Do kryteriów wyróżnienia dalszych podzbiorów, dziedzin prawa, Z. Ziemiński zaliczył: ocenę przedmiotu regulacji jako fundamentalnego w życiu społecznym, bardziej świadomą politykę państwa w danych sprawach i koordynację środków działania w ich zakresie oraz wyodrębnianie się grupy przepisów dotyczących tych spraw⁹⁴. Tym samym głównymi kryteriami

⁸⁷ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 408 - 410.

⁸⁸ Dwa z nich potwierdził A. Łopatka i J. Kuciński (rodzaj regulowanych stosunków społecznych i metodę regulacji) (zob. A. Łopatka, *dz. cyt.*, s. 226 – 227, J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 70). S. Wronkowska inaczej je ujęła i wymieniła w innej kolejności jako: metody unormowania, normowaną materię, podmioty, do których adresowane są normy prawne (S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 193).

⁸⁹ S. Wronkowska podkreśliła, że istotnym celem poziomej systematyzacji jest to, aby przepisy prawne były układane i stosowane „zgodnie z przyjętymi w danej gałęzi zasadami prawa i w taki sposób, iżby zapewnić ich zgodność prakseologiczną i powiązania funkcjonalne z innymi normami tej gałęzi prawa” (S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 194).

⁹⁰ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 194.

⁹¹ Zob. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021, s. 47 – 48. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 45.

⁹² Zob. J. Starościek, *Określenie administracji i prawa administracyjnego* [w:] J. Starościek, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 16. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 20. J. Lang [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 22 - 23. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 39.

⁹³ Zob. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 47. Z. Duniewska [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Instytucje Prawa Administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015, s. 117.

⁹⁴ Z. Ziemiński, *Szkice... dz. cyt.*, s. 123.

dyferencjacji dziedziny prawa są kryteria aksjologiczne i przedmiotowe. Z. Ziemiński ocenił kryterium kodyfikacji jako mało przydatne, ale możliwe do zastosowania przy wyodrębnieniu „pewnego precyzyjnie powiązanego zespołu norm”⁹⁵. Kryterium to mogłoby być według przywołanego autora poparte odrębnymi zasadami prawa, „jeśli kodyfikacja jest nieprzypadkowa i oparta na pewnej historycznej tradycji”⁹⁶.

Kryterium aksjologiczne wydzielenia dziedziny prawa można sprowadzić do wspólnych wartości⁹⁷. Kryterium to jest według Z. Ziemińskiego poznawalne na podstawie polityki państwowej i preferencji dóbr oficjalnie uznawanych w danym momencie⁹⁸, przy czym są też zmienne i niejednoznaczne, co nakłada na dogmatykę prawniczą zadanie ich obiektywizacji. Dogmatyka ma na celu tak opracować akty prawne i inne zarejestrowane fakty prawotwórcze, „aby system prawny jako całość można było przedstawiać jako system norm mających odpowiednie uzasadnienie aksjologiczne w uporządkowanym zespole ocen”⁹⁹.

2.2.2. WYDZIELENIE DZIEDZINY PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

W szczegółowej nauce prawa stosowano różne kryteria wydzielenia prawa zagospodarowania przestrzeni. Delimitację w oparciu o kryterium kodyfikacyjne połączone z przedmiotowym przeprowadzili w ostatnich latach Z. Leoński, M. Szewczyk i M. Kruś, którzy połączyli normy zakodowane w u.p.z.p., Pr. Bud., u.g.n. i u.u.i.ś. w taki sposób, że zakwalifikowali je do jednej dziedziny prawa, której istotą jest „publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości”. Przywołani wyżej autorzy powiązali wydzieloną przez siebie dziedzinę z prawem ochrony środowiska, co uzasadnili coraz ściślejszymi zależnościami między przedmiotami regulacji obu dziedzin prawa¹⁰⁰.

Mimo niemożliwości wytyczenia ostrej granicy między prawem ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzeni, szczegółowe porównanie przedmiotu tych dziedzin pozwala uchwycić różnicę między nimi. W świetle przepisów ogólnych POŚ i u.p.z.p., obie dziedziny prawa regulują całość elementów przyrodniczych, które mogą być przekształcone w wyniku działalności człowieka¹⁰¹. Istotne jest jednak to, że ochrona elementów przyrodniczych jest głównie przedmiotem prawa ochrony środowiska, w przeciwieństwie do prawa zagospodarowania

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ Tamże.

⁹⁷ Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 233.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ Tamże, s. 234.

¹⁰⁰ Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 33 – 36.

¹⁰¹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 39 POŚ, jak również w art. 2 pkt 1 u.p.z.p.

przestrzeni, które reguluje wszystkie elementy przestrzenne, w szczególności zabudowę wprowadzoną do natury poprzez cywilizacyjną działalność człowieka. W świetle art. 13 POŚ celem prawa ochrony środowiska jest przyroda sama w sobie, jej utrzymanie w warunkach działalności człowieka, kontrola i powstrzymywanie jego negatywnej ingerencji. Celem prawa zagospodarowania przestrzeni jest przekształcanie przestrzeni przez człowieka poprzez opanowanie przyrody i rozwój potrzeb cywilizacyjnych kosztem jej naturalnego i pierwotnego stanu rzeczy¹⁰². W ten sposób środowisko w regulacji prawa zagospodarowania przestrzeni służy człowiekowi i przestaje być celem samym w sobie.

Analizowana różnica między prawem ochrony środowiska a prawem zagospodarowania przestrzeni znajduje uzasadnienie na gruncie pojęć socjologicznych opisujących przedmioty regulacji obu dziedzin. Zagospodarowanie przestrzeni odnosi się do cywilizacji, którą przeciwstawiano stanowi natury¹⁰³ jako powszechny dorobek ludzi wytworzony w danym czasie¹⁰⁴. Wydaje się, że współcześnie cywilizację rozumie się przede wszystkim jako „aspekt kultury obejmujący wiedzę i specyficzne zachowania się ludzi polegające na ciągłym tworzeniu i doskonalącym wykorzystywaniu techniki dla osiągnięcia celów określanych przez kulturę”¹⁰⁵. Tymczasem środowisko oznacza otoczenie przyrodnicze, w którym funkcjonuje społeczeństwo¹⁰⁶, niebędące wytworem człowieka, lecz przedmiotem jego kontroli i regulacji.

Podobną delimitację co Z. Leoński, M. Szewczyk i M. Kruś przyjęła D. Trzcńska na podstawie kryteriów: celu, wartości, przedmiotu regulacji i kodyfikacji¹⁰⁷. Dwa pierwsze ujęła jako racjonalne zaplanowanie wykorzystania przestrzeni poprzez ustalenie reguł jej kształtowania w sposób, „który uwzględnia wartości uznane przez ustawodawcę za podstawowe wytyczne dla

¹⁰² Wydaje się, że myśl ta jest zbieżna z rozumowaniem M. Krusia odwołującym się do L. Krämera, że „normy dotyczące środowiska mają mianowicie za zadanie ochronę ogólnego interesu «środowiska», podczas gdy większość pozostałych przepisów ma chronić interesy prywatne lub interesy poszczególnych grup” (M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 98 - 99 [za:] L. Krämer, *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich* [w:] J. Jendroška (red.), M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce w trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 13). Podobną myśl M. Kruś przeniósł na grunt polskiej nauki prawa za niemieckim Federalnym Sądem Administracyjnym, zgodnie z którym środowisko oznacza szeroko rozumiane naturalne warunki życia człowieka, w tym krajobraz, z wyłączeniem warunków socjalnych czy ekonomicznych, będących wynikiem działalności ludzkiej (Tamże, s. 101 [za:] Uchwała Federalnego Sądu Administracyjnego (Bundesverwaltungsgericht) (4. Senat) z 13.04.1994 r., 4 B 70.95, NJW 1995, 2648). Podobnie T. Markowski stwierdził, że „przestrzeń, w której żyje człowiek jest więc podstawowym dobrem naturalnym, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi” (T. Markowski, *Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2, s. 18).

¹⁰³ Zob. M. Pacholski, A. Słaboń, *Słownik pojęć socjologicznych*, Kraków 2010, s. 24.

¹⁰⁴ Zob. P. Sztompka, *Słownik socjologiczny 1000 pojęć*, Kraków 2020, s. 46. W. Kwaśniewicz (red.), *Encyklopedia socjologii*, t. I, Warszawa 1998, s. 101.

¹⁰⁵ A. J. Karpiński, *Słownik pojęć filozoficzno – socjologicznych*, Gdańsk 2007, s. 64.

¹⁰⁶ Zob. P. Sztompka, *dz. cyt.*, s. 313. A. J. Karpiński, *dz. cyt.*, s. 162.

¹⁰⁷ Zob. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 117, 120, 131 - 133.

realizacji tego procesu”¹⁰⁸. Racjonalność zgodnie z językiem powszechnym należy rozumieć jako „zgodność z pewnymi normami oraz nowoczesnymi metodami naukowymi”¹⁰⁹. Trzecie kryterium - przedmiot regulacji - określiła jako kształtowanie przestrzeni¹¹⁰, czyli części powierzchni ziemi ze wszystkimi elementami struktury przestrzennej (budynki, złoża naturalne, drzewa), przy użyciu instrumentów charakterystycznych dla prawa administracyjnego¹¹¹. Czwarte kryterium autorka sprowadziła do regulacji u.p.z.p.¹¹².

Wobec powyższego, na pierwsze miejsce wśród kryteriów wyróżnienia prawa zagospodarowania przestrzeni wysuwa się przedmiot regulacji. Kryterium kodyfikacji jest zmienne i niejednolite. Natomiast obok rozważań na temat przedmiotu i kodyfikacji prawa zagospodarowania przestrzeni, trudno w rozważaniach badaczy prawa znaleźć wartości lub zasady, które byłyby wspólnym kryterium wyróżnienia tej dziedziny¹¹³. Niektórzy autorzy podawali zasady odtworzone z u.p.z.p. jako reprezentatywne dla całej dziedziny prawa¹¹⁴, chociaż część zaznaczyła wprost, że omawia jedynie zasady prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego¹¹⁵, uzupełniane o pojedyncze normy zasadnicze prawa budowlanego czy gospodarki nieruchomości¹¹⁶. W rezultacie jedynie kryterium przedmiotowe udało się określić w szczegółowej nauce prawa na tyle, aby mogły być wystarczająco użyteczne przy wydzieleniu norm prawa zagospodarowania przestrzeni.

2.2.3. WNIOSKI O PRAWIE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI JAKO CZĘŚCI SYSTEMU PRAWNEGO

Wyodrębnienie prawa zagospodarowania przestrzeni, w tym jego zasad, przebiega w oparciu o rozwinięte w szczegółowej nauce prawa kryteria ogólnoteoretyczne. Pierwszorzędne kryterium przedmiotowe obejmuje racjonalne (zgodne z pewnymi normami i aktualną wiedzą naukową) przekształcanie przestrzeni na potrzeby cywilizacyjne człowieka w sferze uprawnień

¹⁰⁸ Tamże, s. 120.

¹⁰⁹ Zob. H. Nowicki [w:] W. Szwajdler (red.), *dz. cyt.*, s. 13. A. Kowalewski, M.J. Nowak, *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1, Warszawa 2018, s. 35 - 36.

¹¹⁰ Zob. D. Trzecińska, *dz. cyt.*, s. 89.

¹¹¹ Tamże, s. 62.

¹¹² Tamże, s. 126 - 127.

¹¹³ Pomijam w tym miejscu wymieniane czasami zasady gałęziowe wspólne dla co najmniej kilku dziedzin prawa administracyjnego (takie jak zasada dobra wspólnego czy zrównoważonego rozwoju).

¹¹⁴ Takie katalogi zasad prawa zagospodarowania przestrzeni przyjęli: W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno – budowlany. Zagadnienia administracyjno – prawne*, Toruń 2004, s. 27 – 42;

¹¹⁵ Zob. D. Trzecińska, *dz. cyt.*, s. 184 - 267. H. Nowicki [w:] W. Szwajdler (red.), *dz. cyt.*, s. 21 - 28. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 200 – 220.

¹¹⁶ W ten sposób w rozważaniach Z. Leońskiego zaktualizowanych przez M. Szewczyka i M. Krusią można odnaleźć zasadę wolności budowlanej jako normę prawa budowlanego, a w rozważaniach samego M. Szewczyka - zasadę słusznego odszkodowania (zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 436, 700).

właścicielskich do nieruchomości oraz w sferze faktycznej na, nad i pod powierzchnią ziemską. Kolejne kryterium - wartości - obejmuje wskazane przez prawodawcę podstawowe wytyczne realizacji powyżej przedstawionego przedmiotu. Ostatnie, kryterium kodyfikacji może obejmować samo u.p.z.p. albo także Pr. Bud lub u.g.n. Niemniej systematyzacja prawa ma charakter typologii, której człony krzyżują się ze sobą, skutkiem czego nie zawsze kwalifikacja normy do jednej dziedziny prawa jest jednoznaczna i niesporna.

I.2.3. ZASADY PRAWA JAKO SZCZEGÓLNY RODZAJ NORM PRAWNYCH

Jak wskazałem w pkt I.2.1.1 powyżej, zasady prawa wyróżniano wśród innych norm prawnych poprzez ich szczególną doniosłość ze względu na liczne kryteria formalne lub materialne. Konsekwencją tego wyróżnienia są próby uporządkowania rodzajów norm prawnych i umiejscowienia wśród nich zasad prawa, a jednocześnie redukcji kryteriów doniosłości tych ostatnich do najważniejszych cech konstytutywnych. Wspomniane rodzaje nie oznaczają podzbiorów systemu prawnego, o których była mowa w pkt I.2.2, są od jego budowy niezależne i mogą występować w każdym podzbiorze systemu prawnego.

Doktryna prawnicza rozważała przede wszystkim relację zasad prawa z normami programowymi. W zakresie normowania tych ostatnich nie występuje czynnościowo określone postępowanie, lecz skutkowo określony stan rzeczy¹¹⁷, którego sposób realizacji pozostawia się do wyboru adresata¹¹⁸. G. Maroń posłużył się normą programową w charakterystyce zasad prawa, zwracając uwagę, że wiele z nich nie ma w swojej treści behawioralnie określonego postępowania, lecz samo wskazanie „dobra, które powinno być chronione w sposób preferencyjny w stosunku do innych dóbr”¹¹⁹. To rozumowanie nie zgadza się z poglądami teoretyków, według których dobro czy też wartość wyrażone w zasadzie mogą oznaczać zarówno skutkowo określony stan rzeczy, jak i czynnościowo wskazane postępowanie¹²⁰. M. Kordela z dystansem podszła do utożsamiania norm programowych z zasadami ze względu na wieloznaczność tych pierwszych oraz odmienne modele stosowania obu rodzajów norm¹²¹. Skoro zakres normowania zasad prawa może być ujęty czynnościowo lub skutkowo, to pojęcie „normy programowej”

¹¹⁷ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 85. Zob. M. Zieliński [w:] A. Łopatka, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Poznań 1967, s. 205 – 206.

¹¹⁸ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 26 i 34. L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 58.

¹¹⁹ G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 68 - 69.

¹²⁰ Zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 284. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 23.

¹²¹ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 112, 117 - 118.

w powyższym sensie nie jest przydatne w określeniu ich cech konstytutywnych i może służyć jako kryterium ich wewnętrznego podziału.

Zasady prawa porównywano też z normami kompetencyjnymi. W przeciwieństwie norm kompetencyjnych, M. Kordela zauważyła, że zasady prawa mają postać norm merytorycznych, jakkolwiek w wieloraki sposób powiązanych z upoważnieniami do stanowienia (ewentualnie stosowania) norm prawnych¹²². Przy takim założeniu badawczym norma kompetencyjna nie tyle pozwala określić cechy konstytutywne zasad prawa, co cechy negatywne, wykluczające status zasadniczy.

Wobec powyższego, wartość związana w pewien szczególny sposób z normą zasadniczą pozostaje jej pozytywnym wyróżnikiem, co prowadzi do trzech uzupełniających się hipotez:

- po pierwsze, zasady prawa za pomocą wartości przekazują inną treść, a przynajmniej treść wzbogaconą o dodatkowy aspekt w stosunku do innych norm, ponieważ „(...) treść zasad jest «przesycona» wartościami, które normy te wyrażają i chronią”¹²³;
- po drugie, zasady prawa poprzez wartości pełnią szczególną rolę względem innych norm, ponieważ wskazują podstawy uzasadnienia aksjologicznego tych norm¹²⁴ i są „przekładalne na odpowiednio abstrakcyjne powinności i wzorce zachowania obowiązujące w sferze stosunków poddanej prawu administracyjnemu”¹²⁵;
- po trzecie, zasady prawa wiążą się z wartościami szczególnymi, ponieważ „intuicja prawnicza gotowa jest przydawać walor zasady tylko tym rozstrzygnięciom prawodawczym, których przedmiot ochrony jest względnie wysoko w hierarchii dóbr prawnie chronionych”¹²⁶, wobec czego nie każda aprobowana przez kogoś czynność życia codziennego kwalifikuje się jako wartość związana z zasadą prawa¹²⁷.

¹²² Tamże, s. 241.

¹²³ G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 26.

¹²⁴ Zob. K. Ziemiński, *Zasady... dz. cyt.*, s. 76. Podobnie K. Osajda uznał zasady prawa z jednej strony za elementy systemu normatywnego pozytywnego, a z drugiej za nośnik aksjologii w procesie konstruowania innych norm (zob. K. Osajda, *dz. cyt.*, s. 267).

¹²⁵ Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 38.

¹²⁶ M. Zajęcki, *Dwa paradoksy esencjalizmu aksjologicznego* [w:] M. Dudek (red.), M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015, s. 84. Niezależnie od sposobu poznania, wartości różnią się według P. Winczorka od ocen szczególną wagą, ponieważ reprezentują to, co cenne, co stanowi cel ludzkich dążeń, wobec czego „jednostka lub zbiorowości przyjmują postawę szacunku, przypisują mu ważną rolę w swoim życiu, i dążenie do jego osiągnięcia odczuwają jako przymus” (P. Winczorek, *Konstytucja... dz. cyt.*, s. 44 [za:] G. Kloska, *Pojęcia, teorie i badania wartości w naukach społecznych*, Warszawa 1982, s. 26 i n. J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1967, s. 56).

¹²⁷ Zob. T. Gizbert – Studnicki, *Recenzje*, PiP 2014, nr 3, s. 117 – 120. Jak wskazał G. Maroń, jednym z kryteriów identyfikacji zasad prawa jest stopień aksjologicznej doniosłości, który przysługuje „normom wyrażającym czy chroniącym wartości, które w ocenie prawniczej doktryny i judykatury są usytuowane na szczycie aksjologicznej hierarchii prawodawcy” (G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 56). Podobnie wypowiedział się Z.

Podsumowując, polska nauka prawa wyróżnia zasady prawa wśród innych norm, akcentując ich szczególny treściowy i funkcjonalny charakter aksjologiczny. W tym świetle, szczególnie bliski związek z wartościami stał się cechą konstytutywną zasad prawa w polskim prawoznawstwie, którą to cechę postaram się doprecyzować w dalszej części pracy na podstawie analiz prowadzonych w ogólnej teorii prawa i teorii prawa administracyjnego.

I.3. WPŁYW ZAGRANICZNYCH KONCEPCJI ZASAD PRAWA W POLSKIEJ NAUCE PRAWA

I.3.1. HYBRYDOWE KONCEPCJE ZASAD PRAWA

Koncepcja zasad prawa w polskiej nauce prawa ukształtowała się częściowo pod wpływem idei zagranicznych. Wpływ ten na przestrzeni ostatnich co najmniej pięćdziesięciu lat był tak rozległy i zróżnicowany, że nie sposób go w tym miejscu przedstawić sprawozdawczo w wyczerpujący sposób. Takie przedstawienie byłoby o tyle niecelowe, że pewne tezy zagranicznych koncepcji zasad prawa uznano współcześnie za integralne elementy polskiego uniwersum badawczego¹²⁸. Niemniej, ich inkorporacja z obcych polskiemu prawoznawstwu kontekstów badawczych przemawia za omówieniem dwóch fundamentalnych zagranicznych koncepcji zasad prawa autorstwa R. Dworkina i R. Alexy'ego. Mogą one rzucić więcej światła na niektóre dotychczas omawiane tezy polskiej zintegrowanej koncepcji zasad prawa.

Prezentacja koncepcji przywołanych autorów jest obarczona podwójną trudnością. Po pierwsze, koncepcje te są zakorzenione w obcych uniwersach badawczych, bazują na mniej lub bardziej odmiennych siatkach terminologicznych, potrzebach praktyki prawniczej i ogólnych twierdzeniach o prawie. Brak płaszczyzny przekładu między tymi uniwersami a polskim prawoznawstwem jest dla niektórych główną przeszkodą w powoływaniu się na tezy zagraniczne¹²⁹. Po drugie, zagraniczne koncepcje teoretyczne stanowią bezpośrednio przedmiot

Ziemiński, że „zasady prawa (...) opierają się głównie na uzasadnieniu aksjologicznym, wiązanym z wysoką oceną tych dóbr, które dana zasada nakazuje chronić, ewentualnie w sposób preferencyjny w porównaniu do innych dóbr” (Z. Ziemiński, *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993, s. 85). W ślad za Z. Ziemiński, M. Zieliński zgodził się, że „zasady prawa w ujęciu dyrektywalnym chronią szczególnie doniosłe wartości” (M. Zieliński, *Zasady... dz. cyt.*, s. 35). Wreszcie Z. Kmiecik stwierdził, że zasady prawa należy postrzegać „przede wszystkim jako naczelną wartość danego porządku prawnego (...)” (Z. Kmiecik, *dz. cyt.*, s. 38).

¹²⁸ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej*, Academia, s. 223 - 224.

¹²⁹ Zob. S. Obuchowski, *dz. cyt.*, s. 44 – 45. M. Zieliński, *Zasady... dz. cyt.*, s. 21 [za:] S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 51. Krytyka wobec wpływów zagranicznych podnosi, że łatwo popaść w analizę dwóch różnych przedmiotów, które chociaż podobnie kwalifikuje się wprost, to odmienne rozumie się na poziomie pojęć kwalifikujących. W ten sposób według O. Boguckiego i M. Zielińskiego wyrażenie „zasada prawa” w koncepcji Dworkina i koncepcji Alexy'ego odnosi się do zupełnie innego przedmiotu, inaczej rozumianej normy prawnej, niż na gruncie historycznej zintegrowanej koncepcji wypracowanej w polskim prawoznawstwie (zob. O. Bogucki, M. Zieliński [w:] P. Wiliński (red.), *dz. cyt.*, s. 61, 72).

zainteresowania polskiej ogólnej teorii prawa, której zadaniem jest konstrukcja pojęć ogólnych dla szczegółowych nauk prawa. Tym samym, tezy autorów zagranicznych są półproduktem polskich teoretyków w tworzeniu pojęcia „zasady prawa” na potrzeby polskiej dogmatyki. Tą drogą oryginalna myśl autorów zagranicznych jest w opracowaniach polskich teoretyków poddawana mniejszym lub większym transformacjom ze względu na sam przekład na polską terminologię lub wskutek formułowania tzw. koncepcji hybrydowych.

Koncepcje hybrydowe są wynikiem łączenia w różnych konfiguracjach poglądów polskich badaczy z tezami zagranicznymi¹³⁰, do których należy zaliczyć przede wszystkim:

- tezę o niekonkluzywności, która występuje w aspekcie:
 - strukturalnym, w którym zasady nie zawierają któregoś z konstrukcyjnych elementów normy (np. zakresu zastosowania);
 - treściowym, w którym zasady mają niższy stopień semantycznej precyzji w porównaniu do innych norm (np. szerszy i ogólniejszy zakres zastosowania albo postępowanie wskazane poprzez idealny stan rzeczy osiągnany za pomocą bliżej nieokreślonych środków, nie pozwalający na sylogistyczną subsumpcję stanu faktycznego);
 - dyrektywalnym, w którym oparta na zasadzie konkluzja nie jest ostateczna i niepodważalna, lecz ma charakter argumentacyjny w rozstrzygnięciu prawnym;
- tezę o stopniowalności, czyli możliwości spełnienia zasad w niepełnym zakresie;
- tezę o optymalizacji, która zakłada konieczność zrealizowania zasady w stopniu możliwie najwyższym w danych warunkach faktycznych i prawnych.

Koncepcje hybrydowe wywołały w polskiej nauce prawa liczne kontrowersje. Akceptacja wymienionych tez jest niejednolita¹³¹, co uniemożliwia przyjęcie którejkolwiek z nich jako

¹³⁰ Mam na myśli np. koncepcje P. Tulei (P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w Ustawach Konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997) czy T. Gizberta – Studnickiego (T. Gizbert – Studnicki, *Zasady i reguły prawne* [w:] M. Araszkiewicz (red.), P. Banaś (red.), W. Ciszewski (red.), A. Dyrda (red.), A. Grabowski (red.), K. Płeszka (red.), *T. Gizbert – Studnicki, Pisma wybrane. Prawo, język, rozumowanie*, Warszawa 2019).

¹³¹ Najbardziej sceptyczny S. Tkacz przyjął tezę o niekonkluzywności, ale odrzucił tezę o optymalizacji i o stopniowalności, które dotyczą według niego również norm zwykłych (zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 433 – 434). Bardziej kompromisowy kierunek obrał G. Maroń, który zaakceptował tezę o optymalizacji, tezę o niekonkluzywności przyjął jedynie w wersji treściowej (częstsze występowanie zwrotów nieostrych i niedookreślonych w zasadach prawa), tezę o stopniowalności dopuścił z zastrzeżeniem wyjątków (takich jak *nullum crimen sine lege*), a tezę o mocnej dystynkcji odrzucił na rzecz słabej dystynkcji zasad prawa i norm zwykłych (tzn. o niemożliwości wytyczenia między nimi ostrej granicy) (zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 94, 122). Szerokiej recepcji tez zagranicznych dokonała natomiast M. Kordela, która zaakceptowała tezy o stopniowalności, o optymalizacji i o ideale, a dychotomiczny podział norm na zasady i reguły uzasadniła treściową (M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 105 – 106) i dyrektywalną niekonkluzywnością tych pierwszych (M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 278).

powszechnie podzielanej i ugruntowanej. Wśród głównych zarzutów wobec koncepcji hybrydowych podniesiono dwa: powyższe tezy dotyczą niektórych zasad prawa, a także norm zwykłych, więc nie wyróżniają tych pierwszych¹³², oraz sztywne trzymanie się tych tez nie przystaje do polskiej nauki prawa, ponieważ eliminuje wiele zasad o ustalonym statusie¹³³. Krytycy koncepcji zagranicznych zgodzili się, że jedynym wyróżnikiem zasad prawa może być szczególna doniosłość aksjologiczna związana z tym, że obywatele uważają je za ważne¹³⁴. Powyższe tezy dopuścili natomiast jako źródło inspiracji¹³⁵ lub podstawę wyraźnie alternatywnego pojmowania zasad prawa¹³⁶. Przyjrzyć się dalej tezom w koncepcjach R. Dworkina i R. Alexy'ego jako inspiracjom lub nawiązaniom wobec niektórych tez polskiej zintegrowanej koncepcji zasad prawa. Z uwagi na to, że niemożliwe jest w tym miejscu wyczerpujące omówienie wskazanych koncepcji, skupię się na kwestiach istotnych dla dalszych badań, odsyłając w pozostałym zakresie do przywoływanej poniżej literatury przedmiotu.

I.3.2. KONCEPCJA ZASAD PRAWA R. DWORKINA

R. Dworkin stworzył projektującą koncepcję zasad prawa¹³⁷, którą włączył w szerszą teorię polityczną¹³⁸. Łącznikiem między zagadnieniem zasad prawa a jego pozostałą teorią polityczną jest pojęcie „praw jednostek”. Oznaczają one pierwotne wobec prawa stanowionego i obecne w spójnej, słusznej i sensownej społecznej praktyce moralnej sytuacje, w których ani wspólny cel ani korzyść nie stanowią wystarczającego powodu odmawiania jednostkom tego, co chcą robić, lub wymuszania na nich ciężarów¹³⁹. Prawa te przekładają się na zasady, które są normami przestrzeganimi dlatego, że „tego domaga się sprawiedliwość, uczciwość lub inny aspekt moralności”¹⁴⁰. Od tak rozumianych zasad R. Dworkin odróżnił wymogi polityki, które wyznaczają cele do osiągnięcia w zakresie ekonomicznego, politycznego czy społecznego aspektu życia zbiorowości. Argumenty oparte na zasadach prawa uzasadniają decyzje polityczne,

¹³² Zob. L. Morawski, *Zasady prawa...* dz. cyt., s. 71-75.

¹³³ Zob. M. Zieliński, *Zasady...* dz. cyt., s. 25.

¹³⁴ Zob. L. Morawski, *Zasady prawa...* dz. cyt., s. 81. O. Bogucki, M. Zieliński [w:] P. Wiliński (red.), dz. cyt., s. 64 - 68.

¹³⁵ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa jako...* dz. cyt., s. 1 i 10.

¹³⁶ Zob. M. Zieliński, *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] A. Bałaban (red.), P. Mijal (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 40. T. Gizbert – Studnicki skonkludował, że wybór między ujęciem zasad prawa w polskim uniwersum badawczym a tezami zagranicznymi stanowi alternatywę rozłączną (zob. T. Gizbert – Studnicki, *Recenzje...* dz. cyt., s. 118 - 119).

¹³⁷ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 645.

¹³⁸ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* dz. cyt., s. 48.

¹³⁹ R. Dworkin, dz. cyt., s. 11, 31, 41, 643. Zob. M. Dybowski, *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, RPEiS 2001, z. 3, s. 108.

¹⁴⁰ R. Dworkin, dz. cyt., s. 56 – 57, 535.

zarówno ustawodawcze jak i orzecznicze, poprzez honorowanie lub ochronę pewnych indywidualnych lub zbiorowych praw¹⁴¹.

Najbardziej charakterystyczny dla koncepcji omawianego autora podział logiczny norm prawnych na zasady i reguły opiera się na następujących kryteriach:

- dyrektywnej konkluzywności – reguły są konkluzywne dyrektywalnie, ponieważ jeśli zachodzą wskazane w nich okoliczności, z zastrzeżeniem policzalnych wyjątków, zmuszają do wynikającego z nich rozstrzygnięcia; tymczasem zasady są dyrektywalnie niekonkluzywne, ponieważ jeśli zachodzą okoliczności ich zastosowania (niekoniecznie zawsze wskazane), to nie narzucają rozstrzygnięcia, lecz dają argumenty za jego sformułowaniem¹⁴²; argumenty te mogą nie być decydujące ze względu na inne racje, przy czym niemożliwe jest wyliczenie takich sytuacji jako wyjątków¹⁴³; według R. Dworkina zasady prawa nie odróżniają się od reguł niekonkluzywnością strukturalną czy semantyczną, bo, jak wskazał, „sposób sformułowania normy nie zawsze pozwala stwierdzić, czy jest to reguła czy zasada”¹⁴⁴.
- wagi lub doniosłości – zasady mają wagę, która wynika z dyrektywnej niekonkluzywności i pozwala rozstrzygać konflikty zasad na rzecz zasad o większej doniosłości; reguły nie mają wagi, a ich konflikty rozstrzygane są na podstawie reguł kolizyjnych, które w przeciwieństwie do doniosłości nie są dyskusyjne¹⁴⁵.

Obie powyższe cechy pełnią rolę walidacyjną, ponieważ stwierdzenie, że norma ma funkcję argumentacyjną i jest doniosła pozwala uznać obowiązywanie zasady¹⁴⁶. R. Dworkin poszukiwał doniosłości w instytucjonalnym potwierdzeniu zasady i poczuciu jej odpowiedniości w moralności politycznej¹⁴⁷. Jak podsumowali komentatorzy, u R. Dworkina o obowiązywaniu zasad decyduje ich przynależność do struktury normatywnej społeczeństwa, której fragmentem jest system prawny¹⁴⁸. Technicznym tego potwierdzeniem mogą być: przywołanie spraw, w których była cytowana lub stała się przedmiotem sporu, sformułowanie w preambule ustawy lub materiałach legislacyjnych, przywołanie ustaw, które egzemplifikują zasadę lub ustalenie

¹⁴¹ Tamże, s. 158.

¹⁴² Tamże, s. 63.

¹⁴³ Tamże, s. 60 – 63.

¹⁴⁴ Tamże, s. 65. R. Dworkin w innym miejscu polemizuje z rozróżnieniem przez J. Raza zasad i reguł za pomocą kryterium specyficzności działania (zob. Tamże, s. 152). Zob. M. Korycka – Zirk, *dz. cyt.*, s. 62.

¹⁴⁵ Zob. R. Dworkin, *dz. cyt.*, s. 54 – 65, 349.

¹⁴⁶ Tamże, s. 66. Jak podsumował M. Dybowski, „niedoniosła «zasada» nie byłaby już zasadą” (M. Dybowski, *dz. cyt.*, s. 102). Por. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 33.

¹⁴⁷ Zob. R. Dworkin, *dz. cyt.*, s. 81. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 30.

¹⁴⁸ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 50. J. Woleński [w:] R. Dworkin, *dz. cyt.*, s. XIV.

schematu zasad, do którego dana zasada pasuje w kontekście określonej teorii lub tradycji politycznej lub moralnej¹⁴⁹. Na tym tle, autor nie akceptował reguły uznania kwalifikującej wypowiedzi jako zasady według zamkniętego katalogu kryteriów, ponieważ byłaby zbyt złożona¹⁵⁰. Wymagał natomiast szerokiego poszukiwania i uzasadniania danej zasady, nie ograniczając się do powtarzania tego, co robią inni sędziowie¹⁵¹.

Waga i znaczenie zasady są u R. Dworkina powiązane. Sensu poszczególnych zasad amerykański teoretyk poszukiwał w znaczeniach pojęć, które składają się na ich nazwy. Przy czym nie chodziło o znalezienie znaczenia słownikowego czy prawniczego, które prawnicy dobrze rozumieją, lecz o ustalenie moralnego użycia pojęcia, przy którym nie koliduje ono z innymi zasadami¹⁵². W tym miejscu metoda określania znaczenia zasad krzyżuje się z metodą ustalania ich wagi, bo tak, jak o wadze zasady świadczy jej dopasowanie do schematu zasad w określonej teorii politycznej, tak spójność treściowa tego schematu determinuje znaczenie zasady. Podobnie R. Dworkin wskazał, że rozumienie nazw zasad jest osiągalne poprzez obserwację tych, dla których pojęcie to ma duże znaczenie, jeśli odgrywa ważną rolę w uzasadnieniu serii decyzji, jest istotne z punktu widzenia dyskusji politycznej danego czasu¹⁵³. Tym samym R. Dworkin szukał znaczenia zasad prawa w kontekście aksjologicznym, tj. w spójnym posługiwaniu się ich pojęciami jako ważnymi społecznie. Powiązanie to autor oddał w tytule „Brać prawa poważnie”, wymagając, aby rząd „miał pewną spójną koncepcję praw i działał zgodnie z nią w ramach swoich kompetencji”¹⁵⁴.

I.3.3. KONCEPCJA ZASAD PRAWA R. ALEXY’EGO

R. Alexy stworzył projektującą koncepcję zasad prawa osadzoną w szerszej koncepcji konstytucyjnych praw podstawowych¹⁵⁵. Wśród różnych inspiracji tego autora należy wymienić poglądy R. Dworkina¹⁵⁶, chociaż jak słusznie podnosi się w komentarzach, R. Alexy nie poświęcił tyle uwagi co Amerykanin egzegezie zasad prawa, lecz bardziej skupił się na ich pojęciu i realizacji¹⁵⁷. Jeśli chodzi o genezę, R. Alexy zasygnalizował, że każdemu podstawowemu konstytucyjnemu prawu indywidualnemu, jak również kolektywnemu odpowiada co najmniej jedna

¹⁴⁹ Zob. R. Dworkin, *dz. cyt.*, s. 132 – 133, 199 – 200.

¹⁵⁰ Tamże, s. 120.

¹⁵¹ Tamże, s. 229.

¹⁵² Tamże, s. 22.

¹⁵³ Tamże, s. 236.

¹⁵⁴ Tamże, s. 336.

¹⁵⁵ Zob. J. Zajadło [w:] R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 12.

¹⁵⁶ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 42.

¹⁵⁷ Zob. M. Korycka – Zirk, *dz. cyt.*, s. 145.

zasada¹⁵⁸. Zwrócił także uwagę, że zasady prawa odtwarza się z przepisów praw podstawowych, które jednak mogą być także interpretowane jako reguły¹⁵⁹.

Pojęcie „zasady prawa” R. Alexy przeciwstawił pojęciu „reguły”, chociaż oba zaliczył do nadrzędnego zbioru norm (które „mówią, co czynić jest powinno”) ¹⁶⁰. Na wstępie zakwestionował dotychczasowe różnice proponowane między tymi pojęciami, takie jak: stopień generalności, nieokreśloność zakresu zastosowania, znaczenie dla porządku prawnego itp.¹⁶¹ Przyjął, że istnieje między nimi różnica jakościowa, którą jest rodzaj i sposób realizacji nakazanego postępowania. Podobnie jak u R. Dworkina, reguła według R. Alexy’ego wymaga każdorazowo całkowitego spełnienia, ani mniej, ani więcej (jak np. zakaz wymierzania kary bez podstawy prawnej). Jak trafnie wyjaśniła M. Kordela, chodzi o to, że rozstrzygnięcie odpowiada w pełni dyspozycji reguły¹⁶². Co do zasad, niemiecki teoretyk stwierdził, że nakazują one zrealizować swój przedmiot w możliwie dużym zakresie w stosunku do prawnych i faktycznych możliwości (co reguluje zasada proporcjonalności analitycznie wynikająca z pojęcia „zasady prawa”)¹⁶³.

Ponadto R. Alexy odróżnił w ramach pojęcia zasady prawa nakazy „do bycia optymalizowanymi” od nakazów optymalizacji. Pierwsze z nich wyrażają obiekty podlegające równoważeniu czy ważeniu i maksymalnej realizacji ze względu na możliwości prawne i faktyczne. Drugie znajdują się na metapoziomie, nakładają obowiązek optymalizowania i w tym sensie mają charakter reguł¹⁶⁴. Niemniej dla uproszczenia autor dopuścił nazywanie zasad nakazami optymalizacyjnymi, a wyjątkowo nakazami „do bycia optymalizowanym”¹⁶⁵.

Dla zasad charakterystyczne jest według R. Alexy’ego to, w jaki sposób rozwiązuje się ich kolizje. Po pierwsze, w przeciwieństwie do reguł, zasady mają różną wagę w konkretnych przypadkach. Po drugie, kolizję zasad rozstrzyga się za pomocą ich wagi poprzez ustalenie warunkowej relacji pierwszeństwa. Chodzi o to, że organ rozstrzyga, która zasada ma pierwszeństwo w warunkach danego stanu faktycznego i na tej podstawie formułuje relację pierwszeństwa jednej zasady nad drugą w takich warunkach. Tę relację przekłada się następnie na regułę, która w tych samych warunkach nakazuje skutek, który wynika z pierwszorzędnej zasady. R. Alexy nazwał ten mechanizm „prawem kolizji”, według którego: „warunki, w których jedna z zasad

¹⁵⁸ R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 96, 111.

¹⁵⁹ Tamże, s. 115. Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 83.

¹⁶⁰ R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 75.

¹⁶¹ Tamże, s. 76 - 77.

¹⁶² Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 73.

¹⁶³ Zob. R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 78, 91. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 43.

¹⁶⁴ Zob. M. Korycka – Zirk, *dz. cyt.*, s. 127.

¹⁶⁵ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 46 - 47.

ma pierwszeństwo przed drugą, tworzą stan faktyczny jakiejś reguły, która wypowiada skutek prawny zasady mającej pierwszeństwo”¹⁶⁶. Zważywszy na to, że w odmiennych warunkach, pierwszeństwo może przypaść innej zasadzie, wyrażają one nakazy *prima facie*. Nie ma absolutnych relacji pierwszeństwa między zasadami, ich zakresy zastosowania rozwijają się wraz z kolejnymi przypadkami stosowania.

Wobec powyższego, R. Alexy podobnie jak R. Dworkin uznaje zasady za normy niedefinitywne, przy czym dookreśla proces ich stopniowej realizacji. Ich względne zastosowanie weryfikuje się w określonych warunkach poprzez prawo kolizji i nie skutkuje bezpośrednio nakazem określonego postępowania. Zasady są źródłem argumentów za sformułowaniem i realizacją reguły wynikającej z warunkowej relacji preferencji¹⁶⁷. W ten sposób zasada może być też podstawą do wykroczenia po stronie stanu faktycznego ponad dosłowne brzmienie reguły¹⁶⁸.

W odróżnieniu od R. Dworkina, R. Alexy połączył przedstawioną teorię zasad z teorią wartości, ponieważ stopniowe spełnienie i konfliktowość zasad koresponduje ze stopniową realizacją i przeciwstawnością wartości¹⁶⁹. Przez wartość niemiecki autor rozumiał kryterium oceny wartościującej coś jako dobre lub złe¹⁷⁰. Kryterium takie podlega tzw. regułom oceny, które nakazują każdorazową kwalifikację, „jeśli x wykazuje cechy F_1, \dots, F_n , to x jest dobre”¹⁷¹. Podobieństwa między zasadami a wartościami można odnaleźć również w ich obowiązywaniu, które opiera się na uzasadnieniu poprzez takie argumenty, jak: wola ustrojodawcy, negatywne skutki odmiennych preferencji, dogmatyczny konsensus, wcześniejsze rozstrzygnięcia¹⁷². Według R. Alexy’ego przedstawiona struktura teorii wartości różni się od teorii reguł i zasad prawa tym, że zasady w przeciwieństwie do wartości wyrażają powinność¹⁷³.

I.4. WARTOŚĆ ZASADNICZA JAKO CECHA WYRÓŻNIAJĄCA ZASADY PRAWA

I.4.1. PARADYGMATY METAETYCZNE POJMOWANIA WARTOŚCI

W świetle dotychczasowych rozważań, zarówno w polskiej, jak i w światowej nauce prawa, normy zasadnicze odznaczają się doniosłością właściwą dla wartości o szczególnej wadze. Analizy wartości we współczesnej polskiej nauce prawa sprowadzają się do opisu

¹⁶⁶ R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 81 - 84.

¹⁶⁷ Tamże, s. 87, 90. Zob. M. Korycka – Zirk, *dz. cyt.*, s. 130.

¹⁶⁸ R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 109, 114.

¹⁶⁹ Tamże, s. 32, 116. Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 85 – 86.

¹⁷⁰ R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 120.

¹⁷¹ Tamże, s. 121.

¹⁷² Tamże, s. 126, 132.

¹⁷³ Tamże, s. 123.

przeciwstawnych historycznie ukształtowanych stanowisk filozoficznych i ich grupowania w paradygmaty metaetyczne. Z jednej strony wyróżnia się realizm, który ujmuje wartość jako fakt w różnych typach egzystencji, po drugiej stronie stawia się idealizm, który ujmuje wartość jako byt idealny. Prowadzona dyskusja nad przedstawionymi paradygmatami prowadzi do konkluzji, że żaden nie może być uznany za jedyny prawidłowy¹⁷⁴.

Przedstawiony podział stanowisk dotyczących ontologii wartości krzyżuje się z podziałem poglądów na ich poznawalność. Z jednej strony wyróżnia się kognitywizm i obiektywizm, które traktują wartości jak byty niezależne od poznającego podmiotu, czasu i miejsca¹⁷⁵. Wartości są wówczas uznawane za poznawalne na dwa sposoby: poprzez specyficzne metody poznania bytów idealnych¹⁷⁶ albo empirycznie jako właściwości naturalne. Z drugiej strony nonkognitywizm i subiektywizm przyjmują, że wartości nie istnieją obiektywnie poza poznającym podmiotem, są wytworem człowieka, „projekcjami ludzkich emocji, woli, intelektu – są ogólnymi nazwami (...) pewnych stanów ducha ludzkiego”¹⁷⁷. Są wówczas poznawalne jako reakcje oceniającego podmiotu w postaci: przeżyć emocjonalnych, zjawisk socjologicznych, zachowań i słownych środków wyrażania przeżyć emocjonalnych¹⁷⁸.

Trudno znaleźć w nauce prawa wspólną płaszczyznę rozważań nad ontologią i epistemologią wartości. Spory prowadzone z pozycji powyższych paradygmatów uznaje się za nierozstrzygalne, skutkiem czego w literaturze prawniczej przeważnie nie podejmuje się rozważań nad kompromisowymi statusami ontologicznymi czy poznaniem wartości¹⁷⁹. Część badaczy prawa zaobserwowała, że przyjmuje się na gruncie paradygmatu pozytywistycznego zarówno nonkognitywizm i emotywizm, jak i w pewnym stopniu kognitywizm i naturalizm w pojmowaniu wartości podstawowych¹⁸⁰. W rezultacie można zaryzykować stwierdzenie, że w analizach ogólnoteoretycznych występują tendencje do:

¹⁷⁴ Zob. K. Opalek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986, s. 259. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 64 - 66.

¹⁷⁵ P. Winczorek *Konstytucja i wartości* [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997 r., s. 39.

¹⁷⁶ W przypadku przyjęcia stanowiska idealistycznego, będą to metody odwołujące się do poznania idei, istoty rzeczy, intuicji, czy illuminatio (zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia wielopłaszczyznowości w metodologii współczesnej teorii prawa*, *Studia prawnicze* 1969, z. 21, s. 4, 15). Z. Ziemiński wskazuje obok stanowiska idealistycznego, stanowisko intuicjonistyczne, które zakłada poznawalność wartości „wprost poprzez swoistą władzę ludzkiej psychiki, jaką ma być «intuicja moralna»” (Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 21).

¹⁷⁷ P. Winczorek, *Konstytucja... dz. cyt.*, s. 38. Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 21.

¹⁷⁸ Poznanie wartości w tym ujęciu może odpowiadać temu, co M. Kordela wskazuje jako przedstawienie sobie przedmiotu oceny w spostrzeżeniu, przypomnieniu albo fantazji i przyjęcie postawy oceniającej (zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 131).

¹⁷⁹ Zob. K. Opalek, *Przedmiot prawoznawstwa a problem tzw. płaszczyzn prawa*, *PiP* 1969, nr 6, s. 988. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 66.

¹⁸⁰ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 75. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, 133 – 134.

- dopuszczania współistnienia różnych statusów ontologicznych i sposobów poznania wartości, aby nie wiązać się sztywno z jednym paradygmatem metaetycznym;
- subiektywnego, lecz jednocześnie socjologicznie zobiektywizowanego ujęcia wartości;
- wiązania wartości z wypowiedziami oceniającymi i sprowadzania ich poznania na poziom językowy.

W nauce prawa administracyjnego można zaobserwować podobne tendencje w pojmowaniu wartości, tzn.:

- dopuszczalny wybór różnych paradygmatów metaetycznych¹⁸¹;
- subiektywne i socjologiczne ujęcie wartości powiązanych z faktami (przeżyciami) społecznymi¹⁸²;
- rozpatrywanie wartości jako rezultatów lub środków dokonywania ocen, zwłaszcza jako pozytywne cechy innych zjawisk¹⁸³.

I.4.2. WARTOŚĆ JAKO POJĘCIE O RODZINIE ZNACZEŃ

Na tle współczesnych analiz ogólnoteoretycznych należy przyjąć, że wartość jest pojęciem o tzw. rodzinie znaczeń¹⁸⁴. Pierwszym znaczeniem jest wartość jako indywidualna rzecz lub stan rzeczy tak kwalifikowane, o których stwierdza się, że są wartościowe (cenne, dobre). Drugim znaczeniem jest kryterium wartościowania, które pozwala stwierdzić wartościowość pewnych rzeczy lub stanów rzeczy, np. sprawiedliwość, która pozwala uznać pewną indywidualną rzecz lub stan rzecz za dobre ze względu na to, że odznaczają się sprawiedliwością. Trzecim znaczeniem jest wartość jako rodzina zbiorów równocennych stanów rzeczy uporządkowanych przez relację preferencji generalnej. Czwartym znaczeniem jest modalność, czyli wartościowy sposób

¹⁸¹ Zob. J. Stelmach, *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 37. Z. Duniewska, [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017, s. 131.

¹⁸² Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991, s. 219. M. Oleś, *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 68. Por. R. Sowiński, *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcia administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23 – 25 września 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 572.

¹⁸³ Tak można wywodzić z rozważań J. Bocia i P. Lisowskiego, którzy wskazali, że wartościami są „różne stany, cechy zjawiska, którym przypisuje się walory wyczerpujące znamiona charakterystyczne dla poszczególnych typów wartości (np. dobra wspólnego, sprawiedliwości, godności człowieka)” (J. Boć, P. Lisowski, *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 23). Jednym ze sposobów istnienia wartości jest według M. Olesia postać uogólnionych bądź jednostkowych przekonań lub przeżyć, jako kryterium jakiejś oceny i jako substrat wartościowania, który wymaga nadania materialnej treści (zob. M. Oleś, *Działanie... dz. cyt.*, s. 130).

¹⁸⁴ Zob. L. Morawski, *Zasady prawa – komentarz krytyczny* [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 81.

bycia pewnego stanu rzeczy wyrażony w zdaniu: „Dobrem jest, że S jest P”, w którym wartość występuje jako orzecznik wskazujący sposób istnienia. Wymienione znaczenia można powiązać jako polisemię, czyli spójną rodzinę znaczeń o tej samej genezie w pierwszym z nich.

Pierwsze trzy powyższe znaczenia wiążą się ze sobą i kontynuują pojmowanie wartości w poznawczej szkole prawoznawstwa (w ujęciu Z. Ziemińskiego¹⁸⁵ i L. Nowaka¹⁸⁶, mimo różnych stosowanych przez nich terminologii). Podstawowym znaczeniem jest w tym kontekście aprobowana albo dezaprobowana cecha będąca kryterium wartościowości. Pochodnymi znaczeniami są indywidualna rzecz lub stan rzeczy aprobowane albo dezaprobowane ze względu na posiadanie powyższej cechy oraz zbiór równocennych rzeczy lub stanów rzeczy uporządkowanych przez relację preferencji generalnej według kryterium wartościowości. Rzeczy lub stany rzeczy uznaje się wówczas za składniki lub stopnie w wartości¹⁸⁷, tj. w cesze wartościowotwórczej, która pozwala uporządkować je na skali preferencji. Mimo trudności ze sposobem istnienia czy poznania tej cechy oraz jej mierzalnością, pozostaje ona pierwotną postacią wartości, która jako kryterium wartościowości jest warunkiem *sine qua non* powstania wartości w znaczeniach pochodnych.

I.4.3. PODMIOT WARTOŚCIUJĄCY

W dyskursie prawniczym dominuje tzw. socjologiczne rozumienie wartości bliskie subiektywnemu paradygmatowi metaetycznemu¹⁸⁸. Zakłada ono relatywny charakter wartości, która oznacza cechę w sposób dostatecznie trwały przez kogoś dodatnio albo ujemnie ocenianą¹⁸⁹, w szczególności przez podmiot społeczny¹⁹⁰. Pojęcie tego podmiotu nie jest wolne od rozbieżności. Z. Ziemiński zrelatywizował wartość do określonego podmiotu, dla którego jest dostatecznie utrwalona lub szczególnie doniosła, albo do grupy społecznej, wśród której jest ona

¹⁸⁵ Mam na myśli trzy znaczenia wartości zbieżne według Z. Ziemińskiego, tj.: cechę przedmiotów przez kogoś dodatnio czy ujemnie ocenianych, cechę wyróżniającą klasę abstrakcji przedmiotów równocennych oraz rzecz w szerokim rozumieniu, najczęściej określoną rodzajowo, ocenianą jako coś, co przedstawia wartość w poprzednio omawianych znaczeniach (zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 57 – 60).

¹⁸⁶ Według L. Nowaka wartością jest rodzina zbiorów równocennych stanów rzeczy należących do zbioru *W* uporządkowana przez relację porządkującą preferencji generalnej. Porządkowanie stanów rzeczy odbywa się według L. Nowaka poprzez ich ocenianie z punktu widzenia wartości, które występują wówczas w roli kryterium oceniania. Według omawianego autora ocenianie stanów rzeczy, takich jak dzieła sztuki, polega na określaniu, czy i w jakim stopniu spełniają one pewne cechy (takie jak oryginalność czy zrozumiałość (zob. L. Nowak, *U podstaw marksistowskiej aksjologii*, Warszawa 1974, s. 14 – 20).

¹⁸⁷ Tamże, s. 63.

¹⁸⁸ Również P. Winczorek przychylił się do subiektywistycznego sposobu myślenia o wartościach (zob. P. Winczorek, *Konstytucja... dz. cyt.*, s. 39).

¹⁸⁹ Zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 277 – 278 [za:] Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 58.

¹⁹⁰ Zob. M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz – Poznań 2001, s. 26 – 28. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 24 – 25.

podobnie pojmowana i odpowiednio wyraźnie zarysowana¹⁹¹. Dostrzegł jednocześnie trudności związane z taką relatywizacją, polegające na sporach co do osób wartościujących czy okresu wartościowania. Próbował ich uniknąć L. Nowak poprzez przypisanie wartości do idealnego podmiotu społecznego, którym jest jednostka gatunkowa będąca wzorcem jednostek empirycznych i personifikacją więzi społecznych właściwych danemu społeczeństwu na danym etapie rozwoju¹⁹². Z. Ziemiński zidentyfikował jednak podobne problemy z taką obiektywizacją, np. z rozpoznaniem faktu żywienia odpowiednich ocen w określonym kręgu ludzi czy ustaleniem intensywności i powszechności tych przeżyć¹⁹³.

Powyższe rozważania na gruncie nauk prawnych odnoszą się przede wszystkim do pytania o pojmowanie prawodawcy jako wartościującego podmiotu. Obecnie socjologiczne (realne) pojmowanie prawodawcy utrzymuje się, nawet przy założeniu jego ujęcia idealizującego¹⁹⁴. Do tych rozważań powrócę w rozdziale II poświęconym odtwarzaniu wartości prawnych, natomiast w tym miejscu można poprzestać na hipotezie, że pojęcie wartości ze względu na wartościujący podmiot opiera się na, w pewien sposób, zobiektywizowanym ujęciu socjologicznym.

I.4.4. PRZEDMIOT WARTOŚCI

Przedmiot wartości jest zróżnicowany w nauce prawa¹⁹⁵. Jak trafnie podsumowała M. Kordela, przedmiotem wartości są „obiekty o różnorodnym charakterze”¹⁹⁶: stany rzeczy, rzeczy, zachowania, przedmioty realne lub abstrakcyjne, materialne lub niematerialne. Dalej idące próby ujęcia przedmiotu wartości jako wyłącznie zjawiska idealnego nie zostały dostatecznie rozwinięte i zaakceptowane w nauce prawa¹⁹⁷. W konsekwencji dla określenia przedmiotu wartości będą

¹⁹¹ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 58.

¹⁹² Zob. L. Nowak, *U podstaw... dz. cyt.*, s. 8 – 9, 20.

¹⁹³ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 62 – 63.

¹⁹⁴ Wydaje się, że pogląd Z. Ziemińskiego jest bliski socjologicznej postaci prawodawcy jako realnych ludzi uczestniczących w procesie legislacyjnym, a ujęcie L. Nowaka – postaci wyidealizowanego racjonalnego prawodawcy. Wrażenie to może być mylne, biorąc pod uwagę, że Z. Ziemiński przyjmował założenie wyidealizowanego racjonalnego prawodawcy w rozumowaniach prawniczych (zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 162 – 163), podczas gdy L. Nowak relatywizował racjonalnego prawodawcę względem członków środowiska prawniczego (Zob. L. Nowak, *Próba metodologicznej charakterystyki prawnoznawstwa*, Poznań 1968, s. 133. L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawnoznawstwa*, Warszawa 1973, s. 111).

¹⁹⁵ W starszych opracowaniach przyjmowano, że wartości odnoszą się do pewnych przedmiotów (zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 339), stanów rzeczy (istniejących albo wyobrażonych), zdarzeń (zmiany albo braku zmiany w pewnym okresie) (zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 9, 16) lub wszystkich tych zjawisk w zależności od przypadku (zob. L. Nowak, *U podstaw... dz. cyt.*, s. 14).

¹⁹⁶ M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 13.

¹⁹⁷ K. Opalek uznał ideały za kryteria wartości, które opisał jako „wzory rzeczy, takich jakie byśmy chcieli lub życzyli sobie mieć (...) ujmowane syntetycznie, ponieważ osoby formułujące *ideal rules* posługują się stereotypowymi czy też sumarycznymi charakterystykami w wyrażaniu swych intuicji na temat chcianych, względnie życzonych własności rzeczy” (K. Opalek, *Wartości i oceny w świetle dwóch teorii norm* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 316). Podobną

używać maksymalnie pojemnego zwrotu „zjawisko”, które może być oznaczone zarówno nazwą konkretną, jak i abstrakcyjną, indywidualną albo generalną¹⁹⁸.

Od ideałów trzeba odróżnić przedmioty oznaczone nazwami abstrakcyjnymi, poznawalne pojęciowo poprzez swoją konotację i quasi – desygnaty. Do tych przypadków można zaliczyć sprawiedliwość czy ład przestrzenny, których quasi – desygnatami są np. sprawiedliwy wyrok lub modelowo uporządkowane zagospodarowanie przestrzeni. Przedrostek „quasi-”, wynika stąd, że żaden konkretny wyrok, ani istniejące zagospodarowanie przestrzeni nie są desygnatami sprawiedliwości czy ładu przestrzennego¹⁹⁹. „Quasi – desygnaty” oznaczają konwencjonalne desygnaty nazw abstrakcyjnych, wynikające ze zwyczajowego wypowiedziania się o nich (quasi - desygnaty nazywa się artefaktami²⁰⁰, nośnikami lub egzemplifikacjami wartości²⁰¹).

I.4.5. WARTOŚĆ W STOSUNKU DO OCENY I WYPOWIEDZI OCENIAJĄCEJ

Istotne niejasności pojęciowe w rozważaniach nad wartościami dotyczą ich powiązań z ocenami. Można wyróżnić dwa typy takich powiązań. Pierwszy zakłada, że pojęcia „wartość”, „ocena” i „wypowiedź oceniająca” oznaczają różne zjawiska i tak przyjmuje większość przedstawicieli poznańskiej szkoły prawoznawstwa. Drugi typ, właściwy dla rozważań J. Wróblewskiego, charakteryzuje się tym, że wymienione trzy terminy oznaczają jedno zjawisko.

W poznańskiej szkole prawoznawstwa pojęcie „wartość” oznacza przede wszystkim aprobowaną lub dezaprobowaną cechę. Przez ocenę rozumie się przeżycie aprobaty albo

myśl można znaleźć w koncepcji L. Nowaka, który ujął ideał jako „każdy stan rzeczy, który jest elementem krańcowego przypadku danej wartości” (L. Nowak, *U podstaw... dz. cyt.*, s. 27). Jednak L. Nowak nie przypisał ideałowi szczególnej roli w wartościowaniu (przede wszystkim rozpatrywał jego wpływ na poznanie naukowe, w którym może być utożsamiany z typem idealnym). Pośrednio za M. Weberem wspominał o formułowaniu sądów wartościujących na podstawie ideałów (zob. Tamże, s. 88). Do idealnego bytu wartości nawiązała współcześnie M. Kordela, wskazując, że „to, co R. Alexy nazywa „ideałem” czy „idealną powinnością”, jest - formalnie – po prostu wartością” (M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 102). Z wyjątkiem rozumowania K. Opalka, późniejsze rozważania na ten temat ograniczają się raczej do okazjonalnych uwag na marginesie zasadniczych rozważań. Nie są zatem ani wystarczająco spójne, ani rozwinięte, aby pozwalały sformułować jednoznaczną i ugruntowaną charakterystykę wartości jako ideału.

¹⁹⁸ W ten sposób O. Bogucki rozumiał stan rzeczy jako stan rzeczy – typ, a nie stan rzeczy – egzemplarz (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 65).

¹⁹⁹ Najczęściej o desygnatach mówi się w odniesieniu do rzeczy oznaczonych przez nazwy konkretne, zdarza się jedynie, że za desygnaty uznaje się zjawiska abstrakcyjne i wyobrażone (zob. Z. Ziemiński, *Logika... dz. cyt.*, s. 27 – 28. M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno-urbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 26).

²⁰⁰ Zob. T. Bekrycht, M. Korycka – Zirk, K. Dobrzeńcki, *Logiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Toruń 2014, s. 42.

²⁰¹ Zob. S. Wojtczak, *O niewspółmierności wartości i jej konsekwencjach dla stosowania prawa*, Łódź 2010, s. 162 - 163.

dezaprobaty²⁰². Wypowiedź oceniająca jest rodzajem wypowiedzi o funkcji ekspresywnej, która wyraża ocenę²⁰³. Wypowiedź można w poznańskiej szkole prawoznawstwa uznać za wyrażenie sformułowane przez pewien podmiot zgodnie z regułami danego języka, w postaci słownej lub napisu, w określonym kontekście, dla wskazania pewnemu odbiorcy znaczenia, do którego wyrażenie się odnosi²⁰⁴. Na tym tle ocena okazuje się znaczeniem wypowiedzi oceniającej, a wartość - przedmiotem oceny.

Przedstawioną strukturę pojęciową można poddać uproszczeniu, ponieważ, jak stwierdził Z. Ziemiński, wartości są przedmiotem oceny przede wszystkim pozytywnej, czyli aprobaty²⁰⁵. Niemniej w poznańskiej szkole prawoznawstwa i generalnie w naukach prawnych niewiele miejsca poświęca się pojęciu aprobaty. M. Kordela wskazała, że jej rozumienie różni się w zależności od subiektywnego lub obiektywnego paradygmatu metaetycznego. Według autorki subiektywiści przyjmują, że ocena ma miejsce równocześnie z uczuciem aprobaty, czyli zadowolenia, przyjemności, upodobania z powodu ocenianego przedmiotu, a obiektywiści zakładają, że uczucie dopełnia pozytywną ocenę, która jest pierwotna i niezależna od niego²⁰⁶. Wydaje się, że na tym etapie wystarczające będą dwie obserwacje. Po pierwsze, aprobata oznacza reakcję apulsywną, czyli zgodę na przedmiot oceny i chęć dążenia do niego, w przeciwieństwie do reakcji repulsywnej²⁰⁷. Po drugie, aprobata ujawnia się poprzez reakcje na przedmiot oceny w postaci odpowiednio zinterpretowanego zachowania lub wypowiedzi²⁰⁸.

W koncepcji J. Wróblewskiego wartość jest tożsama z oceną, która oznacza z kolei wypowiedź, zgodnie z którą jakiś przedmiot jest wartościowy²⁰⁹. Pojmowanie wartości przez J. Wróblewskiego zbliża się jednak do poznańskiej szkoły prawoznawstwa w takich wypowiedziach, jak ta, że: „zwrot: «decyzja sądowa SP według poglądu P realizuje wartość sprawiedliwości» to

²⁰² Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 9. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 124. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 23. M. Kordela dodała do definicji przeżycie obojętności w stosunku do jakiegoś obiektu, co jednak pominę w dalszej części pracy jako mniejszościowe rozumienie oceny (zob. M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 13).

²⁰³ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 23. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 30.

²⁰⁴ Wyrażenie oznacza według przywołanego autora „składnie powiązany zespół znaków słownych danego języka” (Z. Ziemiński [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *dz. cyt.*, s. 11 – 13).

²⁰⁵ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 20.

²⁰⁶ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 132.

²⁰⁷ Można się też odwołać do podziału na wartości i antywartości, które Cz. Znamierowski i K. Pałecki połączyli z apulsywnym albo repulsywnym postrzeganiem zjawisk. Apulsje według tych autorów oznaczają dążenia dodatnie, pociągające ku wartości, a repulsje - dążenia przeciwne względem antywartości (zob. K. Pałecki, *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku społecznego* [w:] M. Dudek (red.), M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015, s. 33).

²⁰⁸ Najczęściej w postaci wyuczonego społecznie sposobu reagowania na bodźce pochodzące od środowiska społecznego (zob. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 110 – 114).

²⁰⁹ Zob. J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1973, s. 43 - 44. Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 337.

(...) zwrot dający się zredukować do wypowiedzi: «P wypowiada ocenę: decyzja sądowa SP jest sprawiedliwa»²¹⁰. Z zacytowanego fragmentu wynika, że J. Wróblewski uważa ocenę nie tyle za wypowiedź stwierdzającą, że x jest wartościowe, co że x posiada cechę wartościowości, jaką jest sprawiedliwość²¹¹. Stąd niedaleko jest do znaczenia nadawanego wartości w poznańskiej szkole prawnoznawstwa, którym jest kryterium wartościowości, czyli cecha, ze względu na którą pewna rzecz lub stan rzeczy są aprobowane.

W obu koncepcjach wartość jest też wynikiem oceniania²¹², przy czym według Z. Ziemińskiego ocena rodzi wartość, jeżeli spełnia dodatkowe warunki obiektywizacji (przy czym nie są to warunki zgodnie każdorazowo przyjmowane). Jednym z głównych takich warunków jest ocena dostatecznie utrwalona i powszechnie uznana za szczególnie doniosłą przez odpowiednio wyraźnie zarysowaną grupę społeczną²¹³. Do innych możliwych warunków przywołany autor zaliczył autorytet ocenny, idealny podmiot wartościujący czy zbieżność oceny w różnych doktrynach społecznych, politycznych czy religijnych²¹⁴.

W świetle powyższego wartości, oceny i wypowiedzi oceniające tworzą funkcjonalnie powiązany zespół zjawisk, których rozdzielanie czy utożsamianie ze sobą zależy od przyjętej konwencji i potrzeb badawczych. Dla pełnej jasności terminologicznej, przyjmę w dalszych badaniach założenie o ich odrębności tak, że:

- ocena oznacza przeżycie aprobaty;
- wypowiedź oceniająca jest wypowiedzią o przeżyciu aprobaty jakiegoś zjawiska;
- wartość oznacza aprobowaną cechę, która służy do oceniania innych zjawisk, które tę cechę spełniają;
- wartości mają wymiar pozytywny, wywołują odczucie akceptacji i dążenia do nich;
- aprobata rodzi wartość, jeżeli spełnia dodatkowe warunki obiektywizacji.

I.4.6. RODZAJE WARTOŚCI ZE WZGLĘDU NA SPOSÓB POWSTANIA

4.6.1. WARTOŚCI NIEZRELATYWIZOWANE I ZRELATYWIZOWANE

Z dotychczasowych rozważań wynika, że wartość powstaje jako rezultat oceny, czyli przeżycia aprobaty dla jakiejś cechy lub dla zjawiska posiadającego aprobowaną cechę. Ze względu na te dwa ujęcia przedmiotu oceny, dzieli się wartości na dwa rodzaje: niezrelatywizowane

²¹⁰ J. Wróblewski, *Wartości... dz. cyt.*, s. 44.

²¹¹ J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 337.

²¹² Zob. J. Wróblewski, *Wartości... dz. cyt.*, s. 44. M. Zieliński, *Zasady... dz. cyt.*, s. 35.

²¹³ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 58, 61.

²¹⁴ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 19.

(pierwotne) oraz zrelatywizowane (wtórne) względem kryterium oceniania. Przedmiot wartości niezrelatywizowanej jest aprobowany sam przez się, bez względu na to, czy spełnia jakiegokolwiek kryterium, dlatego rodzi wartość określaną jako pierwotną lub samoistną (bez uzasadnienia)²¹⁵. Wartości zrelatywizowane są wtórne, ponieważ ich przedmioty są aprobowane ze względu na stosunek do kryterium oceniania. Tym samym kwalifikują się jako wartości, jeżeli ich ocena jest uzasadniona spełnieniem tego kryterium. W najprostszym ujęciu przedmiotem wartości zrelatywizowanej jest zjawisko aprobowane ze względu na to, że posiada aprobowaną cechę. Relatywizacja polega na przypisywaniu lub odnajdywaniu określonych cech w ocenianych zjawiskach, które z tego względu rodzą aprobatę i mogą być uznane za wartości zrelatywizowane.

Relatywizacja oznacza relację ocenianego zjawiska i cechy będącej kryterium oceniania, która to relacja odnosi się do: ilości (relatywizacja ilościowa²¹⁶), celu (relatywizacja instrumentalna²¹⁷), przedmiotu uwarunkowanego w sposób konieczny lub konieczny i wystarczający (relatywizacja kondycjonalna), systemu aksjologicznego, takiego jak system prawny, moralny, polityczny czy jakiś system wartości skonstruowany w ramach danej filozofii (relatywizacja systemowa)²¹⁸. Relatywizacja w najprostszej postaci opiera się na jednej z powyższych relacji i zawiera ocenę wtórną, np. „X jest i-wartościowe jako ilość w Y” lub „X jest i-wartościowe jako środek do Y”.

Relatywizacje systemowe można podzielić ze względu na relację ocenianego zjawiska i systemu aksjologicznego według²¹⁹:

²¹⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 12. Wartość sensie aksjologicznym Z. Najdera „(...) jest sądem przypisującym cechę wartościowości jakimś przedmiotom, własnościom lub stanom rzeczy i stanowiącym w obrębie danego systemu wartościowania *W* ostateczne uzasadnienie innych sądów tego systemu” (Z. Najder, *Wartości i oceny*, Warszawa 2015, s. 64-65).

²¹⁶ Wartość w sensie ilościowym jest pojmowana jako „ilość substancji lub wymierny stopień występowania cechy, którym to substancjom lub cechom przyznajemy w obrębie danego systemu wartościowania *W* na podstawie zasady wartości cechę wartościowości” (Z. Najder, *dz. cyt.*, s. 64 - 65).

²¹⁷ Relatywizacja instrumentalna występuje w wypowiedziach ocennych odnoszących środek do celu: „X jest Y ze względu na osiągnięcie C”, w których ocenia się wartościowość Y jako skuteczne, czy w inny sposób właściwe dla osiągnięcia celu C. Może zachodzić w wersji stopniowalnej (jeśli oznacza osiągnięcie celu jedynie w pewnym stopniu) lub probabilistycznej (jeśli oznacza osiągnięcie celu jedynie z pewnym prawdopodobieństwem) (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 66).

²¹⁸ Relatywizacja systemowa wyraża związek między wartością a określonym systemem aksjologicznym w formule: „X jest wartościowe ze względu na system aksjologiczny SA”, którym to systemem może być system ocen prawodawcy. W relatywizacji kondycjonalnej ocenia się X jako warunek konieczny (lub konieczny i dostateczny) dla K (Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 336 – 338. J. Wróblewski [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 113).

²¹⁹ Ze względu na początkowe stadium rozwoju logiki ocen, relację inferencji zjawiska *x* do wartości *s* pominę jako czysto teoretyczną (zob. M. Kordela, *Uzasadnienia aksjologiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2000, Rok LXII, z. 3, s. 25).

- podobieństwa zjawiska x do wartości s w ten sposób, że: x jest s-wartościowe na podstawie zgodności z cechami definicyjnymi s-wartości;
- przynależności zjawiska x do wartości s w ten sposób, że x jest s-wartościowe na podstawie logicznego zawierania się pojęcia x w pojęciu s – wartości²²⁰.

Relatywizacje te opierają się na założeniach, zgodnie z którymi możliwe są charakterystyka i ustalenie znaczenia (konotacji) wartości, także tych oznaczonych nazwami abstrakcyjnymi²²¹.

Złożona relatywizacja polega na połączeniu ocen wtórnych i pierwotnych. Złożona relatywizacja instrumentalna ma postać: „X jest i-wartościowe jako środek do Y, które jest x-wartościowe”. Nie można wykluczyć, aby taka relatywizacja instrumentalna stanowiła jednocześnie relatywizację systemową, ponieważ cel może jako kryterium oceniania stanowić wartość jakiegoś systemu aksjologicznego. Co więcej, relatywizacja złożona może zawierać dwie oceny zrelatywizowane w postaci: „X jest i-wartościowe jako środek do Y, które jest x-wartościowe jako środek do Z”. Wówczas relatywizacja staje się ciągiem relatywizacji. W naukach prawnych występują w zdecydowanej większości relatywizacje złożone²²², a im wartość jest wyżej położona w ciągu relatywizacji, tym ma bardziej abstrakcyjny charakter (np. wartości konstytucyjne, takie jak: wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog²²³, godność człowieka²²⁴, interes publiczny²²⁵).

4.6.2. RODZAJE WARTOŚCI ZRELATYWIZOWANYCH

Wartości zrelatywizowane można podzielić na kilka sposobów ze względu na charakter i strukturę relatywizacji na:

- wartości zrelatywizowane ilościowo, instrumentalnie, kondycyjalnie i systemowo w zależności od relacji zachodzącej między przedmiotem oceniania a kryterium;

²²⁰ Zob. J. Wróblewski, *Wartości... dz. cyt.*, s. 30.

²²¹ Zob. J. Wróblewski [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 114 - 115.

²²² Zob. M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 17 – 18. J. Wróblewski [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 113.

²²³ „Wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog - to niektóre z wyraźnie wysłowionych w preambule Konstytucji z 1997 r. wartości, które stanowiąc muszą kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych” (Wyrok TK z 3 czerwca 1998 r., K 34/97, Legalis).

²²⁴ „W wypadku rozważanych praw powinny być brane pod uwagę dwie zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność każdego człowieka (art. 30 Konstytucji).” (Wyrok TK z 20 marca 2006 r., K 17/05, Legalis).

²²⁵ „(...) należy wówczas wyważyć zachodzący w danej konstrukcji prawnej stosunek tak sformułowanej wartości do innej, niewątpliwie ważnej wartości konstytucyjnie chronionej, będącej, jak wskazano wyżej, podstawą regulacji antykorupcyjnych, a mianowicie - interesu publicznego.” (Wyrok TK z 31 marca 1998 r., K 24/97, Legalis).

- wartości proste i złożone ze względu na ilość kryteriów oceniania (wartość prosta jest wynikiem oceniania z punktu widzenia jednego kryterium)²²⁶;
- wartości jedno i wieloaspektowe ze względu na występowanie dodatkowych kryteriów spełnienia relatywizacji obok kryteriów głównych; w przypadku wartości wieloaspektowych, spełnienie relatywizacji względem kryterium głównego zależy od spełnienia dodatkowego aspektu²²⁷, np. spełnienia relatywizacji względem zdrowia ludzkiego zależy od aspektów: szybkości ustępowania objawów, nielicznych i rzadkich skutków ubocznych, ekonomiczności²²⁸;
- wartości pojedyncze i zbiorcze ze względu na ilość wartości składowych będących przedmiotem oceniania; chociaż wartości pojedyncze mogą mieć niejednorodną charakterystykę złożoną z wielu cech²²⁹, to wartości zbiorcze stanowią zbiór wartości składowych²³⁰.

I.4.7. RODZAJE WARTOŚCI ZE WZGLĘDU NA STOPIEŃ APROBATY - WARTOŚCI ZASADNICZE

Badacze prawa koncentrują się na warunkach większej doniosłości wartości, które zaliczają do głównych lub zasadniczych. Obok tej grupy wyróżnia się wartości uboczne lub niezasadnicze,

²²⁶ Zastrzegam, że odstępuję przy tej klasyfikacji od pewnych przyjętych w teorii prawa terminów, które nazywają podobne chociaż nietożsame kategorie. Z. Ziemiński i M. Kordela rozumieli przez ocenę prostą ocenę jednego zjawiska nieporównywanego do żadnego innego zjawiska, a ocenę porównawczą jako ocenę jednego zjawiska w porównaniu do innego zjawiska (zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 11 – 12. M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 15 – 16). Wartość prostą w przyjętym przeze mnie znaczeniu Z. Ziemiński nazywał jednoaspektową, przy czym odstępuję od tego nazewnictwa, ponieważ wydaje się, że Z. Ziemiński przez aspekt rozumiał dodatkowe kryterium obok głównego kryterium oceniania (zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 16 – 17). Tymczasem O. Bogucki przyjął termin „ocena globalna” dla oceny danego zjawiska z punktu widzenia więcej niż jednego kryterium oceniania (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 67).

²²⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 16 – 18. Ocena wieloaspektowa występuje też w poglądach innych autorów, odpowiada ocenie dokonanej na podstawie reguły superpozycji w rozumieniu L. Nowaka (zob. L. Nowak, *U podstaw... dz. cyt.*, s. 23 - 27) i ocenie będącej wypadkową ocen prostych (jednoaspektowych) „niesprowadzalnych już do ocen prostszych” (M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 19).

²²⁸ Jak zauważył Z. Ziemiński, „na gruncie określonego stanu wiedzy przy uwzględnieniu określonych ocen skutków ubocznych oraz kosztów działania pewne środki stosowane dla osiągnięcia określonego stanu rzeczy uważa się w danej konkretnej sytuacji za dobre, choć na gruncie innego stanu wiedzy ogólnej, innej oceny kosztów i skutków ubocznych, w odniesieniu do innej sytuacji te same środki uznawać się będzie za złe” (Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 14 – 17).

²²⁹ Np. wartość dobra dziecka, która według O. Boguckiego stanowi wartość złożoną z wartości: materialnego zabezpieczenia godziwych warunków życia dziecka, więzi uczuciowych między dzieckiem a rodzicami, bezpieczeństwa dziecka, jego rozwoju intelektualnego (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 68 - 69). Wymienione wartości składowe nie występują jednak w nauce prawa jako samodzielne wartości prawne i stanowią jedną wartość jako całościowy funkcjonalny zespół cech bezpiecznego i harmonijnego rozwoju dziecka we wszystkich obszarach życia.

²³⁰ Np. wartość demokratycznego państwa prawnego o składowych ustalonych w naukach prawnych jako samodzielne wartości, m.in.: pewności prawa, zaufania obywateli do państwa, ochrony praw nabytych (zob. M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 49 – 50). Jak wskazał O. Bogucki, aby mówić o wartości zbiorczej „konieczne jest zachodzenie jakiegoś merytorycznego związku między wartościami składowymi (...)” (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 68).

ale warunkom ich aprobaty nie poświęca się większej uwagi. Przyjmuję w tym świetle, że relewantne dla nauki prawa są wartości zasadnicze²³¹, wobec czego będę dalej zajmować się warunkami szczególnej aprobaty tych wartości i przyjmuję, że one łączą się z zasadami prawa.

Pierwszym kryterium zasadniczości jest istotność rozumiana według koncepcji esencjalizmu aksjologicznego. Koncepcja ta zakłada większą lub mniejszą wartościowość zgodnie z relacją większej istotności²³², niezależnie od przyjmowanego paradygmatu metaetycznego²³³. Większa istotność oznacza, że pominięcie pewnych wartości jako kryteriów oceniania nie pozwoli prawidłowo przewidzieć jego rezultatu. Większą istotność można interpretować zakresowo i dokładnościowo²³⁴. W pierwszej interpretacji wartość istotna wpływa na przebieg większej ilości oceniania w pewnym zakresie jego występowania. W drugiej interpretacji jedna wartość jest istotniejsza od drugiej, gdy ocenianie z jej uwzględnieniem da mniejsze odchylenie od teoretycznie oczekiwanego rezultatu niż przy uwzględnieniu drugiej wartości. Ta interpretacja bazuje na relacji dominacji generalnej według koncepcji L. Nowaka, w której klasa wartości głównych dominuje nad klasą wartości ubocznych²³⁵, co prowadzi do tego, że w ocenianiu względem wartości dominujących (istotnych) i ubocznych, te drugie nie zmieniają oceny (co najwyżej ją zneutralizują)²³⁶.

Drugim kryterium zasadniczości jest wysokie miejsce w ciągu wartości zrelatywizowanych, co utożsamiam z wysokim miejscem w hierarchii wartości. Kryterium to wiąże się z rozważaniami M. Kordeli, która odwołała się do roli pełnionej przez wartość wobec innych wartości: ostatecznej podstawy obowiązywania innych wartości i wprowadzania do systemu wartości nienaczelnych²³⁷. Wskazana rola wiąże się z wysokim miejscem wartości w ciągu relatywizacji, w którym stanowi kryterium oceniania (wartościowania) wartości na niższych miejscach²³⁸. W ten sposób wartość nadrzędna stanowi podstawę innych wartości i warunkuje powstanie wartości zrelatywizowanych. Wysokie miejsce w ciągu relatywizacji uprawdopodobnia

²³¹ Jak to ujął J. Woleński: „Nikt przy tym nie przeczy, że wartości są czymś nadzwyczajnie ważnym” (J. Woleński, *Wartości: między filozofią a doświadczeniem potocznym*, tekst opublikowany na stronie Towarzystwa Humanistycznego), <http://humanizm.net.pl/wolenski2.htm>, [dostęp]: 9.02.2024 r.

²³² Zob. M. Zajęcki, *dz. cyt.*, s. 63.

²³³ Tamże, s. 76.

²³⁴ Tamże.

²³⁵ L. Nowak, *U podstaw... dz. cyt.*, s. 30.

²³⁶ Zob. M. Zajęcki, *dz. cyt.*, s. 76.

²³⁷ Zob. M. Kordela, *Pewność prawa jako wartość konstytucyjna* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 151 – 152.

²³⁸ Przekładalność miejsca wartości w ciągu relatywizacji na miejsce wartości w hierarchii potwierdził O. Bogucki, wskazując, że „(...) tym wyższe miejsce danej wartości w hierarchii, im bliżej jest ona wartości samoistnej w «łańcuchu» wartości instrumentalnych (oczywiście najwyższe miejsce w tym wymiarze hierarchii będzie przysługiwać wartościom samoistnym)” (O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 75).

abstrakcyjna nazwa wartości odnosząca się do zjawiska niematerialnego. Zjawiska oznaczone nazwami abstrakcyjnymi najczęściej leżą wysoko w ciągu ocen zrelatywizowanych, ponieważ służą do wartościowania zjawisk oznaczonych nazwami konkretnymi i indywidualnymi.

Trzecie kryterium rozumiane jako niewspółmierność wartości pojmuję się z logicznego punktu widzenia jako brak przechodniości²³⁹. Oddaje ją formuła, zgodnie z którą nieprawdą jest, że A jest lepsze od B i B jest lepsze od A i nieprawdą jest, że A i B są równe. Formuła ta bazuje na założeniu o nieporównywalności, niemierzalności lub niedookreśloności wartości. Niewspółmierność tłumaczy się subiektywnymi i transcendentnymi miernikami, jest przeciwieństwem wymierności, która zachodzi w przypadku wartości użytecznych, mierzalnych za pomocą np.: wartości pieniężnej, stężenia substancji, wagi itp.²⁴⁰. Niewspółmierność zachodzi nie tylko pomiędzy wartościami zasadniczymi, ale również między wartościami zasadniczymi a użytecznymi w taki sposób, że porównanie jednych z drugimi uważa się za niemożliwe z powodu bariery tzw. „transakcji wymiennej”, tzn. pierwsze uznaje się za nieskończenie lepsze od drugich i niesprowadzalne do elementu wymiany²⁴¹.

W literaturze wskazuje się różne sposoby stwierdzania niewspółmierności wartości:

- poprzez stwierdzenie, że żadna ilość jednej wartości nie jest zamienna z żadną lub minimalną ilością innej wartości,
- poprzez stwierdzenie głębszych i jakościowo bardziej znaczących wymagań co do oceniania za pomocą jednej wartości w stosunku do innej wartości,
- poprzez sprawdzenie, czy dla nośników wartości zasadniczych poświęca się straty bez kalkulacji i porównywania korzyści z kosztami²⁴²,
- poprzez weryfikację ewolucji konwencji społecznych, zgodnie z którymi pewne wartości były uznawane za użyteczne, a obecnie są niewspółmierne (np. małżeństwo)²⁴³.

Wspólnym mianownikiem powyższych trzech kryteriów zasadniczości: istotności, wysokiej pozycji w hierarchii i niewspółmierności, jest kontekst społeczny, który warunkuje ich spełnienie. Mam na myśli społeczne uwarunkowania oceniania (podmiotu oceniającego, wyboru wartości jako kryteriów oceniania, wyboru kryteriów zasadniczości) oraz rozstrzygnięcia kolizji między wartościami (poświęcanie dla jednej wartości innych wartości bez względu na straty).

²³⁹ Tym samym pojmowanie wartości bazuje na założeniu metaetycznym o dopuszczalności wartościowań skutkujących niewspółmiernością, w tym nieporównywalnością, wartości.

²⁴⁰ Zob. T. Bekrycht, M. Korycka – Zirk, K. Dobrzeński, *dz. cyt.*, s. 81.

²⁴¹ Zob. S. Wojtczak, *dz. cyt.*, s. 132 – 135. M. Kordela, *Pewność... dz. cyt.*, s. 151 – 152.

²⁴² Zob. S. Wojtczak, *dz. cyt.*, s. 162.

²⁴³ Tamże, s. 141.

Wobec powyższego, dowodów na spełnienie kryteriów szczególnej aprobaty wartości zasadniczych będą poszukiwać w doktrynach społeczno – politycznych, czyli w grupach społecznych posiadających dostatecznie szeroko uznany autorytet lub posłuch, a także w ośrodkach kształtowania akceptowanych społecznie ocen. W ten sposób charakter wartości zasadniczych uwzględni ich dominujące socjologiczne ujęcie zobiektywizowane przez ugruntowane doktryny społeczno - polityczne.

I.4.8. SPOSOBY POZNANIA WARTOŚCI

Sposoby poznania wartości są uzależnione od założeń metaetycznych, jak wskazałem w pkt I.4.1 powyżej²⁴⁴. Ponieważ brakuje w naukach prawnych opracowanych metod poznania wartości jako ideałów czy zjawisk społecznych, płaszczyzna językowa pozostaje jedyną dostępną płaszczyzną poznania wartości w analizach prawnych²⁴⁵.

W ujęciu językowym, oceny i powstałe w ich wyniku wartości są poznawalne poprzez wypowiedzi oceniające. Wypowiedzi te można podzielić na wypowiedzi oceniające wyrażające przeżycie oceny i wypowiedzi dotyczące ocen. Do pierwszych z nich Z. Ziemiński i M. Zieliński zaliczyli wypowiedzi, które „nie odnoszą się przedmiotowo do określonego stanu faktycznego, lecz jedynie wyrażają czyjąś aprobatę lub dezaprobatę”²⁴⁶, przez co mieli na myśli to, że wypowiedzi takie nie opisują oceny, lecz ją wyrażają²⁴⁷. Dla przykładu wyrażenie „Ach, jest piękne!” wyraża aprobatę, ale nie informuje ani o istnieniu czegoś pięknego, ani o tym, jakie cechy decydują o pięknie. Inaczej jest z wypowiedziami dotyczącymi ocen, które stwierdzają np. fakt przeżycia przez kogoś aprobaty lub spełnienie określonych wymogów aprobaty²⁴⁸. Zdanie „prawodawca szanuje życie i zdrowie człowieka” informuje o przeżyciu przez prawodawcę aprobaty życia i zdrowia człowieka, a zdanie „symetryczne jabłko jest piękne” informuje o kryterium oceniania pewnej rzeczy określonej rodzajowo.

²⁴⁴ W przypadku przyjęcia stanowiska idealistycznego, będą to metody odwołujące się do poznania idei, istoty rzeczy, intuicji, czy illuminatio, a w przypadku stanowiska materialistycznego, będą to metody badania zjawisk psychicznych w pewien sposób społecznie uwarunkowanych (zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia wielopłaszczyznowości... dz. cyt.*, s. 15).

²⁴⁵ Jak zdiagnozował Z. Ziemiński, dla poznania wartości jako ideałów lub zjawisk społecznych analizy prawne potrzebują wkładu interdyscyplinarnego ze strony nauk społecznych, którego obecnie brakuje (zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 63 – 67).

²⁴⁶ M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie... dz. cyt.*, s. 47.

²⁴⁷ Jak dodatkowo wskazał J. Wróblewski i jak powszechnie powtarza się w teorii prawa, według kognitywizmu oceny (w sensie wypowiedzi oceniającej) mają postać zdań semantycznie odmiennych od zdań opisowych z powodu różnic między bytami, do których się odnoszą, a dla nonkognitywizmu oceny rozumiane jako wypowiedzi nie są zdaniami, ponieważ nie są prawdziwe ani fałszywe, lecz wyrażają subiektywne procesy oceniania (zob. J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 109 – 110).

²⁴⁸ Zob. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 48.

Niemniej w wartościowaniu występują nie tylko wypowiedzi oceniające, lecz również opisowe. Oceny pierwotne wymagają charakterystyki przedmiotu oceny (ocena jest zależna od znajomości empirycznej lub pojęciowej przedmiotu oceny²⁴⁹), a oceny wtórne są dodatkowo uzasadnione relacjami intelektualnymi, ewentualnie empirycznymi (znaczeniowymi, przyczynowo – skutkowymi, uwarunkowaniem koniecznym i dostatecznym) przedmiotu oceny i kryterium oceniania. Wspomniana charakterystyka i relacje są ujęte w zdaniach, które stanowią element tzw. uzasadnienia perswazyjnego wypowiedzi wyrażających przeżycie oceny lub dotyczących ocen²⁵⁰. Mimo różnych poglądów w tej kwestii²⁵¹, wartości uzasadnia się różnorodnie: logiczno – empiryczne, emocjonalne, intuicyjne, socjologiczne²⁵². K. Opalek zauważył, że ocena nie jest tożsama ze zwrotem stosunkowym wyrażającym jedynie relacje empiryczne czy logiczne, ponieważ tego rodzaju zwroty uznawane są za zdania logiczne²⁵³ i nie wyczerpują kwalifikacji „dobry” albo „zły”²⁵⁴. Z rozważań tego autora wynika, że wartościowanie polega nieodłącznie na aprobacie zachowania lub zdarzenia²⁵⁵.

Wobec powyższego większościowo akceptowane i koherentne z innymi twierdzeniami nauki prawa jest stanowisko, zgodnie z którym wartości są poznawalne poprzez wypowiedzi opisowe

²⁴⁹ Jak wskazał L. Nowak, „wiedzą determinującą, wraz z sensem, czynność preferowania, jest zaś wiedza empiryczna o właściwościach tego, co preferowane; wiadomo, że żadne wartościowanie nie może się odbyć bez odpowiedniej wiedzy empirycznej dotyczącej przedmiotu wartościowania” (L. Nowak, *dz. cyt.*, s. 137 – 138).

²⁵⁰ Zob. J. Wróblewski [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 112.

²⁵¹ Jedno stanowisko uznaje, że wartościowanie wtórne jest możliwe do przeprowadzenia i uzasadnienia za pomocą samych zdań opisowych, gdy wartości pierwotne są dane za pomocą zdań opisowych dotyczących ocen, „nie ma żadnych specyficznych metod i technik prócz tych, jakie są potrzebne przy interpretacji i porównywaniu treści rozmaitych wypowiedzi (...), stwierdzenia ich wzajemnych relacji logicznych czy pseudologicznych” (J. Wróblewski, *Zagadnienia wielopłaszczyznowości... dz. cyt.*, s. 16). Konstrukcję zdaniową relatywizacji wtórnych wykorzystwała M. Kordela. Przedstawiła ona następujący przykład wartościowania wtórnego w konstrukcji zdaniowej: „(...) gdy jako kryterium wartości przyjmuje się sprawiedliwość, stwierdzenie, że pewien konkretny wyrok odpowiada określonej charakterystyce, jakiej oczekuje się modelowo od wyroku sprawiedliwego przesądza o kwalifikacji tego wyroku jako „dobrego”. (...) przypisanie pewnemu przedmiotowi (...) cechy odpowiadającej kryterium wartości ma postać czynności czysto poznawczej. Wiedząc, jakie składniki budują postępowanie sprawiedliwe (bezstronność, niezawisłość, niezależność, bezinteresowność itp.) wystarczy dokonać opisu zachowania badanego i porównać je z przyjmowanym wzorcem. Jeżeli zachowanie odpowiada temu wzorcowi, można je uznać za sprawiedliwe, a więc dobre (wartościowe)” (M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 130). Przywołana autorka uznała, że nawet jeśli w wartościowaniu występują wypowiedzi, którym nie można przypisać wartości logicznej, to racjonalność wnioskowań o ocenach i wartościach, podobnie jak w przypadku zdań opisowych, jest możliwa (zob. M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 110).

²⁵² Zob. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 110 - 114. Z. Ziemiński stwierdził nawet, że nie można odrzucić obiektywnego poznania drogą intuicji jako najczęściej miarodajnego źródła identyfikacji wartości (zob. Z. Ziemiński, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 65). Z. Najder pojmował proces wartościowania jako funkcjonalnie powiązany zespół wypowiedzi opisowych i ocennych. Dla przykładu wskazał, że „dla udowodnienia prawdziwości sądu „Henryk sprawiedliwie podzielił majątek między synów” należy wykazać, że Henryk istotnie podzielił majątek między synów; że podział ten został dokonany w sposób zgodny z przyjętym opisowym sensem słowa „sprawiedliwie”; i – jeżeli uznajemy sąd za ocenę – powołać się na zasadę wartości, przypisującą cechę wartościowości czynom sprawiedliwym” (Z. Najder, *dz. cyt.*, s. 77).

²⁵³ Zob. K. Opalek, *Wartości... dz. cyt.*, s. 319.

²⁵⁴ Tamże.

²⁵⁵ Tamże, s. 320.

i oceniające (które można przeformułować na wypowiedzi dotyczące ocen). Podstawą wartościowania są zdania, które opisują: oceniane zjawisko, wartość nadrzędną, relatywizację ocenianego zjawiska względem wartości nadrzędnej oraz dziedzinę wiedzy, która dostarcza argumentów za spełnieniem relatywizacji²⁵⁶. Następnie wypowiedzi oceniające wyrażają szczególną aprobatę zjawiska, które w przypadku wartościowania wtórnego spełnia relatywizację ujętą w zdaniach opisowych. Zbiór wypowiedzi oceniających, które uzasadniają wartość wtórną, można nazwać „uzasadnieniem ocennym”, a zbiór wypowiedzi opisowych, które uzasadniają spełnienie relatywizacji, można nazwać „uzasadnieniem intelektualnym”²⁵⁷. Przez uzasadnienie rozumiem w tym miejscu za M. Zielińskim i Z. Ziemińskim wskazywanie „godnych uznania argumentów stwarzających motywację dla żywienia czy też umacniania określonego rodzaju ocen (...)”²⁵⁸.

I.4.9. WNIOSKI O ZASADNICZYCH WARTOŚCIACH PRAWNYCH

Wartość w ogólnej teorii prawa i w nauce prawa administracyjnego pojmuje się przede wszystkim z perspektywy nonkognitywnej, subiektywnej i socjologicznej jako aprobowane przez pewien podmiot społeczny zjawisko, które stanowi cechę innych zjawisk. Wartość powstaje jako wynik oceny, czyli aprobaty przez pewien podmiot społeczny jakiegoś zjawiska. Ocenę wyraża wypowiedź oceniająca, którą można przeformułować na wypowiedź opisową dotyczącą oceny. Ze względu na nieustaloną charakterystykę i sposoby poznania samej aprobaty, można ją rejestrować poprzez wypowiedzi oceniające o funkcji ekspresywnej. Jedną z wypowiedzi oceniających jest wypowiedź wartościująca o najprostszej formule: „x jest wartościowe”. Wartość w wypowiedzi oceniającej występuje jako nazwa lub deskrypcja aprobowanego zjawiska oznaczonego indywidualnie albo rodzajowo. Dopiero wypowiedź dotycząca oceny ma charakter opisowy lub opisowo – ocenny i zawiera co najmniej określenie podmiotu oceniającego, funkcyjny oraz nazwę lub deskrypcję ocenianego zjawiska.

Wartości dzielą się według rodzaju oceny, w wyniku której powstają. Wartości niezrelatywizowane są aprobowane bez uzasadnienia odnoszącego się do innej wartości, a ich jedynym

²⁵⁶ L. Nowak, *U podstaw... dz. cyt.*, s. 24 - 25. Tak rozumiana wartość wyrażana jest w zdaniu nazwanym przez Z. Najdera zasadą wartości i determinuje inne sądy, np. w przypadku takiej zasady wartości jak: „ekspresja jest najważniejszym składnikiem estetycznym dzieła sztuki”, która to zasada nie byłaby uznana w klasycystycznym systemie wartościowania (zob. Z. Najder, *dz. cyt.*, s. 64-65).

²⁵⁷ Nie można wykluczyć, aby uzasadnienie ocenne i intelektualne ująć za pomocą wypowiedzi o mieszanym charakterze, np. opisowych zawierających zwroty o wyrażne emocjonalnym zabarwieniu. Taką wypowiedzią jest zdanie opisowe „sprawiedliwy wyrok jest wolny od oszustwa”, w którym „oszustwo” jest zwrotem o zabarwieniu emocjonalnym (zob. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 50).

²⁵⁸ M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 46.

uzasadnieniem jest szczególna aprobatą przedmiotu oceny. Tego rodzaju wartości zajmują najwyższe miejsca w hierarchii. Tymczasem aprobatą wartości wtórnych jest uzasadniona spełnieniem relatywizacji względem innej wartości nadrzędnej, która może być pierwotna i ostatnia w ciągu relatywizacji. Relatywizacja może być spełniona ze względu na aspekty, które również mogą stanowić wartości. Wartości wtórne poznaje się poprzez wypowiedzi wartościujące o złożonej formule: „X jest i-wartościowe ze względu na relatywizację [ilościową, instrumentalną, kondycjonalną, systemową zgodności, systemową przynależności] przy uwzględnieniu preferencyjnie uporządkowanych aspektów A, B, C wobec Y, które jest j-wartościowe”.

W świetle powyższego wartości dzieli się na następujące rodzaje:

- nadrzędne, które stanowią kryterium wartościowości, oraz podrzędne, które są wynikiem relatywizacji względem wartości nadrzędnych;
- zrelatywizowane instrumentalnie poprzez związek przyczynowo – skutkowy z wartością nadrzędną, zrelatywizowane ilościowo poprzez empiryczne zawieranie się w wartości nadrzędnej, zrelatywizowane kondycjonalnie poprzez uwarunkowanie wystarczające lub konieczne wartości nadrzędnej, zrelatywizowane systemowo poprzez podobieństwo do cech definicyjnych wartości nadrzędnej albo poprzez przynależność do zakresu znaczeniowego wartości nadrzędnej;
- proste, aprobowane na podstawie spełnienia jednego kryterium wartościującego, oraz złożone, aprobowane na podstawie spełnienia więcej niż jednego kryterium wartościującego;
- jednoaspektowe, których relatywizacja spełniona jest przy uwzględnieniu jednego aspektu spełnienia kryterium głównego, oraz wieloaspektowe, których relatywizacja spełniona jest przy uwzględnieniu więcej niż jednego takiego aspektu;
- pojedyncze, stanowiące jedno wartościowe zjawisko, oraz zbiorcze, stanowiące funkcjonalnie powiązany zespół odrębnych zjawisk jako wartości.

Spełnienie relatywizacji (ilościowej, instrumentalnej, kondycjonalnej lub systemowej) względem wartości stwierdza się na podstawie następujących zespołów wypowiedzi:

- opisowych, które składają się na uzasadnienie intelektualne wartości, określające: charakterystykę wartości nadrzędnej i ocenianego zjawiska, relacje zachodzące między wartością nadrzędną a ocenianym zjawiskiem, dziedzinę wiedzy determinującą w wybranych aspektach zajście tej relacji;

- oceniających lub opisowych dotyczących ocen, które składają się na uzasadnienie ocenne wskazujące: aprobatę przedmiotu wartości ze względu na spełnienie relatywizacji, ewentualnie również aprobatę wartości nadrzędnej oraz aspektów oceniania, o ile nie są dane poprzez wypowiedzi opisowe.

Wartości wymagają, aby ich aprobata była dodatkowo uzasadniona w sposób wartościujący (zarówno w wartościowaniu pierwotnym jak i wtórnym). Przez uzasadnienie wartościujące rozumie zespół wypowiedzi, które wykazują większą doniosłość aprobowanego zjawiska ze względu na czynniki podmiotowe i przedmiotowe. Nauka prawa zajmuje się głównie czynnikami doniosłości wartości zasadniczych, najważniejszych w zbiorze wartości. O zasadniczości świadczy według badaczy prawa aprobata podmiotu o ważnej pozycji i autorytecie społecznym. W nauce prawa do kryteriów przedmiotowych zasadniczości zalicza się:

- istotność polegającą na tym, że ocenianie z uwzględnieniem danej wartości o określonych cechach da mniejsze odchylenie od teoretycznie oczekiwanego rezultatu albo że ma miejsce w większej ilości oceniania w pewnym zakresie jego występowania;
- wysokie miejsce w ciągu wartości zrelatywizowanych, uprawdopodobnione przez abstrakcyjną nazwę wartości odnoszącą się do zjawiska niematerialnego;
- niewspółmierność, czyli niemożliwość uporządkowania lub brak przechodniości wartości.

Obiektywizacja wartości polega na tym, że powyższe uzasadnienie intelektualne, ocenne i wartościujące odczytuje się z wypowiedzi podmiotu społecznego przy uwzględnieniu ocen doktryn społeczno – politycznych, czyli grup społecznych posiadających dostatecznie uznany autorytet lub posłuch, a także ośrodków kształtowania akceptowanych społecznie ocen.

I.5. ZWIĄZKI ZASAD PRAWA Z WARTOŚCIAMI ZASADNICZYMI

I.5.1. ZWIĄZKI WALIDACYJNE ZASAD PRAWA Z WARTOŚCIAMI

Współcześnie w nauce prawa poszukuje się cech wyróżniających zasady prawa w ich szczególnych związkach walidacyjnych z wartościami. Związki te nie mogą oznaczać uzasadnienia aksjologicznego wszystkich norm prawnych, gdy w świetle przyjmowanych przez kogoś ocen czyny przez normę nakazywane lub skutki tych czynów uznawane są za dobre, a czyny zakazane i ich skutki - za złe²⁵⁹ (uzasadnienie tetyczne odwołuje się do ustanowienia normy prawnej

²⁵⁹ Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 40. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 16.

przez kompetentny podmiot w procedurze zgodnej z regułą uznania). O każdej normie, jeżeli nakazuje aprobowane czyny, można orzec, że jest uzasadniona aksjologicznie i każda norma może być uzasadniona aksjologicznie w wartościach zasadniczych. Przykładowo, nakazy płacenia składek do wspólnoty mieszkaniowej czy budowy ciągów pieszych odznaczają się cechami samorządności, życia i zdrowia ludzkiego czy bezpieczeństwa drogowego. Spełniają zatem relatywizację względem wartości zasadniczych, są z tego powodu aprobowane i uzasadnione aksjologicznie poprzez związek walidacyjny z wartościami zasadniczymi.

Zasady prawa przedstawia się jako silniej uzasadnione aksjologicznie niż inne normy²⁶⁰ w szczególnie doniosłych społecznie wartościach²⁶¹. Tym co odróżnia uzasadnienie aksjologiczne każdej normy od związku walidacyjnego zasad prawa z wartościami może być uzasadnienie wartościujące zdefiniowane w pkt I.4.7 powyżej. Dla uzasadnienia aksjologicznego obowiązywania normy zwykłej wystarczająca jest aprobatą jej treści ze względu na spełnienie relatywizacji względem wartości prawnej. Nie powinno być to jednak wystarczające dla obowiązywania normy szczególnie związanej z wartością zasadniczą. Dla uzasadnienia aksjologicznego takiej normy potrzebna jest nie sama aprobatą, lecz również uzasadnienie wartościujące jej treści. Jeżeli z kolei treść normy jest uzasadniona wartościująco, to oznacza, że wyraża zjawisko będące wartością zasadniczą. Ten wniosek kieruje ku związkom treściowym zasad prawa z wartościami, niemniej z perspektywy walidacyjnej można uznać, że norma, której treść nie jest uzasadniona wartościująco, nie obowiązuje jako zasadnicza.

I.5.2. ZWIĄZKI TREŚCIOWE ZASAD PRAWA Z WARTOŚCIAMI

W ogólnej teorii prawa związek treściowy zasad prawa z wartościami opisuje się tak, że nakazują one chronić lub realizować wartości²⁶². Jak wykazałem w poprzednim punkcie, każda norma uzasadniona aksjologicznie nakazuje postępowanie, które może odznaczać się cechami wartości zasadniczych i w tym sensie urzeczywistnia te wartości. Zakres normowania zasad prawa, aby odróżniać się treściowo od normy zwykłych, musiałby nakazywać postępowanie, które z jakiegoś powodu bliższe jest realizacji wartości zasadniczej niż inne postępowania nakazane w normach zwykłych.

²⁶⁰ M. Stahl, *Zasady...* dz. cyt., s. 26-27. Zob. J. Zimmermann, dz. cyt., s. 116. K. Ziemiński, *Weryfikacja...* dz. cyt., s. 110.

²⁶¹ Zob. Z. Duniewska, *Z refleksji...* dz. cyt., s. 39. E. Komierzyńska - Orlińska, *Charakter...* dz. cyt., s. 48.

²⁶² Zob. S. Tkacz, dz. cyt., s. 285. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie...* dz. cyt., s. 62. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* dz. cyt., s. 276.

Punktem wyjścia dalszych rozważań są założenia co do czynu nakazanego w normie zwykłej przyjęte w pkt I.2.1.3 powyżej. Postępowanie nakazane w takiej normie polega na psychofizycznej lub konwencjonalnej czynności faktycznej (określonej czynnościowo lub skutkowo) i jest wyznacznikiem tego, co należy zrobić z przedmiotem i rezultatem nakazu, np.: co zrobić, aby w rzeczywistości faktycznej powstał chodnik czy też, aby została przegłosowana uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do wykonania chodnika należy wykonać szereg robót budowlanych, do głosowania należy podnieść rękę lub wcisnąć dany przycisk w odpowiednim momencie posiedzenia rady gminy. Pojawia się pytanie, czy w normach zasadniczych chodzi o podobny czyn „realizacji wartości”?

Różnicy między charakterem czynności nakazanej w normach zwykłych i zasadniczych poszukiwała M. Kordela. Autorka ta zauważyła, że postępowania w normach zwykłych są pojęciowo na tyle precyzyjnie określone, że pozwalają stwierdzić, „czy określony — konkretny i indywidualny — czyn stanowi czy też nie jednostkowy przypadek tego postępowania”²⁶³, nawet jeśli wariantów tego postępowania jest kilka, ale tworzą one wyraźnie ograniczony zbiór (np. w przypadku budowy chodnika jest kilka określonych sposobów jego wykonania)²⁶⁴. Niemniej zasady prawa znajdują się na drugim końcu skali precyzji nakazanego postępowania, co oznacza, że nawet gdyby wartość potraktować jako cel normy programowej, to „mnogość dróg powodowania takich stanów rzeczy — godności człowieka, sprawiedliwości, wolności słowa czy lojalności państwa w stosunku do swych obywateli — wyklucza jakiegokolwiek racjonalne próby nakładania tego typu obowiązków”²⁶⁵. W tej sytuacji autorka doszła do konkluzji bliskiej koncepcji R. Alexy’ego, zgodnie z którą zasada nakazuje przekładać wartość na normy zwykłe nakazujące postępowanie określone czynnościowo, które w sferze realnej wyznacza najwyższy możliwy stopień realizacji wartości²⁶⁶.

Różnic między zakresem normowania norm zwykłych a zasadniczych można upatrywać też w odróżnieniu bezpośrednich wytworów nakazanych czynności²⁶⁷. Zgodnie z założeniami niniejszej pracy normy zwykłe nakazują postępowanie, którego najbliższym bezpośrednim wytworem jest określona zmiana (lub utrzymanie stanu bez zmian) w rzeczywistości faktycznej (np. zapłacona składka czy wybudowany chodnik). Nakaz realizacji większości wartości zasadniczych, takich jak sprawiedliwość czy wolność, nie prowadzi bezpośrednio do wytworzenia

²⁶³ M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, RPEiS 2006, Rok LXVIII, z. 1, s. 45.

²⁶⁴ Tamże, s. 47 – 48.

²⁶⁵ Tamże, s. 50.

²⁶⁶ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 102, 262 – 264.

²⁶⁷ Zob. K. Twardowski, *Rozprawy i artykuły filozoficzne*, Lwów 1927, s. 96 i n.

zmiany w rzeczywistości faktycznej²⁶⁸. Wątpliwości mogą wzbudzać nieliczne wartości zasadnicze, np. jawność procedury planistycznej. Wartość ta zakłada działanie psychofizyczne polegające na podaniu do publicznej wiadomości czynności stanowienia aktów polityki przestrzennej. Niemniej, nawet takie przypadki, jak będę dalej wywodzić, mają za przedmiot bardziej abstrakcyjne zjawisko niż konkretny psychofizyczny czyn i ukierunkowują w istocie realizację zwykłych norm procesowych, nakazujących wprost określone czynności, np. w art. 13 ust. 3 pkt 1 czy art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

Zakres normowania zasad prawa można wyróżnić tym, że wywołuje zmiany faktyczne za pośrednictwem norm zwykłych, które wskazują określone psychofizyczne lub konwencjonalne czyny lub skutki do osiągnięcia w rzeczywistości faktycznej. Skoro, jak wskazała S. Wronkowska, zasady prawa ukierunkowują czynności: prawodawstwa, interpretacji przepisów prawnych, stosowania prawa i czynienia użytku z praw, to nie nakazują tych czynności wprost, lecz kształtują sposób ich wykonania tak, aby odznaczał się cechami wartości zasadniczych²⁶⁹. W tym celu zasada prawa nakazuje oceniać postępowanie nakazane w normie zwykłej²⁷⁰. Przedstawiony pośredni sposób oddziaływania zasad prawa na rzeczywistość faktyczną odpowiada znaczeniu wartości jako kryterium oceniania. Bezpośrednim rezultatem użycia wartości zgodnie z tym znaczeniem nie jest zmiana rzeczywistości faktycznej, lecz intelektualnie ukształtowane pojęcie aprobowanego postępowania, którego wykonanie zmieni rzeczywistość (lub utrzyma jej stan poprzez powstrzymanie się od działania).

Wobec przyjętych wcześniej założeń koncepcyjnych o normach prawnych i wartościach, zakres normowania zasad prawa można doprecyzować tak, że:

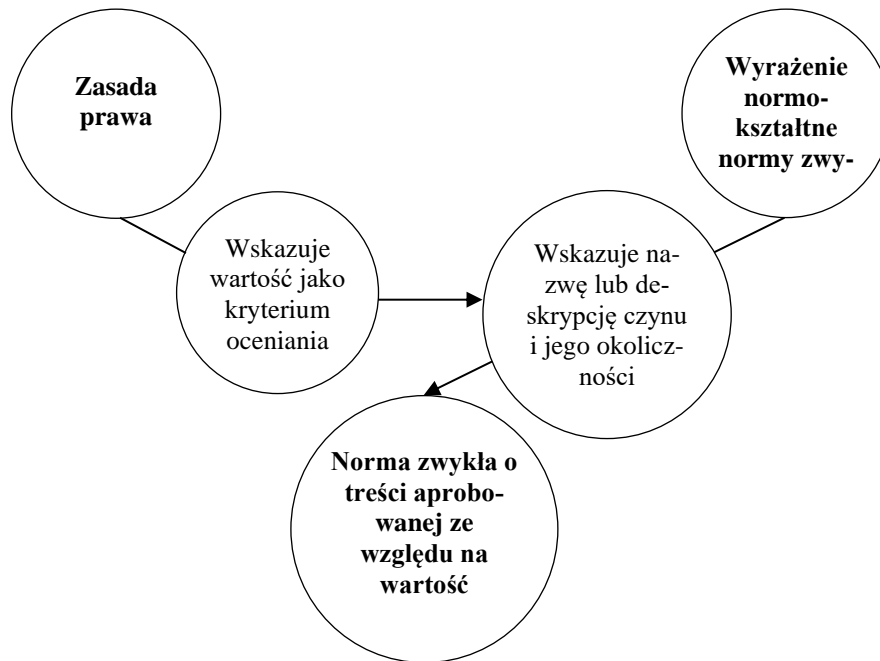
- w zakresie normowania zawarta jest abstrakcyjna nazwa zjawiska niematerialnego, która oznacza wartość zasadniczą;

²⁶⁸ Jak np. norma programowa wyrażona w §152 ust. 4 Warunków Technicznych Budynków, nakazująca, aby czerpnie powietrza sytuować na dachu budynku tak, aby dolna krawędź otworu wlotowego znajdowała się co najmniej 0,4 m powyżej powierzchni, na której są zamontowane, oraz aby została zachowana odległość co najmniej 6 m od wywiewek kanalizacyjnych.

²⁶⁹ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 188. K. Osajda, *dz. cyt.*, s. 266. Jak stwierdził W. Jakimowicz, „posługiwanie się przez organ stosujący prawo normami-zasadami jako instrumentami służącymi odkodowywaniu z przepisów prawa innych norm, a potem prawidłowemu zastosowaniu tych norm jest właśnie stosowaniem norm – zasad” (W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 287).

²⁷⁰ Przykładowo wartości bezpieczeństwa drogowego nie można uznać za zbiór dystrybutywny czynności takich jak: wykonywanie i przestrzeganie sygnalizacji drogowej, utrzymywanie nakazanej prędkości, budowanie chodników, trzeźwa jazda samochodem itd. Wartość bezpieczeństwa drogowego oznacza abstrakcyjny stan niezagrażenia życia i zdrowia, w tym poczucia komfortu psychicznego, w miejscach ruchu drogowego, którego wymienione powyżej zjawiska są jedynie nośnikami, ale nie desygnatami.

- nakaz polega na realizacji wartości w sposób odpowiadający jej znaczeniu, którym jest kryterium oceniania, tj. na ocenianiu innych zjawisk względem wartości; zważywszy na powiązania zasad prawa z innymi normami w systemie prawnym, zasady prawa powinny nakazywać używanie wartości jako kryterium oceniania innych norm prawnych zgodnie z poniższym schematem:



Rycina nr 1. Rola zasady prawa w odtwarzaniu normy zwykłej – opracowanie własne.

- realizacja zasad prawa wpływa na rzeczywistość faktyczną poprzez ocenę:
 - projektowanych i stanowionych norm zwykłych względem wartości;
 - ustanowionych i obowiązujących norm zwykłych względem wartości;
 - czynów fakultatywnych i indyferentnych względem wartości, pozostających w sferze praw i wolności wyznaczonej w granicach nakazów i zakazów prawnych.

I.5.3. WARTOŚCI PRAWNE

5.3.1. POJMOWANIE WARTOŚCI PRAWNYCH

W zbiorze wartości można wyróżnić podzbiór wartości prawnych. W rezultacie wartości prawne są pojmowane z perspektywy socjologicznej i językowej. Przypisuje się je prawodawcy, jeżeli są akceptowane społecznie w wypowiedziach doktryn społeczno - politycznych

(w myśl założenia o racjonalności aksjologicznej prawodawcy)²⁷¹. Ponadto, są elementami norm zasadniczych, więc są wyrażone w przepisach prawnych (w myśl założenia o aktach normatywnych). Jednocześnie, skoro wartości wyrażane są w wypowiedziach oceniających, to wartości prawne są przedmiotem wypowiedzi oceniająco - normatywnych formułowanych w przepisach prawnych, czyli wypowiedzi, które wyrażają normy, ale posługują się zwrotami ocennymi.

5.3.2. RODZAJE WARTOŚCI PRAWNYCH

Wartości dzieli się w nauce prawa różnorodnie²⁷², dlatego skoncentruję się na podziałach istotnych z punktu widzenia dalszych rozważań ze względu na kryteria: pochodzenia, treściowe i hierarchii. Za podstawowy można uznać podział wartości na wewnętrzne i zewnętrzne, z których te pierwsze są wyrażane w tekście prawnym i dają się na podstawie jego analizy zrekonstruować jako przejaw pewnego systemu ocen²⁷³. Dla zasad prawa jako norm odtwarzanych z aktów normatywnych istotne znaczenie mają wartości wewnątrz systemowe²⁷⁴. Zgodnie z paradygmatem pozytywistycznym są one uznawane przez prawodawcę w drodze stanowienia i odtwarzane poprzez interpretację przepisów prawnych²⁷⁵.

W kontekście podziału na wartości wewnętrzne i zewnętrzne pojawia się pytanie, czy zasady prawa mogą wiązać się z wartościami wyrażonymi w przepisach o postaci klauzuli generalnej. W tej kwestii współczesna nauka prawa nie udziela jednoznacznej odpowiedzi. G. Maroń wspominał o możliwej konwergencji zasad i klauzul generalnych, wobec której każdorazowe ściśle rozgraniczenie obu kategorii nie jest według niego możliwe²⁷⁶. Ta myśl jest podzielana przez niektórych teoretyków, którzy uznają, że pewne klauzule generalne mogą stanowić podstawy do formułowania zasad prawa²⁷⁷. Należy zatem przyjąć założenie, że zasady prawa mogą być

²⁷¹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 304. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 20.

²⁷² Wyczerpującą analizę różnych podziałów wartości i tym samym zasad prawa przeprowadził S. Tkacz w: S. Tkacz, dz. cyt., s. 170 – 174.

²⁷³ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy...* dz. cyt., s. 104. Rozważania M. Koryckiej - Zirk pozwalają wysunąć podobny wniosek, że zasady wiążą się z wartościami wyrażonymi wewnątrzsystemowo, ale nie jako normy, lecz jako postulaty, biorąc pod uwagę refleksję, zgodnie z którą „Zasady są ponadto, jak wskazano wyżej, często uznawane za postulaty niosące ze sobą wartości czy wzorce zawarte w przepisach konstytucji” (M. Korycka – Zirk, dz. cyt., s. 15). Zob. J. Wróblewski, *Wartości...* dz. cyt., s. 33 i 47.

²⁷⁴ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* dz. cyt., s. 140. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie...* dz. cyt., s. 93.

²⁷⁵ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu...* dz. cyt., s.

²⁷⁶ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie...* dz. cyt., s. 94.

²⁷⁷ Zob. K. Osajda, dz. cyt., s. 265. Zob. M. Zieliński, który twierdzi, że „(...) co najmniej niektóre klauzule generalne służą jako podstawy do formułowania zasad prawa.” (M. Zieliński, *Zasady...* dz. cyt., s. 39). Por. L. Leszczyński, G. Maroń, *Zasady prawa i generalne klauzule odsyłające w operatywnej wykładni prawa*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin - Polonia*, vol. LX, 2, Sectio G, 2013, s. 156: „Zasady prawa i

dekodowane z tych klauzul generalnych, które wyraźnie wskazują nazwę określonej wartości prawnej, ponieważ wtedy i tylko wtedy można prawodawcy przypisać jednoznacznie i bez wątpliwości szczególną aprobatę danej wartości.

Przechodząc do podziału treściowego, wyróżnia się trzy jego podkategorie. Pierwszym kryterium jest dziedzina regulacji, według której wyróżnia się np. wartości: polityczne państwa jako organizacji społecznej (np. wolność słowa), ekonomiczne związane ze stosunkami gospodarczymi (np. wolność działalności gospodarczej)²⁷⁸ oraz inne wartości specjalistyczne kreowane przez nauki pozaprawne. Przez ostatnie z nich mam na myśli wartości kształtowane równocześnie w innych systemach normatywnych i na polu innych nauk niż system i nauki prawne. Będę je dalej nazywać wartościami nieprawniczymi, chociaż zachowują one status wartości prawnych, wyrażonych w przepisach prawnych. J. Zimmermann podzielił tego rodzaju wartości na uniwersalne wprowadzane do prawa poprzez normy oraz specjalnie chronione przez prawo administracyjne, dla ochrony których jest ono tworzone²⁷⁹. Wartości prawnicze J. Zimmermann uznał za tworzone przez prawo (administracyjne lub Konstytucję) „specjalnie dla jego potrzeb, aby podmioty stosujące to prawo mogły działać na podstawie trwałych założeń aksjologicznych”²⁸⁰.

Druga kategoria podziału treściowego dotyczy zakresu zastosowania. Podział według tego kryterium można zastosować do zasad prawa jak również do wartości, ponieważ znaczenie poszczególnych wartości decyduje o tym, dla jakich zjawisk mogą służyć jako kryterium oceniania. Jeden z głównych podziałów tego rodzaju wyróżnia wartości (zasady) ogólne i szczególne, z których te pierwsze stosuje się do całej gałęzi prawa lub dziedziny prawa, a drugie do wybranych fragmentów regulacji prawnej lub instytucji prawnych²⁸¹.

Trzecia kategoria podziału treściowego dzieli wartości na wartości (zasady) merytoryczne i wartości (zasady) konstrukcji systemu prawnego. Bazując na znaczeniu wartości jako kryterium oceniania, pierwsze z nich dotyczą oceniania postępowań merytorycznych określonego typu, podczas gdy drugie odnoszą się do czynności prawotwórczych i czynności

generalne klauzule odsyłające są modelowo konstrukcjami odrębnymi, nakierowanymi odpowiednio do wewnątrz lub na zewnątrz systemu.”

²⁷⁸ Zob. M. Kordela, *Zarys... dz. cyt.*, s. 71 - 72.

²⁷⁹ Zob. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 117 - 118.

²⁸⁰ Tamże. Podział ten znajduje potwierdzenie w podziale celów prawa zagospodarowania przestrzennego dokonanym przez T. Bąkowskiego na: cele pozaprawne, które „wiążą się z optymalizacją stosunków społecznych, osadniczych, gospodarczych, środowiskowych, czy kulturowych związanych z korzystaniem z przestrzeni”, i cele prawne, które „sprowadzają się do stanowienia i stosowania prawa zgodnie z konstytucyjnymi standardami” (T. Bąkowski, *Kluczowe... dz. cyt.*, s. 16).

²⁸¹ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 171.

interpretacyjnych, do których można zaliczyć wartość praworządności czy wartość dobrej legislacji²⁸². Jak wskazał Z. Ziemiński, wartości i zasady merytoryczne są przedmiotem zainteresowania szczegółowych nauk prawnych, a wartości i zasady konstrukcji systemu prawnego – ogólnej teorii prawa²⁸³.

Przedstawione podziały mogą ulegać pewnym modyfikacjom w zależności od specyfiki gałęzi prawa. W nauce prawa administracyjnego podział na wartości ogólne i szczegółowe może krzyżować się z podziałem trzech rodzajów regulacji: materialnej, ustrojowej i procesowej²⁸⁴, a także dwóch rodzajów norm: prawa wewnętrznego i powszechnie obowiązującego²⁸⁵.

Ostatni podział na wartości (zasady) naczelne i nienaczelne bywa zamiennie traktowany z podziałem na wartości (zasady) ogólne i szczegółowe²⁸⁶, chociaż jego kryteria są liczniejsze i bardziej zróżnicowane. Doktryna wyróżniała wartości (zasady) naczelne na następujących podstawach: zakodowania w Konstytucji RP²⁸⁷, nielegitymowania przez inne wartości²⁸⁸, racji wnioskowania o innych wartościach²⁸⁹, istotnej funkcji w systemie prawa²⁹⁰, najwyższej oceny porównawczej względem innych wartości²⁹¹ i najwyższej pozycji w hierarchii wartości²⁹². Ze względu na mnogość i nieprecyzyjność wymienionych kryteriów, omawiany podział należy uznać za konwencjonalny i wymagający bardziej rozwiniętych analiz teoretycznych dla jego ujednolicenia i wyostrzenia. Niemniej, znaczna część wymienionych kryteriów przemawia za tym, że zbiór wartości naczelnych pokrywa się ze zbiorem samoistnych wartości prawnych na pierwszych miejscach w ciągach relatywizacji.

I.5.4. WNIOSKI O ZWIĄZKACH ZASAD PRAWA Z WARTOŚCIAMI ZASADNICZYMI

Ustalenia dotyczące związków norm zasadniczych z wartościami prawnymi w ogólnej teorii prawa i nauce prawa administracyjnego pozwalają sformułować następujące założenia. Po pierwsze, jednolite jest pojmowanie zasad prawa jako norm, które wyrażają system ocen

²⁸² Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 73 i n. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* *dz. cyt.*, s. 188 i n.

²⁸³ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 73.

²⁸⁴ K. Ziemiński, *Zasady...* *dz. cyt.*, s. 57 i n. Należy uznać, że podziałowi temu odpowiada podział dokonany przez Z. Cieślaka na wartości merytoryczne, organizacyjne i proceduralne (Z. Cieślak [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo...* *dz. cyt.*, s. 56.

²⁸⁵ Zob. K. Ziemiński, *Zasady...* *dz. cyt.*, s. 57 i n.

²⁸⁶ Zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 141.

²⁸⁷ Tamże, s. 142 - 143.

²⁸⁸ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* *dz. cyt.*, s. 276.

²⁸⁹ Tamże, s. 158.

²⁹⁰ Tamże, s. 167.

²⁹¹ Tamże, s. 280.

²⁹² Tamże, s. 286.

prawodawcy zakodowany w przepisach prawnych. Po drugie, podobne jest rozumienie oceny jako aprobaty określonych zjawisk oraz wartości jako szczególnie aprobowanego zjawiska, wykorzystywanego jako kryterium oceniania innych zjawisk. Po trzecie, trafny i uznany jest podział wartości na zasadnicze, szczególnie ważne, i niezasadnicze, z których te pierwsze łączą się z normami zasadniczymi poprzez związki walidacyjne i treściowe.

Treść zasady prawa można sprowadzić do nakazu oceniania norm prawnych, lub czynów w zakresie praw i wolności wyznaczonych przez normy prawne, ze względu na zgodność z zasadniczą wartością prawną. Zasada prawa ma zatem strukturę złożoną z:

- zakresu normowania, na który składa się funktor deontyczny połączony z określeniem nakazanej czynności „oceniania”, argument zdaniotwórczy („ze względu na zgodność z”) oraz nazwa lub deskrypcja wartości zasadniczej;
- zakresu zastosowania, na który składa się adresat nakazu i deskrypcja norm lub czynów w zakresie praw i wolności, które podlegają ocenie zgodności z wartością prawną.

Sposób wyrażenia w przepisach prawnych oraz znaczenie poszczególnych wartości pozwalają w różny sposób dzielić zasady prawa, w szczególności według ich zakresów zastosowania na zasady ogólne i szczegółowe oraz merytoryczne i konstrukcji systemu prawnego.

Związek walidacyjny zasad prawa z zasadniczymi wartościami prawnymi polega na tym, że uzasadnienie wartościujące jest warunkiem obowiązywania zasady. Skoro zasady prawa wyrażają zasadnicze wartości prawne, a cechą konstytutywną tego rodzaju wartości jest uzasadnienie wartościujące (które decyduje o ich zasadniczości), to nie można mówić o zasadzie prawa bez uzasadnienia wartościującego wyrażonej w niej wartości. Odmiennie jest w przypadku norm, które nie wyrażają zjawisk o statusie zasadniczych wartości prawnych. Dla uzasadnienia aksjologicznego takich norm wystarczające jest, że nakazany czyn spełnia relatywizację względem wartości nadrzędnej, takiej jak bezpieczeństwo ruchu drogowego, nie musi być uzasadniony wartościująco jako zasadnicza wartość prawna.

I.6. PROBLEMATYKA I METODOLOGIA BADAŃ

Pewne cechy zjawisk prawnych pozwalają je grupować pod względem podobnych zadań poznawczych. W ten sposób w nauce prawa wyróżnia się podstawowe problematyki: dogmatyczną, teoretyczną i socjotechniczną²⁹³ oraz dodatkowe, takie jak historyczna czy

²⁹³ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 14. J. Wróblewski zaliczał problematykę socjotechniczną w rozumieniu Z. Ziemińskiego do zakresu dogmatyki i teorii prawa (J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 9 – 20).

komparatystyczna. W niniejszej pracy należy wziąć pod uwagę przede wszystkim dwie pierwsze ze względu na przyjęty na wstępie główny cel pracy, tj. wybór teoretycznoprawnej koncepcji zasad prawa najbardziej przydatnej dla dogmatyki prawniczej, umożliwiającej przeprowadzenie wystarczająco jednoznacznej i metodologicznie weryfikowalnej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

Problematyka dogmatyczna dotyczy tego, jakie normy należą do systemu prawnego, a wtórnie, jakie są kwalifikacje prawne postępowań wyznaczanych przez te normy. Współczesna dogmatyka wykracza poza wskazany, tradycyjny, zakres swoich zainteresowań na obszary ogólnoteoretyczne²⁹⁴, którymi można objąć między innymi rejestrowanie reguł niezbędnych do określenia, jakiej treści normy prawne należą do systemu, oraz systemowe porządkowanie norm. Dogmatyk musi z jednej strony zebrać zespół reguł interpretacyjnych, które pozwalają ustalić treść normy, z drugiej strony musi ustalić miejsce odtworzonej normy w systemie i jej powiązania z innymi normami. Odnalezienie miejsca normy w systemie prawnym sprowadza się do porządkowania norm we fragmenty systemu, które tworzą spójne podzbiory jako gałąź czy dziedzina prawa. Z tego powodu dogmatyka wymaga podwójnego rozstrzygnięcia: o przynależności normy do systemu prawa w ogóle (w drodze wykładni) oraz o przynależności normy do określonej gałęzi czy dziedziny prawa (w drodze systematyzacji prawa)²⁹⁵.

Problematyka teoretyczna zajmuje się ogólnym podejściem do zjawisk prawnych, od strony ich ontologii, metod poznania, funkcjonowania w aspekcie społecznym²⁹⁶. Wśród tych zagadnień Z. Ziemiński uwypuklił zjawisko wykładni prawa, podkreślając, że teoria prawa tworzy zespół ogólnych twierdzeń o normach prawnych formułowanych przy użyciu określonych pojęć i struktur językowych, jak również o przyjmowanej koncepcji źródeł prawa, w tym o regułach wykładni przepisów prawnych i wnioskowań prawniczych²⁹⁷. W tym tkwi różnica między teorią prawa a dogmatyką: teoria prawa odkrywa lub kształtuje koncepcję źródeł prawa, a dogmatyka przyjmuje ją i jest nią związana²⁹⁸, ewentualnie ogranicza się do wyboru jednej spośród kilku konkurujących koncepcji i jej uzupełnienia nowymi elementami²⁹⁹.

²⁹⁴ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 12 - 13.

²⁹⁵ Zob. M. Błachut, J. Kaczor, P. Kaczmarek, A. Sulikowski, *dz. cyt.*, s. 92.

²⁹⁶ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 17.

²⁹⁷ Zob. Z. Ziemiński, *Teoria...* *dz. cyt.*, s. 6 – 8. Z. Ziemiński, *Szkice...* *dz. cyt.*, s. 20.

²⁹⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Teoria...* *dz. cyt.*, s. 10. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...* *dz. cyt.*, s. 14.

²⁹⁹ Zob. J. Wróblewski, *Wybrane zagadnienia metodologiczne dogmatyki prawa* [w:] J. Wróblewski (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej, Łódź 27 – 28 marca 1980 r.*, Wrocław – Warszawa, Kraków – Gdańsk – Łódź 1982, s. 130. Z. Ziemiński, *Metodologiczne...* *dz. cyt.*, Warszawa 1974, s. 107.

Problematyki historyczna i komparatystyczna są zazwyczaj w ograniczonym stopniu poruszane w badaniach dogmatycznych. Pierwsza z nich zajmuje się analogicznymi problemami co poprzednio omówione, przy czym osadzonymi w przeszłości. Przydatność badań historycznych polega na ukazaniu ewolucji zjawisk prawnych w czasie, co pozwala lepiej je zrozumieć w porównaniu z ich poprzednim stanem. Badania te stają się źródłem argumentów interpretacyjnych za określonym znaczeniem przepisów prawnych³⁰⁰. Tymczasem problematyka komparatystyczna została wykorzystana w niniejszej pracy w analizie wpływów zagranicznych na dorobek polskiego prawoznawstwa o zasadach prawa³⁰¹ oraz w porównaniu pojęcia „zasady prawa” w różnych gałęziach polskiego prawa³⁰².

Biorąc pod uwagę powyższe, niniejsza praca obejmuje problematykę:

- teoretyczną i komparatystyczną w zakresie budowania założeń koncepcyjnych, terminologicznych i metodologicznych koniecznych do badania zasad prawa; bez wstępnej teorii zjawisk prawnych dotyczących zasad prawa nie jest możliwe rozwiązanie zadań dogmatycznych, chociażby ze względu na wspomnianą wieloznaczność i niejasność zasad jako zjawisk ogólnych dla całego prawa;
- dogmatyczną i wypadkowo historyczną, zważywszy na twierdzenia polskiej zintegrowanej koncepcji o zasadach prawa jako normach systemu prawnego.

Typologia problemów badawczych pozwala łączyć je z odpowiednimi metodami. Przyjęcie metody badania zjawisk prawnych wymaga ustalenia ich ontologii: językowej, faktycznej czy

³⁰⁰ W ramach tzw. wykładni historycznej (zob. P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, s. 11).

³⁰¹ Granice opracowania i złożoność jego przedmiotu nie pozwalają na skuteczne podjęcie pełnej problematyki komparatystycznej w sferze międzynarodowego badania prawa. Spośród celów badań komparatystycznych wymienionych przez Z. Ziemińskiego żaden nie mógłby zostać efektywnie zrealizowany w ramach niniejszej pracy. Pierwsze dwa cele polegają na porównaniu treści odpowiednich norm w dwóch różnych systemach i unifikacji prawa różnych państw. Oba wiążą się z koniecznością równej znajomości problematyki dogmatycznej na gruncie prawa rodzimego i obcego oraz teoretycznej w odniesieniu do wysoce złożonych zjawisk, jakimi są zasady prawa. Ich osiągnięcie wymagałoby tym samym pracy zespołu prawników wykształconych i specjalizujących się w konkretnym prawie obcym zarówno w zakresie teorii jak i dogmatyki. Trzeci i czwarty cel komparatystyki sprowadza się do czerpania inspiracji i wzorców z systemów o możliwie podobnej kulturze prawnej dla doskonalenia systemu rodzimego oraz formułowanie generalizacji historycznych dla budowy teorii zjawisk prawnych w różnych jej aspektach, w tym dla kształtowania aparatury pojęciowej języka prawnego. Jak jednak podnosi się w teorii prawa, brakuje mierzalnych kryteriów „podobnej kultury prawnej” w przypadku zasad prawa, a świadoma i wiarygodna realizacja czwartego celu wymaga brakującego przekładu kontekstu teoretycznego zagranicznych koncepcji zasad prawa na rodzimy kontekst i aparat pojęciowy (zob. Z. Ziemiński, *Szkice... dz. cyt.*, s. 23 – 24).

³⁰² Porównanie w zakresie krajowego porządku prawnego jest dopuszczalne, a nawet uważane za szczególnie ważne w metodologii prawa administracyjnego (zob. P. Wszolek, *dz. cyt.*, s. 13).

aksjologicznej³⁰³, która wynika z kolei z paradygmatu pojmowania badanych zjawisk³⁰⁴. Biorąc pod uwagę problematykę dogmatyczną, przedmiotem badań w jej zakresie są normy prawne, które zgodnie z paradygmatem pozytywistycznym stanowią zjawiska językowe. Niemniej, z punktu widzenia problematyki teoretycznej, zasady prawa są silnie związane z wyrażeniami oceniającymi oraz z socjologicznym ujęciem wartości. W rezultacie w niniejszej pracy znajdzie zastosowanie przede wszystkim metoda logiczno – językowa połączona z aksjologiczną, przy pośrednim wykorzystaniu rezultatów socjologicznych metod badawczych. Za T. Barankiewiczem, przez metodę aksjologiczną mam na myśli „rozpoznanie systemu wartości społecznie ważnych stanowiących podstawę stanowionego i stosowanego prawa” poprzez analizę krytyczną, czyli poszukiwanie racji za przekonaniem o aprobacie pewnych zjawisk³⁰⁵.

I.7. WNIOSKI

Badania wykazały, że zasady prawa oznaczają normy prawne wyrażające w dyspozycji zasadnicze wartości prawne, co wymaga zrozumienia trzech pojęć: normy prawnej, zasadniczej wartości prawnej i jej związku z normą prawną.

Zasada prawa stanowi normę prawną, tj. wypowiedź o postaci normy postępowania nakazującą określone adresatowi dane postępowanie w określonych okolicznościach³⁰⁶. Z perspektywy paradygmatu pozytywistycznego, zasady zawierają się w zbiorze norm powiązanych systemowo (kompetencyjnie i treściowo: pionowo z normami hierarchicznie nadrzędnymi i poziomo z normami hierarchicznie równorzędnymi) oraz ustanowionych w aktach normatywnych za pomocą przepisów prawnych w sposób i przez podmiot społeczny wskazany w regule uznania, którą jest społeczna konwencja uznawania norm za obowiązujące. Zasady prawa należy rozpatrywać w dwuczłonowej strukturze (zakresu normowania i zastosowania), która najbardziej

³⁰³ Zob. J. Wróblewski, *Zagadnienia wielopłaszczyznowości... dz. cyt.* Wobec aksjomatu językowej postaci normy prawnej przyjmuję, że przynajmniej część zjawisk prawnych ma ustaloną ontologię. Nie wykluczam jednocześnie poglądu Z. Ziemińskiego, zgodnie z którym poszczególne płaszczyzny badawcze nie wiążą się z odmienną ontologią przedmiotu badań (Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 76 – 77). Niemniej pogląd ten otwiera pole do nierozstrzygniętych dyskusji na temat tego, czy prawo jest jednorodnym bytem, który może być postrzegany z różnych „stron”, czy też jest bytem niejednorodnym złożonym z różnorodnych ontologicznie części.

³⁰⁴ Jak podniósł J. Wróblewski, „zagadnienie, jakie płaszczyzny dana teoria prawa przyjmuje, jest w wysokim stopniu związane z podstawowymi założeniami filozoficznymi, które akceptuje” (J. Wróblewski, *Zagadnienia wielopłaszczyznowości... dz. cyt.*, s. 23).

³⁰⁵ T. Barankiewicz [w:] H. Izdebski (red.), A. Łazarska (red.), *dz. cyt.*, s. 119

³⁰⁶ Niektórzy teoretycy uznali, że zasady mogą przybierać różne postaci językowe w zależności od sposobu wyrażenia, niemniej jako ich podstawową postać wskazuje się normę (zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie... dz. cyt.*, s. 68. zob. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997, s. 70-71).

odpowiada potrzebom badawczym³⁰⁷. Z zastrzeżeniem zasad konstrukcji systemu prawnego, zbiór zasad prawa zawiera się w zbiorze norm merytorycznych, wyklucza się ze zbiorem norm kompetencyjnych i podlega dalszym wewnętrznym podziałom ze względu na inne typy norm, np. programowe, planowe, sankcjonowane czy sankcjonujące.

Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni zawierają się w dziedzinie prawa administracyjnego, czyli podzbiorze systemu prawnego. Są zatem powiązane treściowo w pierwszej kolejności poprzez wspólny przedmiot regulacji, którym jest zgodne z pewnymi normami oraz aktualną wiedzą naukową zagospodarowanie przestrzeni, czyli przekształcenie jej w sferze uprawnień właścicielskich i w sferze faktycznej na, nad lub pod powierzchnią ziemską na potrzeby cywilizacyjnej działalności człowieka. W drugiej i trzeciej kolejności mogą być również powiązane przez wartości wskazane przez prawodawcę jako wytyczne w realizacji powyższego przedmiotu regulacji oraz kodyfikację w u.p.z.p., Pr. Bud. lub u.g.n.

Połączona z normą zasadnicza wartość prawna oznacza zjawisko aprobowane przez prawodawcę, odczytane z przepisów prawnych, posiadające uzasadnienie wartościujące. Jeżeli jest aprobowane wyłącznie ze względu na uzasadnienie wartościujące, to stanowi wartość pierwotną. Jeżeli natomiast spełnia dodatkowo kryterium wartościowości, czyli odznacza się cechą wartości nadrzędnej (ilościowo, instrumentalnie, kondycjonalnie czy systemowo), to rodzi aprobatę jako wartość wtórna (w ten sposób jest podwójnie uzasadniona w sposób intelektualny i ocenny). W każdym przypadku zjawisko pojmowane jako wartość stanowi kryterium oceniaenia innych zjawisk. Kiedy wartość wtórna stanowi kryterium oceniania kolejnych zjawisk, to tworzy ciąg relatywizacji, który wyznacza hierarchę wartości. Zasadniczość wartości w takim ciągu, czyli wysokie miejsce w hierarchii, uprawdopodobnia abstrakcyjna nazwa zjawiska niematerialnego.

O zasadniczości przesądza uzasadnienie wartościujące, które wykazuje szczególną aprobatę dla wartości w wypowiedziach oceniających (lub opisowych dotyczących ocen) utrwalonych w doktrynach społeczno – politycznych. Przez takie doktryny należy rozumieć grupy społeczne mające określony i dostateczny autorytet lub posłuch, a także ośrodki kształtowania

³⁰⁷ Część autorów przypisała normom zasadniczym strukturę trójczłonową, przeciwko której można wysunąć zastrzeżenia ze względu na przedmiot i przydatność do niniejszych badań. Zasady prawa ze swojej istoty rzadko rozpatruje się pod kątem sankcji za przekroczenie i, jak dostrzeżono w prawoznawstwie, przekroczenie części norm nie jest w ogóle zagrożone sankcją (zob. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 19). Trójczłonowa struktura mogłaby utrudniać niniejsze badania z powodu wymogu każdorazowego weryfikowania, czy przekroczenie normy identyfikowanej jako zasadnicza jest zagrożone sankcją, a brak sankcji poddawałby w wątpliwość normatywną kwalifikację dekodowanej wypowiedzi (zob. Z Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 154 – 155).

akceptowanych społecznie ocen. Tego rodzaju doktryny formułują wypowiedzi wskazujące na szczególną ważność pewnych zjawisk, co stanowi ich uzasadnienie wartościujące, jeśli odwołują się do kryteriów:

- istotności, która oznacza, że uwzględnienie danej wartości pozwala prawidłowo przewidzieć rezultat oceniania, tzn. gdy daje mniejsze odchylenie od teoretycznie oczekiwanego rezultatu niż przy jej pominięciu oraz wpływa na przebieg większej ilości oceniania w zakresie jego występowania (w danym zbiorze zjawisk);
- wysokiej pozycji w hierarchii wartości (w szczególności w ciągu relatywizacji innych wartości);
- niewspółmierności, tzn. nieporównywalność, niemierzalność lub nieokreśloność (nie-diagnostyczność) wartości.

Zasadnicze wartości prawne łączą się z normami poprzez związki walidacyjne i treściowe. Nie są możliwe zasady aksjologicznie indyferentne. Związki walidacyjne polegają na tym, że uzasadnienie aksjologiczne zasady prawa warunkowane jest uzasadnieniem wartościującym wyrażonej w niej wartości. Tym samym, potwierdza się wniosek płynący z analizy komparatystycznej, że cechą konstytutywną zasad prawa jest ich waga, której pozbawione są normy zwykłe. Związki treściowe polegają na tym, że zasada wyraża nakaz oceniania norm prawnych lub czynienia użytku z wyznaczonych przez nie praw i wolności ze względu na zgodność z wartością prawną. Taka treść wynika przede wszystkim z połączenia założenia o normatywnej postaci zasad, o wartości jako kryterium oceniania oraz o wpływie zasad na rzeczywistość faktyczną poprzez czyny nakazane w normach zwykłych. W tej kwestii inspiracją dla ujęcia zasad w polskim prawoznawstwie może być pogląd R. Alexy'ego o przekładalności skutków wynikających z zasad na rzeczywistość poprzez reguły.

Wobec powyższego, należy podtrzymać na gruncie niniejszej pracy założenie, zgodnie z którym zagadnienie współrealizacji zasad prawa może zostać z niej wyłączone. Sama zasada prawa nakazuje wyłącznie dokonanie oceny względem wyrażonego w niej kryterium, natomiast nie przesądza skutków prawnych tej oceny dla norm i korzystania ze sfery wolności. O skutkach tych decydować powinny metareguły współrealizacji zasad prawa, które wyróżnił R. Alexy jako nakazy optymalizowania. W konsekwencji, jak wspomniałem we wstępie, kwestie niekonkluzywności i stopniowej realizacji zasad prawa zagospodarowania przestrzeni zostaną poruszone jedynie przy okazji samego ich odtwarzania i systematyzacji jako norm prawnych.

Zasady prawa łączą się z wartościami wewnątrzsystemowymi: prawniczymi - tworzonymi przez prawo dla jego potrzeb oraz nieprawniczymi - leżącymi poza prawem, oznaczonymi nazwami jednostkowymi w klauzulach generalnych. Zasada oddziałuje na rzeczywistość faktyczną poprzez inne normy prawne, czyli nakazane w nich skutkowo lub czynnościowo (behawioralnie) postępowania, których bezpośrednio wytwory stanowią zmianę (lub utrzymanie bez zmian) rzeczywistości faktycznej. W konsekwencji w zakresie zastosowania zasad prawa mogą się mieścić:

- określone normy prawne jako przedmioty oceniania w toku ich stanowienia, stosowania i wykładni;
- normy indywidualne i konkretne jako rezultaty stosowania powyższych norm;
- czyny fakultatywne i indyferentne dokonywane w sferze praw i wolności wyznaczonej w granicach powyższych norm.

Wobec powyższego możliwe jest przyjęcie na potrzeby dalszej analizy następujących ustaleń terminologicznych:

ciąg relatywizacji	– kolejne relatywizacje, w których wartość jako kryterium oceniania innej wartości w jednej relatywizacji jest jednocześnie przedmiotem oceny w innej relatywizacji względem wartości nadrzędnej;
istotność wartości	– cecha wartości, której nieuwzględnienie spowoduje większe odchylenie wyniku oceniania od teoretycznie oczekiwanego przy jej uwzględnieniu lub która wpływa na przebieg większej ilości oceniania w zakresie jego występowania;
niewspółmierność wartości	– cecha wartości, ze względu na którą żadna jej ilość nie jest zamienna z żadną ilością innej wartości lub ze względu na którą poświęca się straty bez kalkulacji i porównywania korzyści z kosztami;
norma prawna	– norma postępowania, która nakazuje określonemu podmiotowi określone postępowanie w określonych okolicznościach;
norma zasadnicza lub zasada prawa	– norma prawna, która nakazuje oceniać normy prawne - stanowione, stosowane, interpretowane,

norma zwykła	<p>realizowane i wyznaczające prawa i wolności - ze względu na zgodność z wartością zasadniczą;</p> <p>– inna norma niż norma zasadnicza, która nakazuje skutkowo lub czynnościowo (behawioralnie) określone postępowanie weryfikowalne empirycznie w rzeczywistości faktycznej;</p>
ocena	– aprobatą jakiegoś zjawiska przez pewien podmiot;
ocenianie	– udzielanie aprobaty pewnemu zjawisku;
ocena pierwotna	– aprobatą zjawiska niezrelatywizowanego względem innego zjawiska;
ocena wtórna	– aprobatą zjawiska zrelatywizowanego ilościowo, instrumentalnie, kondycjonalnie lub systemowo względem innego zjawiska;
pierwotna wypowiedź wartościująca	– wypowiedź wartościująca o postaci „X jest s-wartościowe”;
relatywizacja	– relacja ocenianego zjawiska i kryterium oceniania, która polega: na ilościowym zawieraniu się pierwszego w drugim (relatywizacja ilościowa), na byciu środkiem do kryterium oceniania (relatywizacja instrumentalna), na byciu warunkiem wystarczającym lub koniecznym kryterium oceniania (relatywizacja kondycjonalna), na podobieństwie z cechami definicyjnymi kryterium oceniania (relatywizacja podobieństwa) lub na zawieraniu się pojęciowym pierwszego w drugim (relatywizacja przynależności);
uzasadnienie intelektualne wartości	– zespół wypowiedzi opisowych, które wykazują zgodność wartości z wartością nadrzędną;
uzasadnienie ocenne wartości	– zespół wypowiedzi oceniających lub wypowiedzi dotyczących ocen, które aprobuje wartość ze względu na jej zgodność z wartością nadrzędną;

uzasadnienie wartościujące	– zespół wypowiedzi, które wykazują wysoką pozycję wartości w ciągu relatywizacji, istotność lub niewspółmierność wartości;
wartość - cel	– wartość nadrzędna, względem której inna wartość spełnia relatywizację instrumentalną;
wartość jednoaspektowa	– wartość powstała w wyniku oceniania wtórnego przy uwzględnieniu jednego aspektu spełnienia relatywizacji;
wartość nadrzędna	– wartość, która stanowi kryterium oceniania dla innej wartości;
wartość pierwotna	– wartość powstała w wyniku oceniania pierwotnego;
wartość pojedyncza	– wartość stanowiąca jedno zjawisko, której desygnaty lub quasi – desygnaty stanowią zbiór w sensie dystrybutywnym;
wartość prosta	– wartość powstała w wyniku oceny wtórnej przy uwzględnieniu jednego kryterium oceniania;
wartość wieloaspektowa	– wartość powstała w wyniku oceny wtórnej przy uwzględnieniu więcej niż jednego aspektu spełnienia relatywizacji;
wartość wtórna	– wartość powstała w wyniku oceniania wtórnego;
wartość zasadnicza	– wartość uzasadniona wartościująco;
wartość zbiorcza	– wartość stanowiąca funkcjonalnie powiązany zespół odrębnych zjawisk o statusie wartości;
wartość złożona	– wartość powstała w wyniku oceny wtórnej przy uwzględnieniu więcej niż jednego kryterium oceniania;
wtórna wypowiedź wartościująca	– wypowiedź wartościująca o postaci „X jest s-wartościowe ze względu na spełnienie relatywizacji [ilościowej, instrumentalnej, kondycjonalnej, systemowej zgodności, systemowej przynależności], przy uwzględnieniu preferencyjnie

- uporządkowanych aspektów A, B, C, wobec Y,
które jest j-wartościowe”;
- wypowiedź oceniająca – wypowiedź, która wyraża ocenę;
- wypowiedź wartościująca – wypowiedź, która kwalifikuje jakieś zjawisko jako wartość;
- zgodność z wartością – spełnienie relatywizacji względem wartości.

Potwierdzenie językowej postaci zasady prawa w znaczeniu normy skorelowanej z wartością pozwala wskazać problematykę, płaszczyznę i metodę badań. Z uwagi na charakterystykę zasad jako szczególnych norm prawnych, problematyka niniejszej pracy jest teoretyczna i dogmatyczna (problematyka komparatystyczna została wyczerpana w analizie założeń niniejszej pracy w rozdziale I, a problematyka historyczna będzie dalej brana pod uwagę wyjątkowo jako źródło argumentów w wykładni). Redukcja wartości do przedmiotu wypowiedzi wartościującej eliminuje problem badania zasad prawa na różnych płaszczyznach i pozwala zintegrować badania na językowej płaszczyźnie za pomocą metody logiczno - językowej³⁰⁸.

Przekład wypowiedzi wartościujących prawodawcy na przepisy prawne i wypowiedzi doktryn społeczno – politycznych pozwala zrezygnować z płaszczyzny aksjologicznej badań nad zasadami prawa. Taki krok jest zgodny ze stanowiskiem badaczy prawa, którzy płaszczyznę tę uznają za dyskusyjną i sporną, zważywszy na to, że można ją sprowadzić do dwóch pozostałych płaszczyzn: logiczno – językowej oraz psychologiczno – socjologicznej³⁰⁹. Płaszczyzna psychologiczno – socjologiczna właściwa dla faktów nie będzie brana pod uwagę, ponieważ: nie jest dominująca w nauce prawa i brakuje dla niej wkładu merytorycznego ze strony nauk społecznych, w szczególności metody przekładu (wspólnego języka) z płaszczyzną logiczno – językową właściwą dla norm prawnych. Z tego powodu pojawia się konieczność, aby sprowadzić uzasadnienie wartościujące wyrażone przez doktryny społeczno – polityczne również do płaszczyzny logiczno – językowej badań.

³⁰⁸ Jak wskazał J. Wróblewski, „we wszystkich koncepcjach, w których norma stanowi przedmiot prawoznawstwa otwiera się pole do posługiwania się metodami logiczno – językowymi. Znajdują one bowiem zastosowanie przy analizie wypowiedzi językowych, norma zaś jest wypowiedzią sformułowaną w określonym języku” (J. Wróblewski, *Metody logiczno – językowe w prawoznawstwie* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973, s. 50).

³⁰⁹ Zob. J. Woleński, *Możliwe... dz. cyt.*, s. 26 – 28. Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 76 – 77, 102 – 103. Autorzy, którzy podzielają ten pogląd, ograniczają ontologię zjawisk prawnych wyłącznie do obiektów językowych i faktów społecznych (zob. T. Gizbert – Studnicki, *Nielingwistyczne... dz. cyt.*, s. 118).

Dotychczasowe ustalenia rodzą konieczność podjęcia w kolejnym rozdziale następujących zadań: ustalenia koncepcji źródeł prawa, wyodrębnienia i typologii zasad prawa zagospodarowania przestrzeni³¹⁰, odtworzenia zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na podstawie przyjętej koncepcji źródeł prawa³¹¹. Pierwsze z powyższych zadań – weryfikacja koncepcji źródeł prawa – jest kluczowe dla dogmatycznej analizy norm jako elementów systemu prawnego i odróżnienia zasad prawa od zasad w sensie postulatycznym i opisowym. Jak wskazał Z. Ziemiński ustalenie koncepcji źródeł prawa jest punktem wyjścia dla rozwiązywania problemów dogmatycznych³¹².

³¹⁰ Zob. J. Wróblewski, *Wybrane... dz. cyt.*, s. 125 – 126. Zob. M. Zirk – Sadowski, *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 621.

³¹¹ Zob. J. Wróblewski, *Wybrane... dz. cyt.*, s. 125 – 130. Zob. M. Zirk – Sadowski, *Metodologia... dz. cyt.*, s. 621.

³¹² Zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne... dz. cyt.*, s. 107. Z. Ziemiński, *Problemy...dz. cyt.*, s. 19.

ROZDZIAŁ II. ŹRÓDŁA ZASAD PRAWA

II.1. UWAGI OGÓLNE

Koncepcje źródeł zasad prawa w początkowym okresie ich rozwoju kształtowały się w oparciu o poglądy J. Wróblewskiego z jednej strony i poznańskiej szkoły prawoznawstwa z drugiej. Pierwszy autor wywodził zasady prawa z aktów prawnych na trzy sposoby: bezpośrednio bez potrzeby wykładni, poprzez wykładnię klaryfikacyjną (czyli „proces ustalania czy też konstruowania znaczenia norm prawnych zawartych w przepisach prawnych”³¹³) oraz poprzez wnioskowanie logiczne (czyli „takie konsekwencje, które dałoby się wyprowadzić z norm prawnych przy zastosowaniu do nich reguł logiki formalnej, jak gdyby normy były zdaniem”³¹⁴). Tymczasem reprezentanci poznańskiej szkoły prawoznawstwa nie uznali bezpośredniego odtwarzania norm z przepisów prawnych bez potrzeby wykładni, dopuścili pozalogiczne wnioskowania o normach, a także zaakceptowali szczególne źródła norm zasadniczych, takie jak powszechna praktyka prawnicza lub prawo zwyczajowe³¹⁵. Te różnice odgrywają fundamentalną rolę przy ustalaniu, jakie zasady prawa obowiązują prawnie.

Poznanie i klasyfikacja zasad prawa zależy od tego, jakie ich źródła, w tym jaką koncepcję wnioskowania i wykładni, bierze się pod uwagę. Zważywszy na to, że zasady prawa stanowią normy prawne, ich źródła trzeba rozpatrywać jak źródła norm prawnych, jak również źródła zasadniczości. Źródła prawa i zasad prawa będą analizować z opisowego i sprawozdawczego punktu widzenia, aby ustalić, w jaki sposób większość teoretyków prawa i przedstawicieli nauki prawa administracyjnego odtwarza normy prawne, w tym zasadnicze³¹⁶.

³¹³ J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii...* dz. cyt., s. 109.

³¹⁴ J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące...* dz. cyt., s. 19.

³¹⁵ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, dz. cyt. s. 56 [za:] M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 207.

³¹⁶ Zakładam jednocześnie, że normatywna koncepcja źródeł prawa będzie wynikać z opisowej teorii źródeł prawa odtworzonej w tym rozdziale. Za M. Zajęckim uznaję, że w pełni rozwinięta teoria powinna mieć komplementarne postaci – opisową i dyrektywalną (zob. M. Zajęcki, *Algorytm czy idealizacja? Dyrektywy wykładni funkcjonalnej opartej na założeniu o racjonalności aksjologicznej prawodawcy w derywacyjnej koncepcji wykładni* [w:] P. Wieliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Poznań 2004, s. 65.

II.2. ŹRÓDŁA NORM PRAWNYCH

II.2.1. ŹRÓDŁA NORM PRAWNYCH W POLSKIEJ OGÓLNEJ TEORII PRAWA I W NAUCE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Pojęcie źródeł prawa jest wieloznaczne. W nauce prawa występują poglądy, które włączają w zakres źródeł prawa wszystkie czynniki wpływające na powstanie prawa³¹⁷, nazywane źródłami materialnymi (funkcjonalnymi w terminologii J. Wróblewskiego)³¹⁸. Z powodu nadmiernej nieostrości i otwartości tego katalogu większość teoretyków posługuje się bardziej ograniczoną koncepcją źródeł prawa, która:

- zawęża je do źródeł norm prawnych; tym samym przez źródła prawa będą miały na myśli wyłącznie źródła norm prawnych, a nie informacji i instrumentów potrzebnych do ich odtworzenia (takich jak reguły egzegezy)³¹⁹;
- wyróżnia źródła w sensie formalnym oraz źródła w sensie reguł egzegezy; pierwsze obejmują akty kompetentnego organu prawodawczego powstałe zgodnie z określonymi regułami, czyli wytwory działalności prawodawczej określonych podmiotów społecznych; drugie wskazują metody konstruowania na podstawie tych aktów obowiązującego systemu prawnego³²⁰.

2.1.1. FORMALNE ŹRÓDŁA PRAWA

Źródła formalne uznawane za trzon źródeł prawa można podzielić na źródła normodawcze, czyli wytwory prawotwórczej działalności organów prawodawczych, oraz reguły ich powstania, czyli reguły walidacyjne³²¹. Wytwory działalności prawotwórczej obejmują akty normatywne wymienione w art. 87, art. 93 i art. 94 Konstytucji RP, i zawierają przepisy prawne, z których rekonstruuje się normy³²². Jak słusznie wskazał L. Morawski, akty normatywne

³¹⁷ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 147.

³¹⁸ Tamże. Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 414.

³¹⁹ Wyrazem tego zawężenia jest odróżnienie przez O. Boguckiego informacji istotnych w procesie wykładni (np. znaczeń słownikowych, reguł egzegezy, deklaracji składanych w oficjalnych uzasadnieniach projektów ustawy) od źródeł, w których są zawarte normy prawne (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 84).

³²⁰ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 414 – 415.

³²¹ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 147. Por. L. Morawski, który zaliczył do formalnych źródeł prawa polskiego tylko rezultaty działalności organów prawotwórczych, tj.: „każdy akt, dokument lub decyzję, którą w danym systemie prawa uważa się za źródło norm prawnych. Takim źródłem prawa jest w naszym kraju m.in. ustawa czy rozporządzenie lub uchwała odpowiedniego organu państwowego, w innych krajach jest nim również precedens lub decyzja sądu lub innego organu uznająca zwyczaj za normę prawnie wiążącą.” (L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 91). Por. J. Kuciński, który zaliczył do formalnych źródeł prawa instytucje prawo tworzące (organy władzy publicznej), fakty prawo tworzące oraz formy, które przybierają akty tworzenia prawa (zob. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 37).

³²² Doktryna prawa administracyjnego rozpoczyna prezentację źródeł prawa zazwyczaj od konstytucyjnego katalogu źródeł normodawczych, z zaakcentowaniem tych spośród nich, które mają szczególne znaczenie dla działania

wskazują „co najwyżej, z jakich tekstów reguły prawne mogą być rekonstruowane (...)”³²³. Tym samym nie wyczerpują katalogu źródeł prawa, lecz stanowią konieczny punkt wyjścia do ustalenia treści norm. Reguły walidacyjne określają czynności, w wyniku których powstają źródła normodawcze: tworzenie aktów normatywnych jako pisanych źródeł prawa (reguły walidacyjne *sensu stricto*) oraz usuwanie pisanych źródeł prawa (reguły derogacyjne)³²⁴. Reguły walidacyjne i derogacyjne są pojmowane w nauce prawa z pozytywistycznego punktu widzenia jako normy kompetencyjne ustanowione w Konstytucji RP i w tzw. ustawach ustrojowych przez podmiot społeczny – Zgromadzenie Narodowe, Parlament lub samorządowy organ uchwałodawczy (z wyjątkami np. zwyczaju konstytucyjnego)³²⁵.

W dogmatyce prawniczej zamiast sprawdzać prawidłowość ustanowienia źródła normodawczego zgodnie z regułami walidacyjnymi poprzestaje się często na domniemaniu jego wiarygodności. Takie sprawdzenie wymaga analizy wielu przepisów oraz empirycznego potwierdzenia faktów związanych z utworzeniem pisanego źródła prawa, dlatego w prostych przypadkach Z. Ziemiński uznał je za nieekonomiczne³²⁶. Mimo stosunkowo nielicznych wątpliwych przypadków, dotyczących częściej aktów prawa wewnętrznego, większość faktów stanowienia prawa powszechnie obowiązującego nie budzi wątpliwości i jest domyślnie uznawana za prawotwórcze pod warunkiem ogłoszenia aktu normatywnego w oficjalnym źródle poznania prawa (urzędowym dzienniku promulgacyjnym i obwieszczeniu, a także środkach masowego

administracji publicznej: aktów prawa wewnętrznego i aktów prawa miejscowego (zob. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo... dz. cyt.*, s. 245. M. Śliwa – Wajda [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 62. J. Lang [w:] M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 35).

³²³ L. Morawski, *Pozytywizm „twardy”, pozytywizm „miękki” i pozytywizm martwy*, *Ius et lex* 2003, nr 2, s. 337. Podobną myśl można odnaleźć u O. Boguckiego, który wskazał, że „(...) nie można mylić źródeł informacji o elementach funkcjonalnych, czy też źródeł innych informacji istotnych w procesie wykładni (jak np. słowniki), ze źródłami prawa. Te pierwsze pozwalają na uzyskanie jakichś informacji potrzebnych w procesie odtwarzania norm, te drugie zaś są wskazane przez Konstytucję jako to, „w czym” normy są zawarte (i „z czego” się je odtwarza)” (O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 84).

³²⁴ Obie grupy reguł kwalifikuję jako walidacyjne, ponieważ regulują korzystanie z kompetencji prawodawczej i wskazują, jakie fakty mają walor prawotwórczy, z tą różnicą, że reguły derogacyjne nadają walor prawotwórczy faktom, których rezultatem jest uchylenie przepisów prawnych.

³²⁵ Podstawowe reguły walidacyjne są wyrażone w Konstytucji RP, m.in. w art. 87 - 95, 109 – 124, 142, 169, które regulują podstawy stanowienia formalnych źródeł w postaci aktów wymienionych w art. 87 i 93 Konstytucji RP i które są uszczegółowione w licznych przepisach ustawowych. Zgodnie z wymienionymi przepisami tworzenie pisanych źródeł prawa polega na stanowieniu norm prawnych poprzez ich wydanie w formie przepisów (w tym przepisów uchylających) zebranych w jednym lub więcej aktach prawodawczych (zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 418. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 129). Dodatkowo, w zakresie kompetencji do eliminowania norm prawnych z systemu prawnego można zawrzeć wydawanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczeń zgodnie z regułami wyrażonymi w art. 188 i 190 Konstytucji RP.

³²⁶ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 259.

przekazu lub zwyczajowo przyjętych na danym terenie³²⁷³²⁸. Można zatem założyć, że oficjalne źródła poznania prawa kreują domniemanie wiarygodności (autentyczności i prawidłowości) aktów normatywnych³²⁹.

2.1.2. REGUŁY EGZEGEZY

Większe kontrowersje niż reguły walidacyjne wzbudzają reguły, które nakazują w określony sposób odczytywać ze źródeł normodawczych normy prawne. Potrzeba takich reguł wynika stąd, że niewiele pojedynczych przepisów w sposób wyczerpujący wskazuje treść normy prawnej. Pełne jej sformułowanie wymaga użycia reguł egzegezy, na które składają się: reguły interpretacyjne, które wskazują, w jaki sposób przełożyć tekst przepisów prawnych na wypowiedzi normatywne; reguły inferencyjne, które wskazują, jak z jednych norm wynikają kolejne niewysłowione wprost w tekście prawnym; reguły kolizyjne, które określają, jak rozwiązywać niezgodności między normami. Poznanie reguł egzegezy jest problematyczne, ponieważ są one określone w mniejszym stopniu przez przepisy prawa, a w większym przez zróżnicowaną doktrynę prawniczą. Na uwagę zasługują przede wszystkim przepisy Konstytucji RP oraz Zasad Techniki Prawodawczej. Niemniej w większości reguły egzegezy poznaje się poprzez poglądy doktryny prawniczej, w czym główną trudność sprawia konkurencja między kilkoma koncepcjami wykładni, które wskazują reguły interpretacyjne.

M. Zieliński na podstawie rozległej analizy różnych koncepcji wykładni stwierdził, że liczą się dwie: semantyczna intensjonalna i derywacyjna³³⁰. Przegląd aktualnych opracowań z zakresu ogólnej teorii prawa pozwala wysnuć wniosek o przewadze podejścia semantycznego intensjonalnego³³¹, chociaż według O. Boguckiego koncepcja derywacyjna w pewnych kluczowych elementach znajduje większe poparcie w literaturze³³². Wstępny przegląd orzecznictwa nie pozwala przesądzić, która z tych koncepcji jest dominująca w rozstrzygnięciach sądowych³³³.

³²⁷ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe...* dz. cyt., s. 133. L. Morawski, *Wstęp...* dz. cyt., s. 91. Zob. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2019.1461 t.j.).

³²⁸ Zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne...* dz. cyt., s. 73.

³²⁹ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, dz. cyt., s. 92.

³³⁰ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 96.

³³¹ Zob. L. Morawski, *Wstęp...* dz. cyt., s. 133 – 136. J. Kuciński [w:] J. Kuciński (red.), dz. cyt., s. 50 – 51. A. Łopatka, dz. cyt., s. 206 – 207. Por. J. Nowacki, Z. Tobor, dz. cyt., s. 307 – 313. T. Barankiewicz [w:] H. Izdebski (red.), A. Łazarska (red.), dz. cyt., s. 113 - 114.

³³² Zob. O. Bogucki, *Wykładnia funkcjonalna w działalności najwyższych organów władzy sądowniczej*, Szczecin 2011, s. 18.

³³³ Koncepcje derywacyjną przyjęto na gruncie orzeczeń: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 listopada 2010 r., IV SA/Gl 276/10, Legalis; Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 2013 r., I ACa 225/13, Legalis; Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2006 r. III CZP 24/06, Legalis; Sądu Najwyższego z dnia 2 lipca 2013 r. III UZP 2/13, Legalis; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2011 r., II OSK 1923/10, Legalis; Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1087/20, Legalis.

Po sprawozdawczym ustaleniu dominacji dwóch koncepcji: klaryfikacyjnej oraz derywacyjnej, w sposób regulujący przyjmę w dalszych badaniach koncepcję derywacyjną. Po pierwsze, podnosi się w nauce prawa, że koncepcja ta zawiera w sobie nie tylko koncepcję klaryfikacyjną³³⁴, ale pozwala też na zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa³³⁵. Po drugie, T. Gizbert – Studnicki uznał, że koncepcja derywacyjna jest bardziej adekwatna w stosunku do wykładni dogmatycznoprawnej, która zmierza do usunięcia wszelkich wątpliwości interpretacyjnych, podczas gdy koncepcja semantyczna może odpowiadać bardziej wykładni operatywnej³³⁶. Potwierdzili tę obserwację M. Zirk – Sadowski, Z. Duniewska i T. Rabska, wskazując, że dogmatyka prawa administracyjnego coraz bardziej odwołuje się do koncepcji derywacyjnej³³⁷. Po trzecie, coraz częściej doktryna zgadza się z tym, że wraz z intensyfikacją i rozrostem legislacji wykładnia prawa wymaga kierowania się paremią *omnia sunt interpretanda*, na której bazuje koncepcja derywacyjna³³⁸.

Reguły interpretacyjne w derywacyjnej koncepcji wykładni

Podstawowym źródłem wiedzy o regułach interpretacyjnych w koncepcji wykładni derywacyjnej jest opracowanie M. Zielińskiego pt. „Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki”, które uzupełniają rozważania innych autorów³³⁹. Nie ma potrzeby w tym miejscu streszczać całej

Koncepcję klaryfikacyjną przyjęto na gruncie orzeczeń: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 października 2016 r., II FSK 1582/16, Legalis. Część orzeczeń próbuje łączyć obie koncepcje, eksponując wybrane ich aspekty lub dostosowując do dziedziny regulacji, np.: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2017 r., III SA/Gl 70/17, Legalis; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 marca 2017 r., I SA/Po 1228/16, Legalis; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., IV SA/Wa 1734/19, Legalis; Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2019 r., III UZP 10/18, Legalis; Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 20 listopada 2001 r., II SA/Lu 629/00, Legalis.

³³⁴ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 158. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 96.

³³⁵ M. Zieliński, O. Bogucki, A. Choduń, S. Czepita, B. Kanarek, A. Municzewski, *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, RPEiS 2009, Rok LXXI, z. 4, s. 37.

³³⁶ Celem wykładni operatywnej jest „rozstrzygnięcie tylko wątpliwości interpretacyjnych związanych z kwalifikacją prawną konkretnego przypadku” (T. Gizbert – Studnicki, *Dwa ujęcia wykładni prawa. Próba konfrontacji* [w:] M. Araszkiewicz (red.), P. Banaś (red.), W. Ciszewski (red.), A. Dyrda (red.), A. Grabowski (red.), K. Pleszka (red.), *dz. cyt.*, s. 226. Zob. W. Jakimowicz, *O celu wykładni w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 691).

³³⁷ Zob. M. Zirk – Sadowski, *Pojęcie, koncepcje i przebieg wykładni prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, s. 174. Z. Duniewska, *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 656, 661. T. Rabska, *Swoistość prawa administracyjnego a reguły wykładni prawa – kilka uwag dyskusyjnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 681.

³³⁸ Zob. Z. Duniewska, *Wybrane... dz. cyt.*, s. 661.

³³⁹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*

koncepcji, wystarczy wspomnieć, że omawiane reguły składają się z reguł wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, z których ostatnie dzielą się na celowościowe, intelektualne i aksjologiczne³⁴⁰. Co do rozumienia reguł wykładni językowej występują w doktrynie niewielkie rozbieżności³⁴¹. Wystarczy wspomnieć, że reguły językowe mają cztery punkty odniesienia: definicje legalne, definicje słownikowe, znaczenia ustalone w języku prawniczym i kontekst językowy innych przepisów prawnych. Pozostałe grupy reguł stosuje się w razie niewystarczalności reguł językowych lub dla potwierdzenia rezultatów wykładni językowej³⁴².

Reguły wykładni systemowej można podzielić na reguły wykładni systemowej pionowej, które badają zgodność z normami hierarchicznie wyższymi, oraz wykładni systemowej poziomej, które weryfikują zgodność z zasadami prawa³⁴³. L. Morawski wyróżnił zgodność z normami zasadniczymi jako jedną z najbardziej fundamentalnych dyrektyw systemowej wykładni prawa³⁴⁴, która według L. Leszczyńskiego sięga do aksjologii systemu prawnego³⁴⁵.

Wykładnia funkcjonalna pozostaje przedmiotem analiz. Oryginalnie w koncepcji J. Wróblewskiego uzależniała znaczenie normy od złożonego kontekstu funkcjonalnego, który obejmował m.in.: ustrój ekonomiczny i społeczno – polityczny, ogólną kulturę prawną społeczeństwa, cele społeczno – polityczne wysuwane przez grupy kierujące w społeczeństwie³⁴⁶. Następnie teoretycy systematyzowali i wzbogacali opisany kontekst w ramach podtypów wykładni: celowościowej, intelektualnej i aksjologicznej³⁴⁷.

Teoretycy prawa wydają się zgodni co do rozumienia reguł wykładni celowościowej. Wymagają one ustalenia celu normy: „(...) sformułowanego we wstępie tego aktu, a także społecznie akceptowanych wartościach (...), przez odwołanie się do redukcyjnego rozumowania z danego przepisu o jego celu (...), z pomocniczym uwzględnieniem tendencji celów, przejawionych w poprzednich regulacjach z danej dziedziny”³⁴⁸. Według M. Zielińskiego redukcyjne

³⁴⁰ Tamże, s. 341.

³⁴¹ Zob. Tamże, s. 330 – 338. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, Kraków 2004, s. 158 - 162. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 135 – 138. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 82 – 85.

³⁴² Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 338. L. Leszczyński, *dz. cyt.*, s. 133. L. Morawski, *Zasady wykładni... dz. cyt.*, s. 135 – 138.

³⁴³ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 339 - 340.

³⁴⁴ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni... dz. cyt.*, s. 115.

³⁴⁵ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia... dz. cyt.*, s. 124 – 125.

³⁴⁶ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 446. M. Kordela, *Aksjologiczna wykładnia prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis, no. 3791, 2017, s. 150 [za:] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 95.

³⁴⁷ Zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 54.

³⁴⁸ M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 341. Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni... dz. cyt.*, s. 139, 147 - 150. L. Leszczyński, *Zagadnienia... dz. cyt.*, s. 132 i n.

rozumowanie z danego przepisu należy oprzeć na ogólnej wiedzy naukowej z danej dziedziny oraz na doświadczeniu życiowym (nazywanym wiedzą potoczną)³⁴⁹. Generalna dyrektywa celowościowa określona przez M. Zielińskiego nakazuje powiązać każde z alternatywnych znaczeń tekstu z realizacją ustalonego celu i preferować znaczenie, które najlepiej pozwala osiągnąć ten cel³⁵⁰.

Większe niejasności dotyczą reguł wykładni funkcjonalnej intelektualnej, w której za instrument wykładni przyjęto funkcję normy, czyli jej skutki³⁵¹. Rozbieżności dotyczą miejsca tego rodzaju reguł w porządku wykładni, sposobu ustalania funkcji i sposobu dostosowania do niej treści normy. W pierwszej kwestii M. Zieliński umieścił reguły wykładni intelektualnej przed regułami wykładni celowościowej³⁵². Odmienne, L. Leszczyński poprzedził reguły wykładni funkcjonalnej intelektualnej regułami wykładni celowościowej³⁵³, a dodatkowo zwrócił uwagę, że w przypadku, gdy podstawą rekonstrukcji normy stają się kryteria pozaprawne, to reguły celowościowo – funkcjonalne przesuwają się w kolejności do przodu jako podstawowe³⁵⁴. Co więcej, L. Leszczyński uznał, że „reguła funkcjonalna ma wiele wspólnego z regułą celowościową w wersji adaptacyjnej i niekiedy trudno będzie obie reguły odróżnić”³⁵⁵. W tym kontekście O. Bogucki *de facto* połączył wykładnię celowościową i funkcjonalną intelektualną³⁵⁶.

W drugiej kwestii można wskazać różne źródła wiedzy o funkcji normy proponowane w ogólnej teorii prawa. L. Morawski za J. Wróblewskim wskazał szeroko rozumiany kontekst społeczny, polityczny, ekonomiczny oraz aksjologiczny systemu prawa³⁵⁷. M. Zieliński rekomendował ustalać funkcję normy wyłącznie w oparciu o najlepszą merytoryczną wiedzę ekspercką o regulowanej dziedzinie³⁵⁸. O. Bogucki dopuszczał subsydiarnie wiedzę potoczną³⁵⁹, a L. Leszczyński ograniczył się do wiedzy socjologicznej (empirycznej)³⁶⁰.

Przechodząc do trzeciej kwestii - dostosowania treści normy do jej funkcji - można wskazać trzy podejścia. W rozważaniach M. Zielińskiego treść normy należy dostosować do

³⁴⁹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 341 - 342.

³⁵⁰ Tamże, s. 341.

³⁵¹ Zob. M. Kordela, *Aksjologiczna...* dz. cyt., s. 150 [za:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 252.

³⁵² Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 340 - 342.

³⁵³ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia...* dz. cyt., s. 134.

³⁵⁴ Tamże, s. 133 - 134.

³⁵⁵ L. Leszczyński, *Zagadnienia...* dz. cyt., s. 136 - 137.

³⁵⁶ Zob. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 264 - 267.

³⁵⁷ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni...* dz. cyt., s. 135.

³⁵⁸ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 340.

³⁵⁹ Zob. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 263.

³⁶⁰ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia...* dz. cyt., s. 137.

prakseologicznie najtrafniejszego rozwiązania, które wynika z powiązania między wiedzą z danej dziedziny a skutecznością rozwiązań prawnych w odniesieniu do tej dziedziny³⁶¹. Trudno znaleźć wyjaśnienie, czym jest tak pojmowane najtrafniejsze rozwiązanie albo czym jest skuteczność rozwiązania prawnego, czy chodzi o skuteczność socjotechniczną czy skuteczność w osiągnięciu jakiegoś określonego celu prawodawcy. O. Bogucki ogólnie przyjął, że w wykładni funkcjonalnej chodzi o wybór takiej treści normy, przy którym jeden z możliwych jej skutków określonych w oparciu o wiedzę merytoryczną o regulowanej dziedzinie jest tożsamy z celem i innymi wartościami prawodawcy odtworzonymi językowo lub wywnioskowanymi z przepisów prawnych³⁶². Inaczej według L. Leszczyńskiego funkcja normy koryguje treść normy, jeśli byłaby niepraktyczna i nieprzydatna w rzeczywistości życia społeczeństwa³⁶³.

Mniejsze rozbieżności zachodzą w rozumieniu reguł wykładni funkcjonalnej aksjologicznej. Według poznańskiej szkoły prawoznawstwa reguły tego rodzaju wykładni nakazują ustalić, jakie wartości społeczne przypisywane prawodawcy powinny być zachowane w związku z treścią normy³⁶⁴. Jak wskazał ostatni z autorów, jeżeli wynik wykładni językowej podważa wartości zasadnicze przypisywane prawodawcy lub instrumentalne stanowiące warunek konieczny dla zasadniczych, to należy je odrzucić lub zmodyfikować³⁶⁵. W doktrynie prawniczej pojawiają się poglądy, które rozszerzają katalog wspomnianych wartości na wartości pozasystemowe³⁶⁶.

Zbieżność systemowych i funkcjonalnych reguł interpretacyjnych

Przyjęte znaczenie zasad prawa jako norm wyrażających zasadnicze wartości prawne prowadzi do tożsamości niektórych reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej. Okazuje się, że zasady prawa używane jako instrument wykładni systemowej poziomej odwołują się do tych samych wartości, które są instrumentem wykładni funkcjonalnej celowościowej i aksjologicznej. O. Bogucki przyznał, że „w ramach koncepcji derywacyjnej dostrzega się ścisły związek między zasadami a wartościami, szczególnie gdy te pierwsze przyjmują formę norm „celowościowych” (nakazujących realizować jakieś cele lub wartości)”³⁶⁷. Jednocześnie dodał, że dokonywanie

³⁶¹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 340.

³⁶² Zob. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 266 - .

³⁶³ Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni...* dz. cyt., s. 150. L. Leszczyński, *Zagadnienia...* dz. cyt., s. 136 - 137.

³⁶⁴ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 342. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...* dz. cyt., s. 167. Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe...* dz. cyt., s. 85.

³⁶⁵ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 343 - 344.

³⁶⁶ Zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia...* dz. cyt., s. 138. M. Kordela podzieliła wartości uwzględniane w wykładni funkcjonalnej aksjologicznej na wartości prawne, pozaprawne, do których odsyłają klauzule generalne (np. interes publiczny czy zasady słuszności) oraz podstawowe wartości uznawane za elementy kultury prawnej (zob. M. Kordela, *Aksjologiczna...* dz. cyt., s. 155).

³⁶⁷ O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 57.

wykładni systemowej (odwołującej się do zasad prawa) oraz funkcjonalnej celowościowej i aksjologicznej (odwołujących się do celów i wartości prawodawcy) „polega na uwzględnianiu tego samego – celów i innych wartości przypisywanych prawodawcy”³⁶⁸.

Poczynione uwagi rzucają nowe światło na te poglądy w ogólnej teorii prawa, które łączą fazę wykładni systemowej z wykładnią funkcjonalną³⁶⁹. Jeżeli wartości prawodawcy można odczytywać z zasad prawa³⁷⁰, to reguły funkcjonalne dostosowują treść norm do zasadniczych wartości prawnych wyrażonych w zasadach prawa tak, jak w wykładni systemowej poziomej. Trafna staje się wówczas propozycja M. Kordeli, aby fazy wykładni systemowej poziomej, funkcjonalnej celowościowej i funkcjonalnej aksjologicznej połączyć w fazie wykładni aksjologicznej, która polegałaby na wyborze znaczenia normy prawnej najbardziej uzasadnionego z punktu widzenia wartości prawnych³⁷¹.

Wobec powyższego wskazana jest modyfikacja fazy systemowej poziomej i funkcjonalnej wykładni. Po pierwsze, w wykładni funkcjonalnej celowościowej i aksjologicznej należy uwzględniać jedynie wartości – cele i inne wartości o statusie niezasadniczych (czyli niewyrażone w zasadach prawa), które zgodnie jednak z rozważaniami prowadzonymi w pkt I.4.7 nie mogą zmienić wyniku oceniania, lecz co najwyżej go zneutralizować. Po drugie, w wykładni funkcjonalnej intelektualnej wiedza merytoryczna powinna być wykorzystywana do takiego wyboru jednego spośród możliwych znaczeń normy, które jest efektywne, tzn. prowadzi do praktycznie wykonalnych skutków, które nie rodzą niezamierzonych czy paradoksalnych konsekwencji (ewentualnie które jest efektywne socjotechnicznie).

Reguły inferencyjne i kolizyjne

W przeciwieństwie do reguł interpretacyjnych, reguły inferencyjne i kolizyjne nie zostały ujęte w derywacyjnej koncepcji wykładni i kształtuje je większościowe stanowisko doktryny prawniczej. Rozpoczynając od reguł inferencyjnych, powszechnie akceptuje się wnioskowanie logiczne i instrumentalne o normach oraz wnioskowania oparte na założeniu o konsekwentności

³⁶⁸ O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 57. M. Zieliński przyznał, że „wśród wartości wyróżnionych przez założenia aksjologiczne szczególną pozycję zajmują wartości, które bywają określane jako cele danego tekstu prawnego czy danego pojedynczego przepisu”, przy czym wyłączył tego rodzaju wartości – cele do odrębnej fazy wykładni celowościowej (M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 305).

³⁶⁹ Zob. Z. Ziemiński [w:] *Zarys... dz. cyt.*, s. 169. Z. Ziemiński, *Teoria...*, s. 104 – 111. W koncepcji J. Wróblewskiego, jak wskazał L. Leszczyński, reguły te nie zawsze były wyodrębnione, ponieważ uzupełniały reguły wykładni językowej albo rozwiązywały luki i niezgodności systemu prawnego subsydiarnie względem reguł kolizyjnych (zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia... dz. cyt.*, s. 126).

³⁷⁰ Zob. Z. Ziemiński, *Teoria... dz. cyt.*, s. 107 - 108.

³⁷¹ Zob. M. Kordela, *Aksjologiczna... dz. cyt.*, s. 154.

ocen prawodawcy: *analogia legis* (*a similibi* i *a contrario*) oraz *a fortiori*³⁷². Doktryna prawnicza rozważała też wnioskowanie oparte na założeniu o konsekwentności ocen prawodawcy *analogia iuris*, ale powszechnie akcentuje się jego kontrowersyjność i niepewność³⁷³. Jeśli chodzi o reguły kolizyjne, to wystarczające jest odesłanie do powszechnie akceptowanych ich podręcznikowych katalogów^{374, 375}. Przy czym należy zwrócić uwagę na przyjmowaną w nauce prawa subsydiarność reguł kolizyjnych, stosowanych wtedy i tylko wtedy, gdy nie da się usunąć niezgodności norm za pomocą reguł wykładni³⁷⁶.

2.1.3. ZAŁOŻENIA INTERPRETACYJNE DOTYCZĄCE PRAWODAWCY

Interpretacja przepisów prawnych wiąże się z ustalaniem intencji prawodawcy³⁷⁷. Normy kompetencyjne wskazują jako prawodawcę kompetentne organy prawodawcze, a nie ich piastunów, wobec czego przyjmę, że prawodawcę należy pojmować formalnie i obiektywnie. Tym samym treść przepisów prawnych nie jest zależna od zdania prawodawcy socjologicznego (realnego), lecz od sensu słów przyjmowanego w języku, najnowszej wiedzy merytorycznej i aktualnie aprobowanych wartości. Hipotezę tę potwierdza powszechnie akceptowane i omówione w literaturze przedmiotu kontrfaktyczne pojęcie prawodawcy racjonalnego, zgodnie z którym prawodawca jest racjonalny we wszystkich aspektach stanowienia prawa³⁷⁸.

Intencję formalnego i obiektywnego prawodawcy należy umieścić w czasie. W polskim prawnawstwie dominuje wykładnia dynamiczna, która nakazuje uwzględniać zmieniający się system wartości społeczno – politycznych, czyli rozumieć sens przepisów prawnych zgodnie z wartościami i wiedzą aktualnie przypisywanymi prawodawcy racjonalnemu (wykładnia

³⁷² Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 168 – 169, 171 – 172. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 86 – 87, 93 – 94. L. Leszczyński, *Zagadnienia... dz. cyt.*, s. 242 – 243, 247 – 248. L. Morawski, *Zasady wykładni... dz. cyt.*, s. 196, 203 – 211, 223 – 224. Wnioskowanie instrumentalne, *analogię legis* i wnioskowanie *a fortiori* zaakceptowali J. Nowacki i Z. Tobor (zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 268 – 279).

³⁷³ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 96.

³⁷⁴ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 176 – 177. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 281 – 289. L. Leszczyński, *Zagadnienia... dz. cyt.*, s. 258. L. Morawski, *Zasady wykładni... dz. cyt.*, s. 226 i n.

³⁷⁵ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 285. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 404 – 405. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 177.

³⁷⁶ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 156. B. Wojciechowski, *Reguły kolizyjne i inferencyjne w interpretacji prawa administracyjnego* [w:] [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, s. 381.

³⁷⁷ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 312 – 313.

³⁷⁸ Zob. J. Wróblewski, *Tworzenie prawa a wykładnia prawa* [w:] A. Chociński (red.), J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 178. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska (red.), Z. Ziemiński (red.), *Zarys... dz. cyt.*, s. 162 – 163.

dynamiczna obiektywna nazywana adaptacyjną³⁷⁹. Model wykładni adaptacyjnej ma przeważnie umiarkowany charakter³⁸⁰, umożliwiając uchylenie założenia o racjonalności aksjologicznej prawodawcy, kiedy możliwe jest skorzystanie z historycznych materiałów legislacyjnych³⁸¹, jeżeli służą wyjaśnianiu niedających się inaczej usunąć wątpliwości³⁸². Do wykładni historycznej sięga się w stabilnej sytuacji polityczno – społecznej³⁸³, często w wykładni przepisów prawnych zmienionych w stosunkowo ostatnim czasie, świadczących o określonych zamiarach prawodawcy³⁸⁴.

Istotne znaczenie dla wykładni zasad prawa ma założenie o racjonalności intelektualnej prawodawcy w zakresie jego wiedzy merytorycznej, czyli najlepszej i niesprzecznej wiedzy naukowej odnoszącej się do dziedziny regulacji³⁸⁵. O. Bogucki, opierając się na ustaleniach M. Zielińskiego, objął zakresem wiedzy merytorycznej: wiedzę ogólną obejmującą m.in. wiedzę z zakresu ekonomii, socjologii, psychologii, logiki (podstawę założeń o racjonalności epistemicznej), wiedzę merytoryczną z określonej dziedziny, której dotyczy stanowiony przez prawodawcę akt prawny (podstawę założeń o racjonalności tematycznej), wiedzę o skuteczności działań, zwłaszcza za pomocą stanowienia prawa (podstawę założeń o racjonalności prakseologicznej)³⁸⁶. Autor ten podsumował, że wiedza merytoryczna ma charakter pozajęzykowy i pozwala określić „stany rzeczy, do których doprowadzi realizacja określonych norm postępowania”³⁸⁷.

Równie ważne dla podjętych badań jest założenie o racjonalności aksjologicznej prawodawcy³⁸⁸, zgodnie z którym przypisywane mu wartości są:

- uporządkowane hierarchicznie, tzn. wartości tworzą ciągi relatywizacji oraz dzielą się na zasadnicze i niezasadnicze;

³⁷⁹ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska (red.), Z. Ziemiński (red.), *Zarys... dz. cyt.*, s. 168. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 245 – 247. L. Morawski, *Zasady wykładni... dz. cyt.*, s. 140 – 142.

³⁸⁰ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 247. A. Łopatka, *dz. cyt.*, s. 203. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 77.

³⁸¹ Zob. O. Bogucki, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 146 – 148, 286 - 290. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 60.

³⁸² Zob. Z. Duniewska, *Wybrane aspekty... dz. cyt.*, s. 664. L. Leszczyński, *Zagadnienia... dz. cyt.*, s. 134.

³⁸³ Zob. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 451 – 452. M. Smolak, *Wykładnia prawa a zmiana społeczno – polityczna* [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, s. 158 i n. J. Wróblewski [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo... dz. cyt.*, s. 280.

³⁸⁴ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *dz. cyt.*, s. 309 [za:] A. Bielska – Brodziak, Z. Tobor, *Zmiana w przepisach jako argument w dyskursie interpretacyjnym*, PiP 2009, nr 9. P. Wszolek, *dz. cyt.*, s. 11. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 59.

³⁸⁵ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 304 i 340. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 162 - 163. S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 122. O. Bogucki, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 24.

³⁸⁶ Zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 81 – 82.

³⁸⁷ Tamże, s. 82.

³⁸⁸ Zob. M. Kordela, *Aksjologiczna... dz. cyt.*, s. 154.

- spójne, tzn. w jednym ciągu relatywizacji są one ze sobą zgodne tak, że wartość z jakiegokolwiek poziomu relatywizacji jest zgodna ze wszystkimi wartościami znajdującymi się wyżej w hierarchii oraz są z nią zgodne wszystkie wartości niżej w hierarchii³⁸⁹;
- zupełne, tzn. w każdej sytuacji interpretacyjnej można prawodawcy przypisać wartości adekwatne do jej rozstrzygnięcia³⁹⁰;
- asymetryczne i przechodnie, tzn. jeżeli prawodawca ocenia (aprobuje albo dezaprobuje) jedno zjawisko nad drugim, to wykluczone jest, aby oceniał drugie nad pierwszym, a jeżeli ocenia pierwsze nad drugim i drugie nad trzecim, to ocenia pierwszy nad trzecim³⁹¹;
- stabilne, tzn. aprobatą wartości jest uwarunkowana dodatkowymi obiektywizującymi kryteriami wartościującymi.

2.1.4. NIEFORMALNE ŹRÓDŁA PRAWA

Niezależnie od formalnych źródeł prawa, na które składają się źródła normodawcze i reguły walidacyjne, dyskutuje się w nauce prawa, w szczególności prawa administracyjnego, o źródłach nieformalnych. Spory dotyczą zaakceptowania jako źródła prawa: zwyczaju, precedensów, orzecznictwa, opinii uczonych prawników³⁹², a także innych szczególnie ważnych w prawie administracyjnym, niewymienionych przez Konstytucję faktów prawotwórczych³⁹³, takich jak: akty planowania, statuty, regulaminy, normy techniczne³⁹⁴. Czynniki te mogą pełnić rolę źródeł prawa co najmniej w ograniczonych zakresach, np. zwyczaj – w granicach wyraźnych odesłań w prawie stanowionym lub w zakresie praktyk administracyjnych w wewnętrznym prawie administracyjnym.

³⁸⁹ Spójności wartości nie powinno się mylić z ich powszechnie akceptowaną kolizyjnością (przez którą rozumie się nieraz odmienne, choć podobne sytuacje nazywane niezgodnością, kolizją lub konfliktem wartości), czyli sytuacją, w której realizacja jednej wartości nie pozwala realizować innej albo w której im większa jest realizacja jednej wartości, tym mniejsza jest realizacja drugiej (zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 219 – 220).

³⁹⁰ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 305.

³⁹¹ Zob. S. Wronkowska, *Prawodawca... dz. cyt.*, s. 122. M. Kordela, *Zasady... dz. cyt.*, s. 135.

³⁹² M. Safjan [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 164.

³⁹³ Różni przedstawiciele nauki prawa administracyjnego próbują łączyć źródła formalne i swoiste w różnych konfiguracjach w zbiorze źródeł prawa *sensu largo* (zob. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 78. D. Dąbek, *Współczesne pojęcia źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 79. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne... dz. cyt.*, s. 273 – 274).

³⁹⁴ Zob. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 114 - 115. P. Ruczkowski [w:] M. Zdyb (red.), J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 82. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne... dz. cyt.*, s. 273 - 274. M. Śliwa – Wajda [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 62.

Szczególną rolę pełni doktryna prawnicza, która pośredniczy w powstawaniu reguł egzegezy jako ich rejestrator i katalizator. Na podstawie rozważań Z. Ziemińskiego można stwierdzić, że rola ta sprowadza się do zbierania, porządkowania i utrwalania, a także współkreowania prawidłowości w zachowaniach społecznych, które polegają na interpretacji przepisów prawnych³⁹⁵. To, że doktryna prawnicza współtworzy źródła prawa nie oznacza jednak, że może być za nie uznana. W teorii prawa jednoznacznie stwierdza się, że „współcześnie opinie uczonych prawników (tzw. doktryna prawnicza czy jurysprudencja) nie są uznawane za oficjalne źródło prawa, choć niewątpliwie wywierają istotny wpływ na jego tworzenie”³⁹⁶. Podobną rolę do doktryny prawniczej pełni orzecznictwo, które w polskiej kulturze prawnej zastępuje instytucję precedensów. Należy uznać, że wpływ orzecznictwa na system prawny polega na kształtowaniu linii orzeczniczych stabilizujących określone zachowania społeczne dotyczące egzegezy prawa w podobnych sprawach w postępowaniach sądowych³⁹⁷. W tej sytuacji formalne źródła prawa pozostają punktem wyjścia wykładni, a doktryna i orzecznictwo wskazują jedynie możliwy wybór i sposób użycia reguł egzegezy.

II.2.2. WNIOSKI O ŹRÓDLACH NORM PRAWNYCH

Analiza źródeł prawa w polskim prawoznawstwie pozwala zakwalifikować system prawny do systemu norm ustanowionych, ich logicznych i innych konsekwencji interpretacyjnych oraz inferencyjnych, wiążących się z nieostrą regułą uznania. Tak scharakteryzowana reguła uznania formułuje kryteria, które o pewnych normach pozwalają bez wątpliwości rozstrzygnąć, że obowiązują, a o niektórych nie pozwalają na takie niewątpliwe stwierdzenie³⁹⁸. Nieostrość wynika z luzów interpretacyjnych przy ustalaniu konsekwencji interpretacyjnych czy inferencyjnych norm³⁹⁹. W rezultacie dany rezultat interpretacyjny nie jest obiektywnie jedynym właściwym, lecz stanowi pewną propozycję weryfikowalną poprzez praktykę innych interpretatorów, która ogranicza subiektywizm i uznaniowość rezultatów wykładni.

Podstawą obowiązywania i odtwarzania norm prawnych są formalne źródła prawa podzielone na źródła normodawcze i reguły walidacyjne. Źródła normodawcze oznaczają pisane akty normatywne zawierające przepisy prawne ustanowione przez kompetentne organy prawodawcze zgodnie z regułami walidacyjnymi zawartymi w Konstytucji RP i w ustawach ustrojowych.

³⁹⁵ Doktryna ma decydującą rolę w kształtowaniu reguł egzegezy, ponieważ „jest ona z natury rzeczy w większym stopniu zwerbalizowana i kształtuje się w toku dyskusji, przyspieszających sformułowanie wyraźnych stanowisk” (Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 255).

³⁹⁶ S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 25.

³⁹⁷ Zob. L. Morawski, *Wstęp... dz. cyt.*, s. 251, 254.

³⁹⁸ Zob. J. Wróblewski, *Nieostrość systemu prawa*, *Studia prawno – ekonomiczne* 1985, t. XXXI, s. 13 – 14.

³⁹⁹ Tamże, s. 21.

Możliwe jest określenie niespornego katalogu tych źródeł na podstawie art. 87 i 94 Konstytucji RP. Z weryfikacji prawidłowości zastosowania reguł walidacyjnych zwalnia w dogmatyce prawniczej domniemanie wiarygodności oficjalnych źródeł poznania prawa, które wymaga sprawdzenia, czy normę odczytuje się z prawidłowo opublikowanych przepisów prawnych. Kontrowersje i niejasności dotyczące tzw. źródeł nieformalnych oraz źródeł prawa wewnętrznego skłaniają do ich wyłączenia do odrębnej analizy. Tym samym zbiór formalnych źródeł prawa można uprościć na potrzeby podjętych badań jako akty normatywne wymienione w art. 87 i 94 Konstytucji RP i opublikowane w oficjalnych źródłach poznania prawa.

Normodawcze źródła prawa można uznać za samoistne, lecz niesamodzielne, ponieważ normy prawne odtwarza się z nich w drodze egzegezy. Egzegeza norm prawnych sprowadza się do społecznych prawidłowości odtwarzania norm z aktów normatywnych, które to prawidłowości są rejestrowane i utrwalane przez doktrynę prawniczą i orzecznictwo w formie reguł egzegezy. Reguły te weryfikują pionowe i poziome powiązania treściowe między normami i bazują na założeniu, zgodnie z którym normy prawne są wypowiedziami prawodawcy racjonalnego, odtwarzanymi w sposób obiektywny, w modelu wykładni historycznej ukierunkowanej adaptacyjnie. Wykładnia obiektywna zakłada egzegezę zależną nie od poglądów prawodawcy socjologicznego, lecz od znaczenia wyrażeń użytych w akcie normatywnym, od najlepszej i niesprzecznej wiedzy naukowej dotyczącej dziedziny regulacji oraz od zupełnego systemu wartości, które są hierarchiczne, spójne, asymetryczne, przechodnie i stabilne.

W polskiej nauce prawa reguły interpretacyjne są określone przez dwie dominujące ogólnoteoretyczne koncepcje: derywacyjną i klaryfikacyjną. Szereg argumentów przemawia za tym, że do dalszych badań najbardziej przydatna będzie koncepcja wykładni derywacyjnej. Wykładnia w koncepcji derywacyjnej dzieli się na fazę językową, systemową i funkcjonalną, które podlegają jednak pewnym modyfikacjom w przypadku odtwarzania zasad prawa. Reguły wykładni w fazie językowej są niesporne (z zastrzeżeniem włączenia do niej podfazy wykładni systematycznej). Wykładnia systemowa weryfikuje zgodność odtwarzanej normy z normami hierarchicznie wyższymi, w tym prawa europejskiego, oraz normami zasadniczymi, a dokładnie z wyrażonymi w nich zasadniczymi wartościami prawnymi⁴⁰⁰. Wykładnia funkcjonalna weryfikuje zgodność odtwarzanej normy prawnej z celami i wartościami przypisywanymi prawodawcy, innymi niż zasadnicze wartości prawne. W każdej z wymienionych faz wykładni korzysta się z określonej wiedzy: w fazie językowej bazuje się na wiedzy językowej, a w fazie

⁴⁰⁰ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 339.

systemowej korzysta się z naukowej wiedzy merytorycznej, subsydiarnie z wiedzy potocznej (pochodzącej z doświadczenia życiowego).

II.3. REGUŁY EGZEGEZY WARTOŚCI ZASADNICZYCH

II.3.1. ŹRÓDŁA ZASAD PRAWA NASTĘPCZE LUB NIEZALEŻNE WZGLĘDEM REGUŁ EGZEGEZY

Według dotychczasowych rozważań zasady prawa jako normy prawne są odtwarzane ze źródeł normodawczych, czyli aktów normatywnych ustanowionych zgodnie z kompetencją prawotwórczą. Rozbieżności zachodzą w kwestii reguł egzegezy, czyli tego, czy zasadniczość norm jest wynikiem kryteriów następczych lub niezależnych wobec reguł wykładni, czy też tkwi w regułach dostosowanych do zasad prawa jako szczególnego przedmiotu wykładni.

W początkowym okresie badań nad zasadami prawa przeważała pierwsza z powyższych hipotez. Świadczą o tym kryteria zasadniczości norm zidentyfikowane przez J. Wróblewskiego i Z. Ziemińskiego, poddające się weryfikacji dopiero po odtworzeniu normy prawnej. Odwołują się one do funkcji normy w stosunku do innych norm, przez co mam na myśli: funkcję racji wnioskania innych norm (z norm zasadniczych możliwe jest wyprowadzanie innych norm za pomocą reguł inferencyjnych) czy fundamentalną rolę normy w konstrukcji instytucji prawnej (zasada prawa reguluje istotne cechy funkcjonalnego zbioru norm⁴⁰¹). Pojawiają się jednak wątpliwości, czy następczo nadawana funkcja determinuje ontologię zjawiska prawnego i może decydować o zasadniczości normy. Według S. Tkacza pewne funkcje zasad prawa są im przypisywane⁴⁰², co można rozumieć tak, że funkcja zasad prawa nie stanowi immanentnej cechy wyróżniającej normy zasadnicze, lecz jest im nadawana po ich kwalifikacji jako zasadniczych.

Tymczasem w poznańskiej szkole prawoznawstwa dopuszczono zasady prawa, które nie wywodzą się ze źródeł normodawczych, lecz z samych poglądów doktryny prawniczej albo z kultury prawnej⁴⁰³. To stanowisko występuje też w słabszych wersjach. Według jednej z nich doktryna prawnicza może stanowić samodzielne źródło zasady prawa przy jednoczesnym braku przepisów wykluczających obowiązywanie takiej zasady⁴⁰⁴. Według innej powszechna akceptacja zasady w aktach praktyki prawniczej i poglądach doktryny jest jednym z warunków jej

⁴⁰¹ Zob. J. Wróblewski [w:] J. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 399.

⁴⁰² Zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 419.

⁴⁰³ Zob. Z. Ziemiński, *O stanowieniu...* *dz. cyt.*, s. 71. Z. Kmiecik, *Ogólne...* *dz. cyt.*, s. 35 - 39.

⁴⁰⁴ S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...* *dz. cyt.*, s. 187. Z. Duniewska, *Z refleksji...* *dz. cyt.*, s. 40 - 41.

obowiązywania obok umocowania w tekstach aktów normatywnych⁴⁰⁵. Takie tezy spotkały się w ogólnej teorii prawa ze zdecydowanymi odpowiedziami, że pochodzenia zasad należy szukać przede wszystkim w formalnych źródła prawa, a stanowisko doktryny prawniczej nie może być samodzielną podstawą walidacyjną, chociaż pełni rolę przy weryfikacji prawidłowości egzegezy⁴⁰⁶. Podobnie w nauce prawa administracyjnego podkreślono formułowanie zasad prawa w oparciu o przepisy prawne lub w powiązaniu z ustanowionymi normami prawnymi⁴⁰⁷.

Na tle tych wątpliwości trzeba przyznać, że kryteria funkcjonalne czy doktrynalne nie są obecnie głównym kierunkiem identyfikacji zasad prawa, a nauka prawa rozwinęła w znacznym stopniu szczególne reguły wykładni tego rodzaju norm. Poglądy te są zgodne z założeniami, według których poglądy uczonych prawników i orzecznictwo nie mieszczą się w koncepcji źródeł polskiego prawa. Źródła zasad prawa niezależne od wykładni można rozważać wyjątkowo w przypadku wartości uznawanych za podstawowe prawnonaturalne elementy kultury prawnej. Poza tymi przypadkami doktrynę prawniczą i orzecznictwo trzeba uznać jedynie za czynniki potwierdzające prawidłowość wykładni.

II.3.2. ŹRÓDŁA ZASAD PRAWA W SZCZEGÓLNYCH REGULACH EGZEGEZY WARTOŚCI PRAWNYCH

3.2.1. REGULY INTERPRETACYJNE WARTOŚCI

W ogólnej teorii prawa proponuje się kryteria zasadniczości sprowadzające się do szczególnych reguł, które służą odtworzeniu wyłącznie norm zasadniczych z przepisów prawnych. Skuteczne zastosowanie tych reguł decyduje o tym, że uzyskany za ich pomocą rezultat ma przymiot zasadniczości. Szczególną uwagę poświęcano regułom wykładni wartości prawnych, będących elementem zakresu normowania zasad prawa⁴⁰⁸. W tym zakresie odróżniano metody identyfikowania w przepisach prawnych nazw wartości od metod ustalania ich znaczenia⁴⁰⁹. Sygnalizowano też, że reguły interpretacji zasad prawa nie mają na celu odtworzenia tych norm w pełni rozwiniętych, lecz w przybliżeniu jednoznacznych, które doprecyzowuje się w odniesieniu do konkretnych przypadków⁴¹⁰.

⁴⁰⁵ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* dz. cyt., s. 223, 282. S. Tkacz, dz. cyt., s. 254 - 256.

⁴⁰⁶ Zob. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie...* dz. cyt., s. 57, 95. M. Zieliński, *Zasady...* dz. cyt., s. 29 – 30, 36, 38.

⁴⁰⁷ Zob. J. Starościec, *System...* dz. cyt., s. 154. W. Dawidowicz, *Nauka...* dz. cyt., s. 141. Z. Duniewska, *Z refleksji...* dz. cyt., s. 40.

⁴⁰⁸ Zob. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* dz. cyt., s. 138 – 139.

⁴⁰⁹ Zob. O. Bogucki, *Model*, dz. cyt., s. 31, 163 – 166, 176.

⁴¹⁰ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu...* dz. cyt., s. 84.

Dwie pierwsze reguły interpretacji zasad prawa należy przypisać do fazy porządkującej, czyli fazy wyboru przepisów prawnych, z których normy będą interpretowane. Pierwsza rekomenduje uznawać normę za zasadniczą ze względu na jej wysokie miejsce w hierarchicznej strukturze systemu prawa, czyli jeśli jest zakodowana w przepisach konstytucyjnych, kodeksach lub przepisach ogólnych ustaw⁴¹¹. Druga wymaga wyboru tylko części przepisów wyrażających zasadę prawa, na tyle podstawowych, że pozwalają wystarczająco zarysować treść normatywną zasady, do których bez wątplenia zalicza się przepis zrębowy zawierający nazwę wartości prawnej⁴¹². Przyjęto jednocześnie, że pozostałe przepisy, które mogłyby nieść jakieś treści o zasadzie prawa, zawarte w różnych aktach prawnych, również o niższym miejscu w hierarchii źródeł prawa, nie zawsze kodują zasady prawa, lecz raczej normy instrumentalnie z nimi powiązane⁴¹³.

Pozostałe reguły wykładni zasad prawa wzbudzają niejasności, z których podstawowymi są: brak ich przypisania do faz wykładni oraz niekonkluzywność, która oznacza, że żadna reguła, ani określony zbiór reguł nie pozwala z pewnością stwierdzić, że odtworzona norma jest zasadnicza. W konsekwencji podejmę poniżej próbę przypisania reguł wykładni zasad prawa proponowanych w ogólnej teorii prawa⁴¹⁴ do odpowiednich faz w derywacyjnej koncepcji wykładni. Co do niekonkluzywności, konieczne jest wypracowanie w doktrynie umownej granicy spełnienia pewnej ilości reguł, które dają dostateczne przekonanie o zasadniczości.

Część normy zasadniczej	Reguła wykładni	Rodzaj reguły wykładni
zakres normowania i zastosowania	– zakodowany jest w przepisie prawnym lub jednostce redakcyjnej oznaczonej nazwą „zasady”;	Reguła wykładni językowej systematycznej
wartość prawna w zakresie normowania	– zakodowana jest w przepisie prawnym formułującym „prawa”, „wolności”, zwłaszcza jeżeli prawodawca używa określeń: „prawo...”; „prawo do...”; „wolność...”, to dopełniające je nazwy są nazwami wartości prawnych (takie jak sytuacje	Reguła wykładni językowej

⁴¹¹ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 65.

⁴¹² Zob. K. Ziemiński, *Zasady... dz. cyt.*, s. 93 - 94.

⁴¹³ Tamże, s. 96. Zob. P. Brzeziński, *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia w świetle derywacyjnej koncepcji wykładni*, RPEiS 2011, z. 1, s. 43.

⁴¹⁴ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 94 i n. M. Kordela, *Zasady prawa. Studium... dz. cyt.*, s. 119 – 120, 138 – 139. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 96, 171. S. Wojtczak, *dz. cyt.*, s. 166 – 169.

	<p>prawne jednostki wobec państwa określone jako prawa polityczne, socjalno – ekonomiczne oraz wolności obywatelskie, dotyczące szczególnie cennych dla jednostki dóbr);</p>	
	– ujęta jest w wyrażeniu, które nakazuje realizację określonego celu, o ile nie narusza to innego zjawiska;	Reguła wykładni językowej
	– zakodowana jest w przepisie prawnym wyrażającym wysoką ocenę lub co najmniej zawierającym wyrażenie ocenne (np. „należyta ochrona”);	Reguła wykładni językowej
	– zakodowany jest w przepisie prawnym wyrażającym hasła polityczne (np. „Kościół jest oddzielony od państwa”);	Reguła wykładni językowej
	– jest zgodna z wartością zakodowaną w hierarchicznie wyższym akcie prawnym, który jest powiązany teleologicznie lub pojęciowo z aktem zawierającym odtwarzaną wartość;	Reguła wykładni systemowej pionowej
	– odznacza się niewspółmiernością i bezinteresownością aprobaty bez względu na to, na ile niejasne czy kosztowne są jej konsekwencje;	Reguła wykładni funkcjonalnej
zakres zastosowania zasady prawa	– zakodowany jest w przepisie prawnym pozbawionym przepisów ograniczających zakres zastosowania normy (z zastrzeżeniem wyjątków).	Reguła wykładni językowej
	– wyprowadzany jest z merytorycznej zawartości zasady poprzez określenie dziedziny, w której norma jest efektywna socjotechnicznie lub prakseologicznie z punktu widzenia racjonalnego stanowienia prawa (np. zasada rzetelnej legislacji stosuje się w prawotwórstwie, zasada kontrydiktoryjności – w procesie itp.).	Reguła wykładni funkcjonalnej intelektualnej

Tabela nr 2. Reguły wykładni zasad prawa – opracowanie własne.

3.2.2. ROLA PRESUPOZYCJI W WYKŁADNI WARTOŚCI

Oprócz powyższych reguł wykładni zasad prawa, w ogólnej teorii prawa zaproponowano dyrektywy interpretacyjne, które opierają się na tzw. presupozycjach. Jedna z nich odwołuje się do tzw. presupozycji semantycznej i zakłada, że „jeżeli zrealizowanie (utrzymanie) pewnego stanu rzeczy *p* jest przedmiotem wyraźnego nakazu prawodawcy, to stan rzeczy *p* jest pozytywną wartością prawną (jest wartościowy prawnie)”⁴¹⁵. W świetle założeń niniejszej pracy, presupozycje semantyczne należy wykorzystywać z ostrożnością, zważywszy na to, że nie każdy stan rzeczy nakazany w normie prawnej kwalifikuje się jako zasadnicza wartość prawna, która wymaga szczególnego uzasadnienia wartościującego. Część teoretyków kwestionuje też przydatność presupozycji semantycznych na innych podstawach⁴¹⁶.

Można natomiast wykorzystać do odtwarzania zasadniczych wartości prawnych tzw. presupozycje pragmatyczne. Najogólniej rozumie się przez nie wiedzę autora wypowiedzi niezbędną do zrozumienia tej wypowiedzi⁴¹⁷. Wiedza obejmuje z jednej strony wiedzę empiryczną sformułowaną za pomocą zdań opisowych, z drugiej strony wiedzę aksjologiczną sformułowaną za pomocą wypowiedzi oceniających. Źródłem wiedzy w presupozycji pragmatycznej jest kontekst normy⁴¹⁸, na który składają się według R. Sarkowicza: „wszelkie informacje o współczesnym dla prawodawcy świecie, społeczeństwie, człowieku, jego poglądach, wartościach (...)”⁴¹⁹. W świetle powyższego presupozycje stają się źródłem informacji o wiedzy merytorycznej prawodawcy i o doktrynach społeczno – politycznych, z których prawodawca czerpie przypisywane mu wartości o określonym znaczeniu.

Ślady odwołań do presupozycji pragmatycznych można odnaleźć w rozważaniach o źródłach zasad prawa administracyjnego. K. Ziemiński uzależnił treść tych zasad od kontekstu pozaprawnego, który tworzą: doktryna społeczno – polityczna (powiązana z aktywnością organizacji społecznych, samorządowych, zawodowych itp.) oraz bieżące programy polityczne, które

⁴¹⁵ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium...* dz. cyt., s. 138. Zob. M. Zajęcki, *Algorytm...* dz. cyt., s. 64. Według L. Nowaka uzasadnieniem wartościowości zjawisk wyraźnie nakazanych przez prawodawcę jest relatywizacja, zgodnie z którą każde *x* zgodne z normą *N* jest wartościowe. L. Nowak dopuszcza takie uzasadnienie przy wyraźnym zastrzeżeniu, że warunek: „jeżeli przepis *N* nakazuje podjęcie czynności *C* w celu realizacji stanu rzeczy *p*, to *p* jest powinny” jest spełniony dla odpowiednio rozumianego prawodawcy racjonalnego (zob. L. Nowak, *U podstaw...* dz. cyt., s. 48 – 52).

⁴¹⁶ Zob. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 110.

⁴¹⁷ Tamże, s. 109.

⁴¹⁸ Wg M. Smolaka „Mówca presuponuje pragmatycznie *B* w danym momencie konwersacji w przypadku, gdy skłonny jest działać językowo tak, jak gdyby uznawał prawdziwość *B* za oczywistą i zakładał, że jego słuchacze wiedzą o tym” (M. Smolak, *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012, s. 224 – 231). Zob. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 109.

⁴¹⁹ R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 1998, s. 84.

określają m.in. podstawowe wartości, jakim prawo ma służyć, drogi realizacji tych wartości, wytyczne rozwoju politycznego, ekonomicznego czy społecznego⁴²⁰. Refleksję przywołanego autora rozwinął L. Leszczyński, który uznał, że główną podstawą odtwarzania zasad prawa jest kontekst aksjologiczny⁴²¹, do którego odsyłają klauzule generalne. Wskazał, że łączą one zwrot ocenny lub wartościujący („zasady, interes, dobro itp.”) oraz sferę rzeczywistości ukierunkowującą treść wartości („społeczny, publiczny, jednostkowy, (...), dziecko, rodzina, obywatel itp.”)⁴²². Klauzule generalne rozpatruje się według niego bardziej na polu aksjologicznym niż w warstwie semantycznej zważywszy na to, że odnoszą się do nazw abstrakcyjnych, niemających „zwykłych desygnatów w świecie zjawisk realnych”, a w ich wykładni istotna jest „(...) identyfikacja treści danego terminu z określonym typem wartości, w ramach którego może mieć miejsce poszukiwanie odniesień politycznych czy gospodarczych poszczególnych odesłań”⁴²³.

3.2.3. ROLA WIEDZY MERYTORYCZNEJ W WYKŁADNI WARTOŚCI ZASADNICZYCH

Wiedza merytoryczna przypisywana prawodawcy jest instrumentem nie tylko wykładni funkcjonalnej, ale również systemowej poziomej zasad prawa. Ponieważ pozwala poznać charakterystykę wartości i uzasadnić intelektualnie jej relatywizację względem wartości nadrzędnych. Za najbardziej uniwersalną uznałem definicję wiedzy merytorycznej sformułowaną przez O. Boguckiego, który zaliczył do niej: pozajęzykową wiedzę z zakresu ekonomii, socjologii, psychologii, logiki (podstawę założeń o racjonalności epistemicznej), wiedzę merytoryczną z określonej dziedziny, której dotyczy stanowiony przez prawodawcę akt prawny (podstawę założeń o racjonalności tematycznej), wiedzę o skuteczności działań, zwłaszcza za pomocą stanowienia prawa (podstawę założeń o racjonalności prakseologicznej)⁴²⁴. Wiedza merytoryczna w ogólnej teorii prawa nie obejmuje wiedzy o ocenach prawodawcy czy ocenach społecznych, co można wytłumaczyć tak, że jest wyrażona poprzez wypowiedzi opisowe, a nie oceniające.

Na podstawie dotychczasowych ustaleń wiedza merytoryczna przypisywana prawodawcy pełni w toku wykładni trzy role:

- pozwala określić znaczenie wartości wyrażonej w odtwarzanej normie zasadniczej w sytuacji, gdy do określenia znaczenia tego przedmiotu nie wystarcza wiedza językowa;

⁴²⁰ K. Ziemiński, *Zasady... dz. cyt.*, s. 85 - 87.

⁴²¹ Zob. L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2015, s. 265.

⁴²² Tamże, s. 329.

⁴²³ Autor jako przykładowe odniesienia wymienił rachunek ekonomiczny gospodarki nakazowej albo reguły gospodarki wolnorynkowej, autorytaryzm albo demokrację (zob. Tamże, s. 330).

⁴²⁴ Zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 81 - 82.

- pozwala uzasadnić intelektualnie spełnienie relatywizacji wartości wyrażonej w odtwarzanej normie zasadniczej względem nadrzędnych wartości prawnych lub innych celów i wartości uwzględnianych w wykładni funkcjonalnej;
- pozwala sprawdzić, w których okolicznościach znaczenie odtwarzanej normy prawnej jest najskuteczniejsze prakseologicznie lub najefektywniejsze socjotechnicznie.

W ogólnej teorii prawa rozważa się źródła wiedzy merytorycznej przypisywanej prawodawcy oraz ich hierarchię. Najbardziej podstawowym jej poziomem jest wiedza ogólna, przez którą rozumie się informacje: posiadane przez każdą osobę, która uzyskała pewien poziom wykształcenia, albo możliwe do przyswojenia w rozsądnie krótkim czasie na podstawie nieprawniczych i prawniczych publikacji dotyczących określonej dziedziny. Uzupełniająco, należy odwołać się do wiedzy specjalistycznej eksperta lub ekspertów, ewentualnie do materiałów eksperckich powstałych w związku z procesem legislacyjnym⁴²⁵. Jeżeli nie istnieje relewantna wiedza specjalistyczna w zakresie określonej dziedziny regulacji, pozostaje oprzeć się na społecznej wiedzy potocznej⁴²⁶.

3.2.4. ROLA DOKTRYN SPOŁECZNO – POLITYCZNYCH W WYKŁADNI WARTOŚCI ZASADNICZYCH

Wypowiedzi oceniające formułowane w doktrynach społeczno – politycznych stanowią źródło informacji o ocenach pewnych zjawisk jako wartości zasadniczych (wypowiedzi te składają się na kontekst stanowiący presupozycję pragmatyczną). Wypowiedzi te należy relatywizować względem społeczeństwa takiego, jakie kształtuje się w momencie wykładni, zgodnie z założeniem o racjonalności aksjologicznej prawodawcy w modelu wykładni umiarkowanie adaptacyjnej. Prawodawca wyznaje wartości możliwie najpowszechniej aprobowane w społeczeństwie danego kręgu kulturowego, przy czym wartości te, zwłaszcza wartości instrumentalne względem wartości nadrzędnych, mogą różnić się w różnych okresach⁴²⁷.

W ogólnej teorii prawa wskazuje się dwie grupy źródeł, z jakich czerpie się wiedzę o ocenach społecznych. Pierwsza obejmuje materiały związane z aktami normatywnych wykraczające poza tekst przepisów prawnych, takie jak: preambuły, oficjalne uzasadnienia projektów ustaw⁴²⁸, powszechnie akceptowane społecznie normy moralne, obyczajowe i inne⁴²⁹. Druga

⁴²⁵ Tamże, s. 123 – 129. Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 297.

⁴²⁶ Zob. O. Bogucki, *Model...* dz. cyt., s. 130.

⁴²⁷ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 304. O. Bogucki, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 20, 22. J

⁴²⁸ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...* dz. cyt., s. 167.

⁴²⁹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia...* dz. cyt., s. 342.

grupa jest zawężona do tekstu przepisów prawnych, zwłaszcza przepisów wstępnych⁴³⁰ i przepisów Konstytucji RP⁴³¹. Wobec tych dwóch grup przedstawiciele nauki prawa zajmują różne stanowiska. T. Gizbert – Studnicki krytycznie odniósł się do korzystania z pierwszej grupy materiałów ze względu na trudności w przypisaniu ich treści do podmiotu korzystającego z kompetencji prawotwórczej⁴³². Niemniej O. Bogucki ustalił, że w orzecznictwie powszechnie odczytuje się wartości prawne w pierwszej kolejności z przepisów prawnych, a pomocniczo z preambuł czy uzasadnień projektów aktów prawnych, materiałów legislacyjnych, a także publikacji prawniczych i orzeczeń⁴³³.

O. Bogucki próbował znaleźć kompromis między opisanymi dwoma grupami poprzez określenie ich hierarchii. Pierwszorzędną rolę przyznał przepisom prawnym, poszerzonym o tytuły oraz preambuły, przy czym nawet przy tym rozszerzeniu przepisy nie są wystarczające do odczytania wypowiedzi wartościujących, zwłaszcza o tak złożonej strukturze jak w wartościowanie wtórne. Są one punktem wyjścia do odtworzenia wyrażenia ocenego, na bazie którego formułuje się wypowiedź wartościującą za pomocą informacji czerpanych z innych źródeł. O. Bogucki zarekomendował odwołanie się wówczas do orzecznictwa i publikacji prawniczych, a w dalszej kolejności do materiałów legislacyjnych, uzależniając jednak ich wykorzystanie od daleko idącej (relatywnej) jednolitości poglądów⁴³⁴. Jako ostateczną podstawę ustalenia powszechnych ocen społecznych przywołany autor wskazał domniemania interpretacyjne *in dubio pro reo* czy *in dubio pro libertate*⁴³⁵.

Wszystkie powyższe źródła pełnią jednak rolę wtórnego rejestratora lub katalizatora ocen wyrażanych w doktrynach społeczno – politycznych (rozumianych w niniejszej pracy jako grupy społeczne posiadające określony autorytet lub posłuch, a także ośrodki kształtowania akceptowanych społecznie ocen). Jako pierwszorzędne źródło, do którego zdecydowanie kierują też analizy komparatystyczne koncepcji R. Dworkina, należy wskazać działalność doktryn społeczno - politycznych. Zakorzenie wartości prawnych w koncepcjach światopoglądowych kreowanych przez te doktryny potwierdził O. Bogucki, który wskazał, że „treść wielu doniosłych aktów normatywnych, a w szczególności Konstytucji, jest „zlepkiem” różnych tradycji światopoglądowych. Jednak uwzględnienie tych tradycji możliwe jest o tyle, o ile znajdują one

⁴³⁰ Zob. Z. Ziemiński [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys... dz. cyt.*, s. 167.

⁴³¹ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 342.

⁴³² Zob. T. Gizbert – Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, *Studia prawnicze* 1985, z. 3-4, s. 54.

⁴³³ Zob. O. Bogucki, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 174.

⁴³⁴ Zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 121, 201 - 209.

⁴³⁵ Tamże, s. 211 - 216

jakiś przejaw w tekście prawnym – są w jakiś sposób „zapośredniczone” przez ten tekst, co polega w szczególności na tym, że w tekście znajdują się określone nazwy, którym doktryny światopoglądowe nadają określone znaczenie, jako odnoszącym się do odpowiednich wartości”⁴³⁶.

Jak wskazał Z. Ziemiński, w rozwiązywaniu problemów dogmatycznoprawnych pozytywizm prawniczy szuka obiektywizowanych podstaw do formułowania określonych rozstrzygnięć⁴³⁷. Z tego powodu źródła ocen wyrażanych przez doktryny społeczno – polityczne powinny spełniać kilka warunków obiektywizujących⁴³⁸. Po pierwsze, ocena doktryn społeczno – politycznych powinna odznaczać się stabilnością i kontynuacją w dłuższym czasie, w szczególności powinna być utrwalona na piśmie. Po drugie, w definicji doktryn społeczno – politycznych chodzi o możliwie najszerszy autorytet, posłuch oraz akceptację, wobec czego oceny tych doktryn należy odczytywać z wypowiedzi o szerokim zasięgu oddziaływania w danym obszarze ich występowania. Po trzecie, doktryny społeczno – polityczne należy rozumieć bardziej jako generalny konstrukt społeczny, a nie realne osoby wchodzące w ich skład. Przykładowo, źródła polityczne powinny przekazywać ponadpartyjne i ustabilizowane w czasie, podobne oceny wyrażane przez różne następujące po sobie grupy rządzące, a nie tylko przez poszczególnych ich przedstawicieli w wybranym okresie sprawowania władzy.

Przy zachowaniu wymienionych kryteriów, źródła wyrażające oceny doktryn społeczno – politycznych można podzielić na:

- źródła naukowe, w szczególności badania empiryczne nad ocenami społecznymi lub nad systematyzacją tendencji światopoglądowych w naukach społecznych i humanistycznych;
- źródła publicystyczne, które jako wyraz kontroli ze strony tzw. czwartej władzy opisują istotne i aktualne problemy oraz przyjmowane wobec nich postawy społeczne oraz reakcje władzy publicznej;

⁴³⁶ Tamże, s. 117.

⁴³⁷ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 74.

⁴³⁸ Dogmatyka prawnicza przyjmuje takie warunki jako konieczne dla identyfikacji wartości zasadniczych, o czym może świadczyć stwierdzenie T. Bąkowskiego, według którego „Wartościowanie krajobrazu jest konsekwencją uwarunkowań cywilizacyjnych. Miarą oceny krajobrazu są czynniki pozostające poza sferą prawnomaterialną. Nie oznacza to jednak, iż sfera ocen w tym zakresie ma charakter subiektywny i jest pozostawiona każdemu do indywidualnego rozstrzygnięcia. Grupy społeczne, społeczeństwa, nacje itd., a co za tym idzie wywodzące się z nich jednostki, mają swój podstawowy, wspólny dla danej społeczności, wypracowany przez pokolenia, system wartości – także w sferze doznań estetycznych. Ten «wspólny estetyczny mianownik» - swoisty stereotyp – powinien determinować stopień oceny zachowań czy też stanu rzeczy, nabierając tym samym wymiaru w pewnym sensie obiektywnego” (T. Bąkowski, *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Prawo Administracja Kościoł* 2006, nr specjalny (26), s. 36).

- źródła instytucjonalne prezentujące oceny oficjalnie skonsolidowanych środowisk i grup, takich jak stowarzyszenia, związki wyznaniowe, związki zawodowe, organizacje pozarządowe;
- źródła związane z podmiotami obrotu gospodarczego, takimi jak banki, fundusze inwestycyjne, uznane i wiodące przedsiębiorstwa w danym sektorze gospodarczym, biura analiz rynkowych;
- źródła polityczne, w szczególności akty polityki i prawa wewnętrznego zawierające deklaracje, hasła polityczne i wypowiedzi oceniające działalność prawodawczą i stosowanie prawa;
- źródła kontroli państwowej, w szczególności akty nadzoru niezależnych organów państwowych, takich jak NIK czy Rzecznik Praw Obywatelskich.

3.2.5. REGUŁY DRUGIEGO STOPNIA WYKŁADNI WARTOŚCI

Przez reguły drugiego stopnia interpretacji zasad prawa rozumiem reguły, które w toku wykładni rozstrzygają konkurencję między regułami interpretacyjnymi pierwszego stopnia⁴³⁹. Po pierwsze, reguły wykładni zasad prawa nie stanowią wyczerpującego i zamkniętego zbioru, ponieważ uzupełniają zbiór uniwersalnych reguł wykładni wszystkich norm prawnych. Tym samym reguły wykładni zasad prawa stanowią „nakładkę” na reguły derywacyjnej koncepcji wykładni, które w tę koncepcję powinny zostać wpasowane, co może prowadzić do krzyżowania albo wykluczania się niektórych reguł. Po drugie, w toku stosowania reguł wykładni zasad prawa może dojść do konfliktu rezultatów ich użycia, przez co mam na myśli głównie przeciwieństwo lub niezgodność prakseologiczną tych rezultatów.

Reguły drugiego stopnia interpretacji zasad prawa wymagają pogłębionych badań w ogólnej teorii prawa, dlatego przyjmę w ich zakresie nie tylko założenia regulujące, lecz również projektujące. Zgodnie z pierwszym generalnym założeniem reguła szczególna wykładni zasad prawa każdorazowo wypiera ogólną regułę wykładni norm prawnych. Zgodnie z drugim założeniem, przy odtwarzaniu zasad prawa bada się zgodność jej treści wyłącznie z wartościami nadrzędnymi wobec wartości wyrażonej w tej zasadzie. To założenie znajduje oparcie w innym założeniu koncepcyjnym, zgodnie z którym tylko wartości o wyższych miejscach w ciągu

⁴³⁹ Przez tytułowe reguły nie będę mieć na myśli reguł dotyczących ważenia czy rozstrzygania kolizji w procesie stosowania zasad prawa w okolicznościach konkretnego przypadku, ponieważ, jak zapowiedziałem we wstępie, nie zajmuję się stosowaniem czy współrealizowaniem zasad prawa po ich wykładni.

relatywizacji mogą być kryteriami oceniania dla wartości o niższej pozycji⁴⁴⁰. W rezultacie, w przypadku zasad prawa nie będzie miała zastosowania wykładnia funkcjonalna celowościowa i aksjologiczna, ponieważ żaden aprobowany czy dezaprobowany cel, który nie jest wartością zasadniczą, ani wartość niezasadnicza nie są kryteriami oceniania wartości zasadniczych i nie mogą zmienić wyniku oceniania, w których tego rodzaju wartości są kryteriami.

W przypadku konfliktu rezultatów wykładni odwołam się do reguł drugiego stopnia zaproponowanych przez O. Boguckiego⁴⁴¹, zgodnie z którymi:

- jeżeli przepis prawny albo materiały legislacyjne wskazują, że dana wartość została ustanowiona, o ile nie narusza w określonym stopniu innej wartości prawnej, to należy wykluczyć takie znaczenie pierwszej wartości, która narusza drugą w stopniu przekraczającym dozwoloną granicę;
- jeżeli w wyniku wykładni systemowej, relatywizacje względem wartości nadrzędnych są spełnione przez wartość o wykluczających się znaczeniach, należy dać pierwszeństwo znaczeniu zgodnemu z wartościami – celami, w szczególności wartościami – celami wskazanymi w przepisach prawnych lub doktrynach społeczno – politycznych jako najbardziej preferowane racje ustanowienia odtwarzanej wartości;
- jeżeli powyższe reguły nie rozwiązują konfliktu, należy odwołać się do domniemań interpretacyjnych: *in dubio pro reo*, *in dubio pro tributario*, *in dubio pro libertate*.

3.2.6. REGUŁY WNISKOWAŃ WARTOŚCI

Szczególne reguły wnioskowań zasad prawa dzielą się na trzy grupy:

- reguł wnioskowania o zasadzie normatywnej z zasady opisowej,
- reguł wnioskowania indukcyjnego o wartości prawnej,
- reguł wnioskowania redukcyjnego o wartości - celu.

Pierwsza grupa reguł zakłada, że o normie zasadniczej można wnioskować z zasady opisowej⁴⁴². Wnioskowanie takie uzasadniają ustalenia M. Zielińskiego i O. Boguckiego, według których treść zasady prawa (tzw. treść propozycjonalna) może być wyrażona poprzez wypowiedzi o różnym statusie semiotycznym. W konsekwencji autorzy ci uznali, że zasady opisowe

⁴⁴⁰ Takie założenie wynika też z prawidłowości obserwowanej w dogmatyce prawniczej (zob. P. Brzeziński, *dz. cyt.*, s. 44. M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 103).

⁴⁴¹ Zob. O. Bogucki, *Model...* *dz. cyt.*, s. 242 – 244.

⁴⁴² Zob. M. Korycka – Zirk, *dz. cyt.*, s. 17. Pojawiają się także głosy, że podział na zasady opisowe i normatywne nie wynika z różnego ich pojmowania, lecz z różnych poziomów wypowiedzi o tym samym zjawisku: wypowiedzi normatywnych i zdań deontycznych (zob. S. Tkacz, *dz. cyt.*, s. 414).

i normatywne są wzajemnie przekładalne tak, że dana zasada może być dwojako pojmowana: systemowo (jako szczególnie doniosła obowiązująca norma prawna) lub pozasystemowo (jako dyrektywa celowościowa lub wzorzec)⁴⁴³. Trzeba tylko doprecyzować, że o obowiązywaniu normy zasadniczej może świadczyć zasada opisowa o charakterze konkretnym, czyli taka, która oddaje wzorzec unormowania, jaki został przyjęty w danym systemie prawnym (w przeciwieństwie do opisowej zasady abstrakcyjnej)⁴⁴⁴.

Drugie wymienione reguły wnioskowania nakazują uznawać obowiązywanie zasady prawa, która jest pewną syntezą treści wielu innych norm zwykłych lub samych przepisów prawnych (które stanowią przejaw tej zasady). Tego rodzaju wnioskowanie pozostaje sporne i wątpliwe w ogólnej teorii prawa⁴⁴⁵, podlega różnym podziałom⁴⁴⁶ i wymyka się intersubiektywnej weryfikowalności. Z tego powodu zostanie pominięte w dalszych rozważaniach.

Trzecie wnioskowanie - redukcyjne - odpowiada odwróconej relatywizacji instrumentalnej, kiedy ze znanego zbioru zjawisk wnioskuje się o łączącej je i nieznaną wartość - celu (w relatywizacji instrumentalnej sprawdza się na podstawie znanej wartości - celu, czy dane zjawisko może być środkiem do jej spełnienia). T. Gizbert – Studnicki wskazał, że część wnioskowań redukcyjnych o wartościach prawnych bazuje na powszechnie i tradycyjnie przyjmowanych przez prawników funkcjach instytucji prawnych, np. na funkcji dyscyplinującej odsetek za zwłokę⁴⁴⁷.

W nauce prawa niejasności wzbudza relacja powyższych reguł inferencyjnych względem reguł interpretacyjnych, ponieważ zdarza się, że obie grupy reguł stosuje się jednocześnie w stosunku do jednej zasady prawa. Niejasności te próbował wyjaśnić O. Bogucki, który stwierdził, że wartości prawne mogą być odtwarzane w sposób wewnętrzny albo zewnętrzny. Zewnętrzny sposób odtwarzania wartości opiera się na tym, że fragment aktu prawnego zawiera wyrażenie wskazujące na wartość zgodnie z regułami wykładni językowej. Tymczasem wewnętrzny sposób odtwarzania wartości polega na tym, że z pewnej struktury wyrażen normokształtnych, które nie wskazują językowo wartości prawnej, wnioskuje się o wartości prawodawcy (co

⁴⁴³ Zob. O. Bogucki, M. Zieliński [w:] P. Wiliński (red.), *dz. cyt.*, s. 77 – 78.

⁴⁴⁴ Zob. M. Zieliński, *Zasady...* *dz. cyt.*, s. 45 - 46.

⁴⁴⁵ Zob. W. Pogasz, *O legitymowaniu zasad prawa*, RPEiS 1987, z. 2, s. 134. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie...* *dz. cyt.*, s. 101.

⁴⁴⁶ M. Kordela podzieliła tego rodzaju wnioskowanie na indukcję zupełną, niezupełną oraz aksjologiczną (zob. M. Kordela, *Zasady...* *dz. cyt.*, s. 159, 213, 216). W. Pogasz podzielił wnioskowanie indukcyjne na quasi – indukcję niezupełną oraz quasi – indukcję, która zdaje się odpowiadać indukcji aksjologicznej w rozumieniu M. Kordeli (zob. W. Pogasz, *dz. cyt.*, s. 131 - 132).

⁴⁴⁷ Zob. T. Gizbert – Studnicki, *Wykładnia...* *dz. cyt.*, s. 55 - 56.

odpowiada wnioskowaniu indukcyjnemu o zasadach prawa)⁴⁴⁸. Wydaje się, że odtwarzanie wartości jest możliwe na oba powyższe sposoby jednocześnie, ponieważ wewnętrzny sposób odtwarzania może dać dodatkowe informacje o znaczeniu wartości odtworzonej tylko częściowo w sposób zewnętrzny, np. w zakresie samej nazwy⁴⁴⁹. Biorąc pod uwagę, że odtworzenie zasady prawa jest tym pewniejsze, im więcej reguł egzegezy jest spełnionych, nie wykluczam jednoczesnego stosowania reguł interpretacyjnych i inferencyjnych (nie tylko wnioskowania indukcyjnego) w wykładni jednej normy zasadniczej.

II.4. WNIOSKI

Zasady prawa jako normy prawne o szczególnych związkach treściowych z wartościami prawnymi są odtwarzane z przepisów prawnych poprzez właściwe im reguły egzegezy. Okoliczności zastosowania i zasadnicza wartość prawna nie są wyrażane w przepisach prawnych tak samo, jak elementy norm zwykłych. Zakres zastosowania może być podany wprost, jednak często wymaga, aby na podstawie znaczenia wartości zrekonstruować zbiór norm, dla których jest ona efektywnym kryterium oceniania. Zasadnicze wartości prawne jako zjawiska szczególnie aprobowane przez prawodawcę i zawarte w zakresie normowania są odczytywane z wypowiedzi normatywno – oceniających, których charakter jest wypadkową dwóch czynników. Charakter normatywny wynika z domniemania normatywności wypowiedzi zakodowanych w przepisach prawnych. Charakter oceniający wiąże się z tym, że „interpretator jedynie odkoduje wartości na podstawie wyraźnej, ujawnionej w tekstach aktów normatywnych postawy oceniającej podmiotu tworzącego prawo”⁴⁵⁰.

W świetle powyższego, odtwarzanie zasad prawa wymaga modyfikacji w stosunku do egzegezy norm zwykłych. Modyfikacje są konieczne, aby w sposób oszczędny, prosty i koherentny pogodzić przyjmowane w nauce prawa założenia dotyczące zasad prawa, w tym ich związków z zasadniczymi wartościami prawnymi, z założeniami koncepcji wykładni oraz z założeniem o racjonalności aksjologicznej prawodawcy. Specyfika wykładni zasad prawa przejawia się w fazie porządkującej, która obejmuje ograniczony zbiór podstawowych przepisów prawnych, przede wszystkich ogólnych, pozwalających odtworzyć w przybliżeniu jednoznaczną normę zasadniczą o zarysowanych elementach strukturalnych. Do przepisów tych należy zaliczyć:

- przepis zrębowy,

⁴⁴⁸ Zob. O. Bogucki, *Model... dz. cyt.*, s. 163.

⁴⁴⁹ Tamże, s. 197.

⁴⁵⁰ M. Kordela, *Aksjologiczna... dz. cyt.*, s. 157.

- przepisy, które uzupełniają zrębowy o pozostałe elementy syntaktyczne normy,
- przepisy zawierające klauzule generalne, definicje legalne i zwroty ocenne, które pozwalają określić istotę wartości prawnej poprzez odsyłania do znaczeń, które funkcjonują w kontekście aksjologicznym wykreowanym przez doktryny społeczno – polityczne.

Ze względu na to, że cechą konstytutywną wartości zasadniczej jest jej szczególna aprobata wyrażona przez prawodawcę, wykładnia zakresu normowania zasady prawa zmierza do odtworzenia wyrażającej tę ocenę wypowiedzi wartościującej. Założenie o racjonalności aksjologicznej prawodawcy uzależnia ocenę od znajomości jej przedmiotu, wobec czego wypowiedź wartościującą trzeba rozpocząć od formuły: „x o znaczeniu Z jest s – wartościowe (...)”. Najczęściej przepisy prawne nie pozwalają odczytać pełnej wypowiedzi wartościującej, lecz jedynie nazwę wartości. Identyfikacji tej nazwy służą reguły wykładni językowej dostosowane do odtwarzania zasad prawa. Pozostałe elementy wypowiedzi wartościującej, czyli znaczenie i uzasadnienie wartości odtwarza się za pomocą reguł wykładni systemowej i funkcjonalnej, a nawet reguł inferencyjnych dostosowanych do zasad prawa.

Szczególne reguły wykładni i wnioskowań zasad prawa służą do:

- identyfikacji nazwy wartości w przepisach prawnych;
- ustalenia znaczenia wartości;
- sformułowania uzasadnienia intelektualnego i wartościującego wartości zasadniczej;
- odtworzenia zakresu zastosowania zasady prawa.

Reguły wykładni zasad prawa można usystematyzować w oparciu o większościowo akceptowaną w nauce prawa derywacyjną koncepcję wykładni przyjętą w modelu obiektywnym i umiarkowanie adaptacyjnym. Do tej pory reguły te kształtowały się fragmentarycznie i spontanicznie w różnych opracowaniach naukowych oraz w orzecznictwie. Wskazana koncepcja wykładni pozwala przyporządkować poszczególne reguły interpretacyjne zasad prawa do odpowiednich faz i określić ich relacje względem ogólnych reguł wykładni norm prawnych. Biorąc pod uwagę konieczność głębszych badań w tym zakresie, trzeba wstępnie i regulująco przyjąć pewne reguły drugiego stopnia dotyczące relacji reguł wykładni zasad prawa i wykładni wszystkich norm prawnych. Derywacyjna koncepcja nie obejmuje wnioskowania z norm o normach, wobec czego osobnego uporządkowania wymagają reguły inferencyjne zasad prawa, spośród których dwie grupy mogą być brane pod uwagę: reguły wnioskowania z zasady opisowej i reguły wnioskowania redukcyjnego.

Założenie o związku treściowym zasad prawa z zasadniczymi wartościami prawnymi wymaga modyfikacji zakresów i kolejności faz w derywacyjnej koncepcji wykładni. Po pierwsze, faza systemowa pozioma konsumuje fazy funkcjonalną celowościową i aksjologiczną w zakresie badania zgodności z celami i innymi wartościami zasadniczymi. Po drugie, biorąc pod uwagę większą rolę źródeł pozaprawnych (presupozycji pragmatycznych i aksjologicznych) w odtwarzaniu zasad prawa, funkcjonalne metody wykładni oparte na takich źródłach ulegną wzmocnieniu i przesunięciu na podstawowe miejsce przed fazę systemową. Znaczenie zasadniczej wartości prawnej sformułowane w wyniku zastosowania tych metod funkcjonalnych są niezbędne do relatywizowania wartości względem wartości nadrzędnych w fazie systemowej. Po trzecie, pozostałe fazy wykładni uwzględniające wartości niezasadnicze pominię, ponieważ ze względu na spójność systemu wartości prawodawcy, norma uzgodniona z zasadniczymi wartościami prawnymi w fazie wykładni systemowej nie będzie mogła ulec zmianie w dalszych fazach ze względu na wartości niezasadnicze.

Wobec powyższego, zasady prawa wymagają następujących modyfikacji zakresów i kolejności faz wykładni w koncepcji derywacyjnej:

- w fazie funkcjonalnej ustalane jest znaczenie wartości prawnej w oparciu o wiedzę merytoryczną przypisywaną prawodawcy (w tym wiedzę z zakresu nauk prawnych formułowaną w języku prawniczym) oraz oceny doktryn społeczno – politycznych, które służą do wyboru tych cech wartości wskazywanych przez wiedzę merytoryczną, które są szczególnie aprobowane;
- w fazie systemowej poziomej w pierwszej kolejności weryfikuje się zgodność odtwarzanej wartości względem nadrzędnych wartości – celów, dlatego można wyodrębnić podfazę wykładni systemowej poziomej celowościowej;
- w fazie systemowej poziomej w drugiej kolejności weryfikuje się zgodność odtwarzanej wartości względem pozostałych nadrzędnych wartości prawnych;
- w fazie wykładni funkcjonalnej intelektualnej weryfikowana jest zgodność odtwarzanej wartości prawnej względem dziedziny regulacji, w której jest efektywnym prakseologicznie lub socjotechnicznie kryterium oceniania.

W ten sposób wykładnia wartości prawnych jako elementów zakresu normowania zasad prawa jest koherentna ze sposobami powstawania i poznawania wartości poprzez wypowiedzi oceniające oraz uzasadnianie ocenne i intelektualne.

Wobec powyższego do źródeł zasad prawa zaliczam łącznie:

- źródła normodawcze, czyli akty normatywne korzystające z domniemania wiarygodności oficjalnych źródeł poznania prawa (domniemanie zwalnia z weryfikacji zastosowania reguł walidacyjnych), przy czym pominę w dalszej analizie źródła nieformalne i prawa wewnętrznego ze względu na ich kontrowersyjność i specyfikę;
- reguły egzegezy, w tym szczególne reguły wykładni i wnioskowań wartości zasadniczych, które są uporządkowane według faz wykładni w koncepcji derywacyjnej dostosowanych do odtwarzania zasad prawa i które korzystają z wiedzy merytorycznej przypisywanej prawodawcy i z wypowiedzi oceniających doktryn społeczno – politycznych jako źródeł informacji istotnych dla odtworzenia norm zasadniczych.

CZEŚĆ DOGMATYCZNA

ROZDZIAŁ III. WYODRĘBNIE NIE I PODZIAŁY ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

III.1. UWAGI OGÓLNE

Wydzielenie zasad prawa zagospodarowania przestrzeni spośród innych zasad systemu prawnego oraz ich dalsze podziały na subkategorie nie wzbudzały większego zainteresowania szczególnej nauki prawa. Generalnie katalogi tych zasad ograniczono do norm formułowanych na podstawie przepisów ogólnych u.p.z.p.⁴⁵¹, do których dodawano czasami pewne normy zasadnicze odtwarzane z przepisów Pr. Bud.⁴⁵². Zasady te były często przedstawiane jako dwa osobne zbiory: norm prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni oraz norm prawa budowlanego. Co więcej, doktryna prawnicza dodawała niejednokrotnie do tych zbiorów zasady ogólne o charakterze systemowym, które wiązała z prawem zagospodarowania przestrzeni dlatego, że znajdują zastosowanie również na gruncie tej dziedziny prawa (np. zasadę dobra wspólnego)⁴⁵³.

Obserwacja dogmatyki prawniczej wskazuje, że zasady prawa zagospodarowania przestrzeni łączy się w jeden zbiór za pomocą przedmiotu regulacji. Zgodnie z założeniami poczynionymi w pkt I.2.2.3, przedmiot ten oznacza przekształcanie przestrzeni w sferze prawnej i faktycznej na potrzeby cywilizacyjne człowieka. Do tak ujętego przedmiotu odnoszą się nazwy wartości, z którymi związane są zasady prawa. Część nazw wprost dotyczy zmian w przestrzeni, np. ład przestrzenny, prawo zagospodarowania terenu lub ciągłość kształtowania polityki przestrzennej. Konotacje innych nazw mają pewien element związany z takim czy innym ukształtowaniem przestrzeni, np.: władztwo planistyczne czy dobre sąsiedztwo. Wreszcie niektóre nazwy mają tak szeroki zakres znaczeniowy, że intuicyjnie można nim objąć sprawy zagospodarowania przestrzeni, a także inne, np. zrównoważony rozwój. Ten sposób kwalifikacji, bardziej intuicyjny niż określony metodologicznie, zawodzi w przypadku np. wartości zrównoważonego

⁴⁵¹ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 27. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*

⁴⁵² Zob. M. Kruś, *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego*, Sopot 2009.

⁴⁵³ Zob. D. Trzecińska, *dz. cyt.*, s. 166.

rozwoju czy interesu publicznego, a także wartości ochrony środowiska czy ochrony zdrowia, które mogą być przypisane do przedmiotów różnych dziedzin prawa.

Dla wydzielenia zbioru zasad prawa zagospodarowania przestrzeni przeważnie nie stosuje się kryterium wartości, wymienianego jako jedno z trzech niezależnych kryteriów wydzielenia norm prawnych. Doktryna prawnicza nie sformułowała katalogu wartości, które stanowią wspólne kryterium wydzielenia wszystkich norm wspomnianej dziedziny prawa. Udało się zaproponować katalogi wartości poszczególnych części prawa zagospodarowania przestrzeni, formułowane na podstawie u.p.z.p., Pr. Bud. i u.g.n. Kryterium źródłowego aktu normatywnego było przyjmowane niejako za oczywiste dla identyfikacji wartości prawa zagospodarowania przestrzeni. W tej sytuacji trudno jednak mówić o wartościach i w konsekwencji zasadach wspólnych całemu prawu zagospodarowania przestrzeni, lecz co najwyżej o podzbiorach zasad różnych części tej dziedziny prawa: prawa planowania zagospodarowania przestrzeni, prawa budowlanego czy prawa wyłączeniowego. Dopiero ich połączenie daje kolektywny zbiór zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

W dalszej części pracy zamierzam doprecyzować kryteria wydzielenia i podziałów zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na tle dotychczas możliwie zgodnie formułowanego katalogu tych zasad. Jednocześnie podejmę próbę podziału tych zasad w sposób bardziej użyteczny dla praktyki prawniczej. Punktem wyjścia są dla mnie dwie hipotezy. Zgodnie z pierwszą przedmiot regulacji, kodyfikacja i wartości prawne nie stanowią odrębnych i samodzielnych kryteriów wyróżnienia norm, lecz funkcjonalnie i hierarchicznie powiązany zespół. Powiązanie polega z jednej strony na tym, że kryteria te wzajemnie się objaśniają, z drugiej, na tym, że stosuje się je łącznie i uzupełniająco do wyodrębnienia norm prawa zagospodarowania przestrzeni. Druga hipoteza zakłada, że podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni pozwalają określić ich zakresy zastosowania.

III.2. UJEDNOLICENIE KATALOGÓW ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

III.2.1. WYBÓR PRZEPISÓW PODSTAWOWYCH W WYKŁADNI ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

2.1.1. WYBÓR AKTÓW NORMATYWNYCH ZAWIERAJĄCYCH PRZEPISY PODSTAWOWE

Nauka prawa wskazywała dotychczas trzy źródła norm prawa zagospodarowania przestrzeni, do których zaliczają się również normy zasadnicze: u.p.z.p., Pr. Bud. i u.g.n. Trudno jednak kwestionować, że normy prawa zagospodarowania przestrzeni są zakodowane również w

innych ustawach, np. normy wyrażone w Pr. Wod. dotyczące zabudowy gruntów pod wodami lub normy wyrażone w u.t.k. dotyczące planowania budowy linii kolejowych. Sprawy zagospodarowania przestrzeni nie zostały skodyfikowane i są uregulowane w wielu różnych ustawach.

W tym świetle stanowisko doktryny prawniczej można rozumieć tak, że wymienione wyżej trzy akty normatywne pełnią rolę ustaw podstawowych dziedziny prawa. Podstawowy charakter ustawy prawa zagospodarowania przestrzeni powinien przejawiać się w:

- przedmiocie regulacji, którym jest przekształcanie przestrzeni na potrzeby cywilizacyjne człowieka w sferze: uprawnień właścicielskich do nieruchomości oraz faktycznej na, nad i pod powierzchnią ziemską, poprzez akty normatywne i administracyjne;
- wyczerpującym charakterze regulacji, która powinna obejmować maksymalny zakres spraw zagospodarowania przestrzeni⁴⁵⁴;
- obszerności regulacji, o której może świadczyć konieczność wydzielenia z niej szczegółowych kwestii do ustaw odrębnych;
- kompetencyjnej podstawy do stanowienia innych aktów, w szczególności aktów prawa miejscowego⁴⁵⁵.

Bez głębszej analizy można przyjąć, że u.p.z.p., Pr. Bud. i u.g.n. spełniają kryteria ustaw podstawowych. Ich przedmiot regulacji niewątpliwie dotyczy przekształcenia przestrzeni w powyższym sensie, chociaż regulacja u.g.n. odpowiada przedmiotowi prawa zagospodarowania przestrzeni w wybranych działach⁴⁵⁶. O wyczerpującym charakterze regulacji świadczą tytuły i wstępne przepisy ustaw, które dotyczą przekształceń wszelkiej przestrzeni na potrzeby budowlane⁴⁵⁷. O obszerności regulacji tych aktów normatywnych świadczy to, że z ich

⁴⁵⁴ Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 104.

⁴⁵⁵ Zob. W. Białończyk, A. Bielecki, Ł. Kasiak, J. Piecha, D. Szafrąński, *Komentarz do §9 [w:] D. Szafrąński (red.), Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego: komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016, s. 42 - 43. Zob. G. Wierczyński, *Komentarz do §9 Zasad Techniki Prawodawczej [w:] J. K. Warylewski (red.), Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, Lex, nb. 2.

⁴⁵⁶ Tylko czynności wymienione w art. 1 pkt 2, 3, 5, 6 i 7 u.g.n. mają przełożenie na zmianę przestrzeni w sferze faktycznej i prawnej, spełniając kryterium przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni. Inne czynności uregulowane w u.g.n. nie polegają na faktycznym zagospodarowaniu nieruchomości, są w szerszym zakresie unormowane w KC (umowa przeniesienia własności, przetarg, prawo pierwokupu) lub co istotne nie dzielają administracyjnoprawnego sposobu normowania: bezwzględnego obowiązywania, władczego stosunku do podmiotów administrowanych, upoważniania organów administracyjnych do stanowienia i egzekucji norm indywidualnych lub do realizacji zadań publicznych na rzecz zbiorowości.

⁴⁵⁷ W ten sposób E. Klat – Górka przyjęła za M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 12–14, że „Należy przyjąć, że w zakresie instytucji prawnych uregulowanych m.in. w dziale III, czyli także zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (rozdział 6), ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi podstawowy akt prawny, wobec którego inne ustawy mogą zawierać jedynie rozszerzenie lub uzupełnienie stosowania omawianej ustawy”.

unormowania wyłączone zostały ściśle ograniczone zakresy i szczególne rodzaje przestrzeni, np. zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, ochrona przeciwpożarowa budynków czy budowa dróg publicznych. Istotna część tych spraw nadal podlega odpowiedniemu lub posiłkowemu zastosowaniu przepisów u.p.z.p., Pr. Bud. lub u.g.n.⁴⁵⁸. Wymienione ustawy stosuje się do wszystkich spraw rodzajowo określonych jako planowanie, realizacja i przygotowanie zagospodarowania przestrzeni poza sprawami wyraźnie wyłączonymi spod ich regulacji, uregulowanymi w odrębnych ustawach szczegółowych⁴⁵⁹. Wobec tego, trafne jest założenie, aby przepisów podstawowych do odtwarzania zasad prawa poszukiwać przede wszystkim w u.p.z.p., Pr. Bud. i wybranych działach u.g.n.

2.1.2. WYBÓR PRZEPISÓW PODSTAWOWYCH WYKŁADNI ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI W U.P.Z.P., PR. BUD. I U.G.N.

Założenie, aby odtwarzać zasady prawa zagospodarowania przestrzeni przede wszystkim z ustaw podstawowych, prowadzi do pytania o przepisy podlegające wykładni w tych ustawach. Zgodnie z założeniami przyjętymi w części teoretycznej, do przepisów podstawowych zaliczają się z pewnością te, które zawierają nazwę lub deskrypcję wartości prawnej. Niemniej na kodowanie norm zasadniczych może wskazywać użyty przez ustawodawcę wyraz „zasady”, co rodzi pytanie, jaką rolę w odtwarzaniu tych norm odgrywają przepisy, które nie zawierają indywidualnej nazwy wartości (pojedynczej albo zbiorczej), lecz odwołują się do pewnej grupy „zasad”.

Pojęcie „zasad” występuje w ustawach podstawowych prawa zagospodarowania przestrzeni w różnych kontekstach. W u.p.z.p. pojawia się najpierw w art. 1, który wymienia zasady jako część zakresu regulacji ustawy. Następnie zasady są wskazane jako treść aktów planowania przestrzennego, o których mowa w art. 13f, 15, 37a i 37g u.p.z.p. W art. 28 u.p.z.p. ustawodawca warunkuje ważność uchwał rady gminy od zasad sporządzania planu ogólnego lub planu

⁴⁵⁸ Ustawy te stosuje się posiłkowo do części spraw wyłączonych, o czym może świadczyć: wyraźny przepis prawny (np. art. 9n ust. 2 *in fine* lub art. 9ad ust. 3 *in medio* ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej) czy też rozczłonkowanie instytucji prawnej uregulowanej w u.p.z.p. w przepisach dwóch lub więcej ustaw (np. instytucji przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne czy zjazdu z drogi publicznej).

⁴⁵⁹ Do tego typu aktów trzeba dodać tzw. „specustawy” obejmujące regulacje szczególne wyłączone całkowicie spod unormowania u.p.z.p. na podstawie wyraźnego przepisu prawnego (np. specustawa drogowa, ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe i ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu).

miejscowego. W art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. nakazuje właściwemu organowi dokonać analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych. Tymczasem w art. 54 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu określa szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. W podobnie różnorodny sposób pojęcie „zasad” występuje w Pr. Bud.⁴⁶⁰ i u.g.n.⁴⁶¹.

Próba usystematyzowania kontekstów użycia pojęcia „zasad” w ustawach podstawowych prawa zagospodarowania przestrzeni, pozwala wyróżnić sytuacje, kiedy nie występuje ono w znaczeniu ograniczonym do norm zasadniczych. Ustawodawca nie ma dokładnie na myśli norm zasadniczych w przepisach odsyłających do pewnego ogólnego unormowania, o którym wiadomo, że obejmuje też normy zwykłe (np. zasad obliczania opłaty legalizacyjnej), w szczególności jeśli używa zwrotu „na zasadach” (np. na zasadach ogólnych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych itp.). Ustawodawca nie powinien też mieć na myśli norm zasadniczych w przepisach upoważniających do stanowienia norm, o których wiadomo, że muszą obejmować normy zwykłe, lub do stosowania norm, których wynikiem są normy indywidualne i konkretne (np. w art. 13f, 15, 37a, 37g, 54 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku przepisów ogólnych sugerujących, że w danym akcie normatywnym są ustanowione same

⁴⁶⁰ W Pr. Bud. pojęcie „zasad” pojawia się w pierwszym przepisie wskazującym zakres regulacji, w art. 5 i kolejnych przepisach w klauzuli generalnej „zasad wiedzy technicznej”; w art. 12a, który stanowi, że „samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, określone w art. 12 ust. 1, mogą również wykonywać osoby, których odpowiednie kwalifikacje zawodowe zostały uznane na zasadach określonych w przepisach odrębnych”; w art. 18 i kolejnych przepisach w wyrażeniu „zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia”; w art. 34 ust. 6 pkt 2, który wyraża upoważnienie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do ustanowienia szczegółowych zasad ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych; w art. 47 ust. 3, który odsyła do regulacji „na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym”; w art. 48, który stanowi, że w postanowieniu o wstrzymaniu budowy informuje się o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej; w art. 84b ust. 4, który stanowi, że kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej.

⁴⁶¹ W u.g.n. pojęcie „zasad” pojawia się w pierwszym przepisie jako określenie całego zakresu regulacji, w tytule rozdziału I o zasadach ogólnych; w art. 12 w klauzuli generalnej „zasad prawidłowej gospodarki”; w art. 19 ust. 3 w odesłaniu do regulacji odpowiedzialności „na zasadach ogólnych”; w art. 32, który wyraża upoważnienie do stanowienia zasad przeznaczania do sprzedaży nieruchomości gruntowych oddanych w użytkowanie wieczyste; w art. 35 ust. 2 pkt 10, który stanowi, że w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie określa się zasady aktualizacji opłat; w art. 35 ust. 3, który odsyła do regulacji na zasadach określonych w u.w.l.; w art. 39 ust. 2, który nakazuje przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosować zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu; w art. 98 ust. 3, który stanowi, że odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości; w art. 175 ust. 1 u.g.n., który stanowi, że „Rzeczoznawca majątkowy jest zobowiązany do wykonywania czynności, o których mowa w art. 174 ust. 3 i 3a, zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości”; w art. 200 ust. 1 i 2, które nakazują stosować określone zasady w niezakończonych sprawach o stwierdzenie nabycia praw; w art. 206, który wyraża upoważnienie do ustanowienia szczegółowych zasad i trybu stwierdzania dotychczasowego prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości.

zasady, podczas gdy oczywiste jest ustanowienie w nich również norm zwykłych (np. art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. lub art. 1 u.g.n.). Wreszcie, zgodnie z założeniami niniejszej pracy, normy zasadnicze nie są zakodowane w klauzulach generalnych, które nie wyrażają wyraźnie nazwy lub deskrypcji wartości, lecz zawierających nazwę ogólną pozaprawnego zbioru zasad (np. zasady wiedzy technicznej czy etyki zawodowej).

Na tym tle można wyróżnić przypadki, w których pojęcie prawne „zasad” może wskazywać, chociaż nie musi, na normy zasadnicze. Sytuacje takie mają miejsce w przypadku wyrażen: „zasad kształtowania polityki przestrzennej” w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., „zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego” w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., „zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych” w art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., „zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia zawartych” w art. 18 Pr. Bud., „zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości” w art. 98 ust. 3 u.g.n., „zasady bezstronności w wycenie nieruchomości” w art. 175 ust. 1 u.g.n., zasad stosowanych w niezakończonych sprawach o stwierdzenie nabycia praw określonych w art. 200 ust. 1 i 2 u.g.n. Zgodnie z założeniami niniejszej pracy, o tym, w którym z wymienionych wyrażen chodzi dokładnie o normy zasadnicze, przesądzić może dostateczny stopień spełnienia reguł wykładni zasad prawa. Spośród wymienionych przepisów, tylko art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. spełnia regułę, zgodnie z którą zasady prawa odtwarza się z przepisów ogólnych. Rodzi się zatem pytanie, jaką rolę w wykładni zasad prawa mogą odegrać pozostałe przepisy.

Odpowiedź na ostatnie pytanie należy udzielić w zależności od przypadku. Przepisy, które zawierają pojęcie „zasad” w liczbie mnogiej nie są zrębowe w wykładni zasad prawa, ale mogą wyrażać nazwę lub deskrypcję nadrzędnego zbioru, do którego zalicza się pewna zasada i która może mieć wpływ na wykładnię jej zakresu zastosowania. Dla przykładu, stwierdzenie w toku wykładni, że zasada zalicza się do podzbioru zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przesądza o jej zastosowaniu do oceny norm zakodowanych w art. 18 Pr. Bud. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku grupy zasad kształtowania polityki przestrzennej, co rozwinę w pkt III.3.2 poniżej. Zdarzają się również przypadki, w których ustawodawca wskazuje wprost na zastosowanie określonej zasady do oceny pewnych norm, np. zasady bezstronności w wycenie nieruchomości do oceny norm zakodowanych w art. 174 ust. 3 i 3a u.g.n. Tą drogą do fazy porządkującej wykładni zasad prawa można zaliczyć: art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., art. 18 Pr. Bud., art. 175 ust. 1 czy art. 200 ust. 1 i 2 u.g.n.

Tymczasem wątpliwa jest przydatność w wykładni zasad prawa przepisów takich, jak art. 28 ust. 1 u.p.z.p., art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. czy art. 98 ust. 3 u.g.n. Po pierwsze, nie wyrażają one nazw czy deskrypcji wartości (czyli zakresu normowania zasady prawa) ani nie wskazują norm ocenianych ze względu na określone wartości (czyli zakresu zastosowania zasady prawa). Przykładowo, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. wyraża normę sankcjonującą, która nakazuje stwierdzić nieważność planu miejscowego lub ogólnego, jeżeli naruszone są zasady ich sporządzania, więc nie służy do odkodowania „zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego”, lecz innej normy, prawdopodobnie zwykłej normy sankcjonującej. Po drugie, pojęcie „zasad” użyte w powyższych przepisach jest interpretowane szerszej niż same normy zasadnicze. W art. 28 ust. 1 u.p.z.p. przez zasady sporządzania planu ogólnego i planu miejscowego rozumie się wymogi co do merytorycznej zawartości tych planów (treści ustanowionych w nim norm materialnych, jak również spójności części tekstowej i graficznej oraz treści załączników)⁴⁶² oraz ogólne wymogi co do redagowania aktów normatywnych⁴⁶³. Zasady te obejmują zatem normy zasadnicze zakodowane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., jak również kompetencyjne normy zwykłe wyrażone w art. 15, art. 20 ust. 1 u.p.z.p. oraz w r.z.m.p.z.p.⁴⁶⁴. Tymczasem zasady, o których mowa w art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. obejmują różnorodne normy prawa materialnego, które kształtują prawa i obowiązki co do zagospodarowania danego terenu⁴⁶⁵.

III.2.2. UJEDNOLICENIE KATALOGU ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZE- STRZENI PROPONOWANYCH W DOKTRYNIE PRAWNICZEJ

Przepisy wybrane do fazy porządkującej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni należy skonfrontować z katalogiem tych zasad proponowanym dotychczas w doktrynie prawniczej. Najbardziej rozpowszechnione katalogi obejmują zasady, których źródeł upatruje się w u.p.z.p. i które występują w różnych ilościach oraz pod różnymi, chociaż zbliżonymi, nazwami (patrz propozycje W. Sz wajdlera i T. Bąkowskiego⁴⁶⁶, Z. Leońskiego⁴⁶⁷, W. Jakimowicza⁴⁶⁸,

⁴⁶² Zob. K. Buczyński, *Komentarz do art. 28* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa... dz. cyt.*, nb. 1. Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, Legalis. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2024 r., IV SA/Po 713/23, Legalis.

⁴⁶³ Zob. Wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., II OSK 2150/20, Legalis. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2024 r., IV SA/Po 713/23, Legalis.

⁴⁶⁴ „Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń” (Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2106/15, Legalis). Zob. Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14, Legalis. K. Buczyński, *Komentarz do art. 28* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa... dz. cyt.*, nb. 8 – 9. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 303, ⁴⁶⁵ A. Despot-Mładanowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 712.

⁴⁶⁶ W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 27 i n.

⁴⁶⁷ Z. Leoński, *dz. cyt.*, s. 118 i 122.

⁴⁶⁸ W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 18 i 458.

H. Nowickiego⁴⁶⁹, H. Izdebskiego⁴⁷⁰, K. Buczyńskiego⁴⁷¹, M. Zdyba⁴⁷², D. Trzcńskiej⁴⁷³, M. Szewczyka⁴⁷⁴, A. Plucińskiej – Filipowicz i T. Filipowicza⁴⁷⁵). Niektórzy badacze zamiast formułować własne katalogi uznali, że zasady prawa zagospodarowania przestrzeni pokrywają się z wartościami wymienionymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.⁴⁷⁶, ponieważ pojęcia zasady prawa i wartości są wzajemnie przekładalne⁴⁷⁷. Na podstawie powyższych poglądów możliwe jest wstępne ujednolicenie katalogu zasad w ten sam albo podobny sposób nazywanych, do których zaliczają się:

- zasada ładu przestrzennego,
- zasada dobrego sąsiedztwa,
- zasada zrównoważonego rozwoju,
- zasada ochrony wartości wysoko cenionych lub określonych ustawowo,
- zasada prawa lub wolności zagospodarowania terenu,
- zasada ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów,
- zasada władztwa planistycznego gminy;
- zasada ciągłości polityki przestrzennej;
- zasada spójności systemu aktów polityki przestrzennej,
- zasada udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej,
- zasada fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej.

W monografiach ogólnie poświęconych prawu zagospodarowania przestrzeni wspomina się również o zasadach dotyczących prawa budowlanego i prawa wyłączeniowego. W ten sposób w rozważaniach Z. Leońskiego zaktualizowanych przez M. Szewczyka i M. Krusia

⁴⁶⁹ H. Nowicki [w:] W. Szwajdler (red.), *dz. cyt.*

⁴⁷⁰ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.) *dz. cyt.*

⁴⁷¹ J. Dziejic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *dz. cyt.*

⁴⁷² M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017, s. 604.

⁴⁷³ D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 184 i n.

⁴⁷⁴ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 199 – 200.

⁴⁷⁵ T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 22 – 60.

⁴⁷⁶ Zob. M. Woźniak, *O potrzebie...* *dz. cyt.*, s. 344. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 194 i n. M. Stahl [w:] Z. Duniewska (red.), B. Jaworska – Dębska (red.), E. Olejniczak – Szałowska (red.), M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2020, s. 599.

⁴⁷⁷ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 7 – 8. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 154. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.) *dz. cyt.*, s. 49.

poruszona została zasada wolności budowlanej (jako norma prawa budowlanego)⁴⁷⁸, a w mniej rozbudowanych opracowaniach rozszerzano katalog zasad prawa budowlanego o zasadę poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich⁴⁷⁹ i zasadę rozpoczęcia robót na podstawie pozwolenia na budowę⁴⁸⁰. W zakresie prawa wywłaszczeniowego wskazywano w doktrynie zasadę zwrotu nieruchomości wywłaszczonych⁴⁸¹ i zasadę słusznego odszkodowania⁴⁸². Wspomniane zasady wyprowadzane z przepisów Pr. Bud. i u.g.n. były poruszane w pracach przedstawicieli nauki prawa zagospodarowania przestrzeni pojedynczo lub w małych grupach, więc nie tworzyły równie rozbudowanych i porównywalnych katalogów, co zasady wyprowadzane z u.p.z.p. Próba sformułowania podobnego katalogu pozwala w następujący sposób ujedlinić listę zasad prawa budowlanego⁴⁸³:

- zasada wolności budowlanej;
- zasada zrównoważonego rozwoju;
- zasada ochrony środowiska;
- zasada ochrony zabytków;
- zasada ochrony interesów osób trzecich;
- zasada ochrony interesów osób niepełnosprawnych;
- zasada należytego projektowania, budowania, utrzymywania obiektów budowlanych;
- zasada rozpoczęcia robót na podstawie pozwolenia na budowę.

Ujedniczone katalogi zasad prawa potwierdzają możliwość ich grupowania według przedmiotów unormowanych w poszczególnych ustawach prawa zagospodarowania przestrzeni⁴⁸⁴. Biorąc jednak pod uwagę, że analiza wszystkich możliwych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni przekracza granice niniejszego opracowania, zawężę pole badawcze do zbioru zasad odtwarzanych z u.p.z.p., które mogą pełnić rolę ogólnych zgodnie z założeniami przyjętymi w dalszej części pracy. Analiza powinna zarysować sposoby wydzielenia oraz uporządkowania zasad odtwarzanych z u.p.z.p. poprzez weryfikację, czy:

⁴⁷⁸ Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 436.

⁴⁷⁹ Zob. A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 5* [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex/el., nb. 7.

⁴⁸⁰ Zob. M. Kruś, 4.4. Rozbiórka obiektów budowlanych [w:] M. Kruś, *Podstawowe... dz. cyt.*

⁴⁸¹ Zob. S. Pawłowski, *dz. cyt.*, s. 388 – 389.

⁴⁸² Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 700.

⁴⁸³ Zob. S. Zwolak, *Zasady prawa budowlanego*, Studia Prawnicze KUL 2016, nr 3 (67), s. 187. H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 54 – 71. J. Człowiekowska, *Zasady prawa budowlanego* [w:] W. Jakimowicz (red.), M. Krawczyk (red.), I. Niżnik-Dobosz (red), *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 154 - 168.

⁴⁸⁴ Świadczą o tym m.in. analizy M. Kruscia, który w swoim dorobku konsekwentnie odtwarzał zasady wyłącznie dziedziny prawa budowlanego, z pominięciem przepisów i zakresu spraw związanych z u.p.z.p. (zob. M. Kruś, *Podstawowe... dz. cyt.*, M. Kruś, *Zasady... dz. cyt.*).

- odtwarza się je z przepisów zweryfikowanych jako nadające się do odtwarzania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni;
- uprawdopodobniają zasadniczość wartości poprzez oznaczenie abstrakcyjnymi nazwami zjawisk niematerialnych;
- spełniają kryterium kodyfikacji zasad kształtowania polityki przestrzennej w ten sposób, że przepisy podstawowe do ich odtwarzania zawarte są w u.p.z.p.;
- spełniają kryterium przedmiotowe zasad kształtowania polityki przestrzennej w ten sposób, że wyrażone w nich wartości spełniają relatywizacje względem całości przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni;
- spełniają kryterium aksjologiczne zasad kształtowania polityki przestrzennej w ten sposób, że wyrażone w nich wartości są używane jako kryteria oceniania zdecydowanej większości norm tej dziedziny prawa;
- spełniają kryterium działu prawa administracyjnego w taki sposób, że wyrażone w nich wartości spełniają relatywizacje względem przedmiotu prawa materialnego, ustrojowego albo procesowego.

III.3. KRYTERIA WYODRĘBNIENIA ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI A WARTOŚCI

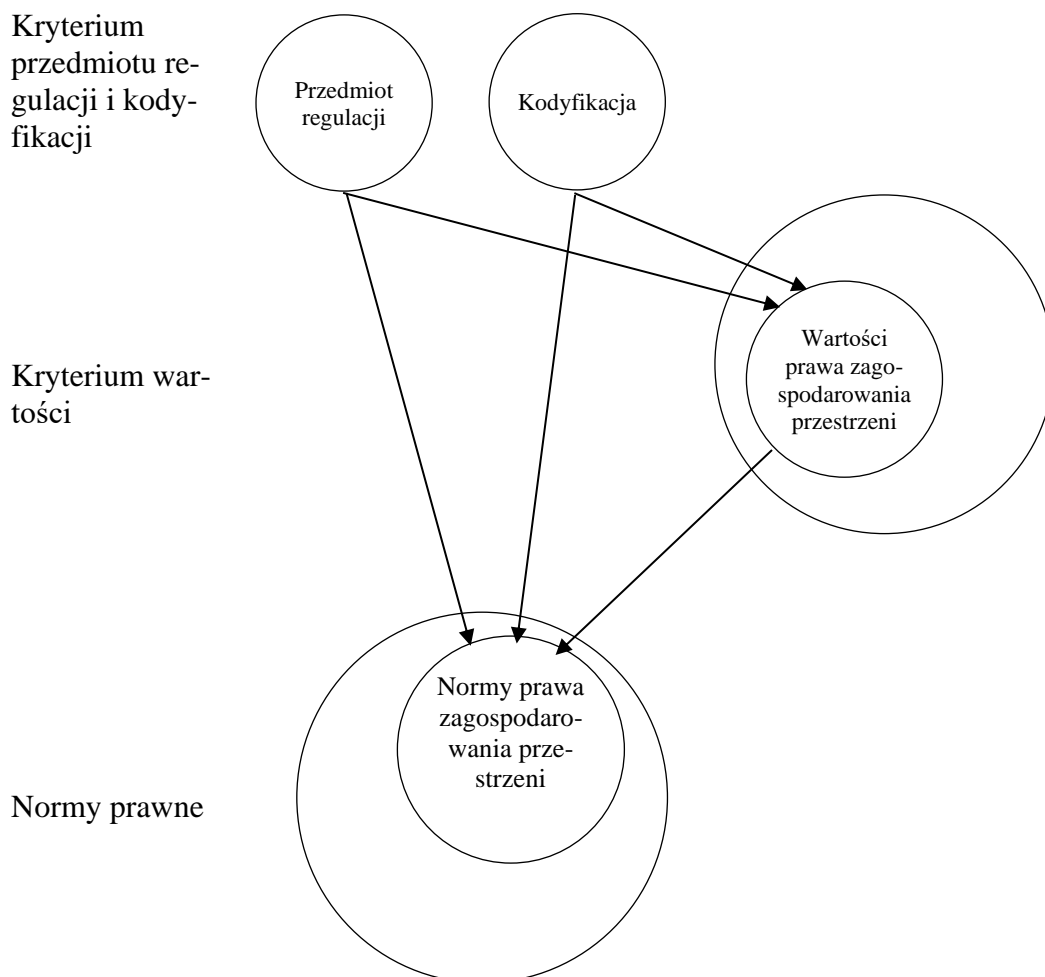
III.3.1. DOPRECYZOWANIE WARTOŚCI JAKO KRYTERIUM WYODRĘBNIENIA PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

3.1.1. KRYTERIUM WARTOŚCI W STOSUNKU DO KRYTERIÓW PRZEDMIOTU I KODYFIKACJI

W nauce prawa nie określono, jakie wartości stanowią kryteria wydzielenia prawa zagospodarowania przestrzeni, chociaż zgodnie z założeniami poczynionymi w pkt I.2.2.1 powyżej, stanowią jedno z kryteriów wydzielenia dziedziny prawa. Pierwsza nasuwa się myśl, że chodzi o wartości wyrażone w zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni. Ta myśl prowadzi jednak do błędnego koła, w którym wartości służą wyróżnieniu norm dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni, w tym norm zasadniczych, a jednocześnie wyodrębnione w ten sposób normy zasadnicze mają wskazywać wartości tej dziedziny prawa.

Należy zatem znaleźć kryterium wyboru wartości prawa zagospodarowania przestrzeni, którymi mogą być: przedmiot regulacji i kodyfikacja. Mogą one stanowić samodzielne podstawy wydzielenia dziedziny prawa i jednocześnie służyć do wyboru wartości, które są dodatkowym

kryterium wyodrębnienia. W rezultacie wartości można pojmować jako niesamodzielne kryterium delimitacji dziedziny prawa, uzależnione od przedmiotu regulacji lub kodyfikacji, nazwane kryterium aksjologicznym. Relacje kryteriów przedmiotowego, kodyfikacyjnego i aksjologicznego przedstawia poniższy schemat:



Rycina nr 2. Relacje kryteriów przedmiotowego, kodyfikacyjnego i aksjologicznego wydzielenia dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni – opracowanie własne.

3.1.2. OKREŚLENIE WARTOŚCI PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI POPRZEZ PRZEDMIOT REGULACJI

Na podstawie analiz ogólnoteoretycznych należy przyjąć, że wartości kwalifikuje się do dziedziny prawa ze względu na związek z przedmiotem regulacji. M. Kordela ujęła ten związek jako merytoryczną zawartość wartości, a L. Leszczyński jako połączenie z pewną sferą rzeczywistości. Biorąc pod uwagę, że wartość na gruncie niniejszej pracy jest ujęta jako element wypowiedzi, przez merytoryczną zawartość należy rozumieć znaczenie wartości, w którym

znajduje wyraz pewna rzeczywistość. Kwalifikacja wartości zależy zatem od ustalenia, czy i jak jej znaczenie dotyczy zmian w przestrzeni na potrzeby cywilizacyjne człowieka. Nauka prawa poprzestaje w tych ustaleniach na intuicji, która w pewnych przypadkach jest oczywista, np. wartość życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin, o której mowa w art. 3 ust. 2 u.p.s., bez wątplenia nie jest związana z zagospodarowaniem przestrzeni w przeciwieństwie do wartości ładu przestrzennego. Niemniej za prawniczymi intuicjami kryje się określony sposób, w jaki wartości odnoszą się do przedmiotu regulacji.

Wartości prawne odpowiadają przedmiotowi regulacji poprzez relatywizacje. Jak ustaliłem w pkt I.2.2.3. powyżej, uzasadnienie aksjologiczne zbioru norm prawych polega na tym, że przedmiot tego zbioru jest oceniany jako fundamentalne i doniosłe zjawisko społeczne. Zgodnie z założeniami niniejszej pracy, zjawiska o takiej wadze są szczególnie aprobowane jako wartości. Możliwe jest zatem potraktowanie przedmiotu regulacji jako nadrzędnej wartości prawnej i relatywizowanie względem niej innych wartości prawnych. Wówczas kwalifikacja norm zasadniczych do przedmiotu regulacji polegałaby na weryfikacji, czy wartość spełnia relatywizację względem przedmiotu dziedziny prawa, tj. posiada definicyjne cechy tego przedmiotu, zawiera się w jego znaczeniu lub stanowi jego warunek. Kłopot pojawia się z określeniem, jak daleko powinna sięgać wówczas relatywizacja instrumentalna. Należy poprzestać na bliższych związkach instrumentalnych tak, aby nie zaliczać do wartości prawa zagospodarowania przestrzeni tak daleko powiązanych zjawisk, jak np. decentralizacja administracji publicznej czy oszczędność środków publicznych, które w jakiś sposób też mogą służyć zagospodarowaniu przestrzeni.

3.1.3. OKREŚLENIE WARTOŚCI PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI POPRZEZ KODYFIKACJĘ

Pojawia się pytanie, jaką rolę w kwalifikacji wartości do dziedziny prawa odgrywa kodyfikacja? Wartość prawna jako część zakresu normowania zasady prawa jest odtwarzana ze zrębowego przepisu prawnego⁴⁸⁵, zamieszczonego w określonym akcie normatywnym. Jeżeli ten akt dałoby się jednoznacznie przypisać do prawa zagospodarowania przestrzeni, to samo zakodowanie w nim wartości pozwalałoby zakwalifikować ją do tej dziedziny prawa. Trudno jednak w obecnym stadium rozwoju nauki prawa przesądzić o kwalifikacji danej ustawy do prawa zagospodarowania przestrzeni. Chociaż zgodnie z Zasadami Techniki Prawodawczej

⁴⁸⁵ Który to przepis według terminologii M. Zielińskiego zawiera element nakazu i określenie nakazanego zachowania (zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 111).

kodyfikację stanowi ustawa o nazwie „Kodeks”, „Prawo” lub inna ustawa podstawowa, to nie jest pewne, jakie ustawy kwalifikują się w ten sposób w przypadku omawianej dziedziny prawa, tylko Pr. Bud., czy również u.p.z.p. i u.g.n. Tym większe wątpliwości rodzą się w przypadku ustaw nieuznawanych za podstawowe, takich jak: u.o.m., u.o.z., u.o.g.r.l., które nie regulują wyłącznie zagospodarowania nieruchomości, lecz również sprawy ochrony środowiska, nauki, zabytkowych ruchomości. Tym samym, zakodowanie wartości w przepisach jakiegokolwiek ustawy nie stanowi obecnie kryterium kwalifikacji do dziedziny prawa.

Kodyfikacja wartości może jedynie stanowić pomocniczy argument za jej kwalifikacją do jednej z dziedzin prawa. Niektóre wartości są wyrażone jako elementy zakresu normowania w kilku ustawach podstawowych różnych dziedzin prawa (np. zrównoważony rozwój w art. 5 Konstytucji RP, art. 1 POŚ, art. 1 Pr. Wod. oraz w art. 1 ust. 1 i ust. 2 pkt 1a u.p.z.p.). W takiej sytuacji możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze prowadzi do kwalifikacji wartości według tej ustawy podstawowej, która pozwala określić znaczenie wartości, zwłaszcza poprzez definicję legalną. Rozwiązanie to prowadzi do rozumienia „zakodowania wartości” jako jej wyrażenia w przepisie zrębowym i w innych przepisach podstawowych, które pozwalają określić w istocie jej znaczenie. Wyjątkowo wartości wyrażone w Konstytucji RP, chociaż mogą być w istotnym stopniu uszczegółowione w innej ustawie, nie zmieniają ogólnosystemowego statusu. Drugie uzupełniające rozwiązanie nakazuje kwalifikację wartości według ustawy podstawowej, której przepisy prawne eksponują wartość tak, że pozwalają spełnić więcej reguł wykładni zasad prawa (np. gdy wartość ładu przestrzennego jest wyrażona na pierwszorzędnym miejscu w przepisach ogólnych u.p.z.p., a nie w dalszych przepisach szczegółowych u.s.g.).

3.1.4. WARTOŚĆ JAKO KRYTERIUM WYDZIELENIA PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Dogmatyce prawniczej pozostawiono odpowiedź na pytanie, jakie wartości i w jaki sposób służą do wyróżnienia norm prawa zagospodarowania przestrzeni, w tym norm zasadniczych. Biorąc pod uwagę, że chodzi o kryterium wyróżnienia wszystkich norm dziedziny, to każda norma dziedziny prawa powinna się tym kryterium odznaczać. Pojawia się pytanie, czy odznaczanie się polega na tym, że każda norma wiąże się z poszczególnymi wartościami, czy też na tym, że każda norma wiąże się z jakąkolwiek taką wartością? W pierwszym przypadku kryteriami aksjologicznymi wyróżnienia dziedziny prawa byłyby tylko te wartości, względem których relatywizację spełniają wszystkie normy regulujące zagospodarowanie przestrzeni. W drugim przypadku kryterium aksjologicznym mogłaby być jakakolwiek wartość prawa

zagospodarowania przestrzeni, ze względu na którą ocenia się pewną część norm regulujących zagospodarowanie przestrzeni (np. wartość poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, lasów i gruntów leśnych lub wartość koordynacji sposobów wykorzystania morza).

Wartości służące delimitacji dziedziny prawa, powinny być pojmowane na pierwszy z powyższych sposobów, ponieważ kryteria tej delimitacji oznaczają cechy wspólne wszystkim jej normom (z ewentualnym zastrzeżeniem wyjątków). Na obecnym etapie badań, wartości wspólne wszystkim normom omawianej dziedziny prawa można wskazać na dwa sposoby. Pierwszy polega na sprawdzeniu, czy znaczenie wartości spełnia relatywizację względem całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni. Drugi opiera się na indukcji, tj. dostatecznej ilości spostrzeżeń, że dana wartość służy jako kryterium oceniania przeważającej części norm, które spełniają przedmiotowe kryterium delimitacji.

III.3.2. DOPRECYZOWANIE PRZEDMIOTU REGULACJI JAKO KRYTERIUM WYODRĘBNIENIA PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Wydzielenie zasad prawa zagospodarowania przestrzeni za pomocą wartości prawnych jest uzależnione od ustalenia przedmiotu regulacji jako jednego z kryteriów wydzielenia dziedziny prawa. Jak ustaliłem w pkt I.2.2.3., przedmiot ten można określić jako przekształcenie na potrzeby cywilizacyjne przestrzeni w sferze uprawnień właścicielskich do nieruchomości oraz w sferze faktycznej na, nad i pod powierzchnią ziemską. Przytoczone określenie nie znajduje wyrażenia oparcia w żadnym przepisie prawnym. Na podstawie wstępnych przepisów ustaw uznawanych za podstawowe dla prawa zagospodarowania przestrzeni: u.p.z.p., Pr. Bud. i u.g.n., można potwierdzić powyższy przedmiot dziedziny prawa, doprecyzowując, że przekształcanie przestrzeni następuje poprzez trzy rodzaje czynności: przygotowawcze (scalanie, podziały i wywłaszczanie nieruchomości), planistyczne (przeznaczanie nieruchomości na określone cele) i wykonawcze (realizację i utrzymanie obiektów budowlanych).

Art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wskazuje jednak przedmiot regulacji szerzej i bardziej ogólnie jako „zasady kształtowania polityki przestrzennej” niż przepisy u.g.n. lub Pr. Bud., które wymieniają sprecyzowane unormowane zachowania. Warto zastanowić się nad tym, czy i jak wyrażenie „kształtowanie polityki przestrzennej” wyznacza przedmiot prawa zagospodarowania przestrzeni. Polityka przestrzenna jest w doktrynie prawniczej dwojako rozumiana. Z jednej strony pojmuje się ją zawężająco jako koncepcję działania administracji uregulowaną w aktach prawa wewnętrznego, które są przewidziane w u.p.z.p. i wskazują możliwe kierunki prawodawstwa i

stosowania prawa⁴⁸⁶. Z drugiej strony, jej znaczenie rozszerza się na całokształt norm prawa zagospodarowania przestrzeni⁴⁸⁷, które regulują przekształcanie przestrzeni na potrzeby społeczne zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz administracji⁴⁸⁸. Drugi pogląd znajduje oparcie w analizie M. Stahl, która szeroko scharakteryzowała akty polityki jako: podejmowane w różnych formach, perspektywne, koordynujące realizację bieżących potrzeb i powszechnie obowiązujące, jeżeli ustawa tak stanowi⁴⁸⁹.

W obecnym stanie prawnym pojęcie „polityki przestrzennej” należy interpretować z uwzględnieniem nowelizacji u.p.z.p. z dnia 15 lipca 2020 r.⁴⁹⁰. W jej wyniku polityka przestrzenna została połączona z polityką rozwoju, która oznacza „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej (...)”. Tak rozumiana polityka rozwoju została powiązana z polityką przestrzenną systemem aktów prawnych, w którym strategiom rozwoju kolejnych szczebli podziału terytorialnego⁴⁹¹ ustawodawca podporządkował akty uregulowane w u.p.z.p. zarówno o charakterze wewnętrznym jak i powszechnie obowiązującym⁴⁹². W ten sposób plan ogólny gminy i plany miejscowe muszą uwzględniać strategię rozwoju gminy spójną ze strategią rozwoju województwa, która musi być spójna ze

⁴⁸⁶ Zob. K. Ziemiński, *Podstawy problematyki* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 16. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 107. W tym kierunku często podążają poglądy orzecznictwa, o czym świadczy rozumowanie, zgodnie z którym „Studium - jako akt polityki przestrzennej gminy - nie jest aktem miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy) i nie tworzy żadnych uprawnień ani ograniczeń dla właścicieli nieruchomości.” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r. II OSK 1496/11, Legalis. Zob. Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2012 r. II OSK 793/11, Legalis). Z zacytowanego fragmentu wynika, że akty polityki przestrzennej kwalifikuje się jedynie jako akty prawa wewnętrznego.

⁴⁸⁷ Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1* [w:] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, nb. 2.

⁴⁸⁸ Zob. M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 16 – 18.

⁴⁸⁹ Zob. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 364 – 371.

⁴⁹⁰ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U.2020.1378 ze zm.).

⁴⁹¹ Tj.: średniookresowa strategia rozwoju kraju, województwa, gminy, rozwoju ponadlokalnego lub rozwoju związku metropolitalnego.

⁴⁹² Jak na to wskazuje również uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 64, s. 7 i 29. Ustawodawca włączył politykę przestrzenną w zakres polityki rozwoju poprzez nakaz spójności pomiędzy aktami polityki rozwoju i polityki przestrzennej. Z jednej strony nowelizacja u.p.r. z dnia 15 lipca 2020 r. przewiduje obowiązek utrzymania spójności między strategiami rozwoju kraju, województwa i gminy. Z drugiej strony na podstawie art. 39 ust. 3 i 4 u.p.z.p., samorządowi województw nakazane jest uwzględniać w planie zagospodarowania województwa ustalenia strategii rozwoju województwa oraz średniookresowej strategii rozwoju kraju, a na podstawie art. 15 ust. 1 u.p.z.p. gminom nakazane jest uwzględniać strategię rozwoju gminy lub ponadlokalnego w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, od 1 stycznia 2026 r. gminne strategie rozwoju będą aktem obowiązkowym i uwzględnianym obligatoryjnie w planie ogólnym gminy. W ten sposób ustalenia polityki rozwoju są włączane w politykę przestrzenną gminy.

średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego. Za pośrednictwem u.p.z.p. polityka rozwoju wiąże się też z przedmiotem regulacji dwóch pozostałych ustaw podstawowych prawa zagospodarowania przestrzeni: u.g.n.⁴⁹³ i Pr. Bud.⁴⁹⁴.

Obok coraz ściślejszych powiązań treściowych aktów prawa wewnętrznego i powszechnie obowiązującego z polityką rozwoju, prawodawca zakłada kształtowanie polityki przestrzennej poprzez wszelkie formy działania władzy publicznej. W art. 3 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt 22 u.p.z.p. został sformułowany otwarty katalog aktów polityki przestrzennej, który wyraźnie obejmuje zarówno akty prawa wewnętrznego jak i powszechnie obowiązującego⁴⁹⁵. Art. 3 ust 1 u.p.z.p. nie pozwala też twierdzić, że akty polityki przestrzennej zamykają się w granicach aktów planowania przestrzennego zdefiniowanych w art. 2 pkt 22 u.p.z.p. Wręcz przeciwnie, sugeruje, że do polityki przestrzennej zaliczają się również akty planowania zagospodarowania obszarów morskich oraz terenów zamkniętych, tyle tylko, że nie stanowią one zadań własnych gminy. Co więcej, wobec szerokiej definicji polityki rozwoju, w której zawiera się polityka przestrzenna, i otwartego katalogu w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., nie można z polityki przestrzennej wykluczać innych form działania administracji publicznej: cywilnoprawnych i faktycznych.

Rozumienie polityki przestrzennej poprzez szeroką definicję „polityki rozwoju” oraz otwarty katalog w art. 3 ust. 1 u.p.z.p. pozwalają moim zdaniem zaliczyć do polityki przestrzennej akty administracyjne, takie jak decyzja o wywłaszczeniu, decyzja o warunkach zabudowy i

⁴⁹³ Powiązania polityki przestrzennej z u.g.n. są widoczne w tym, że polityka rozwoju wpływa na przygotowanie inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 10e ust. 3 u.s.g. strategia rozwoju gminy ustala kierunki rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej oraz ich ramy finansowe, co stanowi przesłankę ustalania opłat adiacenckich za budowę urządzeń infrastruktury technicznej, wywłaszczeń i ustalania odszkodowań z tego tytułu. Co więcej, zgodnie z art. 20 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała się wraz z rozstrzygnięciem o sposobie realizacji i zasadach finansowania inwestycji celu publicznego, które należą do zadań własnych gminy. W konsekwencji, jak stwierdził M. Szewczyk (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 208 – 209), plany miejscowe są aktami zarówno planowania przestrzennego, jak i programowania gospodarczego oraz finansowego, skutkiem czego przygotowanie zagospodarowania przestrzeni na cele publiczne unormowane w u.g.n. jest częścią polityki przestrzennej.

⁴⁹⁴ Po pierwsze, część przedmiotu u.p.z.p., która dotyczy ustalania zasad zabudowy, krzyżuje się z przedmiotem Pr. Bud. Akty polityki przestrzennej, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, bezpośrednio determinują część parametrów zabudowy, weryfikowane i zatwierdzone poprzez zgłoszenie robót i pozwolenie na budowę. Po drugie, zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. katalog robót budowlanych reglamentowanych poprzez nakazy i zakazy ustanowione w Pr. Bud. determinuje kompetencję gminy do planowania przestrzeni poprzez decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W rezultacie prawodawca w pewien sposób kształtuje politykę przestrzenną poprzez katalogi uregulowane w art. 29 Pr. Bud. Po trzecie, akty polityki przestrzennej mają w u.p.r. na tyle ogólny i pojemny zakres, że mogą wprost odnosić się do realizacji zagospodarowania przestrzeni zgodnie z przepisami techniczno – budowlanymi. W KPM 2030 prawodawca ustalił np., że „konieczne jest przeanalizowanie przepisów prawa budowlanego pod kątem uproszczenia formalności związanych z przebudową pasa drogowego celem uspokojenia ruchu” (zob. KPM 2030, s. 85).

⁴⁹⁵ O czym świadczy zwrot „w tym” w wyrażeniu zawartym w art. 3 ust. 1 u.p.z.p.: „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...)”

zagospodarowania terenu czy decyzja o pozwoleniu na budowę. W szerokim rozumieniu stanowią one akty planowania koordynujące i warunkujące bieżącą realizację celów i potrzeb wyrażonych w prawie powszechnie obowiązującym⁴⁹⁶. Kwestionuję tym samym stanowisko zajmowane w orzecznictwie, zgodnie z którym „rezygnacja z uchwalenia na danym terenie planu powoduje, że gmina nie może już na tym terenie realizować polityki przestrzennej korzystając z innych instrumentów prawnych”⁴⁹⁷. Stanowisko to jest wynikiem błędnego utożsamiania polityki przestrzennej z lokalnym porządkiem przestrzennym, oprócz którego gmina i inne organy administracyjne mają kompetencje do kształtowania polityki przestrzennej poprzez decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jednakże w granicach państwowego porządku przestrzennego. W konsekwencji, politykę przestrzenną można dookreślić jako politykę rozwoju polegającą na przekształcaniu przestrzeni w sferze prawnej i faktycznej na potrzeby społeczne poprzez akty normatywne i administracyjne.

Rodzi się natomiast pytanie, czy polityka przestrzenna jest ograniczona podmiotowo? Za jej ograniczeniem do organów władzy publicznej przemawia art. 3 u.p.r. oraz art. 3 u.p.z.p. W ich świetle zakres polityki przestrzennej obejmuje sprawy prowadzone przez państwo z wyłączeniem realizacji norm przez podmioty administrowane i korzystania z przyznanych im uprawnień i wolności⁴⁹⁸. Przeciwno zawężaniu polityki przestrzennej do organów władzy publicznej mogłaby przemawiać współpraca partnerów społecznych w kształtowaniu polityki rozwoju, o której mowa zarówno w u.p.r. jak i w u.p.z.p. Jak wskazał J. Jaśkiewicz, idea partnerstwa zakłada współpracę organów realizujących politykę rozwoju z podmiotami, których działania mogą przyczynić się do osiągnięcia założonych celów. W rezultacie stanowienie zasad kształtowania polityki przestrzennej, które nie wiążą tych podmiotów, wydaje się nieracjonalne praktycznie. Niemniej, chociaż ten kierunek wydaje się interesujący dla metod działania administracji i koncepcji współadministrowania, to wydaje się obecnie za słaby, aby przyjąć, że podmioty administrowane można pojmować jako kształtujące politykę przestrzenną.

Chociaż polityka przestrzenna nie wyczerpuje przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni (bo nie obejmuje realizacji norm tej dziedziny prawa przez podmioty administrowane), to jest jego najpojemniejszą częścią wydzieloną ze względu na kryterium podmiotowe. Obejmuje wszystkie sprawy zagospodarowania przestrzeni, które leżą w zakresie działania państwa i

⁴⁹⁶ W ten sposób w kontekście decyzji o warunkach zabudowy wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 12 października 2021 r., II OSK 2157/18, Legalis.

⁴⁹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Po 844/22, Legalis.

⁴⁹⁸ Co nie wyklucza związków między takim a nie innym ukształtowaniem polityki przestrzennej a określoną realizacją norm przez ich adresatów czy korzystaniem z uprawnień i wolności.

podlegają wszelkim formom jego działania, publicznoprawnym, cywilnoprawnym oraz faktycznym (materialnotechnicznym i organizatorskim). Polityka przestrzenna została zatem wskazana przez ustawodawcę jako kryterium wydzielenia zasad prawa o najszerszym zakresie regulacji, dotyczących wszystkich spraw zagospodarowania przestrzeni, nie tylko spraw przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, lecz także spraw projektowania i wykonywania ich zabudowy, podziałów geodezyjnych itp. Tym samym, w świetle art. 1 ust. 1 pkt 1 - 2 u.p.z.p. zasady prawa można podzielić na zasady polityki przestrzennej wspólne całej dziedzinie prawa zagospodarowania przestrzeni oraz zasady szczegółowe części przedmiotu dziedziny prawa, którą stanowi np. prawo planowania zagospodarowania przestrzeni czy prawo budowlane.

III.3.3. WNIOSKI O KRYTERIACH WYODRĘBNIEŃ ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni są wyodrębniane tak, jak inne normy dziedziny prawa, za pomocą kryteriów: przedmiotowego, kodyfikacyjnego i aksjologicznego (wartości prawnych). Porównanie przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni sformułowanego w szczególowej nauce prawa z początkowymi przepisami ustaw, które regulują sprawy przekształcania przestrzeni doprowadziła do wniosku, że przedmiot prawa zagospodarowania przestrzeni jest konstrukcją nauki prawa, która łączy przedmioty trzech ustaw: u.p.z.p., Pr. Bud. i u.g.n. Ustawy te można zatem potraktować jako podstawowe, równoważne kodyfikacji dziedziny prawa. Potwierdzają one, że przedmiotem omawianej dziedziny prawa jest przekształcanie przestrzeni (w stanie naturalnym i każdym kolejnym przekształconym przez człowieka) na potrzeby cywilizacyjne człowieka. Przekształcenie dokonywane jest w sferze prawnej (uprawnień właścicielskich do nieruchomości) oraz faktycznej (przestrzeni na, nad i pod powierzchnią ziemską) poprzez trzy rodzaje czynności: przygotowawcze (scalanie, podziały i wywłaszczenie nieruchomości), planistyczne (przeznaczanie nieruchomości na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy) i wykonawcze (projektowanie, realizację i utrzymanie obiektów budowlanych).

Najszerzej wyrażonym i uregulowanym w ustawie podstawowej przedmiotem prawa zagospodarowania przestrzeni jest „polityka przestrzenna”. Zacytowane wyrażenie użyte w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wskazuje na intencję ustanowienia norm zasadniczych wspólnych całej dziedzinie prawa. Zgodnie z przeprowadzoną wykładnią, pojęcie „polityki przestrzennej” można rozumieć jako politykę rozwoju polegającą na przekształcaniu przestrzeni w sferze prawnej i faktycznej

na potrzeby społeczne. Politykę tę kształtują organy władzy publicznej poprzez wszelkie akty prawne (normatywne, administracyjne cywilnoprawne) oraz czynności faktyczne w sprawach planowania, przygotowania i realizacji zagospodarowania przestrzeni. Tym samym zasady kształtowania polityki przestrzennej ustanowione w u.p.z.p. odnoszą się do całego tak określonego przedmiotu.

Sugestia ze strony prawodawcy, że w u.p.z.p. ustanowione są zasady wspólne całej dziedzinie prawa, prowadzi do wniosku, że wyrażone w nich wartości stanowią kryterium oceniania wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni. Z tego względu wartości te stanowią kryteria aksjologiczne wydzielenia dziedziny prawa, do której zaliczają się normy spełniające relatywizację względem powyższych wartości. Niemniej, aby określić katalog kryteriów aksjologicznych konieczna jest weryfikacja, czy wartości spełniają relatywizację względem całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, oraz czy w praktyce prawniczej są używane jako kryteria oceniania większości norm, których przedmiotem regulacji jest zagospodarowanie przestrzeni. Takie wartości można kwalifikować jako ogólne, a wyrażające je normy nazywać zamiennie ogólnymi lub zasadami kształtowania polityki przestrzennej⁴⁹⁹.

Ze względu na rozbieżność prawa zagospodarowania przestrzeni na trzy ustawy podstawowe i liczne ustawy szczegółowe trudno uznać kodyfikację za kryterium wydzielenia tej dziedziny prawa. Niemniej, zakodowanie wartości w jednej z ustaw podstawowych można wykorzystać jako pomocnicze kryterium rozstrzygające wątpliwości co do kwalifikacji normy zasadniczej. Przez zakodowanie mam na myśli wyrażenie w przepisie zrębowym nakazu i nazwy wartości oraz wyrażenie w innych przepisach podstawowych, które pozwalają ustalić znaczenie wartości (w szczególności poprzez definicje legalną) tak, aby zrealizować możliwie najwięcej reguł wykładni zasad prawa. W razie wątpliwości, do jakiej dziedziny prawa zakwalifikować wartość, a w konsekwencji wyrażającą ją zasadę, przesądzające może być to, w której ustawie podstawowej danej dziedziny wartość została zakodowana. Przykładowo, wartość ładu przestrzennego została w powyższym sensie zakodowana w u.p.z.p., a nie w u.s.g., którą można uznać za jedną z ustaw podstawowych dziedziny ustrojowego prawa samorządowego.

W świetle powyższego zasady prawa można podzielić na:

- zasady kształtowania polityki przestrzennej, które wskazują wartości ogólne jako kryteria oceniania wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni:

⁴⁹⁹ Jest to założenie regulujące, ponieważ termin „zasad ogólnych” jest obciążony wieloznacznością i zróżnicowanym użyciem w doktrynie prawniczej.

- zasady szczegółowe, które wyrażają wartości aprobowane ze względu na zgodność z wartościami ogólnymi prawa zagospodarowania przestrzeni;
- zasady, których nie można zaliczyć do prawa zagospodarowania przestrzeni (co nie wyklucza zaliczenia ich do zasad innych dziedzin prawa czy konstytucyjnych i ogólnosystemowych), ponieważ wyrażają wartości, które:
 - nie spełniają kryterium przedmiotowego lub aksjologicznego,
 - spełniają kryteria przedmiotowe lub aksjologiczne co najmniej dwóch dziedzin prawa, lecz są zakodowane w ustawie podstawowej innej dziedziny prawa niż prawo zagospodarowania przestrzeni.

III.4. KRYTERIA PODZIAŁÓW ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI A WARTOŚCI

III.4.1. PODZIAŁ ZASAD PRAWA WEDŁUG CZĘŚCI PRZEDMIOTU PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni mogą odpowiadać całościowo przedmiotowi dziedziny prawa albo jego fragmentom. W pierwszej sytuacji wartość wyrażona w zasadzie prawa spełnia relatywizację względem całego przedmiotu dziedziny prawa, a w drugim przypadku spełnia relatywizację względem jego wydzielonej części. Tylko część wartości, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., spełnia relatywizację względem całości przedmiotu regulacji. Pozostałe spełniają relatywizację względem fragmentów przedmiotu omawianej dziedziny prawa. Fragmentacja może polegać na tym, że znaczenie wartości odwołuje się do wybranego rodzaju przestrzeni (np. ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków, gospodarowanie wodami, kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej), do wybranej funkcji przestrzeni (np. potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, zapewnienie wody do celów zaopatrzenia ludności) albo do danego etapu zagospodarowania przestrzeni (wartość fachowości i odpowiedzialności w przygotowywaniu aktów planowania przestrzennego).

Stwierdzenie, które wartości spełniają relatywizację względem całości przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, jest możliwe na dwa sposoby. Pierwszy, decydujący, polega na sprawdzeniu, czy wartość ze względu na swoje znaczenie spełnia relatywizację względem całościowego przedmiotu regulacji, czyli czy ma cechy podobne do całości tego przedmiotu, czy jej znaczenie jest tożsame z całym przedmiotem, czy służy mu w tym zakresie lub stanowi jego warunek wystarczający lub konieczny. Drugi sposób jest pomocniczy i wymaga sprawdzenia kodyfikacji wartości, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zasady ustanowione w tej

ustawie mogą odnosić się do kształtowania polityki przestrzennej, czyli mogą odnosić się do całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni w zakresie działalności organów władzy publicznej.

W rezultacie zasady prawa można podzielić na:

- zasady ogólne prawa zagospodarowania przestrzeni wyrażające wartości spełniające relatywizację względem całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni (obejmującego możliwie wszystkie rodzaje przestrzeni, jej funkcje i etapy zagospodarowania);
- zasady szczegółowe prawa zagospodarowania przestrzeni wyrażające wartości spełniające relatywizację względem fragmentu przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, które to fragmenty wyznaczają podzbiory, takie jak: prawo budowlane, prawo wywłaszczeniowe, prawo zagospodarowania wód, prawo zagospodarowania nieruchomości rolnych i leśnych, prawo zagospodarowania obszarów zdegradowanych.

III.4.2. PODZIAŁ ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI WEDŁUG ŹRÓDŁA NORMODAWCZEGO

Zasady prawa można kwalifikować względem aktu normatywnego, w którym znajdują się przepisy podstawowe do ich odtwarzania, na dwa sposoby:

- względem zakodowania w u.p.z.p., która reguluje w szczególności zasady kształtowania polityki przestrzennej;
- względem jakiegokolwiek źródła normodawczego, którego przedmiotem regulacji są sprawy zagospodarowania przestrzeni.

Zgodnie z rozważaniami prowadzonymi w pkt III.3.1.3 powyżej, pierwszy sposób może być pomocniczy dla wyróżnienia zasad ogólnych prawa zagospodarowania przestrzeni. W myśl art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. przedmiotem tej ustawy są objęte zasady kształtowania polityki przestrzennej, które odnoszą się do całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni w zakresie działania organów władzy publicznej. W rezultacie wartość odtworzona z przepisów podstawowych zawartych w u.p.z.p. może być rozpatrywana jako ogólna, ponieważ ta ustawa jest przeznaczona do wyrażania takich wartości. Niemniej zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., w ustawie tej mogą być także zakodowane wartości odnoszące się do fragmentu przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, którym jest przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy. W konsekwencji, niezależnie od zakodowania w u.p.z.p., potwierdzenie kwalifikacji wartości jako ogólnej wymaga sprawdzenia, czy jej

znaczenie spełnia relatywizację względem całego przedmiotu dziedziny prawa, oraz czy wartość jest w praktyce używana jako kryterium oceniania przeważającej części norm prawa zagospodarowania przestrzeni.

Tymczasem drugi sposób pozwala stwierdzić, że zasada zakodowana w innej niż u.p.z.p. ustawie, której przedmiotem regulacji są wybrane sprawy zagospodarowania przestrzeni, jest szczegółowa. Niemniej, jak wskazałem w pkt III.3.1.3 powyżej, zakodowanie wartości w ustawie szczegółowej nie pozwala przesądzić jej przynależności do prawa zagospodarowania przestrzeni. Konieczne jest w tym celu odwołanie się do kryterium przedmiotowego. Kryterium normodawcze wskazuje jedynie, któremu fragmentowi przedmiotu regulacji może odpowiadać zasada prawa i w której ustawie można znaleźć przepisy potrzebne do jej odtworzenia. Przykładowo, odtworzenie wartości z przepisów Pr. Wod. pozwala kwalifikować wyrażającą ją zasadę jako normę prawa zagospodarowania wód, jednocześnie przesądzenie tej kwalifikacji pozwala zawęzić jej możliwe źródła do Pr. Wod. lub u.z.z.w. Analogiczna sytuacja powinna mieć miejsce w przypadku innych zasad szczegółowych, np. prawa zagospodarowania terenów rolnych, prawa zagospodarowania obszarów zdegradowanych itp.

III.4.3. PODZIAŁ ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI WEDŁUG DZIAŁÓW PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

W rozważaniach nad wydzieleniem zasad prawa zagospodarowania przestrzeni pojawił się wątek ich podziału według tzw. triady administracyjnego prawa ustrojowego, procesowego i materialnego. Generalnie przyjmuje się, że kryterium tego podziału norm jest ich szczególnie określony przedmiot: prawo ustrojowe normuje organizację administracji publicznej i funkcjonowanie aparatu administracyjnego (tworzenie podmiotów administracji publicznej, ich strukturę, zakres działania i więzi), prawo procesowe – proces administracyjny (tryb postępowania podmiotów administrujących, prawną pozycję innych podmiotów uczestniczących w ich postępowaniach), a prawo materialne – prawa i obowiązki podmiotów administrowanych (osób i innych podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie administracji publicznej)⁵⁰⁰, w tym warunki i przesłanki ich zaistnienia⁵⁰¹. Do cech prawa materialnego dodaje się powszechnie obowiązujący charakter i dwojaki sposób wywoływania skutków prawnych (bezpośredni z mocy prawa i pośredni poprzez stosowanie prawa)⁵⁰². Dopełnieniem charakterystyki triady

⁵⁰⁰ Zob. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo... dz. cyt.*, s. 45.

⁵⁰¹ Zob. J. Jagielski [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017, s. 30.

⁵⁰² Zob. Z. Duniewska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo... dz. cyt.*, s. 45.

prawa administracyjnego jest to, że prawo procesowe i ustrojowe uważa się za pomocnicze i służebne względem prawa materialnego⁵⁰³.

Ostry podział norm prawa materialnego, ustrojowego i procesowego uznaje się za niemożliwy⁵⁰⁴, więc trzeba go traktować jak typologię o częściach wspólnych. Niemniej można podjąć próbę uporządkowania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni według triady prawa administracyjnego. Relatywizacja powinna być pierwszorzędnym instrumentem tego uporządkowania, podobnie jak w przypadku kwalifikacji zasad według przedmiotu regulacji. Przyporządkowanie zasady do jednego z działów prawa administracyjnego jest uzależnione od tego, czy wartość wyrażona w zasadzie spełnia relatywizację względem przedmiotu prawa materialnego, ustrojowego albo procesowego.

III.4.4. WNIOSKI O PODZIAŁACH ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni można podzielić:

- według przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni na zasady, które wyrażają wartości odnoszące się do kształtowania całej polityki przestrzennej, oraz na zasady, które wyrażają wartości odnoszące się do wydzielonych spraw tej polityki;
- według źródła normodawczego, które reguluje kształtowanie polityki przestrzennej (u.p.z.p.), albo źródeł, które regulują wydzielone sprawy tej polityki;
- według działów prawa administracyjnego, które odnoszą się do prawa materialnego, ustrojowego albo procesowego.

Pierwsze dwa podziały pozwalają odróżnić zasady ogólne od szczegółowych. Treść zasad szczegółowych spełnia relatywizację względem wydzielonych przedmiotów prawa zagospodarowania przestrzeni. Do fragmentów przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, czyli

⁵⁰³ Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 4. Z. Duniewska [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Instytucje... dz. cyt.*, s. 136. J. Jagielski [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne... dz. cyt.*, s. 4. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 56.

⁵⁰⁴ Co dostrzegło orzecznictwo, ponieważ takie kwalifikacje „nie zapobiegają jednak przenikaniu się norm, dostrzeganym przy analizie konkretnych instytucji prawnych, kiedy sprawa określona przepisami prawa materialnego jest załatwiana przez organ mający według przepisów ustrojowych swoje miejsce w systemie organów administracji, działający w ramach stosownej procedury” (wyrok NSA z dnia 23 listopada 2004 r., GSK 899/04, Legalis). Bliskie są związki norm prawa ustrojowego i materialnego, kiedy organ administracyjny stosuje jednocześnie normę wyrażającą upoważnienie do stanowienia czy stosowania prawa oraz normę prawa materialnego, np. poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy konkretyzującej prawa i obowiązki podmiotu administrowanego w zakresie zagospodarowania jego nieruchomości. Równie bliskie potrafią być relacje prawa procesowego i materialnego, kiedy przepisy silnie uzależniają ocenę meritum sprawy od aspektów proceduralnych (zob. J. Jagielski [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne... dz. cyt.*, s. 41 - 44. J. Zimmermann, *dz. cyt.*, s. 67).

wydzielonych spraw polityki przestrzennej uregulowanych w ustawach szczegółowych, które pozwalają wydzielić zasady szczegółowe należą np.:

- przygotowanie zagospodarowania przestrzeni uregulowane w u.g.n. obejmujące podziały, scalanie i podziały, wywłaszczanie i wycenę nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2, 3, 5 i 7 u.g.n.),
- zagospodarowanie gruntów pod wodami i wód uregulowane w Pr. Wod. i u.z.z.w.o.ś. (art. 1 Pr. Wod. i art. 1 pkt 1 u.z.z.w.o.ś.),
- zagospodarowanie nieruchomości rolnych i leśnych uregulowane w u.o.g.r.l. i u.s.w.g. (art. 1 u.o.g.r.l. i art. 1 ust. 1 u.s.w.g.).

Wobec powyższego podział zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na ogólne i szczegółowe polega na weryfikacji, czy wartości prawne: spełniają relatywizację względem całościowego lub częściowego przedmiotu regulacji dziedziny prawa oraz są zakodowane w u.p.z.p. albo ustawie szczegółowo regulującej wybrane sprawy polityki przestrzennej. Pogłębieniem podziału zasad według przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni jest ich podział według triady administracyjnego prawa materialnego, ustrojowego i procesowego.

III.5. WYODRĘBNIE NIE I PODZIAŁY WYBRANYCH ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

III.5.1. ZASADY PRAWA MATERIALNEGO

5.1.1. ZASADA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Niezpełną postać normatywną zasady ładu przestrzennego można sformułować na podstawie art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. jako nakaz adresowany do jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oceny kształtowania polityki przestrzennej ze względu na zgodność z całościową i harmonijną przestrzenią uwzględniającą uporządkowane przestrzenne uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno – gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno – estetyczne.

Na podstawie przetoczonej wypowiedzi można przyjąć, że wyrażona w niej wartość ma status zasadniczej. Wartość ładu przestrzennego oznaczona jest nazwą abstrakcyjną odnoszącą się do quasi – desygnatów, którymi są możliwe całościowe i harmonijne ukształtowania przestrzeni uwzględniające uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno – gospodarcze,

środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno – estetyczne. Stopień abstrakcyjności przetocznej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii.

Wymienione powyżej przepisy pozwalają zaliczyć zasadę ładu przestrzennego do zasad ogólnych zakodowanych w u.p.z.p. Inne ustawy przywołujące wartość ładu przestrzennego wymagają jej odczytania zgodnie z przepisami podstawowymi zawartymi w ustawie podstawowej prawa zagospodarowania przestrzeni⁵⁰⁵. Tym samym analizowana zasada spełnia kryterium kodyfikacji w u.p.z.p. i może stanowić jedną z ogólnych zasad tej dziedziny prawa. O ogólnym statusie zasady świadczy to, że wyrażona w niej wartość stanowi kryterium oceny zdecydowanej większości norm dziedziny prawa. Obserwacja praktyki orzeczniczej wskazuje, że zasada ładu przestrzennego znajduje zastosowanie przy ocenie norm zwykłych dekodowanych m.in. z: Pr. Bud.⁵⁰⁶, u.g.n.⁵⁰⁷, u.o.m.⁵⁰⁸, u.o.g.r.l.⁵⁰⁹ czy specustawy drogowej⁵¹⁰, czyli również z ustaw szczegółowych i szczególnych.

Ogólny status zasady potwierdza spełnienie przez wartość ładu przestrzennego relatywizacji względem całego zagospodarowania przestrzeni. Należy brać pod uwagę relatywizację przynależności, ponieważ znaczenie ładu przestrzennego nie ogranicza się do żadnego wybranego rodzaju przestrzeni. W definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. nie ma różnicy gatunkowej, zgodnie z którą ład odnosiłby się do jakiegoś rodzaju przestrzeni geograficznej. Definicja wyraźnie referuje do przestrzeni jako całości i do wszelkich możliwych uwarunkowań i wymagań przestrzennych, które powinny być uwzględniane przy ocenie ze względu na zgodność z ładem przestrzennym. Tym samym można postawić tezę, że zasada ładu przestrzennego

⁵⁰⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2014 r., I OSK 723/13, Legalis.

⁵⁰⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r. II OSK 3335/19, Legalis. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 kwietnia 2021 r. II SA/Go 115/21, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2022 r. II SA/Kr 109/22, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2015 r. II SA/Kr 1684/14, Legalis. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 września 2021 r. II SA/Sz 387/21, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2019 r. VII SA/Wa 793/19, Legalis. Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2017 r., II OSK 399/16, Legalis. Por. Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2019 r. II OSK 3128/18, Legalis.

⁵⁰⁷ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r. II SA/Gl 77/23, Legalis. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2022 r. II SA/Gl 893/22, Legalis. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2023 r. I OSK 2762/19, Legalis.

⁵⁰⁸ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r. IV SA/Wa 1951/17, Legalis.

⁵⁰⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r. II OSK 1234/16, Legalis. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r. II OSK 830/16, Legalis.

⁵¹⁰ Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2019 r. II SA/Lu 235/19, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2023 r. VII SA/Wa 2644/22, Legalis. Odmienne poglądy można znaleźć w wyroku TK z dnia 6 czerwca 2006 r. K 23/05, Legalis oraz wyroku WSA w Łodzi z dnia 30 maja 2023 r. I SA/Łd 668/22, Legalis, ale z kontekstu tych orzeczeń wynika wyraźnie, że ich tezy są ograniczone do tego, że do planowania lokalizacji dróg publicznych na podstawie specustawy drogowej nie znajdują zastosowania normy procesowe zakodowane w u.p.z.p. oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Tym samym wymienione orzeczenia nie negują zastosowania na gruncie specustawy drogowej zasad prawa rozumianych jako normy ukierunkowujące planowanie przestrzenne, w szczególności wykładnię przepisów specustawy drogowej.

obejmuje swoim zakresem zastosowania wszystkie sprawy zagospodarowania przestrzeni oraz normy zasadnicze i zwykłe w tym przedmiocie.

Zakres zastosowania omawianej zasady precyzuje jej kwalifikacja do jednego z działów prawa administracyjnego. Zaplanowanie przestrzeni zgodnie z ładem przestrzennym ma merytoryczne przełożenie na to, w jaki sposób będą mogły korzystać z niej podmioty administrowane (jako adresaci norm ustanowionych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub norm indywidualnych i konkretnych). W konsekwencji zasada znajduje zastosowanie do rzeczowego zakresu kompetencji prawodawczej (czyli tego, jakiej treści normy będą ustanowione) i do konkretyzacji norm prawa materialnego. W rezultacie zasada ładu przestrzennego stanowi normę prawa materialnego, ponieważ jest ukierunkowana na kształtowanie określonej treści praw i obowiązków podmiotów administrowanych i ma zastosowanie do oceny zgodności innych norm prawa materialnego.

5.1.2. ZASADA DOBREGO SĄSIEDZTWA

Niepełną postać normatywną zasady dobrego sąsiedztwa można odczytać z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Tym samym wartość dobrego sąsiedztwa jest odtwarzana z u.p.z.p., przy czym z przepisu zrębowego zawartego w części merytorycznej. W zależności od zastosowania przepisów przejściowych Nowelizacji u.p.z.p. można na jego podstawie sformułować:

- nakaz adresowany do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, organów uzgadniających i wojewody oceny warunków zabudowy sąsiednich nieruchomości w decyzji o warunkach zabudowy ze względu na zgodność z kontynuacją funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu – do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, nie później niż do 31 grudnia 2025 r.;
- nakaz adresowany do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, organów uzgadniających i wojewody oceny warunków zabudowy sąsiednich nieruchomości w decyzji o warunkach zabudowy ze względu na zgodność z kontynuacją parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu – od wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, w każdym przypadku od 1 stycznia 2026 r.

Na podstawie przytoczonych wypowiedzi można wstępnie uznać, że wartość ma status zasadniczej. Jest oznaczona nazwą abstrakcyjną odnoszącą się do możliwych wyobrażonych ukształtowań przestrzeni, które kontynuują funkcje, parametry, cechy i wskaźniki ukształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy jest niższy niż wartości ładu przestrzennego, ponieważ jej quasi – desygnaty są uzależnione od rzeczywistych desygnatów funkcji, parametrów, cech i wskaźników ukształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Niemniej nie istnieje rzeczywisty odpowiednik opisanej powyżej przestrzeni, lecz jej wzorce, których rola jest analogiczna jak w przypadku wartości ładu przestrzennego, ponieważ służą do merytorycznej oceny norm prawnych lub norm indywidualnych i konkretnych.

Wątpliwości wzbudza ogólny status analizowanej wartości jako kryterium oceniania zdecydowanej większości norm prawa zagospodarowania przestrzeni. Orzecznictwo wskazuje, że wartości dobrego sąsiedztwa nie jest używana jako kryterium oceniania norm spoza zakresu regulacji u.p.z.p., zakodowanych w: Pr. Bud.⁵¹¹, u.o.m.⁵¹², u.o.g.r.l.⁵¹³, specustawie drogowej czy kolejowej⁵¹⁴. Te obserwacje prowadziłyby do wniosku, że zasada dobrego sąsiedztwa nie ma statusu ogólnej i znajduje zastosowanie tylko do planowania zagospodarowania przestrzeni, niewyłączonego do regulacji ustaw odrębnych. Niemniej wydaje się, że organ administracji architektoniczno – budowlanej powinien oceniać z punktu widzenia dobrego sąsiedztwa normy indywidualne i konkretne w wydawanej decyzji o pozwoleniu na budowę⁵¹⁵. Podobne refleksje rodzą się na gruncie stosowania takich przepisów jak: art. 94 ust. 1 pkt 2 u.g.n., art. 39 ust. 13 pkt 4 i art. 396 ust. 1 pkt 7 Pr. Wod. czy art. 14 ust. 3 u.l.

Ogólny status zasady dobrego sąsiedztwa nie jest jasny również ze względu na ograniczenie jej przedmiotu do fragmentu spraw zagospodarowania terenu. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 ust. 2

⁵¹¹ Por. Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2022 r., II OSK 623/19, Legalis. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2022 r., II SA/OI 916/21, Legalis.

⁵¹² Zasada dobrego sąsiedztwa nie znajduje zastosowania na gruncie u.o.m., ponieważ stosuje się ją wyłącznie do decyzji o warunkach zabudowy, którą na gruncie u.o.m. zastępuje pozwolenie ustalające lokalizację sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich.

⁵¹³ Zasada dobrego sąsiedztwa w przeważającym stopniu nie znajduje zastosowania na gruncie u.o.g.r.l., ponieważ zmiana przeznaczenia gruntów rolnych odbywa się na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie decyzji o warunkach zabudowy. Co więcej, istotna część zagospodarowania rolnego i leśnego jest wyłączona z zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., tj. zabudowa zagrodowa, instalacje odnawialnych źródeł energii, urządzenia wodne, obiekty gospodarcze o powierzchni zabudowy do 35 m² przeznaczone wyłącznie na cele gospodarki rolnej w ramach istniejącego gospodarstwa rolnego, zalesienie terenu, obiekty budowlane przeznaczone na cele gospodarki leśnej.

⁵¹⁴ Zasady dobrego sąsiedztwa nie stosuje się na gruncie tych ustaw do wszystkich spraw rozstrzyganych w drodze decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.

⁵¹⁵ Zob. I. Zachariasz, *Decyzja o warunkach zabudowy – teoria a rzeczywistość* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022, s. 81.

u.p.z.p. nakaz oceniania ze względu na zgodność z dobrym sąsiedztwem jest zawężony do norm konkretyzowanych w decyzji administracyjnej dla terenów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania terenu. Po drugie, od tych okoliczności trzeba odjąć lokalizowanie inwestycji celu publicznego, które są wyłączone spod zastosowania zasady dobrego sąsiedztwa. Z tych powodów przedmiot zasady dobrego sąsiedztwa nie pokrywa się z całością spraw zagospodarowania przestrzeni, dlatego nie można stwierdzić jej ogólnego statusu.

Zasadę dobrego sąsiedztwa można natomiast zakwalifikować jako zasadę prawa materialnego. Podobnie jak w przypadku zasady ładu przestrzennego, zaplanowanie przestrzeni zgodnie z dobrym sąsiedztwem ma merytoryczne przełożenie na to, w jaki sposób będą mogły korzystać z niej podmioty administrowane (jako adresaci norm indywidualnych i konkretnych wydanych w decyzji o warunkach zabudowy). W rezultacie zasada ładu przestrzennego stanowi normę prawa materialnego, jest ukierunkowana na kształtowanie określonej treści praw i obowiązków podmiotów administrowanych i ma zastosowania do oceny materialnych norm prawnych w toku ich stosowania przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

5.1.3. ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Niepełną postać normatywną zasady zrównoważonego rozwoju można odtworzyć na podstawie art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 1a u.p.z.p. w zw. z art. 2 pkt 2 u.p.z.p. Zgodnie z wymienionymi przepisami nakazane jest jednostkom samorządu terytorialnego i organom administracji rządowej oceniać kształtowanie polityki przestrzennej ze względu na zgodność ze zrównoważonym rozwojem. Strukturę normy zawierającą okoliczności i zwrot deontyczny można odtworzyć głównie dzięki dodanemu w drodze Nowelizacji u.p.z.p. art. 1 ust. 2 pkt 1a.

Zasadniczość wartości zrównoważonego rozwoju można zakładać na podstawie jej abstrakcyjnej nazwy. Zgodnie z art. 3 pkt 50 POŚ zasada zrównoważonego rozwoju stanowi normę celowościową, która wskazuje jednocześnie cel i środek. Celem jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Środkiem do realizacji tego celu jest nakaz adresowany do jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oceniania kształtowania polityki przestrzennej ze względu na zgodność rozwoju społeczno – gospodarczego z integracją działań politycznych, gospodarczych i społecznych oraz równowagą przyrodniczą i trwałością podstawowych procesów przyrodniczych. W tym świetle wartość zrównoważonego rozwoju oznacza uniwersalne zjawisko połączonych kategorii rozwoju społecznego i gospodarczego, w którym tylko jednym z elementów są możliwe wyobrażone zjawiska

przestrzenne, względem których merytorycznie ocenia się stanowione normy prawne lub normy indywidualne i konkretne. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii.

Lokalizacja przepisów podstawowych dla odtworzenia wartości zrównoważonego rozwoju poddaje w wątpliwość jej kwalifikację do prawa zagospodarowania przestrzeni. Choć nazwę „zrównoważony rozwój” można znaleźć w przepisach u.p.z.p., to jej znaczenie trzeba ustalać w oparciu o art. 8 i 71 w zw. z art. 3 pkt 50 POŚ. Art. 1 ust. 1 *in fine* u.p.z.p. jedynie rozszerza zastosowanie zasady zrównoważonego rozwoju na przedmiot regulacji tej ustawy, chociaż POŚ zawiera inne przepisy, które wskazują na zastosowanie omawianej zasady do planowania zagospodarowania przestrzeni (np. art. 101, 101h, 114 – 115, 127 – 128, 130). POŚ pozwala zatem odtworzyć nie tylko zakres normowania, ale także zastosowania zasady w okolicznościach przekształcania przestrzeni na potrzeby cywilizacyjne człowieka. Niektórzy autorzy opowiadali się nawet za kwalifikacją zasady jako ogólnosystemowej i konstytucyjnej na podstawie art. 5 Konstytucji RP⁵¹⁶, przy czym zwracali uwagę na rozbudowaną regulację ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym w POŚ⁵¹⁷.

Z przedmiotowego punktu widzenia uzasadnione wydaje się pojmowanie zasady zrównoważonego rozwoju jako ponaddziedzinowej zasady prawa administracyjnego. Zgodnie z definicją legalną, zrównoważony rozwój jest rodzajem rozwoju społeczno – gospodarczego, który nie jest ograniczony do rozwoju przestrzennego, lecz obejmuje rozwój polityczny, gospodarczy i społeczny w zakresie wszelkich podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli. Tym samym znaczenie zrównoważonego rozwoju obejmuje więcej zjawisk niż utrzymanie optymalnego stanu środowiska naturalnego lub przekształcanie przestrzeni na potrzeby cywilizacyjne człowieka. Znaczenie zrównoważonego rozwoju obejmuje wartość dobra wspólnego w tak wielu aspektach działalności państwa, że nie można ich ograniczać do przedmiotu jednej dziedziny prawa. W rezultacie wartość zrównoważonego rozwoju powinna służyć do oceniania zgodności całej polityki rozwoju.

Nie można jednak zapominać o istotnej komponentce środowiskowej w znaczeniu zrównoważonego rozwoju. Omawiana wartość jest zjawiskiem ściśle, choć niewyłącznie, związanym ze środowiskiem naturalnym, o czym świadczy też jej dawna doktrynalna nazwa „zasady ekorozwoju”⁵¹⁸. W definicji zawartej w art. 3 pkt 50 POŚ wyraźnie nadrzędnym kryterium oceny

⁵¹⁶ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 2* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 84.

⁵¹⁷ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 29 - 30.

⁵¹⁸ Tamże.

rozwoju społeczno – gospodarczego jest równowaga przyrodnicza oraz trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, czyli zjawiska przynależne do środowiska naturalnego. Tym samym wartość ta mocno wiąże się z odrębnym względem planowania zagospodarowania przestrzeni przedmiotem regulacji, czyli ochroną środowiska naturalnego.

Zasadę zrównoważonego rozwoju można zakwalifikować jako normę prawa materialnego. Zaplanowanie przestrzeni zgodnie ze zrównoważonym rozwojem wskazuje, w jaki sposób będą mogły z niej korzystać podmioty administrowane. W konsekwencji zasada zrównoważonego rozwoju znajduje zastosowanie do rzeczowego zakresu kompetencji prawodawczej i do konkretyzacji norm prawa materialnego.

5.1.4. ZASADA OCHRONY WARTOŚCI WYSOKO CENIONYCH LUB OKREŚLONYCH USTAWOWO

Sformułowanie niepełnej postaci normatywnej zasady ochrony wartości wysoko cenionych lub określonych ustawowo jest wysoce utrudnione przez jej zbiorczy charakter. Przedstawiciele doktryny prawa zagospodarowania przestrzeni przystępowali do odtwarzania tej zasady na podstawie art. 1 ust. 2 u.p.z.p.⁵¹⁹, z którego odczytali powinność uwzględniania wymienionych w kolejnych punktach wartości w kształtowaniu polityki przestrzennej oraz w ustalaniu przeznaczenia terenu na określone cele. Mimo otwartego katalogu tych wartości, komentatorzy ograniczali badania do wymienionych w przepisie. Niektórzy autorzy uznali, że wartości te są łącznym elementem jednej normy, inni dopuścili natomiast, aby stanowiły one składowe osobnych norm⁵²⁰.

W aktualnym stanie prawnym katalog wartości zawarty w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. jest liczny i zróżnicowany. Trudno bez głębszej analizy stwierdzić, do jakiego rodzaju zjawisk odnoszą się wymienione w nim wartości. Wstępnie można przyjąć, że część z nich jest oznaczona nazwami abstrakcyjnymi (np. prawo własności, potrzeby bezpieczeństwa państwa). Część jest oznaczona nazwami konkretnymi, jeśli odnoszą się do konkretnych zjawisk (w przeciwnym razie takie nazwy w supozycji formalnej mają charakter abstrakcyjny, np. walory architektoniczne i krajobrazowe⁵²¹). Walory ekonomiczne przestrzeni należy tymczasem uznać za nazwę wartości użytecznej, której desygnatami są konkretne wartości pieniężne.

⁵¹⁹ Zob. W. Szajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.* s. 30 – 31. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 283.

⁵²⁰ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 283.

⁵²¹ Jak zauważył T. Bąkowski, „krajobraz postrzegany w kategoriach obrazu, widoku, powodującego określone wrażenia, nie należy do dóbr materialnych. Mimo iż jest pochodną pewnego szczególnego układu rzeczy, sam nie może być traktowany w kategoriach materialnych” (T. Bąkowski, *Ochrona... dz. cyt.*, s. 35 – 36).

Zbiorcza zasada ochrony wartości określonych ustawowo ma ograniczoną przydatność, ponieważ odnosi się do różnorodnych przedmiotów regulacji, więc ma różne zakresy zastosowania. Zasady skorelowane z wartościami, których quasi – desygnaty stanowią możliwe wyobrażone przestrzenie znajdują zastosowanie do stanowienia i stosowania norm prawa materialnego, kwalifikują się zatem jako zasady prawa materialnego. Zasady skorelowane z wartościami, których desygnatami są stany rzeczy w procesie kształtowania polityki przestrzennej, znajdują zastosowanie do procedury planistycznej i kwalifikują się jako zasady prawa procesowego. Posługiwanie się zbiorczą zasadą związaną z wartościami o tak odmiennych zakresach zastosowania może być zabiegiem upraszczającym systematyzację wartości, ale nieprzydatnym praktyce prawniczej.

Przeciwko posługiwaniu się pojęciem „zasady ochrony wartości określonych ustawowo” przemawiają też argumenty interpretacyjne. Zbiorcze zasady prawa o porównywalnej pojemności są skorelowane z wartościami, które są oznaczone nazwą zbiorową w przepisie zrębowym i są usytuowane na najwyższych szczeblach hierarchii (np. demokratyczne państwo prawne wyrażone w art. 2 Konstytucji RP). Tymczasem art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymienia szereg wartości, które są oddzielone w osobnych jednostkach redakcyjnych i w większości nie są położone na najwyższych miejscach w hierarchii.

Kwalifikacja wartości określonych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. względem przedmiotu regulacji i według kodyfikacji jest zróżnicowana i pozwala uformować następujące ich grupy:

- wartości ogólne prawa zagospodarowania przestrzeni obejmujące znaczeniowo cały przedmiot tej dziedziny prawa, zakodowane w u.p.z.p.;
- wartości konstytucyjne i ponaddziedzinowe, w istotny sposób uszczegółowione w ramach innych dziedzin prawa niż prawo zagospodarowania przestrzeni;
- wartości znaczeniowo ograniczone do fragmentów przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, zakodowane w przepisach innych ustaw niż u.p.z.p.

Wartości ogólne prawa zagospodarowania przestrzeni zakodowane w u.p.z.p.

Wartości ogólne prawa zagospodarowania przestrzeni odnoszą się do całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, a ich przepisy podstawowe zawarte są w u.p.z.p. Te warunki spełnia jedna wartość wyrażona w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.: ładu przestrzennego.

Wartość ładu przestrzennego jest zakodowana w art. 1 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 u.p.z.p., które wymagają ustalenia relacji między wymienionymi następnie „wymaganiami urbanistyki i

architektury” a „walorami architektonicznymi i krajobrazowymi”. Zgodnie z zakazem wykładni synonimicznej pojęcia te nie są tożsame. „Walog” zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza dodatnią cechę, a „wymóg” – normę, postulat, warunek lub zespół warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać⁵²². W świetle tych definicji możliwych jest kilka interpretacji:

- „walory urbanistyki i architektury” oznaczają przyszły stan preferowany do osiągnięcia, a „wymogi architektoniczne i krajobrazowe” oznaczają stan obecny, który ogranicza przyszłe przekształcenie przestrzeni;
- „wymogi urbanistyki i architektury” mają obiektywny sens normatywny, przede wszystkim techniczno – budowlany, a „walory architektoniczne i krajobrazowe” mają znaczenie subiektywne i ocenne, związane głównie z estetyką⁵²³;
- „walory urbanistyki i architektury” odnoszą się do naturalnej rzeźby terenu w przeciwieństwie do „wymogów urbanistyki i architektury”, które stanowią wynik celowej budowlanej działalności człowieka.

Każda z powyższych interpretacji napotyka kontrargumenty. Pierwsza nie ma wyraźnego oparcia w definicjach legalnych czy słownikowych. Druga nie znajduje jednoznacznego potwierdzenia w przepisach. Znaczenie „walorów architektonicznych i krajobrazowych” odtwarzano z przepisów art. 2 pkt 16e i 16f u.p.z.p., a posiłkowo z przepisów u.o.z., u.o.p.⁵²⁴, czy też POŚ⁵²⁵. Tymczasem wartość wymogów architektonicznych odczytywano z przepisów Pr. Bud. oraz norm technicznych⁵²⁶, ale również z przepisów Pr. Aut.⁵²⁷, które regulują działalność twórczą i artystyczną. Trzecia interpretacja pomija to, że „walory architektoniczne i krajobrazowe” wyraźnie zawierają komponentę architektoniczną, skutkiem czego wartość ta nie oznacza tylko zachowania naturalnej rzeźby terenu (co stanowiłoby przedmiot prawa ochrony środowiska), lecz szczególne połączenie tej rzeźby z wpisanymi w nią obiektami budowlanymi. Krajobraz

⁵²² S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, t. IV, s. 342, 634. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 1951, 2063.

⁵²³ Zob. K. Buczyński, *Komentarz do art. 1* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2014, Lex, nb. 7. K. Buczyński przywołał na potwierdzenie swojego poglądu wyrok WSA w Krakowie, który niejednoznacznie wskazuje, że „(...) uwzględnianie wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, nakłada w tym zakresie obowiązek przestrzegania także norm technicznych i np. estetycznych” (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 września 2011 r., II SA/Kr 830/2011, Legalis). Zob. H. Izdebski [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 60 - 61. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1* [w:] *Ustawa... dz. cyt.*, nb. 5 - 6.

⁵²⁴ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 10.

⁵²⁵ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 32.

⁵²⁶ T. Bąkowski *Komentarz do art. 1* [w:] *Ustawa... dz. cyt.*, nb. 5.

⁵²⁷ Zob. H. Izdebski [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 60 - 61.

trudno byłoby wyłączyć jako przedmiot ochrony jedynie stanu przyrody, ponieważ obejmuje zabudowę jako wytwór cywilizacji według definicji legalnej w art. 2 pkt 16e u.p.z.p.

Zgłębianie różnic między wyrażeniami „wymogi urbanistyki i architektury” i „walorów architektonicznych i krajobrazowych” wydaje się zbędne i nadto szczegółowe. Zakresy obu tych pojęć można zawrzeć w pojęciu „ładu przestrzennego”, który zgodnie z literalnym brzmieniem art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. mieści wymagania architektury (jako normy techniczne, budowlane lub estetyczne), a jednocześnie, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., obejmuje uwarunkowania i wymagania kompozycyjno – estetyczne (które można rozumieć jako subiektywne oceny pod pewnymi warunkami zobiektywizowane). Tym samym można poprzestać na stwierdzeniu, zgodnie z którym art. 1 ust. 2 pkt 1 i art. 1 ust. 2 pkt 2 *in principio* wyrażają jedną wartość ładu przestrzennego i precyzują jej znaczenie poprzez wskazanie wartości składowych lub szczególnie ważnych cech.

Wartości konstytucyjne i ponaddziedzinowe, uszczegółowione w ramach innych dziedzin prawa niż prawo zagospodarowania przestrzeni

Do wartości konstytucyjnych i ponaddziedzinowych zaliczam te, które są wyraźnie wyrażone w Konstytucji RP i stanowią kryteria oceniania norm więcej niż jednej dziedziny prawa. Wymienione warunki spełniają wartości wyrażone w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.: ochrony środowiska, ochrony zdrowia, potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, bezpieczeństwa państwa i ochrony własności.

Doktryna prawnicza odtwarzała wartość wymagań ochrony środowiska z Konstytucji RP⁵²⁸, tj. z art. 5, art. 31 ust. 3 i art. 74, uszczegółowiając ją na podstawie innych ustaw: POŚ i u.o.p., ale również p.g.g. oraz u.o.⁵²⁹. Wiodącą rolę POŚ potwierdza art. 1 ust. 2 pkt 14 u.p.z.p., który łączy tę wartość z zapobieganiem poważnym awariom i ograniczaniem ich skutków, wyraźnie odsyłając do definicji sformułowanej w art. 3 pkt 23 POŚ. Za wartości składowe ochrony środowiska uznawano też ochronę wód czy ochronę gruntów rolnych i leśnych, które odtwarzano z Pr. Wod., u.o.g.r.l. oraz u.l.⁵³⁰. Odtwarzanie tych wartości jako składowych ochrony środowiska trzeba jednak oddać pod rozwagę.

Jak zasygnalizowałem w pkt I.2.2.2 powyżej, prawo ochrony środowiska odróżnia się od prawa zagospodarowania przestrzeni inną perspektywą postrzegania i akcentowania elementów

⁵²⁸ Zob. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 229 – 236.

⁵²⁹ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 32.

⁵³⁰ Tamże. Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 284.

przeestrzeni. Podczas gdy pierwsze kładzie nacisk na zachowanie stanu przyrody i naturalnych warunków życia człowieka, drugie koncentruje się na przekształcaniu przestrzeni na cele cywilizacyjne człowieka. Pr. Wod. odwołuje się do ochrony środowiska wód w dziale III, podczas gdy pozostałe działy regulują zagospodarowanie gruntów pod i wokół wód na potrzeby cywilizacyjne człowieka w zakresie: korzystania z wód, zarządzania ryzykiem powodziowym i budownictwa wodnego. Podobnie sprawy regulowane przez u.o.g.r.l. i u.l. można uznać za bliższe zagospodarowaniu gruntów rolnych i leśnych na potrzeby cywilizacyjne człowieka niż ochronie ich naturalnej vegetacji (grunt rolny z definicji jest przekształcony na potrzeby produkcji rolniczej). W konsekwencji, za źródła normodawcze wartości ochrony środowiska należy uznać Konstytucję RP w związku z POŚ i u.o.p., a częściowo tylko z Pr. Wod.

Cztery pozostałe wartości: bezpieczeństwa ludzi, bezpieczeństwa mienia, bezpieczeństwa państwa oraz wymagań ochrony zdrowia i potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami oraz obronności są wyraźnie ustanowione w Konstytucji RP: wartość ochrony zdrowia w art. 31 ust. 3, art. 38 i art. 68 ust. 1⁵³¹, wartość obronności i bezpieczeństwa państwa w art. 5, art. 26 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 2, wartość potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami w art. 68 ust. 3 i art. 69, a wartość bezpieczeństwa mienia w art. 64 ust. 2.

Powyższe cztery wartości są również w istotnym stopniu dookreślone w innych ustawach. Wymagania ochrony zdrowia odtwarzano jako wymagania higieniczne i zdrowotne z ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych. Wymagania bezpieczeństwa ludzi odczytywano z ustaw: o ochronie przeciwpożarowej, p.g.g., Pr. Bud., u.o., POŚ i o u.o.p.⁵³². Wartość wymagań bezpieczeństwa mienia wyprowadzano z przepisów KC, a także Pr. Wod.⁵³³. Wartość potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami odtwarzano z Pr. Bud. i jego przepisów wykonawczych⁵³⁴. Wartość potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa odtwarzano z ustawy o powszechnym obowiązku obrony⁵³⁵, Pr. Bud., u.g.n., p.g.k., ustawie o ochronie przeciwpożarowej⁵³⁶.

⁵³¹ Przy czym zgodnie z orzecznictwem TK sam art. 38 Konstytucji RP jest wystarczającą podstawą do odtwarzania wartości ochrony zdrowia ludzkiego (zob. wyrok TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, Legalis).

⁵³² Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 33 - 34. Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 284 - 285. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 222 - 223. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 11.

⁵³³ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 34.

⁵³⁴ Zob. Tamże, s. 34. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 224.

⁵³⁵ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 36. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 285.

⁵³⁶ Zob. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 226 - 227.

Jedynie pewne składowe tych wartości są określone przez prawo zagospodarowania przestrzeni, takie jak zagospodarowanie terenów uzdrowiskowych czy bezpieczeństwo pożarowe budynków. Są to jednak sprawy, które nie występują w każdej przestrzeni i nie na każdym etapie jej zagospodarowania, więc obejmują część przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni⁵³⁷. Za składową powyższych wartości należy uznać też „zapobieganie poważnym awariom i ograniczanie ich skutków dla zdrowia ludzkiego” wskazane w art. 1 ust. 2 pkt 14 dodanym Nowelizacją u.p.z.p.

Przechodząc do ostatniej wartości konstytucyjnej i ponaddziedzinowej, znaczenie „własności” wykładano z Konstytucji RP i KC⁵³⁸. Z tą wartością ściśle związane są walory ekonomiczne przestrzeni, ponieważ własność oprócz znaczenia prawnego ma również sens ekonomiczny. Prawo własności kwalifikuje się w nauce prawa jako prawo majątkowe, ponieważ służy w pierwszym rzędzie ochronie interesu ekonomicznego, „którego wartość da się wyrazić na potrzeby wymiany dóbr (zwykle w pieniądzu)”⁵³⁹. Niektórzy cywiliści wskazują nawet, że własność stanowi przede wszystkim kategorię ekonomiczną, a jej unormowanie prawne jest wobec niej służebne⁵⁴⁰. Tym samym między wartością własności a wartością walorów ekonomicznych przestrzeni zachodzi relatywizacja przynależności, ponieważ druga z nich zawiera się w zakresie znaczeniowym pierwszej. W ten sposób można wyjaśnić, dlaczego niektórzy komentatorzy odtwarzali wartość własności łącznie z art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 u.p.z.p.⁵⁴¹ oraz ściśle łączyli regulacje dotyczące ograniczeń prawa własności i walorów ekonomicznych przestrzeni z roszczeniami odszkodowawczymi wobec gminy⁵⁴².

Walory ekonomiczne przestrzeni traktowano w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni jako klauzulę generalną odsyłającą do zewnętrznego systemu normatywnego reguł ekonomicznych⁵⁴³. Trafność tego stanowiska potwierdza definicja legalna zawarta w art. 2 pkt 17 u.p.z.p.

⁵³⁷ Spełnienie warunków ochrony przeciwpożarowej jest badane na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, jak przyjęto w: wyroku NSA z dnia z dnia 21 marca 2019 r. II OSK 1179/17, Legalis, wyroku WSA w Lublinie z dnia 13 lipca 2023 r., II SA/Lu 280/23, Legalis, wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 16 maja 2023 r., II SA/Rz 1366/22, Legalis.

⁵³⁸ Zob. D. Trzeńska, *dz. cyt.*, s. 210. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 35.

⁵³⁹ P. Machnikowski [w:] E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 2021, s. 28. Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 32 [za:] J. Ciapała, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy* [w:] J. Ciapała (red.), K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, Szczecin 2006, s. 30.

⁵⁴⁰ Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *Zarys... dz. cyt.*, s. 457.

⁵⁴¹ K. Buczyński, *Komentarz do art. 1* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa... dz. cyt.*, nb. 10.

⁵⁴² Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 11 - 12.

⁵⁴³ Zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 38 – 39.

ujmująca walory ekonomiczne przestrzeni jako cechy, które można określić w kategoriach ekonomicznych. Niemniej cechy te wskazywane są nie tylko w naukach ekonomicznych, ale też w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (jako podstawy wyceny nieruchomości), a także w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Cechy te składają się na czynniki uwzględniane w określaniu wartości nieruchomości, co wyjaśnia, dlaczego E. Radziszewski stwierdził wprost, że walory ekonomiczne przestrzeni wynikają z czynności mających na celu wartościowanie terenów ze względu na ich właściwości inwestycyjne⁵⁴⁴. Wobec powyższego, walory ekonomiczne przestrzeni są mierzalne w wielkościach pieniężnych, więc mają charakter wymierny i utylitarny, i mogą być rozpatrywane jako wartość składowa zbiorczej wartości własności.

Wartości związane z częściami spraw zagospodarowania przestrzeni

Wartości, które odpowiadają fragmentom przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni są zakodowane w ustawach szczegółowych prawa zagospodarowania przestrzeni i stanowią kryterium oceniania norm, które te fragmenty regulują.

Wartość wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej odtwarzano dwutorowo. Wartość ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków rekonstruowano na podstawie przepisów u.o.z. i ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁵⁴⁵. Tymczasem wartość ochrony dóbr kultury współczesnej odtwarzano przede wszystkim z art. 2 pkt 10 u.p.z.p. Wskazana dwutorowość rodzi pytanie, czy w przypadku ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej chodzi o jedną wartość zbiorową, czy jednak o co najmniej dwie odrębne wartości. Niezależnie od odpowiedzi, omawiana wartość dotyczy szczególnych rodzajów przestrzeni występujących w ograniczonym stopniu, więc nie spełnia warunków ogólnej.

Wartość potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych wykładano przede wszystkim z ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁵⁴⁶. Może to wynikać z wprowadzenia przepisu art. 1 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w drodze nowelizacji ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci

⁵⁴⁴ Zob. E. Radziszewski, *Komentarz do art. 1* [w:] E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, Lex, nb. 14.

⁵⁴⁵ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 33. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 284. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 220 – 222.

⁵⁴⁶ Zob. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 228. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 13 - 14.

telekomunikacyjnych. Niemniej znaczenie „infrastruktury technicznej” obejmuje również inne rodzaje budowli niż sieci telekomunikacyjne, takie jak: drogi, linie kolejowe, inne sieci przesyłowe, których przygotowanie, planowanie i realizacja jest regulowana przez takie ustawy jak: specustawa drogowa, u.t.k., u.z.z.w., Pr. Energ. itp. Wartość ta dotyczy tylko takiej przestrzeni, w której występuje powyższa infrastruktura techniczna, co ze względu na powszechność jej występowania może skłaniać do rozważań ogólnego charakteru wartości.

Kolejna wartość została dodana przez Nowelizację u.p.z.p. i jest określona w ustawach szczegółowych prawa zagospodarowania przestrzeni. Chodzi o potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej wskazane w art. 1 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p. Wprowadzoną zmianę należy ocenić krytycznie ze względu na obowiązujący już art. 1 ust. 2 pkt 3 *in fine* u.p.z.p., którego znaczenie trudno odróżnić od nowego art. 1 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p., oprócz tego, że drugi przepis pomija lasy. Uzasadnienie Nowelizacji u.p.z.p. wspomina tylko, że wprowadzone zmiany wynikają z „konieczności uwzględniania w planowaniu nowych wyzwań przestrzennych, społecznych i ekonomicznych”, co implikuje, że wyzwania takie nie wiążą się z terenami leśnymi⁵⁴⁷. Taka redakcja przepisów sugeruje rozróżnienie przedmiotowe, przy którym art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. dotyczy zachowania naturalnych urodzajnych właściwości gleb i lasów, podczas gdy art. 1 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p. odnosi się do czerpania z nich pożytków poprzez produkcję rolniczą będącą wynikiem przekształcania przestrzeni przez człowieka, a nie naturalnej vegetacji roślin i życia zwierząt. Ustawami podstawowymi dla odtworzenia wartości, o której mowa w nowym przepisie pozostaje u.o.g.r.l., która reguluje ochronę gruntów rolnych i poprawę ich wartości użytkowej, a także u.g.n. i u.s.w.g., które regulują zmiany granic działek rolnych.

Wartości wyrażone w art. 1 ust. 4 u.p.z.p.

Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa zagospodarowania przestrzeni zestawili katalog wartości zawarty w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. z punktami wymienionymi w art. 1 ust. 4 u.p.z.p., które nazwali przesłankami, wytycznymi czy uszczegółowieniem wartości w kształtowaniu polityki przestrzennej⁵⁴⁸. Badacze prawa nie zaliczyli zjawisk wymienionych w ostatnim przepisie do wartości chronionych prawem zagospodarowania przestrzeni, które uzupełniają katalog

⁵⁴⁷ Uzasadnienie Nowelizacji u.p.z.p., <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3097>, [dostęp: 12.02.2024 r.], s. 4.

⁵⁴⁸ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.* s. 14. M. J. Nowak, *Komentarz do art. 1* [w:] M. J. Nowak *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020, Legalis, nb. 3. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 193 – 194. M. Szewczyk, *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017, s. 525.

zawarty w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.⁵⁴⁹. Tym samym, katalog zjawisk zawarty w art. 1 ust. 4 u.p.z.p. potraktowano jako cechy wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, 3 i 6 u.p.z.p. albo najwyżej jako wartości składające się na wartości zbiorcze wymienione w tych przepisach.

Art. 1 ust. 4 u.p.z.p. wyraża normy celowościowe, co może sugerować, że koduje odrębne normy, które służą ochronie wartości prawnych. Ustawodawca wyraźnie wymienił ład przestrzenny, efektywne gospodarowanie przestrzenią oraz walory przyrodnicze i ekonomiczne przestrzeni jako cele, a jako środki wskazał: minimalizowanie transportochłonności układu przestrzennego, lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu, rozwiązania przestrzenne ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, planowanie nowej zabudowy na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej (w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy), alternatywnie planowanie nowej zabudowy na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy. Jak jednak wykażę w rozdziale V, takie zjawiska jak maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego czy rozwiązania przestrzenne, ułatwiające przemieszczanie się pieszych i rowerzystów są cechami ładu przestrzennego. Trafna jest zatem interpretacja art. 1 ust. 4 u.p.z.p. jako rozczłonkowania i uszczegółowienia zasad zakodowanych w ust. 2 tego przepisu.

Systematyzacja wartości wyrażonych w zasadzie ochrony wartości określonych ustawowo

Część doktryny prawa zagospodarowania przestrzeni podjęła się systematyzacji wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W. Sz wajdler i T. Bąkowski stwierdzili, że wszystkie odznaczają się tym, że są objęte ochroną w ustawach odrębnych⁵⁵⁰. Częściowo zbieżne z tym stwierdzeniem jest stanowisko D. Trzcińskiej, która za Z. Niewiadomskim podzieliła powyższe wartości na: oznaczone pojęciami niezdefiniowanymi i niedookreślonymi (odtworzonymi samoistnie), oznaczone pojęciami zdefiniowanymi w u.p.z.p., oznaczone pojęciami zdefiniowanymi w innych przepisach poprzez odesłanie wprost z u.p.z.p. do ustaw odrębnych, oznaczone

⁵⁴⁹ Nieliczni komentatorzy podjęli skromne rozważania aksjologiczne, twierdząc, że „Nie do końca jasne jest także nadanie tak szczególnej wagi, jaka wynika z umieszczenia w przepisach ogólnych, obowiązkowi zapewnienia interesów rowerzystów. Wątpliwości może budzić zaliczenie „interesów pieszych i rowerzystów” do materii z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, co zdaniem autorów nosi w sobie wymiar uwzględniania pewnych koncepcji ideologicznych, choć niewątpliwie mających w określonym kontekście swoje uzasadnienie”. (Zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 48).

⁵⁵⁰ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 31.

pojęciami zdefiniowanymi w ustawach odrębnych⁵⁵¹. Podobnie M. Szewczyk rozróżnił w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartości, które nie mają ustalonej normatywnie treści oraz które mają ustaloną normatywnie treść, a wśród tych ostatnich takie, które są dookreślone przez definicje legalne, oraz pozostałe, które są unormowane w przepisach odrębnych prawa powszechnie obowiązującego. Pierwszą grupę wartości M. Szewczyk polecił odtwarzać z przepisów, które do tych pojęć się odwołują przy uwzględnieniu dorobku dziedzin wiedzy pozaprawnej: geografii, urbanistyki, architektury, ekonomii, medycyny. Dla drugiej grupy wartości autor ustalił gradację źródeł, poczynając od definicji legalnych, przez przepisy u.p.z.p., po ewentualnie przepisy innych ustaw⁵⁵².

Doktryna prawnicza wyraźnie zatem kategoryzuje wartości według tego, z jakiego źródła odtwarza ich znaczenie. Kwalifikacji tej towarzyszy hierarchizacja źródeł, począwszy od wartości określonych w u.p.z.p., przez wartości wspomniane w tej ustawie i określone w ustawach szczegółowych, po wartości wskazane i określone wyłącznie w ustawach odrębnych. Ponad tymi wartościami należy postawić wartości konstytucyjne i ponaddziedzinowe, np. prawo do ochrony życia i zdrowia czy bezpieczeństwo państwa. Wobec powyższego sam art. 1 ust. 2 u.p.z.p. służy jedynie wskazaniu nazw wartości, które należy przyporządkować do jednej z powyższych kategorii.

Nietrafne jest rozpatrywanie każdej jednostki redakcyjnej zawartej w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. jako osobnej wartości skorelowanej z odrębną zasadą prawa. Niektóre jednostki redakcyjne przywołanego przepisu łączą się w taki sposób, że:

- pkt 1 i 2 wyrażają wartość ładu przestrzennego, na którą składają się wymogi urbanistyki i architektury oraz walory architektoniczne i krajobrazowe;
- pkt 3 w zakresie ochrony środowiska i pkt 14 wyrażają wartość zbiorczą ochrony środowiska naturalnego, w tym wód i lasów, w szczególności przed skutkami poważnych awarii;
- pkt 5 w zakresie ochrony zdrowia ludzi i pkt 14 wyrażają jedną wartość ochrony zdrowia ludzkiego, w szczególności przed skutkami poważnych awarii;
- pkt 4 wyraża dwie osobne wartości (ewentualnie wartości składowe jednej wartości zbiorczej): wartość ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz wartość ochrony dóbr kultury współczesnej;

⁵⁵¹ Zob. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 198 – 199 [za:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 9.

⁵⁵² Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 202 – 203.

- pkt 6 i 7 wyrażają jedną wartość ochrony własności, w tym walorów ekonomicznych przestrzeni.

W dalszej analizie uwzględnę zasady, które mogą kwalifikować się do prawa zagospodarowania przestrzeni z wyłączeniem zasad ponaddziedzinowych i zasad innych dziedzin prawa, tj.:

- zasadę ładu przestrzennego zakodowaną w art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p.;
- zasadę ochrony interesu publicznego zakodowaną w art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.;
- zasadę udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej zakodowaną w art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.;
- zasadę jawności i przejrzystości procedur planistycznych zakodowaną w art. 1 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.

5.1.5. ZASADA PRAWA (WOLNOŚCI) ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Zasada prawa (wolności) zagospodarowania terenu jest odtwarzana z art. 6 u.p.z.p.⁵⁵³, przy czym niektórzy badacze ograniczają się do art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.⁵⁵⁴ Nazwa wartości wyrażona w tej zasadzie nie jest oczywista. Jedną z językowych reguł wykładni wartości prawnych stanowi, że jeżeli prawodawca używa określeń: „prawo...”; „prawo do...”; „wolność...”, to dopełniające je nazwy są nazwami wartości prawnych. W rezultacie wartością wyrażoną w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. byłoby samo zagospodarowanie terenu, podczas gdy część orzecznictwa wywodzi z tego przepisu wartość „prawa do zagospodarowania terenu”⁵⁵⁵, nazywaną również „wolnością zagospodarowania terenu”⁵⁵⁶.

Zasadniczość wartości prawa (wolności) zagospodarowania terenu można przyjąć na podstawie jej abstrakcyjnej nazwy zjawiska niematerialnego. Nazwa ta odnosi się do zjawiska, które nie ma materialnych desygnatów, lecz wzorce (quasi – desygnaty), w stosunku do których merytorycznie ocenia się stanowione normy prawne lub normy indywidualne i konkretne. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii.

Pewne wątpliwości pojawiają się w kwalifikacji zasady według kodyfikacji. Mimo odtwarzania prawa zagospodarowania terenu w szczegółowej nauce prawa z art. 6 u.p.z.p., przepis ten odwołuje się do pojęcia uregulowanego przede wszystkim w KC, czyli w innej gałęzi prawa niż

⁵⁵³ Zob. J. Jaworski, *Zasada... dz. cyt.*, s. 351 – 352.

⁵⁵⁴ Zob. Z. Leoński, *dz. cyt.*, s. 117 – 118. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 215.

⁵⁵⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2018 r., II OSK 1861/16, Legalis.

⁵⁵⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 września 2018 r., II SA/GI 452/18, Legalis.

administracyjne. Uznanie art. 6 u.p.z.p. za przepis podstawowy dla odtwarzania wartości prawa zagospodarowania terenu wymagałoby ustalenia, czy w istotny sposób dookreśla wartość w porównaniu z przepisami prawa cywilnego. Zagadnienie to poddam analizie w rozdziale V. W rezultacie kwalifikacja omawianej zasady do dziedziny i do zbioru zasad ogólnych prawa zagospodarowania terenu musi w tym miejscu oprzeć się na innych argumentach niż kryterium kodyfikacji.

Przekonujących argumentów na rzecz ogólnego statusu wartości prawa zagospodarowania terenu nie dostarcza stosowanie jej w orzecznictwie jako kryterium oceny zgodności norm prawnych. Omawianą wartość przywołuje się jako kryterium oceny norm odtwarzanych z Pr. Bud. po ukształtowaniu polityki przestrzennej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁵⁷. Trudno znaleźć przypadki odwoływania się do niej przy ocenie norm odtwarzanych z innych ustaw. Częściej prawo własności jest kryterium oceny norm odtwarzanych z przepisów u.g.n. (regulujących zarówno podziały nieruchomości, jak również ich wyłączenie)⁵⁵⁸, Pr. Wod. (regulujących strefy ochronne wód)⁵⁵⁹, u.o.g.r.l. (regulujących przeznaczenie gruntów na cele nierolne i nieleśne)⁵⁶⁰. W konsekwencji, podobnie jak w przypadku poprzedniego akapitu, konieczne jest wyjaśnienie relacji między wartością prawa (wolności) zagospodarowania terenu a wartością własności.

Art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. można rozumieć dwojako. Z jednej strony tak, że prawo (wolność) zagospodarowania terenu dotyczy tylko realizacyjnego etapu zagospodarowania terenu, po ustaleniu warunków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁶¹. Z drugiej strony, art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. może wskazywać, że w prawo (wolność) zagospodarowania terenu dotyczy etapu planistycznego, ponieważ należy uwzględnić je w każdym planie miejscowym lub decyzji o warunkach

⁵⁵⁷ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2022 r., II SA/Kr 98/22, Legalis. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2016 r., II SA/OI 1335/15 Legalis. Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., II OSK 262/13, Legalis. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2014 r., II SA/Wr 751/13, Legalis.

⁵⁵⁸ W zakresie podziałów nieruchomości zob. wyrok NSA z dnia 23 lutego 2022 r., II OSK 563/19, Legalis. W zakresie wyłączenia nieruchomości zob. wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., II OSK 847/19 Legalis, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 marca 2018 r., II SA/OI 938/17, Legalis, wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 1196/15, Legalis.

⁵⁵⁹ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r., II SA/Po 426/20, Legalis. Wyrok NSA z 23 listopada 2021 r., III OSK 4498/21, Legalis.

⁵⁶⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., II OSK 1234/16, Legalis.

⁵⁶¹ Podobną refleksję można znaleźć w rozważaniach M. Szewczyka, który stwierdził, że art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. „przynajmniej każdemu prawo do zagospodarowania terenu, ale pod warunkiem, że zagospodarowanie to pozostaje w zgodzie z warunkami określonymi w planie miejscowym albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...) Każdy, kto ma tytuł prawny do terenu, ma to prawo *ex lege*, tyle tylko, że nie może z niego korzystać bez aktu organu dysponującego władztwem planistycznym, skutkującego aktualizacją tego prawa” (M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 217 – 218).

zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile nie narusza chronionego prawem interesu publiczny lub osób trzecich. W konsekwencji, tylko naruszenie tego interesu może uzasadniać pozbawienie prawa (wolności) zagospodarowania terenu.

W każdym razie zasada znajdowałaby zastosowanie do norm materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni. Nakazuje organom administracyjnym oceniać normy stanowione w aktach prawa miejscowego oraz normy indywidualne i konkretne ze względu na zgodność z prawem (wolnością) zagospodarowania terenu (np. decyzji o wyłączeniu poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości czy pozwolenia na budowę). Okoliczności zastosowania takiej zasady obejmują zatem kształtowanie polityki przestrzennej na etapie planowania, przygotowywania i realizacji zagospodarowania terenu. Zasadę prawa (wolności) zabudowy można zakwalifikować jako normę prawa materialnego. Stosuje się ją do konkretyzacji prawa materialnego, czyli do pośredniego wyznaczania praw i obowiązków podmiotów administrowanych.

5.1.6. ZASADA OCHRONY INTERESU PUBLICZNEGO

Niezupelną postać normatywną zasady interesu publicznego można sformułować na podstawie art. 1 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.z.p. jako nakaz adresowany do jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oceny kształtowania polityki przestrzennej ze względu na zgodność z uogólnionym celem dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Można zatem przyjąć, że przepisy podstawowe, w szczególności definicja legalna, które pozwalają odtworzyć zasadniczą wypowiedź normatywną i istotę wartości, zawarte są w u.p.z.p.

Wartość interesu publicznego oznaczona jest nazwą abstrakcyjną, która obejmuje różne zjawiska (quasi – desygnaty) będące przedmiotem dążeń i działań społeczeństwa ze względu na jego zobiektywizowane potrzeby. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii wartości.

O ogólnym statusie omawianej wartości świadczy jej relatywizacja względem całego przedmiotu prawa zagospodarowania terenu. Wartość ta nie jest przedmiotowo ograniczona do etapu planistycznego, ani do jakiegokolwiek rodzaju przestrzeni. Wręcz przeciwnie, jej definicja legalna zawarta w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. odnosi się do wszelkich celów i potrzeb społecznych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Można zatem przyjmować obowiązek oceniania względem niej zgodności wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni. Sytuacja taka

ma miejsce np. na etapie realizacji obiektów budowlanych, kiedy organ administracyjny ocenia na podstawie art. 4 Pr. Bud. w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 1 *in fine* u.p.z.p. zgodność projektów budowlanych z interesem publicznym, w szczególności przy wydawaniu odstępstwa od przepisów techniczno - budowlanych⁵⁶². Interes publiczny stanowi również jedno z głównych kryteriów oceniania norm odtwarzanych i stosowanych na gruncie u.g.n.⁵⁶³, w szczególności przy subsumpcji konkretnych inwestycji pod wyrażenie „cel publiczny” użyte w art. 6⁵⁶⁴. Wartość interesu publicznego służy w orzecznictwie także jako kryterium oceniania norm odtwarzanych i stosowanych na gruncie u.o.g.r.l.⁵⁶⁵.

Zaplanowanie przestrzeni zgodnie z interesem publicznym ma merytoryczne przełożenie na to, w jaki sposób będą mogły korzystać z niej podmioty administrowane (jako adresaci norm ustanowionych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub norm indywidualnych i konkretnych). W konsekwencji omawiana zasada znajduje zastosowanie do rzeczowego zakresu kompetencji prawodawczej i do konkretyzacji norm prawa materialnego. Wymaga, aby prawa i obowiązki kształtowane w polityce przestrzennej w stanowionych normach prawa materialnego lub w normach indywidualnych i konkretnych, były oceniane ze względu na zgodność z interesem publicznym. Wobec powyższego, zasadę interesu publicznego można zakwalifikować jako normę prawa materialnego.

III.5.2. ZASADY PRAWA USTROJOWEGO

5.2.1. ZASADA WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO GMINY

Niezupełną postać normatywną zasady władztwa planistycznego można sformułować na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 4 u.p.z.p., a także art. 7 pkt 1 u.s.g. jako nakaz adresowany do jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oceny kształtowania polityki przestrzennej ze względu na zgodność z władczą kompetencją gminy do stanowienia i stosowania

⁵⁶² Zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2021 r., II SA/Łd 604/20, Legalis. Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., II OSK 1629/15, Legalis. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 maja 2022 r., II SA/Łd 69/22, Legalis. Niemniej, pojawiają się także orzeczenia, które odmawiają sądom prawa do oceniania norm indywidualnych i konkretnych wydawanych w decyzji o pozwoleniu na budowę ze względu na interes publiczny, przyjmując, że w przypadku decyzji związanych, to ustawodawca wyważył interes publiczny i indywidualny w treści powszechnie obowiązującej normy prawa materialnego (zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 maja 2021 r., II SA/Bk 248/21, Legalis).

⁵⁶³ Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2021 r., II SA/Lu 112/21, Legalis. Postanowienie SN z dnia 21 maja 2002 r., III CZP 27/02, Legalis.

⁵⁶⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., I OSK 1319/20, Legalis. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lipca 2023 r., II SA/Gd 123/23, Legalis.

⁵⁶⁵ Zob. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 listopada 2016 r., II SA/Ke 156/16, Legalis.

prawa⁵⁶⁶. Wartością jest w tym przypadku władztwo planistyczne, które najczęściej rozumie się w doktrynie za M. Szewczykiem jako ustawowe upoważnienie organów gminy do jednostronnego i władczego określania przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą i niezależnie od woli władających tymi gruntami⁵⁶⁷. Wartość władztwa planistycznego gminy jest zatem oznaczona nazwą abstrakcyjną, której quasi – de-sygnatami jest różne korzystanie z kompetencji organów gminy do kształtowania polityki przestrzennej. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii wartości.

Przedmiot analizowanej wartości dotyczy wyłącznie kompetencji do planowania zagospodarowania przestrzeni przez gminę. Kompetencje te przysługują gminie na gruncie planowania zagospodarowania przestrzeni, częściowo w zakresie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, lecz są ograniczone przez administrację specjalną w zakresie planowania zagospodarowania wód, obszarów morskich czy terenów złóż kopalin. Na etapach przygotowania i realizacji zagospodarowania terenu kompetencje przyznane głównie staroście i wojewodzie. W rezultacie bardziej uzasadnione byłoby formułowanie ogólnej zasady podziału kompetencji między gminę a administrację rządową w zagospodarowaniu przestrzennym.

Dla kwalifikacji zasady do prawa ustrojowego istotne jest to, że względem władztwa planistycznego ocenia się korzystanie z kompetencji prawodawczej i kompetencji do stosowania prawa w aspekcie formalnym. Z samej wartości władztwa planistycznego nie wynika, jaką będą miały treść prawa i obowiązki podmiotów administrowanych, w jaki sposób będą mogły zagospodarować swoje nieruchomości. Sama wartość władztwa planistycznego nie stanowi kryterium merytorycznego kształtowania praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Jest kryterium oceniania korzystania z kompetencji, tzn. jakiemu przysługuje podmiotowi i w jakim przedmiocie (dziedzinie spraw), a nie materialnego rezultatu, który ocenia się ze względu na wartości wyrażone w zasadach prawa materialnego, merytorycznie wpływające na treść praw i obowiązków podmiotów administrowanych.

⁵⁶⁶ Jak wskazali A. Plucińska – Filipowicz i T. Filipowicz, art. 3 ust. 1 wiąże się ściśle z uregulowaniem zamieszczonym w art. 4, w tym z przepisami o wydawaniu decyzji lokalizacyjnych (T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 108.

⁵⁶⁷ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 210 – 211. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 238.

5.2.2. ZASADA CIĄGŁOŚCI KSZTAŁTOWANIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ

W poglądach doktryny prawniczej zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej formułowana jest w uzupełniających się postaciach dyrektywnej i opisowej. W. Jakimowicz wyraźnie sformułował „dyrektywę, zgodnie z którą procesy planowania przestrzennego należy traktować jako procesy o charakterze ciągłym”⁵⁶⁸. Zasada ta tworzy jego zdaniem obowiązek zastąpienia uchylanego obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez nowy plan⁵⁶⁹. Opisowo tę zasadę ujął I. Zachariasz, który stwierdził, że „służy dostosowaniu planu miejscowego do sytuacji rzeczywistej i obliguje organy gminy do analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy”⁵⁷⁰. Omawianą zasadę wyprowadzano z nakazu okresowej oceny planu zagospodarowania przestrzennego województwa zgodnie z art. 45 u.p.z.p.⁵⁷¹, zachowania w mocy aktów polityki przestrzennej zgodnie z art. 87 u.p.z.p.⁵⁷² oraz aktualizacji planów stosownie do potrzeb⁵⁷³.

Wartość ciągłości kształtowania polityki przestrzennej jest oznaczona nazwą abstrakcyjną, która oznacza politykę przestrzenną ukształtowaną aktualnie i nieprzerwanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Nazwa ta ma quasi – desygnaty w postaci przypadków stanowienia w powyższy sposób planów miejscowych, które stanowią wzorce, w stosunku do których porównuje się korzystanie z kompetencji do stanowienia prawa planowania zagospodarowania przestrzeni. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii wartości.

Rozważenia wymaga ogólny charakter omawianej wartości. Przepisy, z których się ją odtwarza znajdują się w u.p.z.p., więc kryterium zakodowania w tej ustawie można uznać za spełnione. Choć jej przedmiot został w poglądach doktryny prawniczej ograniczony do kształtowania polityki przestrzennej poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, to wydaje się, że należy go rozszerzyć na inne akty polityki przestrzennej, w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan ogólny. Zgodnie z

⁵⁶⁸ W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 297.

⁵⁶⁹ Autor podał na poparcie jedynie odległe orzeczenie NSA z dnia 25 stycznia 1991 r., SA/Ka 813/90, wydane w nieaktualnym stanie prawnym, ale można przywołać też wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., II OSK 3495/18, Legalis, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., II SA/Sz 97/20, Legalis oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., IV SA/Po 776/19, Legalis.

⁵⁷⁰ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 32 [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), dz. cyt.*, s. 338 [za:] wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 953/09.

⁵⁷¹ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 379 - 380.

⁵⁷² Zob. Tamże, s. 554. A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 874 - 875. W. Szwałdler, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, ST 2010, nr 5, s. 34-45.

⁵⁷³ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 380 - 381.

Nowelizacją u.p.z.p. studia wygasają wraz z wejściem w życie planów ogólnych gminy, a w braku planów ogólnych do końca 2025 r. gminy zagrożone są taką sankcją, że nie będą mogły uchwalać planów miejscowych (z zastrzeżeniem wyjątków) i wydawać decyzji o warunkach zabudowy. Co więcej, ustawodawca nie wprowadził mechanizmu wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy z powodu wejścia w życie sprzecznego z nią planu ogólnego gminy. Tym samym ciągłość polityki przestrzennej dotyczy jej kształtowania w drodze różnych aktów planistycznych, dla wszystkich rodzajów przestrzeni.

Niemniej ciągłość polityki przestrzennej dotyczy jedynie aktów planistycznych z wyłączeniem aktów przygotowawczych i realizacyjnych uregulowanych w u.g.n. i Pr. Bud. Na gruncie prawa budowlanego nie ma podstaw do formułowania zasady ciągłości polityki przestrzennej w zakresie realizacji zagospodarowania przestrzeni. Z dwóch komponentów ciągłości polityki przestrzennej: aktualności i nieprzerwania, ustawodawca wyraża w Pr. Bud. tylko intencję aktualności pozwoleń na budowę, które wygasają w przypadku niepodjęcia robót w ciągu trzech lat lub przerwania ich na taki okres, bez żadnej kontynuacji skutków prawnych. Odmiennie sytuacja przedstawia się w przypadku u.g.n., na gruncie której formułuje się niekiedy zasadę ciągłości realizacji celu publicznego. Budzącym kontrowersje skutkiem takiej zasady jest linia orzecznicza, zgodnie z którą „o ile cel wyłączenia został osiągnięty, to nie istnieje możliwość zwrotu nieruchomości, mimo późniejszej zmiany jej przeznaczenia”⁵⁷⁴. Wobec powyższego zasadę ciągłości kształtowania polityki przestrzennej należałoby uznać za szczegółową zasadę prawa o zastosowaniu ograniczonym do norm zakodowanych w u.p.z.p.

Kwalifikacja omawianej zasady do jednego z działów prawa administracyjnego wymaga rozważenia jej roli w kształtowaniu treści praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Z jednej strony zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej ukierunkowuje sposób używania kompetencji do tworzenia aktów polityki przestrzennej, ale nie wyznacza merytorycznie, jak ma być ukształtowana ich treść. Z drugiej strony W. Jakimowicz i I. Zachariasz uznali, że zasada ta wpływa na sytuacje prawne jednostek poprzez interpretację art. 36 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którą zakazane jest nakładanie opłaty planistycznej, jeżeli nowe przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w planie miejscowym, który utracił moc zgodnie z

⁵⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., I OSK 1725/07, Legalis. Zob. wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 1025/09, Legalis. Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., I OSK 1138/08, Legalis. Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., I OSK 1189/07, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1350/17, Legalis. Wykładnia ta spotkała się jednak ze zdecydowanym sprzeciwem niektórych przedstawicieli doktryny (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, dz. cyt., s. 717 – 719).

art. 87 ust. 3 u.p.z.p.⁵⁷⁵. Obecnie teza ta znajduje odzwierciedlenie w wprowadzonych przez ustawodawcę przepisach art. 87 ust. 3a – 3b u.p.z.p.

Wydaje się jednak, że ostatnia teza jest wynikiem utożsamienia dwóch różnych wartości. Charakterystykę wartości ciągłości kształtowania polityki przestrzennej przedstawił TK, który uznał, że „planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których 1 stycznia 1995 r. obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały”⁵⁷⁶. W tym świetle zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej ukierunkowuje kompetencję prawodawczą gminy na zastępowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nowymi, ale bez wpływu na to, jakie prawa i obowiązki podmiotów administrowanych mają zostać ukształtowane w nowych planach. Tymczasem na treść wspomnianych praw i obowiązków miała wpływ inna wartość: nieponoszenia przez obywateli ujemnych skutków związanych z zaniechaniem wykonania obowiązków administracji publicznej⁵⁷⁷. Za skutek materialny realizacji ostatniej zasady należy uznać zawężającą wykładnią art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 1, zgodnie z którą zakazuje się wymierzać opłatę, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego po 31 grudnia 2003 r. w stosunku do wartości w okresie braku planu po jego wygaśnięciu⁵⁷⁸.

W konsekwencji zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej nie ma zastosowania do norm prawa materialnego. Jest adresowana do organów administracji publicznej, którym nakazuje oceniać kształtowanie polityki przestrzennej ze względu na zgodność z jej ciągłością. Skutki materialne dla podmiotów administrowanych wynikają z realizacji zasady nieponoszenia ujemnych konsekwencji z powodu kształtowania polityki przestrzennej w sposób dezaprobowany ze względu na niezgodność z jej ciągłością. Tym samym zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej nakazuje oceniać korzystanie z kompetencji prawodawczej wyrażonej w normach prawa ustrojowego, a nie treści praw i obowiązków podmiotów administrowanych wyznaczonych przez normy prawa materialnego.

⁵⁷⁵ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność...* dz. cyt., s. 299. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 32* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), dz. cyt., s. 338.

⁵⁷⁶ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, Legalis.

⁵⁷⁷ Zob. Wyrok SN z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 271/15, Legalis.

⁵⁷⁸ Jak wyraziła to A. Brzezińska – Rawa: „Trybunał Konstytucyjny nakłada obowiązek uwzględnienia tzw. starych planów miejscowych w procesie ustalania renty planistycznej” (A. Brzezińska-Rawa, *Kilka uwag o ustalaniu wartości nieruchomości do celów renty planistycznej. Glosa do wyroku TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08*, *Finanse Komunalne* 2011, nr 11, s. 70).

III.5.3. ZASADY PRAWA PROCESOWEGO

5.3.1. ZASADA OCHRONY WŁASNEGO INTERESU PRAWNEGO PRZY ZAGOSPODAROWANIU TERENÓW INNYCH PODMIOTÓW

Zasadę ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów analizuje się w doktrynie prawniczej w związku z zasadą prawa (wolności) zagospodarowania terenu. Połączenie takie wynika z sąsiedztwa przepisów, z których odtwarza się obie zasady: pierwszą – z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., drugą z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. W świetle brzmienia drugiego przepisu zasada ma postać normokształtną nakazu oceniania zagospodarowania terenów innych osób lub jednostek organizacyjnych ze względu na zgodność z ochroną własnego interesu prawnego. Tym samym wartość jest oznaczona nazwą abstrakcyjną zjawiska prawnego, które nie ma rzeczywistych desygnatów, a jej quasi – desygnaty sprowadzają się do materialnoprawnej kategorii indywidualnych praw albo różnych procesowych środków i czynności dochodzenia ochrony uprawnień. W konsekwencji, stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy jest wystarczający dla przyjęcia wysokiej pozycji oznaczonej nią wartości w hierarchii.

Zakres norm, do których oceniania służy kryterium ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów, nie jest oczywisty. Z jednej strony znaczenie wartości nie ogranicza się do wybranego rodzaju przestrzeni, jej funkcji, ani etapu zagospodarowania, więc powinna ona stanowić kryterium oceniania wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni. Wydaje się uzasadnione, aby zwłaszcza na mocy art. 5 ust. 1 pkt 9 Pr. Bud. w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. omawianą zasadę stosować do realizacji zagospodarowania terenu, czyli do norm odtwarzanych z Pr. Bud. Z drugiej strony, tak jak w przypadku zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu, literalne brzmienie art. 6 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, że okoliczności zastosowania zasady ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów mają miejsce po ukształtowaniu polityki przestrzennej na etapie jej realizacji. W orzecznictwie można też znaleźć poglądy przemawiające przeciwko zastosowaniu tej zasady do norm prawa budowlanego⁵⁷⁹. Nawet jeśli orzecznictwo odwołuje się do wartości o zbliżonej treści na gruncie innych ustaw⁵⁸⁰, to referuje do prawa własności (które

⁵⁷⁹ Wskazuje się, że zasadę ochrony własnego interesu prawnego należy stosować jedynie do oceny warunków określonych w planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ze względu na to, że projektowanie budynków i ich realizacja wraz z wynikającymi stąd naruszeniami interesów praw osób trzecich, są w zakresie regulacji prawa budowlanego (zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 września 2016 r., II SA/Gd 165/16, Legalis. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., II SA/Gl 495/14, Legalis. Wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., II OSK 272/16, Legalis).

⁵⁸⁰ Np. przy podziałach geodezyjnych nieruchomości na podstawie u.g.n. (zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 625/19, Legalis) czy na gruncie u.o.g.r.l. (zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2010 r. IV SA/Wa 334/10, Legalis).

stanowi jednakże źródło chronionego interesu prawnego). Zdarzają się też poglądy, zgodnie z którymi omawianej zasady nie stosuje się do trybów szczególnych planowania i zagospodarowania dróg publicznych czy linii kolejowych⁵⁸¹.

Sformułowaną powyżej zasadę można rozpatrywać jako normę prawa materialnego lub procesowego. Zakładając pierwszy przypadek, zasada wpływa na treść praw i obowiązków podmiotów uprawnionych do nieruchomości poprzez wyznaczanie granic jej zagospodarowania niewykraczających ponad przeciętną miarę⁵⁸². W tym świetle niepełna postać normatywna zasady sprowadzałaby się do nakazu adresowanego do każdego podmiotu, w tym organów administracyjnych, oceniania planowanego zagospodarowania terenu ze względu na zgodność z indywidualnym interesem prawnym osób trzecich. Funkcją takiej zasady byłoby łagodzenie negatywnego oddziaływania między nieruchomościami sąsiednimi w procesie stanowienia i stosowania prawa⁵⁸³. Rozważana treść zasady wzbudza jednak wątpliwości w świetle brzmienia art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., który mówi o własnym interesie z punktu widzenia osoby, która dochodzi ochrony prawnej, a nie interesie czyimś czy też grupy osób, który podlega ochronie z perspektywy organu administracyjnego.

Druga możliwość zakłada procesowy charakter zasady nakazującej organom administracji publicznej oceniać czynną legitymację procesową w postępowaniu dotyczącym zagospodarowania terenów innych osób lub jednostek organizacyjnych ze względu na zgodność z ochroną interesu prawnego osób trzecich. Taka treść znajduje potwierdzenie w poglądach części doktryny, która z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. wiązała przeważnie treści o charakterze procesowym, podnosząc, że „podmiot mający tytuł do nieruchomości, na którą może oddziaływać zamierzenie budowlane inwestora, ma prawo korzystać z wszelkich środków prawnych służących ochronie własnego interesu prawnego”⁵⁸⁴. Część doktryny i orzecznictwa rozpatruje też art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. jako podstawę rozstrzygnięcia, czy danemu podmiotowi przysługuje przymiot

⁵⁸¹ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., VII SA/Wa 2586/21, Legalis.

⁵⁸² Zob. J. Jaworski, *Wolność...* dz. cyt., s. 356.

⁵⁸³ Uzasadnieniem dla takiej kwalifikacji i treści zasady mogłoby być to, że zaplanowanie zagospodarowania jednych terenów w akcie polityki przestrzennej pociąga za sobą obowiązek znoszenia skutków tego zaplanowania przez podmioty uprawnione do innych terenów (zob. J. Jaworski, *Wolność...* dz. cyt., s. 356). M. Szewczyk ujął ten aspekt jako problem podwójnych skutków miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, na które to skutki składa się usunięcie przeszkód w zagospodarowaniu terenu jednego podmiotu i powstanie immisji dla podmiotów uprawnionych do innych terenów (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, dz. cyt., s. 220).

⁵⁸⁴ A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), dz. cyt., s. 175.

strony w postępowaniu⁵⁸⁵. W zakresie zastosowania powyżej sformułowanej zasady prawa procesowego znajdować się mogą normy zakładające żądanie dopuszczenia do toczącego się na wniosek inwestora postępowania, czy wniesienie środka zaskarżenia wobec decyzji wydanej na rzecz inwestora.

Wobec powyższego uznaję, że zasada ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów stanowi w pierwszej kolejności normę prawa procesowego, a ewentualnie w drugiej - materialnego. Znajduje ona zastosowanie w kształtowaniu polityki przestrzennej, nakazując, aby norma prawa procesowego przyznająca status strony w postępowaniu i środki procesowe była oceniana ze względu na zgodność z ochroną interesu prawnego osób trzecich przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów.

5.3.2. ZASADA SPÓJNOŚCI SYSTEMU AKTÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Wskazanie przepisu zrębowego i sformułowanie niepełnej postaci normatywnej zasady spójności systemu aktów polityki przestrzennej nie jest oczywiste. U.p.z.p. nie zawiera przepisu, który jednoznacznie spełniałby warunki zrębowe. Nowelizacja u.p.z.p. dodała jednostkę redakcyjną, która może być w ten sposób rozważana, tj. art. 13a ust. 5 u.p.z.p., który stanowi, że plan ogólny gminy warunkuje treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepis ten nie wysławia jednak wprost zakresu normowania, w szczególności nie wskazuje nazwy wartości, ze względu na którą mógłby zostać zakwalifikowany jako zrębowy.

Wartość spójności systemu aktów polityki przestrzennej jest oznaczona nazwą abstrakcyjną, która oznacza politykę przestrzenną ukształtowaną jako system aktów normatywnych i administracyjnych połączonych związkami kompetencyjnymi i treściowymi. Jej quasi – desygnaty w postaci wybranych grup takich aktów należy traktować jak wzorzec, w stosunku do którego ocenia się korzystanie z kompetencji do stanowienia i stosowania prawa planowania zagospodarowania przestrzeni. Stopień abstrakcyjności przetoczonej nazwy uprawdopodobnia wysoką pozycję oznaczonej nią wartości w hierarchii.

Ogólny charakter wartości spójności systemu aktów polityki przestrzennej zależy od tego, jakie akty obejmuje swoim znaczeniem. Należy się opowiedzieć za tym, że dotyczy ona większości aktów polityki przestrzennej w jej rozumieniu ustalonym w pkt III.3.2 powyżej, czyli zarówno

⁵⁸⁵ Zob. K. Buczyński, *Komentarz do art. 6* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2014, Lex, nb. 3 i 4. Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 221.

aktów planistycznych, jak również przygotowawczych i realizacyjnych, takich jak decyzje o wyłączeniu czy pozwoleniu na budowę. Świadczy o tym wyraźnie brzmienie przepisów: art. 93 ust. 1, art. 94 ust. 1 pkt 2, art. 112 ust. 1 u.g.n., art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Pr. Bud., art. 166 ust. 1 pkt 1, art. 190 ust. 2 pkt 6, art. 326 ust. 1, art. 396 ust. 1 pkt 7 Pr. Wod., które uzależniają treść różnych aktów polityki przestrzennej od aktów planowania przestrzennego w rozumieniu u.p.z.p. Brakuje jednak orzeczniczych przykładów potwierdzających ogólny charakter omawianej wartości w praktyce.

Zasadę spójności systemu aktów polityki przestrzennej można rozpatrywać jako normę prawa materialnego lub procesowego. Pierwsza możliwość wiąże się z tym, że spójność aktów polityki przestrzennej może się przekładać na treść praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Zgodność ze spójnością aktów polityki przestrzennej może prowadzić do aprobaty nakazu przyznawania ochrony prawnej podmiotom administrowanym z powodu naruszenia ich prawa przez akt prawa wewnętrznego, np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zważywszy na jego moc wiążącą oraz relację systemową z planem miejscowym. Jak wskazuje się w orzecznictwie „okoliczność, że studium pozostaje aktem wewnątrznie obowiązującym, niemającym charakteru powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego - nie wyklucza automatycznie możliwości zaistnienia sytuacji, w której dojdzie do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej postanowieniami studium”⁵⁸⁶. Zacytowany pogląd tym bardziej można odnieść do relacji planu miejscowego i planu ogólnego, który stanowi akt prawa miejscowego.

Należy jednak zauważyć, że podobnie jak zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej, sama wartość spójności aktów polityki przestrzennej nie służy do oceniania w sposób merytoryczny treści praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Naruszenie praw i obowiązków tych podmiotów przez studium jest orzekane przez sądy m.in. na podstawie naruszenia zasad materialnych, takich jak zasada ochrony własności w związku z zasadą poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich⁵⁸⁷. Naruszenie zasady spójności systemu aktów polityki przestrzennej jest natomiast źródłem argumentów na rzecz zarzutów procesowych, zgodnie z którymi organ administracyjny błędnie zinterpretował i zrealizował normę prawa ustrojowego lub procesowego, nie szukając dostatecznego oparcia przy stanowieniu lub stosowaniu prawa materialnego w treści innych aktów polityki przestrzennej.

⁵⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 145/15, Legalis.

⁵⁸⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 25 września 2014 r., II OSK 706/13, Legalis.

W świetle powyższego trzeba rozważyć kwalifikację zasady spójności systemu aktów polityki przestrzennej do prawa procesowego. Kwalifikacja ta może wchodzić w grę, jeżeli spójność rozumieć jako współdziałanie organów planistycznych i ich jednostek organizacyjnych funkcjonujących na różnych szczeblach władzy publicznej, czyli jako spójność trybu czynności w procesie stanowienia i stosowania prawa. Procesowy aspekt omawianej wartości zasygnalizował M. Szewczyk, według którego jej celem jest racjonalne zagospodarowanie obszarów przy godzeniu interesów jednostkowych i grupowych, lokalnych i ponadlokalnych, co „wymaga współdziałania wielu organów funkcjonujących na różnych szczeblach władzy publicznej”⁵⁸⁸. Tym samym można przypuszczać, że zdaniem przywołanego autora zasada nakazuje oceniać kształtowanie polityki przestrzennej ze względu na zgodność ze współdziałaniem organów różnych szczebli administracji publicznej. Wobec powyższego, zasadę spójności systemu aktów polityki przestrzennej można uznać za normę prawa procesowego, bo znajduje zastosowanie do oceny czynności proceduralnych organów w toku wykonywania kompetencji do stanowienia i stosowania prawa zagospodarowania przestrzeni.

5.3.3. ZASADA UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Wyrażenie normokształtne zasady udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej odtwarza się z art. 1 ust. 2 pkt 11 w zw. z art. 2 pkt 22 u.p.z.p. jako nakaz adresowany do jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej oceny sporządzania aktów planowania przestrzennego, tj. planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwały reklamowej, audytu krajobrazowego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ze względu na zgodność z udziałem społeczeństwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej.

Zasada udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej oznaczona jest nazwą konkretną, której desygnatami są empirycznie weryfikowalne zdarzenia i stany rzeczy polegające na wyrażaniu przez członków społeczeństwa pytań i postulatów co do tego, w jaki sposób jest kształtowana polityka przestrzenna i o jakiej treści. W konsekwencji abstrakcyjna nazwa nie uzasadnia w tym przypadku zasadniczego charakteru wartości.

Wartość udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej jest ograniczona do prac nad przygotowaniem wybranych aktów uregulowanych w u.p.z.p. Na gruncie Pr. Bud. można

⁵⁸⁸ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 203.

próbować formułować zasadę przeciwną, ograniczającą udział stron w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę (zgodnie z art. 28 Pr. Bud.). Podobnie na gruncie postępowania wywłaszczeniowego zakres stron jest zawężony do podmiotów, których prawa do nieruchomości mają być odjęte lub ograniczone w drodze decyzji wywłaszczeniowej⁵⁸⁹. Wobec powyższego wartość udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej jest przedmiotowo ograniczona do planowania zagospodarowania przestrzeni i nie obejmuje spraw unormowanych w innych ustawach niż u.p.z.p. Tym samym nie spełnia warunków ogólnej wartości prawa zagospodarowania przestrzeni.

Przechodząc do kwalifikacji zasady do działu prawa administracyjnego, istotne jest to, czy ocenianie ze względu na udział społeczeństwa ma znaczenie formalne w trybie procedury planistycznej, czy też merytoryczne w określaniu treści praw i obowiązków podmiotów administrowanych. D. Trzcicka zasugerowała, że zasada udziału obywateli w kształtowaniu polityki przestrzennej może mieć charakter materialny, o czym świadczy stwierdzenie, że „sądy administracyjne w procedurze sądowej kontroli tych dokumentów planistycznych bardzo dużą wagę przykładają do analizy, czy udział społeczny został rzeczywiście zapewniony i czy miał on charakter merytoryczny, a nie tylko formalny”⁵⁹⁰. Udział społeczeństwa w pracach nad aktami planowania przestrzennego dotyczy jednak trybu czynności w procesie stanowienia tych aktów. Analizowana wartość oznacza wymianę informacji i opinii z organem administracji publicznej możliwie szerokiej części społeczeństwa, w tym rzeczowe rozważenie i uzasadnienie przez organ swojego stanowiska wobec wszelkich przejawów aktywności społecznej. Organy administracji publicznej nie mają jednak obowiązku uwzględniania wniosków i uwag właścicieli nieruchomości w stanowieniu prawa, lecz obowiązane są do merytorycznego ustosunkowania się do nich⁵⁹¹. Tym samym wydaje się, że więcej przemawia za kwalifikacją omawianej zasady do norm prawa procesowego.

5.3.4. ZASADA FACHOWOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚCI OSÓB PRZYGOTOWUJĄCYCH PROJEKTY AKTÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Zasadę fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów planowania przestrzennego opisuje się w uzupełniający się sposób. D. Trzcicka określiła wartość

⁵⁸⁹ Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Lu 702/19, Legalis. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/Ke 566/07, Legalis.

⁵⁹⁰ D. Trzcicka, *dz. cyt.*, s. 252.

⁵⁹¹ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 97/18, Legalis. Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2021 r. II OSK 38/19, Legalis. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2019 r. II SA/Rz 1287/18, Legalis. Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2018 r. II SA/Op 603/17, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r. IV SA/Wa 2430/16, Legalis.

fachowości i odpowiedzialności jako profesjonalizm, specjalistyczną wiedzę i doświadczenie zawodowe osoby, która daje rękojmię prawidłowości realizacji dokumentów planistycznych⁵⁹². M. Szewczyk dodał natomiast, że obecnie po deregulacji zawodu urbanisty odpowiedzialność oznacza wyłącznie odpowiedzialność cywilnoprawną⁵⁹³. Oboje autorzy wymienili konkretne wymogi, jakie muszą spełniać osoby przygotowujące projekty aktów planowania przestrzennego wskazane w art. 5 pkt 1 – 6 u.p.z.p., który przemawia za zakodowaniem omawianej zasady w przepisach ogólnych u.p.z.p.

Wspomniane wymogi można uznać za empirycznie weryfikowalne, enumeratywnie wskazane cechy osób, co sprawia, że fachowość przestaje być nazwą niedookreśloną, podobnie jak odpowiedzialność cywilnoprawna, lecz zyskuje cechy diagnostyczne. W tym świetle trudno oprzeć się na domniemaniu wysokiej pozycji w hierarchii wartości ze względu na jej abstrakcyjną nazwę.

Na podstawie przywołanego wcześniej przepisu można stwierdzić, że wartość fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej nie spełnia warunku ogólnej wartości prawa zagospodarowania przestrzeni. Stanowi ona kryterium oceniania kształtowania polityki przestrzennej w zakresie projektów: planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Tym samym nie obejmuje swoim przedmiotem projektów aktów normatywnych czy administracyjnych dotyczących etapu przygotowawczego i realizacyjnego zagospodarowania przestrzeni. W konsekwencji omawiana zasada nie dotyczy całościowego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni.

Zasada fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej stanowi normę prawa procesowego, ponieważ stanowi kryterium oceniania czynności w procesie stanowienia wybranych aktów polityki przestrzennej. Wartość skorelowana z zasadą oznaczona jest nazwą, której desygnatami są cechy osób biorących udział w procedurze sporządzania aktów polityki przestrzennej. Cechy te nie służą do oceny treści polityki przestrzennej, lecz sposobu, w jaki ją ukształtowano.

⁵⁹² Zob. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 266 – 267.

⁵⁹³ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 214 – 215.

III.6. ZAKRESY ZASTOSOWANIA ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI WYNIKAJĄCE Z ICH PODZIAŁÓW

III.6.1. ZAKRESY ZASTOSOWANIA ZASAD PRAWA WYNIKAJĄCE Z PODZIAŁU WEDŁUG CZĘŚCI PRZEDMIOTU PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Na podstawie dotychczasowych analiz należy zweryfikować tezę, zgodnie z którą wyodrębnienie i typizacja zasad prawa zagospodarowania przestrzeni na podstawie wyrażonych w nich wartości determinuje ich zakresy zastosowania.

Teza, że podział zasad prawa według wydzielonych spraw zagospodarowania przestrzeni przekłada się na okoliczności zastosowania odpowiada regule wykładni wartości zasadniczych. Mowa o dyrektywie, zgodnie z którą okoliczności zastosowania odpowiadają merytorycznej zawartości zasady (np. zasada rzetelnej legislacji stosuje się w prawotwórstwie, zasada kontradiktoryjności – w procesie itp.). W tym świetle, jeżeli znaczenie wartości wyrażonej w zasadzie odpowiada całemu przedmiotowi dziedziny prawa, to wartość nadaje się do oceniania każdej normy tej dziedziny, w szczególności każdego zachowania nakazanego w tych normach (w tym działań organizatorskich nakazanych w normach zadaniowych adresowanych do administracji publicznej). W rezultacie można mówić z jednej strony o zasadach ogólnych prawa zagospodarowania przestrzeni odnoszących się do całego jego przedmiotu i znajdujących zastosowanie do wszystkich jego norm, z drugiej - o zasadach szczegółowych, które stosują się do norm odnoszących się do tego samego fragmentu przedmiotu, do którego odnosi się wartość wyrażona w zasadzie szczegółowej. Przykładowo, zasada szczegółowa ochrony złóż kopalin odnosi się do części przedmiotu zagospodarowania przestrzeni w zakresie zagospodarowania złóż i ma zastosowanie tylko do norm, które regulują przekształcanie przestrzeni obejmującej takie złoża.

Mogą zdarzyć się zasady szczególne, które stanowią tzw. koncesje na rzecz zasady przeciwstawnej zasadzie ogólnej lub szczegółowej. Zasady szczególne znajdują zastosowanie, jeśli przepis szczególny nakazuje stosować ją w wąsko określonym zakresie, w którym w przeciwnym razie stosowałoby się odmienną zasadę ogólną lub szczegółową, która została jednak wyłączona. Dla przykładu, zasad szczególnych względem zasad wyrażonych w art. 1 ust. 4 u.p.z.p. można poszukiwać w art. 35b ust. 1 Prawa Atomowego. Za nietypową zasadę szczególną można uznać zasadę dobrego sąsiedztwa, która nie wyłącza stosowania zasady ładu przestrzennego, lecz stosuje się razem z nią jako komplementarną, nie przeciwstawną.

Przedmiot zasady prawa pozwala zarysować jej zakres zastosowania. Zasady nakazują oceniać normy, które dają się zrelatywizować względem wartości wyrażonych w zasadach. O możliwości relatywizacji względem wartości decyduje to, czy treść normy łączy się z wartością w określony sposób, co ma przede wszystkim miejsce, jeżeli wartość należy do tego samego przedmiotu regulacji, co nakazany czyn i jego okoliczności. Odnoszą się wówczas do tej samej rzeczywistości (jako zbioru nadrzędnego) i charakteryzują się wspólnymi właściwościami. Tym samym, zakres zastosowania zasad prawa obejmuje normy, które odpowiadają temu samemu przedmiotowi regulacji albo jego fragmentowi, co wartość wyrażona w zasadzie.

III.6.2. ZAKRESY ZASTOSOWANIA ZASAD PRAWA WYNIKAJĄCE Z PODZIAŁU WEDŁUG ICH ŹRÓDŁA NORMODAWCZEGO

Kwalifikacja zasady względem źródła normodawczego wskazuje, że stosuje się ją do innych norm, które są zakodowane w tym samym akcie normatywnym. Jeżeli przepisy podstawowe, z których odtwarza się normę zasadniczą, są zawarte w przepisach ogólnych ustawy, to na mocy §21 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej normę tę stosuje się do norm odtwarzanych z przepisów merytorycznych zawartych w tej samej ustawie. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku zasad zakodowanych w przepisach ogólnych innych aktów normatywnych niż ustawy. Potwierdza to obserwacja orzecznictwa, w którym nie występują wątpliwości co do stosowania zasady na gruncie aktu normatywnego, w którym jest zakodowana, lecz co do jej stosowania do norm pochodzących z innych aktów. Chociaż przedstawiony wyznacznik zakresu zastosowania wydaje się dominujący w orzecznictwie, to nie powinno się go uznawać za przesądającą. Ze względu na większą niedookreśloność zasad prawa należy przyjąć regułę, że jeśli są odtwarzane z przepisów ogólnych danej ustawy, to z pewnością stosuje się je do innych norm odtwarzanych z tej samej ustawy, ale niekoniecznie wyłącznie do nich.

III.6.3. ZAKRESY ZASTOSOWANIA ZASAD PRAWA WYNIKAJĄCE Z PODZIAŁU WEDŁUG DZIAŁÓW PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

Podział norm zasadniczych prawa zagospodarowania przestrzeni na ustrojowe, procesowe i materialne pozwala doprecyzować ich zakres zastosowania. Wynika to z relacji, która łączy przedmiotową kwalifikację zasad z ich zakresem zastosowania, ponieważ podział według triady prawa administracyjnego jest odmianą podziału według przedmiotu regulacji. Jeżeli wartość odpowiada temu samemu działowi prawa administracyjnego, co oceniana norma, to obie charakteryzują się wspólnymi właściwościami, które mogą być relatywizowane. Jeżeli norma zasadnicza ma charakter ustrojowy, to ocenie ze względu na zgodność z zawartą w niej

wartością podlegają normy (zasadnicze lub zwykłe) prawa ustrojowego. Jeżeli norma zasadnicza ma charakter procesowy, ocenie ze względu na zgodność z wartością podlegają normy prawa procesowego. Jeżeli norma zasadnicza ma charakter materialny, nakazuje organom władzy publicznej oceniać normy prawa materialnego stanowiące w aktach normatywnych⁵⁹⁴, a w przypadku stosowania prawa, nakazuje organom administracyjnym oceniać stosowane normy generalne oraz wydawane normy indywidualne i konkretne.

III.6.4. MODYFIKACJE ZAKRESÓW ZASTOSOWANIA ZASAD PRAWA WYNIKAJĄCE Z PRZEPISÓW PRAWNYCH

Przedmiot regulacji i źródło normodawcze zasad prawa są wyjściowymi wyznacznikami ich zakresów zastosowania, a niekiedy stanowią jedyne podstawy do jego określenia. Ustawodawca często zarysowuje zakres zastosowania norm zasadniczych jedynie poprzez wskazanie przedmiotu regulacji, do którego się odnoszą tak, jak w art. 5 ust 1 *in principio* Pr. Bud. (projektowanie i budowanie obiektów budowlanych) czy w art. 9 Pr. Wod. (gospodarowanie wodami). Wówczas w zakresie zastosowania zasad prawa mieszczą się normy zwykłe o tym samym przedmiocie, wyrażone w regulującej ten przedmiot ustawie i jej aktach wykonawczych.

Zakres zastosowania zasad prawa, o którym mowa powyżej, może zostać zmodyfikowany na mocy przepisów prawnych, które mogą ten zakres rozszerzyć lub zawęzić. Przykładem rozszerzenia jest art. 101 ust. 1 u.s.g. wyrażający normę prawa procesowego, której zastosowanie uzależnione jest od naruszenia interesu prawnego jako kategorii materialnoprawnej. W ten sposób poprzez połączenie pojęcia materialnoprawnego z regulacją procesową, okoliczności zastosowania zasad prawa materialnego zostają rozszerzone na wykładnię takich przepisów, jak art. 101 ust. 1 u.s.g. Świadczy o tym rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z tym przepisem na korzyść legitymacji czynnej do złożenia skargi kolejnego właściciela nieruchomości nabytej po wejściu w życie planu miejscowego⁵⁹⁵.

W powyższym kontekście na szczególną uwagę zasługuje redakcja art. 1 ust. 2 u.p.z.p., który wskazuje, że wartości w nim wymienione uwzględnia się w całym planowaniu i

⁵⁹⁴ Zasady te zaliczam do norm, które M. Szewczyk wyróżnił jako stanowiące podstawę wyznaczenia statusu prawnego jednostki, obok norm wyznaczających ten status wprost (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 221). W orzecznictwie utożsamia się je z zasadami, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., określanymi jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, które dotyczą zawartości aktu planistycznego (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2021 r. II SA/OI 426/21, Legalis, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2015 r., II SA/Bd 1303/15, Legalis, wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., II OSK 3282/18, Legalis).

⁵⁹⁵ Zob. Postanowienie TK z dnia 28 czerwca 2017 r. SK 20/16, Legalis.

zagospodarowaniu przestrzennym. Tymczasem nie w każdych okolicznościach są podstawy do tego, aby brać pod uwagę takie wartości, jak wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego (np. na porolniczych terenach pozbawionych istotnego znaczenia kulturowego) czy wymagania ochrony gruntów rolnych i leśnych (np. w zwarciu zabudowanym centrum miasta). Ta oczywista konstatacja powoduje, że art. 1 ust. 2 u.p.z.p. trzeba interpretować w podobny sposób, co art. 15 ust. 1 u.p.z.p., dzieląc jego treść na elementy obligatoryjne bezwzględnie i obligatoryjne względnie⁵⁹⁶. Wówczas możliwe jest wyróżnienie w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartości, które bierze się pod uwagę obowiązkowo i bezwzględnie w każdym planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni, oraz wartości, które mają charakter obowiązkowy w zależności od potrzeb danego przypadku, jeżeli dane planowanie i zagospodarowanie przestrzeni dotyczy spraw, które odpowiadają tym wartościom.

Art. 1 ust. 2 u.p.z.p. modyfikuje zakres zastosowania zasad prawa, wynikający z ich przedmiotu i źródła normodawczego. Wartości obligatoryjne względnie wymienione w tym przepisie (do których można zaliczyć te, wskazane w pkt: 3, 4, 8, 10, 13, 14 i 15) są zakodowane w przepisach ustaw szczegółowych (tj. wyrażone w przepisie zrębowym i w innych przepisach podstawowych, które pozwalają określić w istocie jej znaczenie), więc powinny stanowić kryteria oceny norm wyrażonych w przepisach swoich źródłowych ustaw. Niemniej art. 1 ust. 2 u.p.z.p. poprzez wyrażenie „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” rozszerza zakres zastosowania wyrażonych w nim norm ponad dyspozycję §21 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej. Na jego mocy wartości obligatoryjne względnie powinny stanowić kryteria oceny tych wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni, które regulują zbieżny przedmiot, niezależnie od ich źródła normodawczego. Dla przykładu, do czasu nowelizacji art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. z dnia 16 czerwca 2023 r., wartość ochrony złóż kopalin wyrażona w art. 1 ust. 2 p.g.g. mogła stanowić kryterium oceny jedynie norm wyrażonych w p.g.g., ponieważ nie była wymieniona w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Obecnie stanowi kryterium oceny wszystkich norm, których przedmiot regulacji dotyczy zagospodarowania złóż kopalin.

III.6.5. WNIOSKI O ZAKRESACH ZASTOSOWANIA ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni mają przełożenie na ich zakresy zastosowania. Kwalifikacja zasady, a dokładnie wyrażonej w niej wartości, według przedmiotu dziedziny prawa, źródła normodawczego i działu triady prawa administracyjnego wskazuje, jakie

⁵⁹⁶ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 265.

normy podlegają ocenie zgodności z wartością. Jak ustaliłem w rozdziale II, zakres zastosowania normy zasadniczej obejmuje inne normy, których treść jest oceniana względem wartości wyrażonej w zasadzie. W konsekwencji wyznacznikiem zakresu zastosowania normy zasadniczej jest przedmiot regulacji, któremu odpowiada zarówno wartość wyrażona w zasadzie, jak i inne normy oceniane względem tej wartości. Przedmiotowo określony zakres zastosowania zasad prawa podlega ograniczeniu ze względu na Zasady Techniki Prawodawczej do norm zakodowanych w tej samej ustawie, co dana zasada, o ile przepis prawny nie stanowi inaczej tak, jak przepisy Konstytucji RP (które nadają zasadzie status ogólnosystemowej), art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. (który wskazuje na ustanowienie zasad ogólnych w u.p.z.p.) czy art. 1 ust. 2 u.p.z.p. (który rozszerza zakres zastosowania zasad szczegółowych np. zasady ochrony wód na wszystkie normy regulujące zagospodarowanie wód niezależnie od ich źródła normodawczego).

Przeprowadzenie podziałów i określenie zakresów zastosowania wszystkich zasad prawa zagospodarowania przestrzeni przekracza granice niniejszego opracowania. W rezultacie, na podstawie dotychczasowych rozważań podejmę próbę typizacji najbardziej rozwiniętego w doktrynie prawniczej katalogu zasad odtwarzanych z u.p.z.p. i spróbuję określić ich zakresy zastosowania w poniższej tabeli:

Rodzaj zasad	Przepisy podstawowe wykładni	Przedmiot wartości	Adresat	Zakres zastosowania rozszerzony na mocy art. 1 ust. 2 u.p.z.p.	Normy prawne w zakresie zastosowania
Zasady ogólne prawa zagospodarowania przestrzeni	Przepisy u.p.z.p.	Kształtowanie polityki przestrzennej	Organy władzy publicznej	Tak	Wszystkie normy prawa zagospodarowania przestrzeni
Zasady szczegółowe prawa zagospodarowania przestrzeni	Przepisy ustaw szczegółowych	Sprawy zagospodarowania przestrzeni objęte regulacją ustaw szczegółowych	Organy władzy publicznej	Tak	Normy prawa zagospodarowania przestrzeni odpowiadające przedmiotowi wartości
Zasady ustaw szczegółowych prawa zagospodarowania przestrzeni	Przepisy ogólne ustaw szczegółowych	Sprawy zagospodarowania przestrzeni objęte regulacją ustaw szczegółowych	Organy władzy publicznej	Nie	Normy zakodowane w danej ustawie szczegółowej prawa zagospodarowania

					przestrzeni odpowiadające przedmiotowi wartości
Zasady prawa wybranych spraw zagospodarowania przestrzeni	Przepisy merytoryczne ustaw	Części spraw zagospodarowania przestrzeni objęte regulacją ustaw szczegółowych	Organy władzy publicznej	Nie	Część norm zakodowanych w ustawie szczególowej prawa zagospodarowania przestrzeni

Tabela nr 3. Zakresy zastosowania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni według ich podziałów – opracowanie własne.

III.7. WNIOSKI

Analizy przeprowadzone w niniejszym rozdziale prowadzą do wniosku, że w oparciu o założenia ogólnoteoretyczne można w dogmatyce prawniczej rozwinąć metodologię wydzielenia zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Dotychczas zasady te wyróżniały się tym, że doktryna prawnicza odtwarzała je z u.p.z.p., Pr. Bud. i u.g.n., co znajduje takie uzasadnienie, że wskazane akty normatywne stanowią ustawy podstawowe prawa zagospodarowania przestrzeni. Niemniej przeprowadzona analiza wskazuje, że trudno oprzeć metodologię wydzielenia norm prawa zagospodarowania przestrzeni na kryterium źródła normodawczego.

Wstępne przepisy ustaw podstawowych pozwalają potwierdzić i dookreślić formułowany w doktrynie prawniczej przedmiot prawa zagospodarowania przestrzeni, który stanowi pierwszorzędne kryterium wydzielenia dziedziny prawa, w tym jej zasad. Dotychczas proponowane zasady mogą być zaliczone do prawa zagospodarowania przestrzeni, ponieważ spełniają relatywizacje względem przedmiotu tej dziedziny. Kryterium kodyfikacji w ustawie podstawowej pozwala pomocniczo rozstrzygnąć rozbieżności co do kwalifikacji do jednej z dziedzin prawa, dzięki czemu np. zasadę ochrony środowiska i zapobiegania poważnym awariom można zaliczyć do prawa ochrony środowiska, ponieważ przepisy podstawowe do odtworzenia wartości wyrażonej w tej zasadzie znajdują się w POŚ.

Zasady prawa zagospodarowania przestrzeni są efektem wydzielenia w systemie prawnym nie tylko za pomocą kryterium przedmiotowego, ale również aksjologicznego. Kryterium aksjologiczne oznacza wartości, które spełniają relatywizacje względem całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni i które w praktyce prawniczej stanowią kryteria oceniania wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni. Kryterium to jest inaczej spełnione w

przypadku zasad ogólnych i szczegółowych. Pierwsze z nich muszą wyrażać wartości ogólne i w obecnym stanie prawnym są nimi zasady kształtowania polityki przestrzennej, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Drugie - zasady szczegółowe – muszą wyrażać wartości spełniające wystarczająco bliskie relatywizacje względem wartości ogólnych.

Wspomniany podział na zasady ogólne i szczegółowe wynika z fragmentacji przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni na przedmioty różnych ustaw. U.p.z.p. jako jedyna ustawa ma zarówno ogólny jak i szczegółowy charakter. Reguluje całościowo przedmiot prawa zagospodarowania przestrzeni w zakresie zasad kształtowania polityki przestrzennej, a pozostałe normy zakodowane w u.p.z.p. odnoszą się do szczegółowego przedmiotu, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2, czyli przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy (tj. planowania zagospodarowania przestrzeni). Względem tego fragmentu spełniają relatywizacje zasady szczegółowe, np. władztwa planistycznego gminy, ciągłości kształtowania polityki przestrzennej. Inne ustawy mają podobnie szczegółowo określone przedmioty regulacji, względem których relatywizacje spełniają zakodowane w nich normy zasadnicze. Z tego powodu zakodowanie wartości w przepisach podstawowych innej ustawy niż u.p.z.p. pozwala domniemywać szczegółowy charakter zasady.

Na podstawie powyższego, podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni są efektami stosowania kilku kryteriów dających następujące kategorie zasad:

Podział zasad Kryterium	Zasady ogólne prawa zagospodarowania przestrzeni	Zasady szczegółowe prawa zagospodarowania przestrzeni
Przedmiot	Zasady wszystkich spraw zagospodarowania przestrzeni (polityki przestrzennej)	Zasady wybranych spraw zagospodarowania przestrzeni
Źródło normodawcze	Zasady zakodowane w u.p.z.p.	Zasady szczegółowe zakodowane w ustawach regulujących wybrane sprawy zagospodarowania przestrzeni
Wartości	Zasady wyrażające wartości ogólne, spełniające relatywizacje względem polityki przestrzennej i używane jako kryteria oceny zgodności	Zasady wyrażające wartości, spełniające relatywizacje względem części spraw zagospodarowania przestrzeni i używane jako kryteria

	wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni			oceny zgodności norm regulujących te sprawy		
Dział prawa administracyjnego	Zasady prawa materialnego	Zasady prawa ustrojowego	Zasady prawa procesowego	Zasady prawa materialnego	Zasady prawa ustrojowego	Zasady prawa procesowego

Tabela nr 4. Podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni – opracowanie własne.

Analiza orzecznictwa częściowo tylko potwierdziła, że wartości kwalifikowane jako ogólne są używane jako przekrojowe kryteria oceniania norm prawa zagospodarowania przestrzeni. W wielu przypadkach orzecznictwo i doktryna prawnicza przejawiają wątpliwości co do realizacji zasad wyrażających wartości ogólne omawianej dziedziny prawa, takich jak: zasada ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów i zasada spójności systemu aktów polityki przestrzennej. Powyższa sytuacja może świadczyć o dwóch problemach. Z jednej strony może być tak, że instrumenty doktryny prawniczej służące do ustalenia okoliczności zastosowania zasad prawa są niewystarczające. Stąd wynika potrzeba proponowania takich instrumentów, jak reguła wykładni, zgodnie z którą zakres zastosowania zasady odpowiada merytorycznej treści wyrażonej w niej wartości. Z drugiej strony jest możliwe, że ustawodawca nie daje odpowiednich podstaw do ustalenia okoliczności zastosowania, co rodzi potrzebę postulatów *de lege ferenda*.

Wobec powyższego, przyjmuję, że o zakresie zastosowania zasady świadczy w pierwszej kolejności jej kwalifikacja według przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni, a w drugiej kolejności przepisy modyfikujące, np. art. 1 ust. 2 *in principio* u.p.z.p. Zabieg ten pozwolił uporządkować dane o zasadach prawa, w tym zarysować okoliczności ich zastosowania w poniższej tabeli:

Nazwa zasady	Zasada ładu przestrzennego
Nazwa wartości prawnej	Ład przestrzenny
Przepisy podstawowe	Art. 1 ust. 1 <i>in fine</i> , art. 1 ust. 2 pkt 1 <i>in principio</i> i art. 2 pkt 1 u.p.z.p.
Wstępne znaczenie wartości	Całościowe i harmonijne ukształtowanie przestrzeni o uporządkowanych uwarunkowaniach i wymaganiach funkcjonalnych, społeczno – gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno – estetycznych
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada ogólna prawa zagospodarowania przestrzeni

Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa materialnego
Okoliczności zastosowania	Stanowione i stosowane normy materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada dobrego sąsiedztwa
Nazwa wartości prawnej	Dobre sąsiedztwo
Przepisy podstawowe	Art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 2 i art. 60 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu co najmniej jednej działki sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada szczegółowa prawa zagospodarowania przestrzeni – prawa planowania zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa materialnego
Okoliczności zastosowania	Stosowane normy materialnego prawa planowania zagospodarowania przestrzeni w przypadku braku planu miejscowego
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada prawa (wolności) zagospodarowania terenu
Nazwa wartości prawnej	Prawo (wolność) zagospodarowania terenu
Przepisy podstawowe	Art. 1 ust. 2 pkt 7 i art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Prawo do zagospodarowania terenu
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada ogólna prawa zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa materialnego
Okoliczności zastosowania	Stanowione i stosowane normy materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni oraz norm procesowych, których zastosowanie warunkują przesłanki prawa materialnego
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada ochrony interesu publicznego
Nazwa wartości prawnej	Interes publiczny

Przepisy podstawowe	Art. 1 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 4 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada ogólna prawa zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa materialnego
Okoliczności zastosowania	Stanowione i stosowane normy materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów
Nazwa wartości prawnej	Interes prawny przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów
Przepisy podstawowe	Art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Ochrona procesowa interesu prawnego innych osób lub jednostek organizacyjnych
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada ogólna prawa zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa procesowego
Okoliczności zastosowania	Stosowane normy prawa procesowego nakazujące przyznawać czynną legitymację procesową w postępowaniu dotyczącym planowania zagospodarowania terenów innych osób lub jednostek organizacyjnych
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada władztwa planistycznego gminy
Nazwa wartości prawnej	Władztwo planistyczne gminy
Przepisy podstawowe	Art. 3 i 4 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Władcza samodzielność i kompetencja gminy do przeznaczenia gruntów położonych na obszarze jej działania oraz do określania zasad ich zagospodarowania
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada szczegółowa prawa zagospodarowania przestrzeni – prawa planowania zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa ustrojowego

Okoliczności zastosowania	Normy kompetencyjne ustanowione w u.p.z.p. upoważniające do planowania zagospodarowania przestrzeni poprzez stanowienie i stosowanie prawa
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada ciągłości kształtowania polityki przestrzennej
Nazwa wartości prawnej	Ciągłość kształtowania polityki przestrzennej
Przepisy podstawowe	Art. 45 i 87 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Aktualność i ciągłość procesów kształtowania polityki przestrzennej poprzez stanowienie powszechnie obowiązujących aktów polityki przestrzennej
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada szczegółowa prawa zagospodarowania przestrzeni – prawa planowania zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa ustrojowego
Okoliczności zastosowania	Normy kompetencyjne ustanowione w u.p.z.p. upoważniające do kształtowania polityki przestrzennej poprzez stanowienie prawa
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada spójności systemu aktów polityki przestrzennej
Nazwa wartości prawnej	Spójność systemu aktów polityki przestrzennej
Przepisy podstawowe	Art. 3 i art. 13a ust. 5 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Współdziałanie organów różnych szczebli administracji publicznej w zachowaniu zgodności treści aktów polityki przestrzennej
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada ogólna prawa zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa procesowego
Okoliczności zastosowania	Normy procesowe regulujące tryb kształtowania polityki przestrzennej poprzez stanowienie prawa
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej
Nazwa wartości prawnej	Udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej
Przepisy podstawowe	Art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Rzeczywista i merytoryczna wymiana informacji i opinii z możliwie szerokim zakresem społeczeństwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej

Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada szczegółowa prawa zagospodarowania przestrzeni – prawa planowania zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa procesowego
Okoliczności zastosowania	Normy procesowe regulujące tryb prac nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planami ogólnymi, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz planami zagospodarowania przestrzennego województwa
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Nazwa zasady	Zasada fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej
Nazwa wartości prawnej	Fachowość i odpowiedzialność osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej
Przepisy podstawowe	Art. 5 u.p.z.p.
Wstępna treść wartości	Profesjonalizm i specjalistyczne kwalifikacje oraz odpowiedzialność cywilnoprawna osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej
Kwalifikacja względem zakresu zastosowania	Zasada szczegółowa prawa zagospodarowania przestrzeni – prawa planowania zagospodarowania przestrzeni
Kwalifikacja do działu prawa administracyjnego	Zasada prawa procesowego
Okoliczności zastosowania	Normy procesowe regulujące tryb sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planu ogólnego oraz miejscowego planu zagospodarowania
Adresat	Jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

Tabela nr 5. Kwalifikacja zasad prawa zagospodarowania przestrzeni i ich zakresy zastosowania – opracowanie własne.

ROZDZIAŁ IV. ANALIZA DOTYCHCZASOWEJ WYKŁADNI WARTOŚCI W WYBRANYCH ZASADACH PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

IV.1. UWAGI OGÓLNE

Doktryna prawnicza nie ujawnia pełnego procesu odtwarzania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. W analizie wykładni prowadzonej dotychczas w wykładni prawniczej chodzi zatem nie tyle o sprawozdanie, co odkrycie, czy i jakie sposoby egzegezy zostały zastosowane. Co więcej, uzyskane rezultaty tej weryfikacji należy odpowiednio uporządkować tak, aby dopasować decyzje interpretacyjne poszczególnych badaczy do reguł wykładni, w tym reguł wykładni zasad prawa sformułowanych w rozdziale II powyżej. W ten sposób porównam dotychczasowe sposoby odtwarzania zasad prawa z regułami wskazywanymi w teorii prawa, przy czym ograniczę się do weryfikacji katalogu zasad odtwarzanych z u.p.z.p., biorąc pod uwagę, że znajdują się wśród nich najistotniejsze dla praktyki prawniczej zasady ogólne, a weryfikacja wszystkich zasad szczegółowych prawa zagospodarowania przestrzeni w ramach niniejszej pracy nie byłaby możliwa.

IV.2. PORÓWNANIE REGUŁ WYKŁADNI W SZCZEGÓLWEJ NAUCE PRAWA Z REGULAMI EGZEGEZY WARTOŚCI ZASADNICZYCH

IV.2.1. ZASADA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Źródła zasady ładu przestrzennego upatrywano w doktrynie prawniczej i orzecznictwie w przepisach ogólnych u.p.z.p. Praktykę tę można uznać za trafną zważywszy na to, że reguły egzegezy wartości zasadniczych pozwalają znaleźć w kilku ustępach art. 1 u.p.z.p. nazwę wartości „ład przestrzenny”. Na taki wniosek pozwala reguła wykładni, zgodnie z którą: wartość odtworzona z przepisu umieszczonego w części ogólnej aktu prawnego zajmującego wysokie miejsce w hierarchicznej strukturze źródeł prawa stanowi zasadniczą wartość prawną. Wysoka pozycja u.p.z.p., której część ogólna posługuje się pojęciem „ład przestrzenny”, w hierarchii źródeł prawa wiąże się z jej podstawowym charakterem dla dziedziny zagospodarowania przestrzeni. Według innej, mniej powszechnej, reguły wykładni, wyrazy użyte w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., takie jak: ład, walory, potrzeby, wymogi, mają na tyle aprobujący charakter, że są przesłankami wykładni wartości prawnych. To rozumowanie nawiązuje do reguły sformułowanej przez S. Wronkowską, zgodnie z którą wyrażenie wysokiej oceny w przepisie prawnym wskazuje, że przedmiot tej oceny stanowi wartość prawną.

Większość badaczy zwracała uwagę, że znaczenie „ładu przestrzennego”, mimo definicji legalnej, pozostaje niedookreślone, a próby jego doprecyzowania dają różnorodne i niewystarczające rezultaty. Część badaczy podjęła się językowego wytłumaczenia pojęcia „ład przestrzenny” poprzez znaczenia wyrazu „ład” oraz wyrazów zawartych w definicji legalnej sformułowanej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Tą drogą wskazywano np., że „ład” oznacza regułę rządzącą relacjami między poszczególnymi elementami oraz harmonię w sensie spójnej równowagi elementów i odczucia piękna „niekoniecznie ograniczającego się do kategorii czysto estetycznych”⁵⁹⁷. Zdarzały się też interpretacje, zgodnie z którymi ład przestrzenny należy rozumieć jako pewien nieabstrakcyjny i nieautomatyczny układ elementów⁵⁹⁸, oparty na prawidłowych merytorycznych i faktycznych relacjach⁵⁹⁹. Problem w tym, że nie udało się tym sposobem odtworzyć wartości o jednoznacznym i operatywnym znaczeniu, które pozostało wysoce niedookreślone i nieostre.

Pojęcie „ład przestrzenny” traktowano tak, jakby jego specyfika zwalniała doktrynę prawniczą z dookreślenia jego sensu. Z jednej strony uważano termin „ład przestrzenny” za nazwę niedookreśloną, która wymaga operatywnej wykładni dostosowanej do danego przypadku stosowania prawa. Z drugiej strony pojmowano jak zwrot w przepisie odsyłającym do innych regulacji prawnych albo klauzulę generalną drugiego typu odnoszącą się do pozaprawnego systemu norm i ocen⁶⁰⁰. W obu przypadkach interpretatorzy przyjmowali często, że doktrynalna wykładnia naukowa jest oderwana od okoliczności konkretnych przypadków albo, że ich kompetencje nie obejmują analizowania pozaprawnych systemów normatywnych.

W tym świetle podejmowano dwa główne kierunki interpretacji pojęcia „ład przestrzenny”. Pierwszy oparty na kategorii przepisu odsyłającego nie wymagał wykraczania poza system prawny i polegał na ustalaniu znaczenia tego pojęcia na podstawie norm prawa budowlanego⁶⁰¹

⁵⁹⁷ H. Izdebski, *Komentarz do art. 2* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 82. D. Trzcńska z kolei wytłumaczyła „porządek” jako: „regularny układ, plan czegoś; też: należyty ład, stan czegoś” oraz „następowanie czegoś po sobie według ustalonej kolejności, hierarchii lub zasady; też: następstwo, układ czegoś”, a „harmonię” jako wyższy poziom ładu, zakładający spójność i zgodność elementów (D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 185 – 186).

⁵⁹⁸ Zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 67.

⁵⁹⁹ Jak wskazał H. Izdebski, „zawiera bowiem w sobie rodzaj prawdy o poszczególnych elementach systemu i ich wzajemnych relacjach” (H. Izdebski [w:] *Komentarz do art. 2* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 82).

⁶⁰⁰ Zob. H. Izdebski [w:] *Komentarz do art. 1* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 53. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 7 – 8.

⁶⁰¹ W. Jakimowicz odniósł ład przestrzenny do estetyki technicznej, którą powiązał z normami Pr. Bud., odwołując się do poglądu J. Langroda, według którego „nie ma w nowoczesnym prawie budowlanym norm «estetycznie obojętnych»” (W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 280).

albo definicji legalnych zawodów urbanisty i architekta⁶⁰². Drugi kierunek oparty na kategorii klauzuli generalnej prowadził do dorobku wiedzy doktryny urbanistycznej, czyli fachowych opracowań autorskich, wiedzy zawodowej⁶⁰³, specjalistów z zakresu kształtowania przestrzeni⁶⁰⁴. D. Trzcńska zasygnalizowała jednak, że doktryna urbanistyczna może nie pozwolić na obiektywną charakterystykę ładu przestrzennego w każdych okolicznościach, ponieważ w aspekcie kompozycyjno – estetycznym jest on postrzegany z punktu widzenia sztuki i subiektywnego piękna. Możliwe, że z tego powodu przywołana autorka odwołała się także do doktryny socjologicznej, która miałaby obiektywizować znaczenie „ładu przestrzennego” w kategoriach socjologicznych, zbieżnych z przyjętymi w art. 2 pkt 1 u.p.z.p.: urbanistyczno – architektonicznej (zawartość przestrzenna), funkcjonalnej (wygoda życia), estetycznej (uroda miejsca), psychospołecznej (więzi społeczne) i ekologicznej (czyste środowisko)⁶⁰⁵.

Oprócz powyższych sposobów wykładni, część przedstawicieli doktryny prawa zagospodarowania przestrzeni stosowała reguły wykładni celowościowej, odnosząc wartość ładu przestrzennego do wartości nadrzędnych. Jednak nie towarzyszyło temu dokładne określenie znaczenia wartości i wyjaśnienie zachodzącej między nimi relatywizacji. Wynikiem takich odniesień była najczęściej charakterystyka ładu przestrzennego jako zjawiska przyczyniającego się do koordynacji działalności ludzkiej z siłami przyrody⁶⁰⁶, czy też do równowagi między ładem gospodarczym, społecznym i środowiskowym⁶⁰⁷.

W świetle powyższego znaczenie ładu przestrzennego pozostaje wysoce niedookreślone w wykładni doktrynalnej. Doktryna prawnicza próbowała ustalić znaczenie tego pojęcia głównie poprzez zastosowanie językowych reguł wykładni, które prowadzą do dwóch wniosków. Pierwszy wskazuje na to, że próba wytłumaczenia pojęcia „ład przestrzenny” na podstawie reguł semantycznych języka polskiego pozwala jedynie zarysować trudno uchwytną charakterystykę nieautomatycznego układu elementów połączonych relacjami merytorycznymi i faktycznymi. Drugi wniosek pozwala zakwalifikować pojęcie „ład przestrzenny” jako klauzulę generalną odsyłającą do zewnętrznego systemu norm lub wartości doktryny urbanistycznej, czyli grupy

⁶⁰² Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 61. Przy czym ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych uchyliła definicję zawodu urbanisty.

⁶⁰³ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność...* *dz. cyt.*, s. 280.

⁶⁰⁴ Zob. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 192.

⁶⁰⁵ Tamże, s. 186 - 187.

⁶⁰⁶ H. Izdebski, *Komentarz do art. 2* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 82 [za:] B. Bańkowska, L. Dziurdziński, W. Gruszkowski, M. Kochanowski, T. Parteka, K. Waissmann, *Kształtowanie ładu przestrzennego w procesie planowania przestrzennego - ekspertyza techniczna*, 1980.

⁶⁰⁷ Zob. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 186.

specjalistów urbanistów i architektów. Kierunek odesłań wewnątrzsystemowych pominię, ponieważ brakuje przesłanek językowych do określania ładu przestrzennego wyłącznie albo głównie poprzez normy prawa budowlanego. Należy uznać, że gdyby prawodawca miał taką intencję, to zastosowałby wyraźny przepis odsyłający.

IV.2.2. ZASADA DOBREGO SĄSIEDZTWA

Doktryna prawnicza zgodnie wywodziła zasadę dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 u.p.z.p., chociaż niektórzy autorzy wskazali cały art. 61 u.p.z.p.⁶⁰⁸, inni natomiast dokładniej ograniczyli się do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.⁶⁰⁹ Brakuje natomiast reguł egzegezy wartości zasadniczych, które pozwalałaby odczytać z powyższych przepisów wartość dobrego sąsiedztwa.

W art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zostały skondensowane dwie normy. Pierwszą jest norma zwykła, która nakazuje organowi administracyjnemu dokonać czynności konwencjonalnej wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli spełnione są warunki wskazane m.in. w przywołanym przepisie. Warunki te mieszczą się w zakresie zastosowania nakazu wydania decyzji tak, że kiedy się spełniają, nakaz się aktualizuje. Przepisem zrębowym tej normy jest art. 60 ust. 1 u.p.z.p., który wysławia nakazane postępowanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, podczas gdy art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wysławia okoliczności tego postępowania. Drugą normą jest norma zasadnicza, która nakazuje organowi administracyjnemu oceniać inne normy ze względu na zgodność z wartością dobrego sąsiedztwa, w tym powyższą normę zwykłą oraz normy zakodowane w r.s.u.w. Przepisu zrębowego normy zasadniczej upatrywano jedynie w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Odtwarzanie obu norm przenikało się tak, że celem wykładni była głównie norma zwykła, z której treści próbowano wnioskować o pewnych cechach wartości dobrego sąsiedztwa, lecz nie wyprowadzono postaci normatywnej zasady.

Zakres normowania zasady dobrego sąsiedztwa doktryna prawnicza odczytywała literalnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jako nakaz dostosowania funkcji i parametrów nowej zabudowy do charakterystyki urbanistycznej i architektonicznej istniejącej zabudowy sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej⁶¹⁰. Nakaz ten składa się z kilku wyrażeń, których wytłumaczenie jest konieczne dla uzyskania jednoznacznej zasady prawa i do których zaliczają się: działka i zabudowa sąsiednia, dostęp z tej samej drogi publicznej, dostosowanie funkcji (w brzmieniu, które

⁶⁰⁸ Zob. Z. Leoński, *dz. cyt.*, s. 122.

⁶⁰⁹ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 292. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 488.

⁶¹⁰ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 293. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 488. J. Jaworski, *Komentarz do art. 61* [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, *dz. cyt.*, nb. 2.

stosuje się do czasu wejścia w życie planu ogólnego gminy, najdalej do 31 grudnia 2025 r.), dostosowanie parametrów zabudowy, charakterystyka urbanistyczna i architektoniczna, zabudowa sąsiednia.

W ramach celowościowej wykładni powyższych wyrażeń doktryna prawnicza relatywizowała wartość dobrego sąsiedztwa instrumentalnie względem różnych nadrzędnych wartości - celów. W ten sposób próbowano znaleźć takie znaczenie „dobrego sąsiedztwa”, przy którym relatywizacja jest najlepiej uzasadniona. Najczęściej próbowano relatywizacji względem wartości – celu ładu przestrzennego⁶¹¹, do której dodawano walory architektoniczne i krajobrazowe terenu⁶¹². Z. Niewiadomski stwierdził, że dobre sąsiedztwo jest środkiem do realizacji tego aspektu ładu przestrzennego, jakim jest zapobieganie rozpraszaniu zabudowy, przy czym nie poprzez „zablokowanie inwestycji w razie braku planu miejscowego”⁶¹³. Odmiennie W. Jakimowicz przyjął, że wartość dobrego sąsiedztwa służy wartości równości inwestorów na obszarach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co uzasadnił dwoma aspektami: przeciwdziałaniem tendencyjności i dowolności rozstrzygnięć administracji publicznej⁶¹⁴.

W zamyśle badaczy powyższe relatywizacje powinny rozstrzygnąć rozbieżności dotyczące tego, co jest aprobowanym przez prawodawcę zjawiskiem oznaczonym nazwą „dobre sąsiedztwo”. Nie sposób jednak w niniejszej pracy podać i przeanalizować wszystkich wątpliwości, które utrzymują się w związku ze znaczeniem tej nazwy, poruszanych w literaturze przedmiotu⁶¹⁵. Skupię się na głównych rozbieżnościach, które dotyczą istoty dobrego sąsiedztwa oraz sprowadzają się do pytań, czy:

- preferowana jest kontynuacja zabudowy, która znajduje się na działce mającej dostęp „do drogi publicznej” w szerszym rozumieniu art. 2 pkt 14 u.p.z.p., czy jedynie bezpośrednio z drogi publicznej?
- preferowana jest kontynuacja zabudowy działek mających tylko faktycznie możliwy dostęp do drogi publicznej, czy zapewniony również prawnie?

⁶¹¹ Zob. Z. Leoński, *dz. cyt.*, s. 122. A. Despot-Mładanowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 764.

⁶¹² Zob. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., II OSK 2444/2011, Legalis. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2011 r., IV SA/Po 131/2011, Legalis. Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/2012, Legalis. Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 760/2012, Legalis. Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 428/2013, Legalis.

⁶¹³ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 494.

⁶¹⁴ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 292.

⁶¹⁵ Zob. P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 11 – 20.

- preferowana jest kontynuacja zabudowy na działkach bezpośrednio sąsiadujących z istniejącą zabudową, czy również położonych w dalszym sąsiedztwie?
- preferowana jest kontynuacja jednolitej i zuniformizowanej funkcji zabudowy, czy zróżnicowanej i rozszerzającej się na inne funkcje?
- preferowana jest kontynuacja parametrów zabudowy, która znajduje się w szerszym czy węższym sąsiedztwie działki podlegającej zabudowie?

2.2.1. WYKŁADNIA WYRAŻENIA „DOSTĘP Z TEJ SAMEJ DROGI PUBLICZNEJ”

Interpretacje dostępu „z tej samej drogi publicznej” dzielą się na mniej i bardziej rygorystyczne. Według pierwszej wystarczający jest dostęp zgodny z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. do tej samej drogi obu działek: przeznaczonych na nową zabudowę i zabudowanej⁶¹⁶. Wydaje się, że takie stanowisko zajął M. Szewczyk, który podkreślił, że działka objęta wnioskiem nie musi mieć dostępu bezpośredniego, wystarczy dostęp przez drogę wewnętrzną, niezależnie od nazwy konkretnego fragmentu ulicy, wchodzącej w skład tej samej drogi publicznej⁶¹⁷. Według drugiej - rygorystycznej - interpretacji, wyrażenie „dostęp z drogi publicznej” jest różnoksztalne i nierównoznaczne wobec wyrażenia „dostęp do drogi publicznej” (o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 2 pkt 14 u.p.z.p.). W tej sytuacji konieczne jest, aby działka, na której zlokalizowana jest istniejąca zabudowa, miała dostęp bezpośrednio do tej samej drogi publicznej, do której zgodnie z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. dostęp ma działka objęta wnioskiem. Takie rozumienie J. Jaworski uzasadnił instrumentalną relatywizacją względem wartości przepustowości i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przy czym nie przedstawił argumentów za kwalifikacją tych zjawisk jako nadrzędnych wartości prawnych⁶¹⁸.

W kwestii prawnego zapewnienia dostępu do drogi publicznej przeciwne stanowiska zajęli Z. Niewiadomski i M. Szewczyk. Pierwszy z nich sprzeciwił się wymogowi cywilnoprawnego wykazywania dostępu do drogi publicznej przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ byłoby to niezgodne z tym, że do uzyskania tej decyzji nie trzeba legitymować się prawem do gruntu. Restrykcyjne stanowisko zajął natomiast M. Szewczyk, który uznał, że przesłanka wskazana w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. jest tożsama z warunkiem, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 *in principio* u.p.z.p., skutkiem czego „dostęp do drogi publicznej” w obu przepisach należy traktować tak samo. W kontekście art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. M. Szewczyk uznał,

⁶¹⁶ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 491.

⁶¹⁷ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 401. Zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Łd 736/18, Legalis.

⁶¹⁸ Zob. J. Jaworski, *Komentarz do art. 61* [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, *dz. cyt.*, nb. 4.

że dostęp pośredni powinien być zabezpieczony tytułem prawnym, a zjazd z drogi publicznej powinien być zagwarantowany formalnoprawnie odpowiednim zezwoleniem. Niemniej autor zasygnalizował, że w orzecznictwie występują w tej kwestii różne poglądy⁶¹⁹.

Wobec powyższego, doktryna prawnicza doszła do różnych, nieraz skrajnie rozbieżnych rezultatów wykładni, a weryfikację tych rezultatów utrudnia oszczędne uzasadnianie decyzji interpretacyjnych poszczególnych badaczy. Wobec powyższego nie można na podstawie wykładni doktrynalnej wskazać jednoznacznych cech wartości dobrego sąsiedztwa, które dotyczyłyby dostępu kontynuowanej i nowej zabudowy do drogi publicznej.

2.2.2. WYKŁADNIA WYRAŻENIA „DZIAŁKA SĄSIEDNIA”

Wykładnia wyrażenia „działka sąsiednia” ma odpowiedzieć na pytanie, czy dobre sąsiedztwo preferuje kontynuację zabudowy wyłącznie na działkach bezpośrednio sąsiadujących z istniejącą zabudową, czy również położonych w dalszym sąsiedztwie. Część przedstawicieli doktryny prawniczej i orzecznictwa zakładała szeroką interpretację pojęcia „działka sąsiednia” w sensie obszaru tworzącego urbanistyczną całość⁶²⁰. Taką interpretację uzasadniano m.in. poprzez *argumentum ad absurdum*⁶²¹ oraz spełnienie relatywizacji instrumentalnej względem wartości ochrony własności, wolności zagospodarowania terenu⁶²² i ładu przestrzennego, którego „nie da się określić w drodze matematycznej definicji”⁶²³. T. Bąkowski dodatkowo nadał szerokiemu ujęciu „działki sąsiedniej” wyraz oceniający, wskazując, że oznacza działkę „w odległości pozwalającej na utrzymanie albo wręcz podniesienie walorów architektonicznych i krajobrazowych przestrzeni”⁶²⁴. Z. Niewiadomski jako zwolennik tej interpretacji zastrzegł jednak, że językowo pojęcie „sąsiedztwa” zakłada pewną bliskość⁶²⁵, które to założenie przyjmowano też w orzecznictwie NSA⁶²⁶.

⁶¹⁹ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 408 - 409.

⁶²⁰ Zob. K. Małyś – Sulińska, *dz. cyt.*, s. 113 – 114. Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, Legalis. Wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., II OSK 172/06, Legalis. Wyrok z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, Legalis. Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., II OSK 984/11, Legalis.

⁶²¹ W przypadku „gdzie np. ze względu na to, że za terenem inwestycji otoczonym wąskimi niezabudowanymi działkami znajdują się tereny zabudowane obiektami mieszkalnymi, inwestor nie mógłby zbudować swojej nieruchomości domem mieszkalnym” (W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 293).

⁶²² Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 490 - 491. A. Despot-Mładanowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 767. Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05, Legalis.

⁶²³ W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 293.

⁶²⁴ T. Bąkowski, *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIV, s. 396 – 397.

⁶²⁵ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 490.

⁶²⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2006 r., II OSK 439/05, Legalis.

Odmienne od poprzedników M. Szewczyk i I. Zachariasz wężiej zinterpretowali pojęcie „działki sąsiedniej”. Autorzy ci zgodnie przyjęli, że „działka sąsiednia” oznacza „działkę lub działki bezpośrednio graniczące z terenem inwestycji, ale także działki położone po przeciwległej stronie drogi czy ulicy względem terenu inwestycji”⁶²⁷. Pierwszy autor uzasadnił swoje stanowisko regułą zakazującą wykładni synonimicznej, biorąc pod uwagę, że prawodawca rozróżnił pojęcie „działki sąsiedniej” i „obszaru analizowanego”, a z tym drugim doktryna utożsamia dalsze sąsiedztwo urbanistyczne⁶²⁸. Następnie, stwierdził, że szerokie rozumienie „działki sąsiedniej” nie spełnia relatywizacji względem dwóch wartości: ładu przestrzennego i oszczędności środków publicznych ze względu na przyczynianie się do nadmiernego rozpraszania zabudowy i do zbędnych kosztów gmin⁶²⁹. I. Zachariasz dodał, że szerokie pojęcie „działki sąsiedniej” sprzyja dezaprobowanej uznaniowości rozstrzygnięć administracyjnych⁶³⁰.

Wobec powyższego, doktryna prawnicza doszła do różnych wniosków w kwestii interpretacji wyrażenia „działki sąsiedniej”. Rozbieżności tych nie eliminuje bardziej rozwinięta wykładnia niż w przypadku wyrażenia „dostępu z drogi publicznej”, co może świadczyć o tym, że to nie różnice ilościowe w zastosowanych regułach, lecz jakościowe w ich użyciu decydują o niejednolitości rezultatów.

2.2.3. WYKŁADNIA WYRAŻENIA „KONTYNUACJA FUNKCJI, PARAMETRÓW, CECH I WSKAŹNIKÓW KSZTAŁTOWANIA ZABUDOWY ORAZ ZAGOSPODAROWANIA TERENU”

Kontynuacja zakłada relację dwóch elementów: punktu początkowego, czyli tego co jest kontynuowane w obszarze analizowanym i co stanowi jednocześnie punkt odniesienia dla punktu następczego, czyli tego, co powstaje w wyniku kontynuacji. Oba elementy należy osobno zanalizować, aby odtworzyć z nich znaczenie dobrego sąsiedztwa.

Wykładnia obszaru analizowanego

To co podlega kontynuacji w warunkach zabudowy obejmuje funkcję oraz cechy zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarze analizowanym, który wyznacza się zgodnie z art. 61 ust. 5a u.p.z.p. Przepis ten stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do czasu wejścia w życie planu

⁶²⁷ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 404. Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 56* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 579 – 580. Tak też rozumieli pojęcie sąsiedztwa niektórzy przedstawiciele doktryny prawniczej i urbanistycznej (zob. K. Jaroszyński, M. Sawicki, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Poradnik*, Warszawa 2004, s. 57).

⁶²⁸ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 401.

⁶²⁹ Tamże, s. 404 - 405.

⁶³⁰ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 56* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 579.

ogólnego gminy, najdalej do 31 grudnia 2025 r., a w nowym brzmieniu - po wejściu w życie planu ogólnego gminy. Przepisy prawa określają wymiary obszaru analizowanego dwojako. W stanie prawnym, który stosuje się do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, najdalej do 31 grudnia 2025 r., przepisy wskazują jedynie minimalną wielkość obszaru analizowanego nie mniejszą niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów. W doktrynie prawniczej i orzecznictwie przyjmowano, że wskutek tej regulacji sposoby wyznaczania obszaru analizowanego są niejednolite i bardzo elastyczne⁶³¹, a w praktyce wręcz dowolne⁶³². W stanie prawnym, który stosuje się po wejściu w życie planu ogólnego, minimalny wymiar obszaru analizowanego pozostaje ten sam, ale jego maksymalne rozmiary nie mogą przekroczyć odległości 200 m.

Doktryna prawnicza i orzecznictwo starały się dookreślić preferowane granice obszaru analizowanego za pomocą wartości prawnych i wiedzy urbanistycznej. Art. 61 ust. 5a u.p.z.p. rozumiano najczęściej tak, że obszar analizowany powinien być ograniczony do ustawowego minimum, o ile jego poszerzenie nie jest uzasadnione⁶³³, np. zachowaniem ładu przestrzennego lub zrównoważonego rozwoju⁶³⁴. I. Zachariasz uzależnił dokładną wielkość tego obszaru w okolicznościach danego przypadku od obiektywnych granic urbanistycznej całości⁶³⁵. Niemniej doktryna nie doprecyzowała, jakie są wyznaczniki w świetle dobrego sąsiedztwa zachowania ładu przestrzennego i obiektywnej urbanistycznej całości, które są przesłankami powiększenia obszaru analizowanego weryfikowanymi przez organy administracyjne i sądy. Interpretację pojęcia „obszar analizowany” w orzecznictwie szeroko prześledził R. Sawuła, akcentując jego rozumienie jako urbanistycznej całości, a nie jako wybiórczych zabudowań czy jednorodnych podprzestrzeni w takiej całości⁶³⁶.

Powyższe niejasności pogłębiają się w tak szczegółowych kwestiach jak to, jaki ma być geograficzny punkt odniesienia dla wyznaczenia obszaru analizowanego. W tej kwestii rzadko wypowiada się nauka prawa, natomiast praktyka i orzecznictwo zajmują trzy główne stanowiska. Pierwsze zakłada, że obszar analizowany wyznacza się w odległości wyznaczonej z każdej strony działki⁶³⁷. Drugie stanowisko przyjmuje, że zakreśla się okrąg lub elipsę od środka

⁶³¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 15 października 2020 r., II OSK 2344/20, Legalis.

⁶³² Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 61* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 579.

⁶³³ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 500.

⁶³⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2021 r., II OSK 237/20, Legalis. Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., II OSK 2321/21, Legalis. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2023 r., II SA/Gl 876/23, Legalis.

⁶³⁵ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 61* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 577.

⁶³⁶ Zob. R. Sawuła, *Decyzja o warunkach zabudowy w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022, s. 94 – 97.

⁶³⁷ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 maja 2018 r., II SA/Po 1023/17, Legalis.

działki⁶³⁸. Czwarte wskazuje, że obszar analizowany niezależnie od punktu odniesienia powinien mieć minimalną ustawową odległość między swoimi przeciwległymi granicami⁶³⁹. Jedy-
nym wspólnym mianownikiem wymienionych stanowisk jest przekonanie, że „obszar analizo-
wany należy wyznaczyć dookoła działki, czyli we wszystkich kierunkach, nie zaś ograniczać
się do obszaru wzdłuż drogi, przy której leży działka objęta wnioskiem”⁶⁴⁰.

Wykładnia kontynuacji funkcji

Granice obszaru analizowanego wyznaczają jedynie zakres geograficzny tego, co jest konty-
nuowane, a tym, co podlega kontynuacji według wartości dobrego sąsiedztwa są cechy wymie-
nione w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Pierwszą jest funkcja zabudowy, która po Nowelizacji
u.p.z.p. jest relewantna tylko do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, najdalej do 31
grudnia 2025 r. Po wejściu w życie planu ogólnego w danej gminie, będzie on wyznaczać funk-
cję wiążącą organ administracyjny przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Według dominującego stanowiska doktryny prawniczej, funkcja zabudowy nie wymaga powie-
lania istniejącej zabudowy, lecz powinna być obiektywnie niesprzeczna z tą zabudową, uzupeł-
niać ją i bezkolizyjnie z nią współistnieć⁶⁴¹. A. Despot – Młodanowicz podał kazuistyczne przy-
kłady takiej kontynuacji, jak budowa garaży dla samochodów, które mają służyć mieszkańcom
danego terenu⁶⁴². Bardziej ogólną refleksję poczynił M. Szewczyk, który odwołał się do urba-
nistycznej koncepcji miasta funkcjonalnego, składającego się z obszarów takich jak: centrum,
mieszkaniowe, przemysłowo – składowe itd. Stwierdził, że w ramach tej koncepcji każdy z
obszarów może odznaczać się pewnym zróżnicowaniem, w tym funkcjonalnym, tak, że „dla
obszaru pełniącego funkcję mieszkaniową właściwe jest także zagospodarowanie pod wszelkie
usługi, które są potrzebne człowiekowi w miejscu zamieszkania”⁶⁴³. Autor zaakceptował w tym

⁶³⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., II OSK 267/11, Legalis. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2023 r., II SA/Łd 352/23, Legalis. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lipca 2023 r., II SA/Łd 347/23, Legalis. Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2023 r., II OSK 375/20, Legalis. Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., II OSK 2119/20, Legalis.

⁶³⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 10 września 2010 r., II OSK 1334/09, Legalis. Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2012 r., II OSK 2167/11, Legalis. Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II OSK 1492/11, Legalis. Wyrok NSA z 4 listopada 2015 r., II OSK 508/14, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1619/16, Legalis.

⁶⁴⁰ G. Kuźma [w:] D. Okolski (red.), *Prawo rynku nieruchomości*, Warszawa 2024, s. 405 [za:] wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2007 r. II SA/Łd 571/07, Legalis. R. Sawuła, *Decyzja... dz. cyt.*, s. 99.

⁶⁴¹ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 294 [za:] wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 paź-
dziernika 2011 r., II SA/Gd 691/10, Legalis. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 493.

⁶⁴² Zob. Wyrok NSA z 25 marca 2011 r., II OSK 518/10, Legalis.

⁶⁴³ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 406. M. Szewczyk odwoływał się do doktryny urbanistycznej również w innych opracowaniach dotyczących wartości prawa zagospodarowania przestrzeni, np. do doktryny modernizmu (zob. M. Szewczyk, *Aksjologia... dz. cyt.*, s. 525).

kontekście możliwość zmiany funkcji nowej zabudowy poprzez rozszerzenie istniejącej funkcji sąsiedniej na dotychczasową funkcję obszaru nowej zabudowy, np. przemysłową czy powoj-skową⁶⁴⁴.

Wykładnia kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu

Kolejnymi cechami, które podlegają kontynuacji zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., są parametry, cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, które będą dalej nazywać „kontynuowanymi parametrami zabudowy”. Precyzyjnie wymienia je katalog zamieszczony w nadal obowiązującym §1 r.s.u.w.⁶⁴⁵, który zostanie zastąpiony i rozszerzony w nowym rozporządzeniu wykonawczym zgodnie z art. 61 ust. 6 u.p.z.p.⁶⁴⁶.

Kontynuowane parametry zabudowy rozumie się jako kontynuację faktycznej charakterystyki architektoniczno - urbanistycznej w obszarze analizowanym. Charakterystyka ta bazuje na danych rysunkowych i matematycznych uzyskanych w drodze wytyczenia linii istniejącej zabudowy, pomiarów wysokościowych oraz obliczeń średnich wskaźników istniejącej zabudowy. Uzyskane w ten sposób dane o rozwiązaniach architektoniczno-urbanistycznych w obszarze analizowanym urastają według niektórych autorów do rangi wzorca bez względu na jakość⁶⁴⁷. Odmienny pogląd reprezentują autorzy, którzy akcentują, że wzorec dla nowej zabudowy powinien być zgodny z „powszechnie przyjętymi zasadami estetyki” w zakresie zachowania dotychczasowych układów urbanistycznych, harmonii architektonicznej oraz ochrony i podniesienia walorów krajobrazowych i estetycznych⁶⁴⁸.

W początkowych ustępach kolejnych paragrafów r.s.u.w. nakazane jest proste odwzorowanie zidentyfikowanych rozwiązań w nowej zabudowie, skutkiem czego są one powielane w sposób ilościowy i mechaniczny. Nakazy te można zakwalifikować jako *lex generalis*, które wydają się obecnie jedynymi zobiektywizowanymi i intersubiektywnie weryfikowalnymi podstawami określania kontynuowanych parametrów zabudowy. Niemniej w orzecznictwie podnoszono, że w wielu sytuacjach nie jest możliwe ani celowe pojmowanie ładu przestrzennego wyłącznie

⁶⁴⁴ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 407.

⁶⁴⁵ Zgodnie z art. 71 Nowelizacji u.p.z.p.

⁶⁴⁶ Przepisy prawne nie wskazują, czy i kiedy katalog parametrów może być poszerzony ponad listę zawartą w r.s.u.w., co dopuszczają niektórzy przedstawiciele doktryny prawniczej (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 407).

⁶⁴⁷ Zob. K. Małyśa – Sulińska, *dz. cyt.*, s. 115. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 492.

⁶⁴⁸ Zob. T. Bąkowski, *Zasada... dz. cyt.*, s. 398 – 399.

jako średniej arytmetycznej⁶⁴⁹. Uwzględniając tę kwestię, prawodawca przewidział część przepisów r.s.u.w. jako *lex specialis*, które wyrażają nakazy wyznaczenia parametrów odmiennie niż powyżej, jeśli wynika to z analizy⁶⁵⁰.

Odstępowanie od *lex generalis* dotyczących kontynuowanych parametrów zabudowy jest tak powszechne, że urasta do równorzędnej prawidłowości, chociaż wysoce zróżnicowanej. Nie ma konsensusu co do tego, czy *lex specialis* pozwala określać parametry tylko w sposób ścisły, poprzez przedział parametrów minimalnych i maksymalnych, poprzez parametry tylko maksymalne, orientacyjne⁶⁵¹ albo czy też inaczej niż poprzez jednostki miary, np. liczbę i wysokość kondygnacji⁶⁵². W doktrynie i orzecznictwie na różne sposoby próbowano ustalić reguły rządzące wymienionymi sposobami, przy czym próby te pozbawione były umocowania prawnego i podstaw metodologicznych. W ten sposób proponowano:

- wykluczyć ściśle określanie parametrów ze względu na wstępny etap procesu inwestycyjnego, którego dotyczy decyzja o warunkach zabudowy⁶⁵³;
- uwarunkowywać określanie parametrów od konkretnego stanu faktycznego⁶⁵⁴, zachowania ładu przestrzennego⁶⁵⁵ lub przekonujących ocen urbanistycznych lub architektonicznych⁶⁵⁶;
- kierować się parametrami zabudowy o tożsamej funkcji co objęta wnioskiem⁶⁵⁷ albo parametrami zabudowy znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie⁶⁵⁸;

⁶⁴⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r. II OSK 1184/20, Legalis.

⁶⁵⁰ Zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 61* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 598 [za:] Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., II OSK 1525/07, Legalis. Zob. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., II OSK 1228/18, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r. IV SA/Wa 1890/16, Legalis. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 września 2022 r., II SA/Bk 135/22, Legalis. Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., II OSK 1525/07, Legalis.

⁶⁵¹ Za dopuszczalnością widełek opowiedział się np. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r. II SA/Po 348/19, Legalis. Przeciwno samej wartości maksymalnej opowiedział się np. WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r. IV SA/Wa 1890/16, Legalis. Por. wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., II OSK 1228/18, Legalis oraz wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r. II OSK 1184/20, Legalis. Za wartościami orientacyjnymi opowiedział się wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r. II OSK 1184/20, Legalis.

⁶⁵² J. Jaworski, *Komentarz do art. 61* [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, *dz. cyt.*, nb. 8.

⁶⁵³ Zob. P. Szulc, *dz. cyt.*, s. 23 - 25.

⁶⁵⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r. II OSK 1184/20, Legalis.

⁶⁵⁵ Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 września 2022 r. II SA/Bk 135/22, Legalis.

⁶⁵⁶ Zob. Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lutego 2020 r., II SA/Rz 1213/19, Legalis.

⁶⁵⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., II OSK 504/19, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 listopada 2021 r., II SA/Kr 1035/21, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2022 r. VII SA/Wa 1520/21, Legalis. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 września 2022 r., II SA/Bk 135/22, Legalis. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2013 r. II SA/Łd 227/13, Legalis.

⁶⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2021 r. VII SA/Wa 551/21, Legalis. Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r. II OSK 1580/18, Legalis.

- kierować się niesprecyzowanymi kryteriami takimi, jak: wyczucie przestrzeni, umiejętność wkomponowania i współgrania wielu obiektów, zmysł proporcji i alokacji⁶⁵⁹.

W kontekście powyższego należy zwrócić uwagę, że odtworzenie zasady dobrego sąsiedztwa nie powinno ograniczać się do ustalenia treści norm zakodowanych w r.s.u.w. Omawiana zasada prawa nie nakazuje zbioru określonych czynności psychofizycznych⁶⁶⁰, lecz jedną czynność intelektualną oceniania ze względu na zgodność z wartością prawną, która ma ukierunkowywać odtwarzanie i stosowanie norm zwykłych (takich jak wyrażone w r.s.u.w.). Tym samym wartość musi mieć znaczenie niesprowadzające się do sumy treści tych norm. Przedstawione powyżej rozbieżności w określaniu kontynuowanych parametrów zabudowy są miernikiem wykładni i realizacji zasady dobrego sąsiedztwa. Ich skutek jest taki, że mimo licznych prób naukowych i orzeczniczych prawidłowej i przewidywalnej wykładni art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zasada nie może ukierunkowywać w uporządkowany i intersubiektywnie weryfikowalny sposób wykładni i stosowania prawa, w tym oceny dowodu z analizy urbanistycznej na okoliczność odstępiania od *lex generalis*⁶⁶¹. Tym samym trzeba założyć, że dotychczasowa wykładnia doktrynalna nie odtworzyła wystarczająco granic pasa nieostrości w zakresie wyrażenia „kontynuacja parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu”.

IV.2.3. ZASADY ZWIĄZANE Z PRAWEM WŁASNOŚCI

Zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu, ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów i ochrony prawa własności zostaną omówione łącznie ze względu na ich powiązania treściowe. Powiązania polegają na tym, że wartości prawa (wolności) zagospodarowania terenu i ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów są w ten sam sposób zrelatywizowane względem wartości własności. Można brać pod uwagę dwie relatywizacje: kondycjonalną, w której dwie pierwsze wartości są warunkami koniecznymi i wystarczającymi istnienia prawa własności, oraz przynależności, w której prawo zabudowy i roszczenie o ochronę swojego interesu prawnego zawierają się w zakresie własności.

⁶⁵⁹ Zob. J. Jaworski, *Komentarz do art. 61* [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, *dz. cyt.*, nb. 1.

⁶⁶⁰ Zbiór norm zwykłych może stanowić rację wnioskowania o treści normy zasadniczej lub składać się na konkretną zasadę opisową (obowiązujący wzorzec regulacji), która może być przełożona na normę zasadniczą, ale nie jest z nią tożsama.

⁶⁶¹ O dowodowym charakterze analizy urbanistycznej podlegającej ocenie organu administracyjnego zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 listopada 2021 r., II SA/Kr 1035/21, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1099/17, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r. IV SA/Wa 1890/16, Legalis.

2.3.1. ZASADA OCHRONY PRAWA WŁASNOŚCI

Zasadę ochrony prawa własności odtwarzano przede wszystkim za pomocą reguły wykładni językowej, zgodnie z którą wartość odtworzona z przepisu umieszczonego w części ogólnej aktu prawnego zajmującego wysokie miejsce w hierarchicznej strukturze źródeł prawa stanowi wartość prawną. Do tej reguły należy dodać drugą, zgodnie z którą nazwa dopełniająca zwrot języka prawnego „prawo...” jest nazwą wartości. W świetle drugiej reguły należałoby zatem mówić o zasadzie ochrony własności i w ten sposób wartość chronioną prawnie ujmuje część komentatorów⁶⁶². Obie reguły mogą zostać zastosowane do wykładni art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p, chociaż większość doktryny odtwarzała zasadę ochrony własności z art. 21 i 64 Konstytucji RP⁶⁶³, co poddaje w wątpliwość uznanie jej za normę prawa zagospodarowania przestrzeni. Zdaniem E. Radziszewskiego, art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. „stanowi wyraźne podkreślenie konieczności przestrzegania zasad konstytucyjnej ochrony własności”⁶⁶⁴.

Zakres normowania zasady ochrony własności odtwarzano przede wszystkim z językowej wykładni art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Na tej podstawie oraz w oparciu o orzecznictwo rozważania doktryny zmierzały w stronę nakazu oceniania kształtowania polityki przestrzennej ze względu na zgodność z własnością, w ramach której podkreślano zgodność z jej istotą⁶⁶⁵. Niemniej znaczeniem chronionej własności obejmowano nie tylko jej istotę, wskazując, że każda ingerencja w prawo własności wymaga uzasadnionego, „wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego”⁶⁶⁶. Takie zastrzeżenia mogą świadczyć o aprobachie treści własności w pełnym zakresie. Nie zagłębiając się w bogatą i rozległą literaturę na temat tych zagadnień, poprzestanę na powszechnie uznanych ustaleniach doktryny prawa konstytucyjnego, cywilnego i zagospodarowania przestrzeni.

Treść i istotę własności odtwarzano z art. 140 KC w zw. z art. 64 Konstytucji RP za pomocą reguł wykładni językowej. Na podstawie tych przepisów przyjęto, że własność składa się z istoty, czyli elementów podstawowych, bez których prawo nie istnieje, i otoczki, czyli elementów, które mogą być przez ustawodawcę modyfikowane bez uszczerbku dla tożsamości

⁶⁶² Zob. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1* [w:] T. Bąkowski, *Ustawa... dz. cyt.*, nb. 13.

⁶⁶³ Zob. Tamże. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 39. H. Izdebski, I. Zachariasz, *Komentarz do art. 6* [w:], H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 144. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 13.

⁶⁶⁴ E. Radziszewski, *Komentarz do art. 1* [w:] E. Radziszewski, nb. 16.

⁶⁶⁵ Zob. K. Buczyński, *Komentarz do art. 1* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, *dz. cyt.*, nb. 10 [za:] Wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, Legalis. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, Legalis. Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 192/2000, Legalis.

⁶⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 23 września 2021 r., II OSK 1399/21, Legalis. Zob. Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., II OSK 47/21, Legalis.

prawa⁶⁶⁷. Doktryna prawnicza rozumiała otoczkę jako niewyczerpująco wymienione w przepisach prawnych uprawnienia właściciela składające się na najszerszy sposób dysponowania i korzystania z rzeczy, podczas gdy istotę uważała za zakres uprawnień minimalny dla zachowania prawa.

Na podstawie powyższych ustaleń językowych, przyjęto dwa pokrewne i powiązane znaczenia własności w języku prawniczym w zależności od szczegółowej nauki prawa. Dla nauki prawa konstytucyjnego właściwe było pojęcie własności jako całościowej możliwości realizacji jednostkowych interesów majątkowych w zgodzie z interesem społecznym⁶⁶⁸, wywołującej obowiązek państwa „powstrzymywania się od naruszania tego prawa przez wkraczanie w objętą nim sferę wolności jednostek, a także stworzenia warunków umożliwiających jego realizację przez uprawnionego, wreszcie zapewnienia ochrony nie tylko wobec państwa, ale i innych jednostek”⁶⁶⁹. Tymczasem nauka prawa cywilnego ujmowała własność jako zbiór dystrybutywny funkcjonalnie powiązanych wolności, uprawnień, kompetencji czy roszczeń przysługujących jakiejś osobie, (np. uprawnienia do najmu nieruchomości lub roszczenia posesoryjnego⁶⁷⁰).

Własność zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP odznacza się odpornością na ograniczenia, którą można ująć dwojako. Pierwszy poziom odporności polega na tym, że modyfikacje otoczki własności muszą być interpretowane w sposób zawężający, pozostawiając w razie wątpliwości jej szerszy zakres⁶⁷¹. Drugi poziom nie dopuszcza nadmiernej ingerencji w otoczkę, czyli nieracjonalnej i nieproporcjonalnej do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się ograniczenia⁶⁷². Treść własności określa się przede wszystkim negatywnie poprzez prawne granice możliwości właściciela, wyznaczone przez całokształt przepisów prawnych, w szczególności prawa administracyjnego⁶⁷³. Pogląd ten znajduje poparcie w nauce prawa cywilnego, w której przyjmuje się, że w myśl art. 140 KC „właściciel może z rzeczą czynić wszystko, czego mu prawo nie zabrania, a zatem prawo własności zapewnia właścicielowi dopuszczalną w danych warunkach pełnię władzy względem rzeczy”⁶⁷⁴.

⁶⁶⁷ Zob. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis.

⁶⁶⁸ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność...* dz. cyt., s. 55.

⁶⁶⁹ Tamże, s. 54.

⁶⁷⁰ Tamże, s. 55.

⁶⁷¹ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2021 r., IV SA/Po 1918/20, Legalis.

⁶⁷² Zob. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2110/17, Legalis.

⁶⁷³ Tamże. Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, dz. cyt., s. 216. Z. Niewiadomski, *Planowanie...* dz. cyt., s. 46 - 46.

⁶⁷⁴ Zob. E. Gniewek, *Komentarz do art. 140* [w:] E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, nb. 3. Zob. A. Machnikowska, *Komentarz do art. 140* [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023, nb. 8.

Zwłaszcza istotę prawa własności określano poprzez jej granice. W ten sposób ugruntował się pogląd, że podstawowe uprawnienia w ramach treści prawa własności to te, których brak uniemożliwiłby „realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełnić w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 konstytucji”⁶⁷⁵. Do uprawnień podstawowych TK zaliczył zgodnie z art. 140 KC możliwość korzystania z przedmiotu własności, pobierania pożytków i innych dochodów oraz rozporządzania tym przedmiotem. Ograniczenia prawa własności ingerują w jego istotę, gdy niemożliwe stanie się wykonywanie wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość rozporządzania rzeczą, albo wszystkich uprawnień składających się na możliwość korzystania z rzeczy i rozporządzania nią⁶⁷⁶.

Widać na tym tle tendencję do kategoryjnego utożsamiania wartości ze zbiorem norm, które wyznaczają składowe prawa własności, jego poszczególne uprawnienia, wolności czy roszczenia. W ten sposób utożsamia się wartość wyrażoną w zasadzie prawa ze złożoną sytuacją prawa podmiotowego wyznaczoną przez normy zwykłe, co rodzi kontrowersje. Po pierwsze, uprawnienia składające się na pozytywnie określoną własność, jak i jej ograniczenia, wyznaczone przez normy zwykłe pozwalają wnioskować o znaczeniu wartości i treści zasady prawa. Nie można ich jednak z wartością czy normą zasadniczą utożsamiać, bo są to odmienne zjawiska. Po drugie, normy zwykłe wyrażają nakazy czynności psychofizycznych i konwencjonalnych, które służą ochronie własności (takie jak: zakaz naruszania istoty, należyte uzasadnianie ograniczeń własności czy wypłata odszkodowania w razie wprowadzenia określonego ograniczenia). Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi, takie normy są instrumentalnie związane z zasadą prawa, ale nie są z nią tożsame. Odróżnienie norm zwykłych, które wyznaczają sytuacje prawne składające się na prawo własności oraz służą jego ochronie, od normy zasadniczej ochrony własności wymaga rozwinięcia w nauce prawa.

Mimo wspomnianych niejasności, wykładnia wartości własności była prowadzona w doktrynie prawniczej na rozwiniętym poziomie. Stosowane reguły wykładni nie ograniczały się do reguł wykładni językowej i prowadziły do rezultatów wykraczających poza sens językowy przepisów prawnych. Niektórzy badacze prawa zagospodarowania przestrzeni przetoczyli wypowiedzi oceniające, które ujawniają podstawy uzasadnienia wartościującego własności. Przykładowo można wymienić takie wyrażenia jak „najszersze przedmiotowo (zawierające otwarty katalog

⁶⁷⁵ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis.

⁶⁷⁶ Zob. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 944/12, Legalis [za:] wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98.

uprawnień właścicielskich) i najsilniejsze prawo do rzeczy”⁶⁷⁷. Określenia „najszerze” i „najsilniejsze” użyte w zacytowanej wypowiedzi są nie tylko opisowe, ale też ocenne. Należy postawić hipotezę, zgodnie z którą za generalnie spójne rezultaty wykładni zasady ochrony własności odpowiadają pewne wspólne fundamentalne założenia, w tym ocenne. Przy czym do tych założeń należą nie tylko wypowiedzi oceniające, lecz również podzielane powszechnie twierdzenia z zakresu nauk prawnych o znaczeniach i systematyce pojęć języka prawniczego.

2.3.2. ZASADA OCHRONY WŁASNEGO INTERESU PRAWNEGO PRZY ZAGOSPODAROWANIU TERENÓW INNYCH PODMIOTÓW

Wykładnia zasady ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów w dotychczasowej doktrynie prawniczej nie wykracza poza ustalenia przedstawione w pkt III.5.3.1. powyżej. Wartość tę włączyłem do punktu poświęconego zasadom związanym z prawem własności, ponieważ pierwotnym źródłem interesu prawnego chronionego przy zagospodarowaniu terenów innych podmiotów jest własność.

2.3.3. ZASADA PRAWA (WOLNOŚCI) ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Wykładnia zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu rodzi istotne wątpliwości. Część autorów przyjęła za jej podstawę prawną art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.⁶⁷⁸, do którego mogą znaleźć zastosowanie dwie językowe reguły wykładni zasad prawa. Pierwsza, zgodnie z którą nazwy dopełniające zwrot języka prawnego: „prawo do...” jest nazwą wartości oraz druga, zgodnie z którą wartość odtworzona z przepisu podstawowego umieszczonego w części ogólnej aktu prawnego zajmującego wysokie miejsce w hierarchicznej strukturze źródeł prawa, stanowi wartość prawną. Kontrowersje wynikają z dwóch powodów: po pierwsze, występują stanowiska kwestionujące obowiązywanie tej zasady, po drugie, z wypowiedzi badaczy prawa akceptujących jej obowiązywanie, trudno odczytać jednoznacznie jej treść.

Zaczynając od pierwszego problemu obowiązywania zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu, poglądy doktryny można podzielić na dwie grupy. Z jednej strony spotykane jest przemilczenie zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu w komentarzach do art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. W ten sposób Z. Niewiadomski odtworzył z art. 6 u.p.z.p. prawo lub wolność zagospodarowania terenu, ewentualnie kompetencję do jego ograniczania, co uznał za *superfluum ustawowe* bez wspomnienia o zasadzie prawa⁶⁷⁹. M. Nowak odtworzył z art. 6 u.p.z.p.

⁶⁷⁷ H. Izdebski, I. Zachariasz [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 141.

⁶⁷⁸ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 215.

⁶⁷⁹ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 52.

władztwo planistyczne jako kompetencję do ograniczania prawa własności, ewentualnie nakaz wyważania różnych interesów w planowaniu zagospodarowania przestrzeni, ale też nie wspominał o zasadzie prawa⁶⁸⁰. Pomijając zasadę prawa (wolności) zagospodarowania terenu, Ł. Dumin i E. Radziszewski wywiedli wręcz z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. pierwszeństwo interesu publicznego przed interesem prywatnym⁶⁸¹.

Z drugiej strony pojawiały się głosy polemiczne wobec zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu. H. Izdebski i I. Zachariasz krytycznie wyrazili się o uznaniu w polskim systemie prawnym tej zasady na tle systemów prawnych państw europejskich. Autorzy uniknęli deklaracji, czy zgadzają się z odtworzeniem takiej zasady z przepisów u.p.z.p., wskazując jednak, że polska doktryna prawnicza przyjęła opcję „zdecydowanej przewagi prawa własności (właściciel nieruchomości ma, co do zasady, prawo zmiany jej użytkowania, w tym zabudowy, w dowolnym miejscu, czasie i formie, chyba że co innego wynika z wyraźnego przepisu prawa)”⁶⁸². Jednocześnie stwierdzili, że wybór ten jest odmienny niż w innych demokratycznych państwach prawnych Europy i wymaga rewizji wobec KPZK 2030, w której „Rada Ministrów uznała potrzebę wyraźnego odstąpienia od stanowiska dominującego dotąd w tym zakresie w orzecznictwie i w doktrynie, a odmiennego od tego, co przyjmuje się w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej”⁶⁸³.

W kwestii drugiego problemu – niejasnej treści normatywnej - w doktrynie prawniczej trudno odnaleźć jednoznaczne sformułowanie zakresu normowania zasady prawa (wolności) zabudowy. A. Plucińska – Filipowicz sformułowała zasadę opisową, która zakłada ograniczone wykonywanie prawa do zabudowy będącego elementem prawa własności nieruchomości, przy nienaruszalnej istocie własności⁶⁸⁴. M. Szewczyk wskazał, że wolność zagospodarowania terenu uaktywnia się wskutek zniesienia przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu prewencyjnego zakazu zagospodarowania nieruchomości wyrażonego w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.⁶⁸⁵. Przedstawione propozycje, niezależnie od ich trafności, nie zawierają funkтора deontycznego i nie wskazują

⁶⁸⁰ Zob. M. J. Nowak, *Komentarz do art. 6* [w:] M. J. Nowak, *dz. cyt.*

⁶⁸¹ Zob. E. Radziszewski, *Komentarz do art. 6* [w:] E. Radziszewski, *dz. cyt.*, nb. 13. Zob. Ł. Dumin, A. Kornecka, J. Kornecki, *Komentarz do art. 6* [w:] G. Kuźma, Ł. Dumin, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Sielicki, K. Pawlik, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2023, *Legalis*, nb. 5.

⁶⁸² H. Izdebski, I. Zachariasz, *Komentarz do art. 6* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 152.

⁶⁸³ Tamże, s. 154.

⁶⁸⁴ Zob. A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 169.

⁶⁸⁵ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 215 – 218.

jednoznacznie deskrypcji nakazanego postępowania i jego adresata, czyli elementów normy prawnej, w tym dokładnie chronionej wartości.

Wyjątkowo wykładnię zasady prawa (wolności) zagospodarowania terenu doktryna prawnicza powiązała ze zmianami społeczno – politycznymi w Polsce po 1990 r. M. Szewczyk dostrzegł w art. 3 poprzednio obowiązującej u.z.p. deklarację zniesienia publicznoprawnego panowania nad nieruchomościami, które przejawiało się w obowiązywaniu tzw. zasady zabudowy planowej. Wywodziła się ona z przepisów kolejnych aktów prawnych regulujących dziedzinę spraw zagospodarowania przestrzeni z 1946 r., 1974 r. i 1984 r. i znajdowała potwierdzenie w orzecznictwie, które przyjmowało, że „obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym”⁶⁸⁶. Forma dyrektywalna tej zasady nakazywała zawężające korzystanie z nieruchomości, a forma opisowa zakładała przyznawanie i dopuszczanie uprawnień właścicielskich do zagospodarowania terenu w drodze planów miejscowych. Odwrotny kierunek legislacji M. Szewczyk odczytał z art. 3 u.z.p., który przywrócił zasadę prawa (wolności) zagospodarowania terenu w taki sposób, że akty polityki przestrzennej ograniczają, a nie przyznają uprawnienia właścicielskie.

W świetle powyższego, okazuje się, że zasada prawa (wolności) zagospodarowania terenu nie cieszyła się powszechnym uznaniem doktryny prawniczej i była wynikiem użycia nielicznych reguł wykładni. Analiza komentarzy prawniczych nie pozwala tych reguł jednoznacznie wskazać i usystematyzować. Prawo (wolność) zagospodarowania terenu postrzegano jako element składowy prawa własności poprzez relatywizację, w której pierwsze uznaje się za przynależne drugiemu. Spełnienie takiej relatywizacji uzasadniano wartościująco w kontekście zmian społeczno – politycznych po 1990 r. Są to jedyne reguły wykładni systemowej, które znajdowały dotychczas w szczegółowej nauce prawa zastosowanie do zasady prawa (wolności) zagospodarowania przestrzeni.

IV.2.4. ZASADA WŁADZTWA PLANISTYCZNEGO

Doktryna prawnicza wywodziła zasadę władztwa planistycznego z dwóch ustaw. Przede wszystkim wnioskowano o niej z zasady opisowej zakładającej samodzielność i kompetencje gminy jako przyjęty przez prawodawcę wzorzec regulacji. Wzorzec ten formułowano na podstawie wyrażeń normokształtnych nakazujących gminie zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, w tym dotyczące ładu przestrzennego (zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), oraz uznawać

⁶⁸⁶ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 216 [za:] wyrok SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, Legalis.

kształtowanie gminnej polityki przestrzennej (zgodnie z powyższym nakazem) za zadanie własne gminy (zgodnie z art. 3 ust. 1 *in fine*, art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Na podstawie wspomnianych wyrażeń normokształtnych doktryna określiła zjawisko władztwa planistycznego jako samodzielne władcze kompetencje do planowania zagospodarowania przestrzeni, w tym do stanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁶⁸⁷.

Ponadto, wartość władztwa planistycznego relatywizowano względem licznych wartości nadrzędnych: samodzielności samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (wyrażonej w art. 16 i 165 Konstytucji RP), decentralizacji administracji publicznej (wyrażonej m.in. w art. 163 i 164 ust. 1 Konstytucji RP), podmiotowości publicznoprawnej wspólnot samorządowych, subsydiarności⁶⁸⁸. Wskazane powyżej znaczenie władztwa planistycznego było aprobowane w doktrynie prawniczej jako zgodne z wymienionymi wartościami nadrzędnymi.

Mimo pewnych różnic w niektórych aspektach zasady władztwa planistycznego, jej dotychczasowa wykładnia doktrynalna nie wzbudzała poważniejszych wątpliwości. Wydaje się, że, podobnie jak w przypadku zasady ochrony własności, sytuacja ta mogła być spowodowana prawniczym charakterem zjawiska będącego przedmiotem wartości. W konsekwencji doktrynie prawniczej łatwiej było ustalić jego charakterystykę. Dorobek nauki prawa jest wystarczającym źródłem wiedzy merytorycznej o tej wartości, co pozwala skuteczniej ujednoclić wykładnię.

Wysoką ocenę władztwa planistycznego prawodawca wyraził w uzasadnieniu Nowelizacji u.p.z.p., poprzez którą rozwinął podstawy odtwarzania tej wartości z u.p.z.p.⁶⁸⁹. Dał wyraz aprobaty dla znaczenia analizowanej wartości jako kompetencji planistycznej, rozszerzając jej rzeczowy zakres m.in. o stanowienie planów ogólnych gminy, który determinuje treść decyzji o warunkach zabudowy, oraz o wyznaczanie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej nadziemnej intensywności i wysokości zabudowy w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także o stanowienie gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej.

⁶⁸⁷ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 39 – 41. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 240. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 210 – 211.

⁶⁸⁸ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 39 – 41. D. Trzcińska, *dz. cyt.*, s. 240.

⁶⁸⁹ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097, s. 13.

IV.2.5. ZASADA CIĄGŁOŚCI KSZTAŁTOWANIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ I ZASADA SPÓJNOŚCI SYSTEMU AKTÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Wykładnia zasad spójności i ciągłości kształtowania polityki przestrzennej zostanie omówiona łącznie, ponieważ przebiegała według podobnego schematu. Wobec brzmienia art. 3 u.p.z.p. brakowało językowych podstaw do odczytywania wartości spójności czy ciągłości polityki przestrzennej. W konsekwencji, doktryna prawnicza wyprowadzała obie zasady za pomocą innych niż językowe reguł wykładni.

Jedną z najczęściej stosowanych reguł egzegezy było wnioskowanie indukcyjne o konkretnej zasadzie opisowej, z której wywodzi się obowiązywanie normy zasadniczej. W przypadku zasady ciągłości kształtowania polityki przestrzennej racją tego wnioskowania były wyrażenia normokształtne kreujące obowiązki organów samorządu gminy i województwa okresowej oceny aktów polityki przestrzennej (zgodnie z art. 32 i 45 u.p.z.p.) oraz zachowania w mocy aktów polityki przestrzennej (zgodnie z art. 87 u.p.z.p.)⁶⁹⁰. I. Zachariasz i A. Fogel wyprowadzili z tych wyrażeń normokształtnych w drodze wnioskowania redukcijnego cel dostosowania planów miejscowych do aktualnej sytuacji rzeczywistej⁶⁹¹. Problem w tym, że doktryna poprzestała głównie na wskazaniu racji wnioskowania, natomiast nie rozwinęła jego rezultatu, czyli znaczenia wnioskowanej wartości prawnej (którego nie można sprowadzić do powyższych obowiązków wyznaczonych przez normy zwykle nakazujące określone czynności psychofizyczne lub konwencjonalne)⁶⁹².

Podobnie przedstawiało się wnioskowanie zasady spójności systemu aktów polityki przestrzennej. Wartość wyrażoną w tej zasadzie doktryna prawnicza wywiodła w drodze indukcji z wyrażeń normokształtnych dotyczących kompetencji do kształtowania spójnej polityki przestrzennej między szczeblami podziału terytorialnego⁶⁹³. Rację tego wnioskowania rozwinęli D. Trzcńska i M. Szewczyk, którzy odwołali się do trzech grup wyrażeń normokształtnych: nakazujących uwzględniać ustalenia aktów przyjętych na wyższym szczeblu (wyprowadzanych z

⁶⁹⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie...* dz. cyt., s. 554. A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), dz. cyt., s. 874 - 875. W. Sz wajdler, dz. cyt., s. 34-45. H. Izdebski, *Komentarz do art. 45* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), dz. cyt., s. 477. W. Jakimowicz, *Wolność...* dz. cyt., s. 297 - 298.

⁶⁹¹ Zob. I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 32* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), dz. cyt., s. 338 [za:] wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 953/09, Legalis.

⁶⁹² Przykładowo, część doktryny poprzestała na stwierdzeniu, że „planowanie przestrzenne jest działaniem ciągłym administracji publicznej, które podlega formalnemu dokumentowaniu” (Z. Niewiadomski, *Planowanie...* dz. cyt., s. 379).

⁶⁹³ Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, dz. cyt., s. 38. W obecnym stanie prawnym chodzi o wyrażenia zakodowane m.in. w art. 11 pkt 3, art. 39 ust. 4 i 5 u.p.z.p.

takich przepisów jak: art. 13b pkt 2, art. 15 ust. 2 pkt 7, art. 15 ust. 3 pkt 4b, 39 ust. 4 u.p.z.p.), nakazujących dokonywać dodatkowych analiz i potwierdzeń zgodności aktów polityki przestrzennej (wyprowadzanych z art. 14 ust. 5 w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. oraz z art. 20 ust. 1 u.p.z.p.) oraz nakazujących uzyskiwać opinie i uzgodnienia organów różnych szczebli o projektach aktów polityki przestrzennej. Dodatkowo, D. Trzcńska uznała, że wymienienie aktów polityki przestrzennej w art. 3 u.p.z.p. w kolejności szczebli zasięgu terytorialnego organów administracji publicznej pozwala wnioskować redukcyjnie o systemowym powiązaniu tych aktów⁶⁹⁴.

Wobec przedstawionych rozważań doktryny prawniczej spójność systemu aktów polityki przestrzennej oznacza brak niezgodności i koordynację polityki przestrzennej między różnymi organami administracyjnymi na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego. Takie znaczenie wydaje się spotykać z aprobatą D. Trzcńskiej ze względu na zgodność z wartością decentralizacji zadań administracji publicznej. Z rozważań autorki wynika, że potraktowała koordynację i integrację zadań na wszystkich poziomach administracji jako aspekt, który stanowi wspólną cechę spójnego systemu aktów polityki przestrzennej i struktur zdecentralizowanych. Tym samym spójność systemu aktów polityki przestrzennej zasługuje na aprobatę, ponieważ jest zgodna z wartością nadrzędną decentralizacji przy uwzględnieniu koordynacji i integracji zadań między podmiotami zdecentralizowanymi.

Nowelizacja u.p.z.p. rozwinęła rację wnioskowania zasady ciągłości kształtowania polityki przestrzennej, co świadczy o wysokiej ocenie wartości wyrażonej w tej normie. Zmienione art. 13d, art. 34 ust. 1a, art. 53 ust. 3 i art. 61 ust. 4 pozwalają wnioskować redukcyjnie o ciągłości polityki przestrzennej. Zgodnie z pierwszym przepisem, wyznaczając strefy zabudowy mieszkaniowej w planie ogólnym, w pierwszej kolejności uwzględnia się obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono już przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej. Według drugiego przepisu, wejście w życie planu ogólnego nie powoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych. Zgodnie z dwoma ostatnimi przepisami, od dnia utraty mocy przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w danej gminie, wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwe, jeżeli wszedł w życie plan ogólny gminy. Tym samym ustawodawca

⁶⁹⁴ Wydaje się, że podobne wnioskowanie przeprowadził M. Szewczyk, który przyjął, że art. 3 u.p.z.p. określa zręby systemu aktów planowania przestrzennego (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 203).

zakłada ciągłość kształtowania polityki przestrzennej podczas zastępowania studium przez plany ogólne i między obowiązywaniem studium a uchwaleniem planu ogólnego. Jednocześnie sankcjonuje lukę planistyczną między tymi aktami poprzez zablokowanie kształtowania przez gminę polityki przestrzennej, jeżeli plan ogólny nie będzie obowiązywać w momencie wygaśnięcia studiów z mocy prawa.

IV.2.6. ZASADA UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W KSZTAŁTOWANIU POLITYKI PRZESTRZENNEJ ORAZ ZASADA FACHOWOŚCI I ODPOWIEDZIALNOŚCI OSÓB PRZYGOTOWUJĄCYCH PROJEKTY AKTÓW POLITYKI PRZESTRZENNEJ

Zasadę udziału obywateli w kształtowaniu polityki przestrzennej omówię razem z zasadą fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej ze względu na ich podobny sposób wykładni. Obie zasady procesowego prawa zagospodarowania przestrzeni odtwarzano z przepisów prawnych za pomocą językowych reguł wykładni. Pierwszą zasadę odczytano z różnych przepisów w zależności od stanu prawnego, początkowo z art. 3 u.p.z.p.⁶⁹⁵, a w późniejszych opracowaniach także z art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.⁶⁹⁶. Jak wspominałem w pkt III.5.3.3 powyżej, w ten sposób odtworzono wartość oznaczającą wymianę informacji i opinii z organem administracji publicznej przez możliwie szeroką część społeczeństwa, w tym rzeczowe rozważenie i uzasadnienie przez organ swojego stanowiska wobec wszelkich przejawów aktywności społecznej. Drugą zasadę odtwarzano na podstawie art. 5 u.p.z.p. jako cechy osób przygotowujących wybrane akty planowania przestrzennego. W obu przypadkach stosuje się regułę, zgodnie z którą wartość odtworzona z przepisu umieszczonego w części ogólnej aktu prawnego, zajmującego wysokie miejsce w hierarchicznej strukturze źródeł prawa, stanowi zasadniczą wartość prawną.

Doktryna prawnicza nie odtwarzała zasady fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej w bardziej rozwinięty sposób niż przedstawiłem w pkt III.5.3.4 powyżej, w przeciwieństwie do zasady udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej. Rozbudowane wnioski redukcyjne drugiej z nich przeprowadził W. Jakimowicz, który uznał, że cechą udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej jest uwzględnianie woli mieszkańców. Cechę tę wywiódł z wyrażeń normokształtnych, które nakazują podejmować akty planistyczne przez demokratycznie wybrane organy uchwałodawcze⁶⁹⁷ oraz które obligują gminę do organizacji partycypacji społecznej w toku

⁶⁹⁵ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 296.

⁶⁹⁶ Zob. D. Trzcńska, *dz. cyt.*, s. 252.

⁶⁹⁷ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 296.

procedury planistycznej⁶⁹⁸. Tymczasem W. Szwajdler i T. Bąkowski przeprowadzili wnioskowanie indukcyjne, formułując na podstawie szeregu wyrażen normokształtnych konkretną opisową zasadę zapewniającą udział podmiotów spoza administracji publicznej w kształtowaniu polityki przestrzennej gminy, w tym wyrażanie stanowiska odnośnie do projektów aktów tej polityki⁶⁹⁹.

Na szczególne wyróżnienie zasługuje sięgnięcie przez D. Trzecińską do reguł wykładni systemowej przy użyciu wartości konstytucyjnych. Autorka odwołała się do tekstu preambuły, do art. 2 i 61 Konstytucji RP, które wyrażają wartości dialogu społecznego, demokratycznych procedur podejmowania decyzji przez władze publiczne, prawa do informacji publicznej o działalności organów władzy publicznej⁷⁰⁰. Niestety nie rozwinęła, w jaki sposób udział społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej spełnia relatywizację względem wymienionych wartości. Odróżniła natomiast zjawisko partycypacji społecznej od demokracji tak, że pierwsza z nich stanowi wyraz polityki i metody sprawowania władzy, a druga - ustroju i wyboru przedstawicieli władzy publicznej.

W przeciwieństwie do poprzednich zasad prawa, doktryna prawnicza licznie powiązała wartość udziału obywateli w kształtowaniu polityki przestrzennej ze zmianami społeczno – politycznymi. Przy czym powiązania te zostały przedstawione w sposób czysto opisowy z pominięciem ocen ukształtowanego pod wpływem tych zmian znaczenia wartości. W. Szwajdler i T. Bąkowski połączyli omawianą wartość ze zmianami po 1990 r., przejawiającymi się w demokratyzacji życia publicznego, w wyniku której u.z.p. przewidywała szereg rozwiązań prawnych umożliwiających jednostkom i organizacjom społecznym czynny udział w procedurach planistycznych. Czternaście lat od opracowania W. Szwajdlera i T. Bąkowskiego, D. Trzecińska powiązała omawianą zasadę z umacniającym się zjawiskiem współadministrowania, polegającym na odchodzeniu od dominacji metod władczych w działaniu administracji na rzecz metod nie władczych i partycypacji obywatelskiej⁷⁰¹.

Wobec powyższego, doktrynalna wykładnia zasady udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej odpowiadała kompletnemu zastosowaniu reguł wykładni zasad prawa,

⁶⁹⁸ Tamże, s. 296. Zob. D. Trzecińska, *dz. cyt.*, s. 253. Por. M. Szewczyk, który przeprowadził analogiczne wnioskowanie, przy czym na jego podstawie nie sformułował osobnej zasady prawa, lecz dookreślił władztwo planistyczne jako wykonywane w sposób demokratyczny (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 213).

⁶⁹⁹ Zob. W. Szwajdler, T. Bąkowski, *dz. cyt.*, s. 42 – 43.

⁷⁰⁰ Zob. D. Trzecińska, *dz. cyt.*, s. 254 - 255.

⁷⁰¹ Tamże, s. 253 - 254.

choć w ograniczonym stopniu uwzględniała aspekt ocenny. Uzyskane rezultaty językowych reguł wykładni zostały rozwinięte poprzez odwołanie do wiedzy merytorycznej o ewolucji ustrojowej. Wykorzystano też w istotnym stopniu systemowe reguły wykładni, co jest drugim takim przypadkiem obok zasady ochrony własności. Niewystarczająco jednak opisano ich użycie i uzasadniono ich rezultaty, chociaż w bardziej rozwinięty sposób przedstawiono wnioski redukcyjne i indukcyjne.

Nowelizacja u.p.z.p. zdecydowanie wzmocniła podstawy wykładni zasady udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej, co może świadczyć o wysokiej ocenie wartości wyrażonej w tej normie. Przewidziany został w ustawie nowy rozdział 1a pt. „Partycypacja społeczna”, który stanowi wprost w art. 8e, na czym polega udział społeczeństwa w przygotowaniu aktów polityki przestrzennej. Prawodawca wyraźnie wskazał, że znaczenie udziału społeczeństwa nie ogranicza się do składania wniosków i uczestnictwa w konsultacjach społecznych, ale obejmuje też: prowadzenie działań edukacyjnych i informacyjnych, inicjowanie, umożliwianie i wspieranie dialogu między interesariuszami. Nowelizacja u.p.z.p. wyraźnie przewidywała szeroki zakres interesariuszy uprawnionych do partycypacji społecznej i form konsultacji społecznych (m.in.: spotkania otwarte, panele eksperckie, spotkania plenarne, spacer studyjne, ankiety). Tym samym potwierdziła znaczenie wartości jako ogólnej wymiany informacji poprzez wszelkie przejawy aktywności społecznej z możliwie szeroką częścią społeczeństwa.

IV.2.7. ZASADA OCHRONY INTERESU PUBLICZNEGO

Doktryna prawnicza obejmowała wykładnią zasady ochrony interesu publicznego przede wszystkim dwa przepisy części ogólnej u.p.z.p. Pierwszym był art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., z którego A. Plucińska – Filipowicz i T. Filipowicz wyprowadzili za pomocą reguł wykładni językowej nakaz uwzględniania interesu publicznego w kształtowaniu polityki przestrzennej. Drugim przepisem był art. 1 ust. 3 u.p.z.p., na podstawie którego interes publiczny przeciwstawiano indywidualnemu interesowi prywatnemu w myśl nakazu adresowanego do organu administracyjnego ważenia interesu publicznego i interesu prywatnego. Przywołana opozycja jest często poruszana w orzecznictwie, zgodnie z którym może dochodzić do „zasadniczych sprzeczności między ogólnym, publicznym interesem urbanistycznym miasta a partykularnymi interesami ograniczonej przecież zbiorowości osób (...)”⁷⁰².

⁷⁰² Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, Legalis. Zob. Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis.

Odtworzenie znaczenia omawianej wartości wywoływało w doktrynie prawniczej wiele trudności. Pojęcie „interesu publicznego” jest w nauce prawa i orzecznictwie rozumiane różnorodnie: jako nazwa zbiorowa wartości prawnych⁷⁰³ i pozaprawnych⁷⁰⁴; jako nazwa zbiorowa wyłącznie wartości prawnych (w tym tych wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.)⁷⁰⁵; jako nazwa zbiorowa różnicy między wartościami prawnymi a wartościami wymienionymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.⁷⁰⁶; wreszcie jako nazwa oznaczająca inwestycje celu publicznego. Trzy pierwsze znaczenia można przyporządkować do szerokiego konstytucyjnego znaczenia interesu publicznego, a ostatnie znaczenie można utożsamić z węższą definicją zawartą w art. 2 pkt 4 u.p.z.p.

Szerokie konstytucyjne znaczenie interesu publicznego H. Izdebski utożsamił z dobrem wspólnym wspomnianym na początku Konstytucji RP. Skrytykował jednocześnie definicję interesu publicznego w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. jako zbyt wąską, niezgodną z zakazem wykładni homonimicznej i niespełniającą przesłanek wskazanych w §146 Zasad Techniki Prawodawczej⁷⁰⁷. Na poparcie krytyki H. Izdebski przywołał pogląd M. Woźniak, zgodnie z którym wymienienie z osobna wartości w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. miało w zamyśle ustawodawcy uzupełnić niesatysfakcjonującą definicję interesu publicznego w art. 2 pkt 4 u.p.z.p.⁷⁰⁸.

Wobec powyższego stanowiska zrozumiałe staje się, dlaczego D. Trzcńska sformułowała zasadę dobra wspólnego o charakterze systemowym, odróżniając ją od zasady interesu publicznego⁷⁰⁹. Pierwsza z nich jest skorelowana z szeroko i konstytucyjnie rozumianym interesem publicznym pod nazwą „dobra wspólnego”, a druga - z wydzieloną i specjalnie zdefiniowaną składową dobra wspólnego – interesem publicznym w węższym znaczeniu ustawowym. Nie ma potrzeby przetaczać w tym miejscu różnych prób definiowania „dobra wspólnego”, do których odwołała się przywołana autorka i które dowodzą, że pojęcie to daje się raczej

⁷⁰³ Takich jak: jawność życia publicznego, obronność państwa, pokojowy i bezpieczny przebieg zgromadzeń, przeciwstawienie się oszustwom i nadużyciom podatkowym, ochrona autorytetu państwa (zob. K. Buczyński, *Komentarz do art. 5* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, dz. cyt., nb. 5 [za:] Wyrok TK z 14 dnia czerwca 2004 r., SK 21/03, Legalis; Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, Legalis).

⁷⁰⁴ K. Buczyński, *Komentarz do art. 2* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, K. Buczyński, dz. cyt., nb. 5 [za:] wyrok NSA z dnia 28 maja 2013 r., II FSK 1999/2011, Legalis.

⁷⁰⁵ Takich jak: zabytki i dziedzictwo kulturowe (zob. Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2243/15, Legalis), ład przestrzenny (zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2017 r., II SA/GI 547/17, Legalis), walory architektoniczne i krajobrazowe (zob. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., II OSK 2444/2011, Legalis). Zob. W. Sz wajdler, T. Bąkowski, dz. cyt., s. 37. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 284.

⁷⁰⁶ Zob. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 107/18, Legalis. E. Radziszewski, *Komentarz do art. 1* [w:] E. Radziszewski, dz. cyt., nb. 18. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 1* [w:] T. Bąkowski, dz. cyt., nb. 15.

⁷⁰⁷ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), dz. cyt., s. 57 - 58.

⁷⁰⁸ Tamże., s. 59 [za:] M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 82 i 83.

⁷⁰⁹ Zob. D. Trzcńska, dz. cyt., s. 166.

scharakteryzować niż zdefiniować jako wartości prawne połączone w jedno ogólne i syntetyczne pojęcie⁷¹⁰.

Trafność podejścia D. Trzczińskiej potwierdzają badacze, którzy odtwarzali z przepisów u.p.z.p. wartości interesu publicznego o węższym niż konstytucyjnym znaczeniu. Świadczy o tym indukcyjne wnioskowanie konkretnej zasady opisowej ochrony interesu publicznego przez A. Plucińską – Filipowicz i T. Filipowicza. Autorzy ci oparli się na racji złożonej z wypowiedzi normokształtnych, które dotyczą: określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 15 ust. 3 pkt 4a – 4b u.p.z.p.), zarządzenia zastępczego wojewody w sprawie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 13k ust. 2 u.p.z.p.), wprowadzania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego w zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 44 u.p.z.p.), uproszczonej procedury ustalania warunków zabudowy dla inwestycji celu publicznego (art. 50 i n. u.p.z.p.)⁷¹¹. Racja złożona z wymienionych wypowiedzi normokształtnych poprowadziła autorów do wnioskowania o wartości interesu publicznego jako inwestycji celu publicznego⁷¹².

Wobec powyższego, wykładnia omawianej zasady prawa uwikłana jest w wieloznaczność pojęcia „interes publiczny”. Wyraźne odróżnienie wartości interesu publicznego od innych wartości wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. oraz sformułowanie jej definicji legalnej w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. silnie przemawia za odmiennym jej rozumieniem niż konstytucyjne. Rozumienie sprowadzające się do utożsamiania interesu publicznego z inwestycjami celu publicznego poprzez odwołanie do definicji zawartej w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. nie jest jednak w doktrynie prawniczej często spotykane, ani wystarczająco uzasadnione (rozważania takie charakteryzują się wysoką zawilnością teoretyczną i pojęciową⁷¹³). Tym samym doktryna prawa zagospodarowania przestrzeni nie zaproponowała dotychczas przekonujących argumentów za wystarczająco określonym znaczeniem wartości interesu publicznego konkurencyjnym wobec znaczenia konstytucyjnego.

⁷¹⁰ D. Trzczińska za niewątpliwe elementy tej charakterystyki uznała wielowymiarowość i syntetyczność (zob. D. Trzczińska, *dz. cyt.*, s. 170 – 171).

⁷¹¹ Zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 40. Zob. także Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie... dz. cyt.*, s. 13.

⁷¹² Zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 69 - 70.

⁷¹³ O czym świadczy stwierdzenie takie jak to, że „celem publicznym rozumianym szeroko jest już samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądanym tego działania – w postaci zrealizowania interesu publicznego – o sprecyzowanym kształcie” (W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 101).

Bez rozstrzygnięcia powyższych wątpliwości semantycznych trudno stwierdzić, na ile Nowelizacja u.p.z.p. zmieniła wykładnię analizowanej zasady. Przy założeniu węższego, ustawowego rozumienia „interesu publicznego” można twierdzić, że ocena tej wartości wzmocniła się, o czym świadczy obowiązek realizacji inwestycji uzupełniającej w rozumieniu art. 2 pkt 5a u.p.z.p. ramach zintegrowanego planu inwestycyjnego.

IV.3. WNIOSKI

Porównanie dotychczasowej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni zakodowanych w u.p.z.p. z regułami wykładni w teorii prawa prowadzi do wniosku, że wymaga ona uzupełnienia i uporządkowania. Przez uzupełnienie rozumiem odtwarzanie zasad za pomocą kompletnego zespołu reguł egzegezy wartości zasadniczych, a nie za pomocą niektórych z nich w zależności od zasady. Uzupełnienie pojmuję też jako pogłębienie zastosowania niektórych reguł wykładni, których potencjał interpretacyjny nie został w pełni wykorzystany, w tym rozwinięcie opisu przebiegu wykładni i uzasadnienia rezultatów interpretacyjnych. Przez uporządkowanie rozumiem dostosowanie przebiegu wykładni do kolejności faz w koncepcji derywacyjnej, dostosowanej do wykładni zasad prawa zgodnie z założeniami przedstawionymi w pkt II.4 powyżej.

Doktryna prawnicza posługiwała się niemal wszystkimi regułami wykładni, w tym egzegezy wartości zasadniczych, przy czym najczęściej korzystała z nich wybiórczo i nie ujawniała sposobów ich użycia. Zwłaszcza reguły egzegezy wartości zasadniczych nie były otwarcie wskazywane, prawdopodobnie z tego powodu, że nie uznawano ich za elementy przyjętej koncepcji wykładni. Dla przypomnienia oznaczają one specjalne reguły interpretacyjne i inferencyjne służące do odtworzenia z przepisów prawnych norm zasadniczych, w szczególności wartości prawnych jako elementu zakresu normowania. Przedstawiciele nauki prawa zagospodarowania przestrzeni nie zaznaczali, że na potrzeby odtworzenia zasad prawa użyli reguł wykraczających ponad katalog przewidziany dotychczas w derywacyjnej koncepcji wykładni i nie próbowali wpisać ich w porządek tej koncepcji. Co więcej użycie takich reguł rodzi potrzebę bardziej rozbudowanych opisów i uzasadnień czynności interpretacyjnych dla intersubiektywnej weryfikowalności wyników wykładni.

W dotychczasowej wykładni doktrynalnej stosowano reguły wykładni językowej i identyfikowano za ich pomocą nazwy wartości prawnych, ale niewystarczająco odtwarzano znaczenia wartości. Badacze powszechnie sięgali do definicji legalnych, do znaczeń przyjmowanych w doktrynie prawniczej lub do definicji słownikowych (np. „ładu przestrzennego” czy „interesu

publicznego”), a także odwoływali się do założenia o racjonalności językowej prawodawcy (w szczególności do zakazu wykładni synonimicznej). Mimo to uzyskane rezultaty wykładni były powszechnie krytykowane, bo nie eliminowały wieloznaczności odtwarzanych wartości, nie obniżały wysokiego stopnia ich niedookreśloności i nieostrości oraz nie tłumaczyły ich w sposób powszechnie zrozumiały. Analizy językowe nazw wartości i wyrażań użytych w ich definicjach w niewielki sposób przybliżały ich sens i prowadziły nieraz do błędów *idem per idem* oraz *ignotum per ignotum* (jak w przypadku wartości ładu przestrzennego).

Wykładnię językową doktryna prawnicza uzupełniała niejednokrotnie o wykładnię systemową. Większość analizowanych wartości prawnych była relatywizowana instrumentalnie względem nadrzędnych wartości - celów, zdecydowanie mniejsza ich część była relatywizowana względem innych wartości nadrzędnych. Sporadycznie doktryna prawnicza precyzowała rodzaj zachodzącej relatywizacji i uzasadniała jej spełnienie. Komentatorzy przeważnie nie tłumaczyli, dlaczego przyjmują pewne wartości nadrzędne, co można pominąć przy powszechnie uznanych wartościach, w przeciwieństwie do nieoczywistych wartości, takich jak przepustowość ruchu drogowego.

W niejednolity sposób w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni korzystano z wiedzy merytorycznej o odtwarzanych wartościach. Wiedzę pozaprawną badacze wykorzystywali głównie do potwierdzenia, że wartość jest oznaczona klauzulą generalną, która szczególnie wobec założeń przyjętych w pkt II.4 wymaga odwołania się do pozaprawnych źródeł wiedzy merytorycznej i ocen doktryn społeczno - politycznych. Nawet jeżeli część wartości nieprawniczych o wyraźnie specjalistycznym charakterze została wytłumaczona poprzez definicję legalną, to badacze podtrzymywali, że doktryna pozaprawna pozostaje koniecznym środkiem dookreślenia definicji. Niemniej większość interpretatorów poprzestawała na stwierdzeniu tej konieczności i tylko nieliczni przywołali konkretne poglądy doktryn pozaprawnych, aby dookreślić treść wartości (np. M. Szewczyk, który przywołał koncepcję miasta funkcjonalnego w doktrynie urbanistycznej lub D. Trzcńska, która odwołała się do doktryny socjologicznej). Opisana sytuacja ma miejsce przede wszystkim w odniesieniu do zasad materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni wyrażających wartości nieprawnicze.

Odmiennie badacze prawa podchodzili do wykładni wartości prawnych, kształtowanych w ramach systemu prawnego i nauki prawa, dla których odczytania właściwy jest język prawny i prawniczy. Wówczas dla określenia znaczenia wartości sięgali do dorobku nauki prawa i na jego podstawie uzasadniali znaczenie odtwarzanej wartości, chociaż nieraz uzasadnienie

ograniczało się do skrótowego opisu. W ten sposób łatwiej też było doktrynie prawniczej uzasadnić intelektualnie spełnienie relatywizacji względem wartości nadrzędnych przez wartości: władztwa planistycznego, spójności systemu aktów polityki przestrzennej, udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej oraz fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów polityki przestrzennej. Tym samym, o wiele mniej trudności sprawiało doktrynie sięganie do wiedzy merytorycznej w wykładni zasad prawa ustrojowego i procesowego.

Doktryna prawa zagospodarowania przestrzeni miała zdecydowanie większą łatwość w stosowaniu reguł inferencyjnych w odniesieniu do zasad prawa ustrojowego i procesowego niż prawa materialnego. Przeważnie doktryna prowadziła wnioskowanie konkretnych zasad opisowych na podstawie zbioru wyrażen normokształtnych, które to zasady czasami przekładała na finalną formę dyrektywalną. Rzadziej badacze prawa sięgali do wnioskowania redukcyjnego. Wspólnym mankamentem stosowania przez badaczy prawa reguł inferencyjnych był brak precyzyjnego opisu wnioskowania i uzasadnienia jego rezultatu.

Rzadko w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni korzystano z ocen doktryn społeczno – politycznych, kluczowych dla dookreślenia wartości wyrażonych w zasadach prawa poprzez ich uzasadnienie wartościujące. Wybierając jedno z kilku konkurencyjnych znaczeń językowych albo potwierdzając takie znaczenie, interpretatorzy najczęściej nie sięgali po argumenty ocenne. Na oceny doktryn społeczno – politycznych powoływano się przy wyborze znaczenia językowego zasady ochrony własności i zasady udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej. W tych przypadkach zgodnie z założeniami wykładni umiarkowanej adaptacyjnej, komentatorzy opierali się na wiedzy o zmieniających się ocenach ustroju społeczno – gospodarczego, odzwierciedlonych w ewolucji porządku prawnego (jak w przypadku publiczno i prywatnoprawnej koncepcji własności, czy demokratycznego administrowania i współadministrowania). Na uwagę zasługuje uznanie za źródło wiedzy o ocenach doktryny społeczno - politycznej aktów prawa wewnętrznego kształtujących politykę przestrzenną (takich jak koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju).

Wobec powyższego doktryna prawa zagospodarowania przestrzeni stosowała reguły wykładni wystarczająco do wstępnego odtworzenia zakresu normowania zasad prawa ustrojowego i procesowego w przeciwieństwie do zasad prawa materialnego. Problemy dotyczyły w szczególności wartości nieprawniczych o charakterze specjalistycznym, które o wiele trudniej doktrynie prawniczej dookreślić niż wartości, które są zjawiskami prawnymi (np. władztwo

planistyczne). Zdarzało się, że przedstawiciele nauki prawa zagospodarowania przestrzeni przyjmowali pewne znaczenia wartości, które wydają się intuicyjnie trafne, ale na tym poprzestawali bez dalszego uzasadnienia. Tymczasem, zgodnie z założeniami teoretycznymi, w naukach prawnych wartości poznaje się nie przez intuicjonizm, lecz wypowiedzi opisowe i oceniające. Brak badań nad nimi w tych naukach skutkuje niepoznawalnością wartości, a w konsekwencji niemożliwością wykładni i realizacji zasad prawa. Wartości, które ustawodawca wyraził w akcie normatywnym, stanowią pojęcia prawne, więc podlegają wykładni aż do uzyskania jednoznacznego (lub co najmniej w przybliżeniu jednoznacznego) rezultatu, czego nie udało się dotychczas osiągnąć w wykładni doktrynalnej w odniesieniu do większości wartości, zwłaszcza związanych z prawem materialnym.

ROZDZIAŁ V. UZUPEŁNIENIE WYKŁADNI WARTOŚCI W WYBRANYCH ZASADACH PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

V.1. UWAGI OGÓLNE

W dalszej części pracy podejmę próbę uzupełnienia wykładni zasady ładu przestrzennego, zasady dobrego sąsiedztwa i zasady prawa zagospodarowania terenu w odniesieniu do kluczowego elementu zakresu normowania – wartości prawnej. Element ten, chociaż daje się coraz lepiej wyjaśnić w ogólnej teorii prawa, nie wchodzi w zakres analiz dogmatycznych w szczególnej nauce prawa. Teoretyczne pojęcie wartości wykorzystałem w rozdziale III, aby zaproponować kierunek bardziej precyzyjnego określenia zakresów zastosowania zasad. W tym rozdziale moim celem jest, aby w oparciu o instrumentarium przyjęte w założeniach niniejszej pracy, w tym pojęcie wartości, zaproponować ulepszenia w przebiegu i wynikach wykładni zakresu normowania reprezentatywnych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Trzy wymienione powyżej zasady zaliczają się do jednych z najczęściej przywoływanych w praktyce prawniczej i mają istotną rolę dla kształtowania praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Mimo to, ich zakresy normowania pozostają w doktrynie prawniczej w wysokim stopniu niejasne i kontrowersyjne. Tym samym rezultaty dotychczasowej doktrynalnej wykładni nie spełniają standardu norm w przybliżeniu jednoznacznych. Z tych powodów wymienione zasady w pierwszej kolejności zasługują na propozycje uzupełnienia ich wykładni.

V.2. ZASADA ŁADU PRZESTRZENNEGO

V.2.1. WYKŁADNIA JĘZYKOWA

2.1.1. „ŁAD PRZESTRZENNY” JAKO POJĘCIE O NIEWYRAŻNEJ TREŚCI

Nazwa „ład przestrzenny” ma niewyraźną treść, czyli jest nieostra i niedookreślona⁷¹⁴, co nie zwalnia interpretatora z odtworzenia jej znaczenia poprzez wykładnię przepisów prawnych. Niedookreślone są nazwy, które są niepełne, czyli niemożliwe jest podanie kompletu ich cech konstytutywnych (pozwalających odróżniać ich desygnaty od innych zjawisk), lub niediagnostyczne, czyli niemożliwe jest stwierdzenie, czy któraś ich cecha konstytutywna da się przypisać jakiemuś zjawisku⁷¹⁵. Nieostre są natomiast nazwy, które nie pozwalają na podstawie dostępnej wiedzy rozstrzygnąć o każdym dowolnym zjawisku, czy ma cechy konstytutywne

⁷¹⁴ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 174.

⁷¹⁵ Tamże, s. 172. Z. Ziemiński, *Logika... dz. cyt.*, s. 36. J. Wróblewski, *Zagadnienia wykładni... dz. cyt.*, s. 102.

oznaczone nazwą. Występują też nazwy częściowo nieostre, które pozwalają na takie rozstrzygnięcie w pewnym zakresie z wyłączeniem zjawisk w tzw. pasie nieostrości⁷¹⁶. Niedookreśloność nazwy w każdym wariantcie, niepełności lub niediagnostyczności, implikuje pełną lub częściową nieostrość nazwy. Na podstawie dotychczasowej wykładni doktrynalnej wydaje się, że „ład przestrzenny” pozostaje nazwą niedookreśloną w aspekcie niepełności i niediagnostyczności oraz przynajmniej częściowo nieostrą⁷¹⁷.

W derywacyjnej koncepcji wykładni przyjmuje się, że niedookreśloność nazw jest zamierzonym zabiegiem legislacyjnym prawodawcy. Ma na celu zapewnić elastyczność i pozwala organowi na wybór cech konstytutywnych oznaczonych tymi nazwami stosownie do potrzeby konkretnego przypadku stosowania prawa. Tym samym nie chodzi o to, aby w drodze wykładni ją wyeliminować, lecz aby ukierunkować wykładnię nazw niedookreślonych. W tym celu prawodawca wprowadza definicje legalne, mimo użycia których nazwa może pozostać niedookreślona, zwłaszcza gdy sama definicja posługuje się zwrotami niedookreślonymi. Wówczas zgodnie z derywacyjną koncepcją wykładni, należy doprecyzowywać znaczenie nazwy tak, aby doprecyzować granice pasa nieostrości nazwy za pomocą kryterium, które pozwoli dla większej ilości zjawisk szacować, czy są jej desygnatami⁷¹⁸.

Pojęcie „ład przestrzenny” wymaga dookreślenia, ponieważ pozostaje niedookreślone i nieostre w stopniu, który uniemożliwia uzasadnioną relatywizację względem tej wartości innych zjawisk. Do określenia cech konstytutywnych ładu przestrzennego nie jest wystarczająca ani definicja legalna, ani definicje słownikowe, ponieważ nadal brakuje podstawowego konsensusu co do zespołu tych cech. Nawet jeśli niektóre z nich wydają się uzgodnione (np. uporządkowanie), brakuje metod ograniczenia ich pasa nieostrości. Językowe i systemowe metody wykładni nie pozwoliły dotychczas określić w przybliżeniu jednoznacznie wartości i możliwe, że z tego względu część przedstawicieli doktryny zdecydowała się nie wchodzić „w semantyczne rozważania wokół definicji ładu przestrzennego”⁷¹⁹.

Niemniej dotychczasowa doktrynalna wykładnia pojęcia „ład przestrzenny” pozwala wysunąć pewne wnioski co do jego granic znaczeniowych, będące punktem wyjścia dalszej wykładni:

⁷¹⁶ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 174.

⁷¹⁷ Nawet jeżeli o niektórych zjawiskach przestrzennych można z pewnością stwierdzić, że odznaczają się ładem przestrzennym, to nie wiadomo, jaki komplet cech konstytutywnych o tym decyduje, ani w jaki sposób ich występowanie jest weryfikowane w tych zjawiskach.

⁷¹⁸ Zob. M. Zieliński, *Wykładnia... dz. cyt.*, s. 226 – 227.

⁷¹⁹ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, Białostockie Studia Prawnicze 2015, z. 18, s. 171.

- ład przestrzenny oznacza syntezę elementów składowych, czyli rodzajów ładów przestrzennych: funkcjonalnego, społeczno – gospodarczego, środowiskowego, kulturowego i kompozycyjno - estetycznego⁷²⁰,
- synteza elementów ładu przestrzennego nie jest przypadkowa i chaotyczna, lecz racjonalnie uporządkowana według pewnych reguł,
- elementy ładu przestrzennego dzielą się na kategorie zastanych uwarunkowań, czyli punkty wyjścia i odniesienia, oraz wymagań na przyszłość, czyli kierunki rozwoju i oczekiwane rezultaty⁷²¹,
- elementy ładu przestrzennego obejmują kategorie wymagań urbanistyki i architektury oraz walorów architektonicznych i krajobrazowych.

2.1.2. POJĘCIE „ŁAD PRZESTRZENNY” JAKO KLAUZULA GENERALNA

Nieostrość i niedookreśloność nazwy „ład przestrzenny” nie wyklucza traktowania jej jako klauzuli generalnej w sensie zwrotu zamieszczonego w przepisie prawnym odsyłającym do zewnętrznego systemu ocen lub norm innych niż normy prawne⁷²². Wydaje się, że doktryna prawa zagospodarowania przestrzeni uznaje pojęcie „ład przestrzenny” za tak rozumianą klauzulę generalną, o czym świadczą poglądy o odsyłaniu poprzez nią do zewnętrznych systemów normatywnych: estetycznych i architektoniczno - urbanistycznych⁷²³.

W świetle powyższego, głównym zadaniem sądownictwa i doktryny prawniczej jest, aby uczynić klauzulę generalną „ładu przestrzennego” w przybliżeniu jednoznacznym wzorcem kontroli legalności. W tym celu należy wybrać pozaprawny system ocen i norm, który będzie stanowić główne źródło wiedzy o cechach ładu przestrzennego. Nie wykluczam, że „ład przestrzenny” stanowi pojęcie związane z wieloma dziedzinami nauk, które rozumieją je w charakterystyczny dla siebie sposób. Niemniej za dominującym stanowiskiem szczegółowej nauki prawa oraz

⁷²⁰ Zob. M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes...* dz. cyt., s. 28.

⁷²¹ Zob. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, s. 49.

⁷²² Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe...* dz. cyt., s. 68. W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, dz. cyt., s. 303. G. Maroń, *Zasady prawa. Pojmowanie...* dz. cyt., s. 90. Por. znaczenie „klauzuli generalnej” ułożone czasami w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni z nazwą niedookreśloną, która wymaga operatywnej wykładni organów państwa lub wymiaru sprawiedliwości, dostosowanej do danego przypadku stosowania prawa, tj. znaczenie b) spośród następujących: „a) reguła prawa zwierająca terminy nieostre, niedookreślone, o zmiennej treści i/lub oceniające, b) części reguł, dzięki którym reguły te są nieostre, niedookreślone itp. wymagając praktycznie wykładni przy ich stosowaniu; c) odesłania do pozasystemowych reguł i ocen zawarte w treści reguły prawa” (J. Wróblewski, *Teoretyczne zagadnienia standardów w prawodawstwie w stosowaniu prawa*, RPEiS 1989, Rok LI, z. 3).

⁷²³ Zob. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013, s. 12 - 13. M. Woźniak, *Ład przestrzenny a interes...* dz. cyt., s. 27.

orzecnictwem NSA przyjmuję, że „zdefiniowanie tego pojęcia w języku prawnym wyprowadzono z ukształtowanych poglądów doktryny urbanistycznej, a zatem dla ich wyjaśnienia i zastosowania w konkretnej sprawie sięgnąć trzeba do ich znaczenia zawartego w języku specjalistycznym”⁷²⁴.

Na tle powyższego dochodzi do paradoksu. Z jednej strony doktryna i orzecznictwo są zgodne co do źródła, w którym należy poszukiwać cech ładu przestrzennego. Z drugiej strony, jak skonstatował M. Gdesz, „w orzecznictwie sądowym tylko marginalnie można odnaleźć odwoływanie się do teorii urbanistycznych i doktryny planowania przestrzennego”⁷²⁵. Nauka prawa zagospodarowania przestrzeni równie rzadko odnosi się do tego dorobku. Doktryna prawnicza i orzecznictwo wyraźnie powstrzymują się od wchodzenia głębiej w pozaprawną materię ładu przestrzennego. Mogą być tego dwie przyczyny. Pierwszą są przekonania o czysto subiektywnym znaczeniu „ładu przestrzennego” i wynikające stąd obawy o popadnięcie w uznaniowe oceny⁷²⁶, czyli quasi – urbanistyczną kontrolę o wysokim stopniu dowolności. Drugą są głosy, że brakuje paradygmatu urbanistyki⁷²⁷, a modernizm był ostatnią w pełni ukształtowaną doktryną urbanistyczną⁷²⁸.

Wydaje się, że powyższe obawy dają się łatwo rozwiązać. Po pierwsze, to właśnie doktryna urbanistyczna umożliwia obiektywizację dokonywanej *de facto* przez sędziów quasi – urbanistycznej weryfikacji legalności aktów polityki przestrzennej. Przez doktrynę urbanistyczną rozumie ośrodki społeczne, które w sposób intersubiektywnie weryfikowalny kształtują modele i standardy zagospodarowania przestrzeni⁷²⁹, składające się na merytoryczną wiedzę z zakresu urbanistyki. Po drugie, tak rozumiana wiedza obiektywizuje cechy ładu przestrzennego, zważywszy na to, że stanowi weryfikowany empirycznie, poddawany zorganizowanej krytyce⁷³⁰ i

⁷²⁴ M. Gdesz, *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnie – urbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 50 [za:] Wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., II OSK 2431/12, Legalis.

⁷²⁵ Tamże, s. 50.

⁷²⁶ Takich ocen dopatrył się M. Gdesz w skrytykowanych przez niego wyrokach WSA w Warszawie, w których wartość „dobrego sąsiedztwa” dookreślano również jako kształtowanie określonej „estetyki przestrzeni (proporcje bryły przyległej zabudowy, wyznaczanie harmonijnej linii jej szczytów, racjonalne wykorzystanie gruntu itp.)” (Tamże, s. 49 – 50 [za:] Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2015 r., IV SA/Wa 1155/15, Legalis).

⁷²⁷ Zob. K. Solarek, *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*, Kwartalnik Architektury i Urbanistyki 2011, z. 4, s. 67.

⁷²⁸ Zob. P. Lorens, *Kształtowanie nowej doktryny urbanistycznej* [w:] E. Cichy – Pazder (red.), T. Markowski (red.), *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia*, Warszawa 2009 r., s. 38.

⁷²⁹ Zob. Z. K. Zuziak, *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego* [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa 2005, s. 17.

⁷³⁰ Dla przykładu, W. Ostrowski zauważył, że wszechstronna krytyka modernizmu pozwoliła odrzucić jego radykalne dyrektywy (np. monofunkcyjne strefy, uniformizację plastyczną, skrajne rozdzielanie ruchu pieszego i samochodowego, dominację transportu samochodowego na arteriach komunikacyjnych) i umożliwiła powszechne przyjęcie dyrektyw modernistycznych takich, jak: podział miasta na wielofunkcyjne jednostki strukturalne,

powszechnie akceptowany zbiór praktycznych modeli i standardów⁷³¹ (bez względu na to, czy uznać je za paradygmat urbanistyki). Co więcej omawiane modele i standardy nie stanowią wiedzy specjalistycznej dostępnej tylko wykwalifikowanym profesjonalistom, lecz wiedzę adresowaną do specjalistów różnych dziedzin związanych z zagospodarowaniem przestrzeni⁷³². Możliwość posługiwania się taką wiedzą potwierdza orzecznictwo, które ze zdecydowanie większą swobodą używa wynikających z niej argumentów estetycznych i architektoniczno – urbanistycznych w sprawach z zakresu ochrony zabytków⁷³³.

Wobec powyższego, uzasadnione jest pojmowanie pojęcia „ład przestrzenny” jako klauzuli generalnej, która odsyła do zewnętrznego systemu norm i ocen kształtowanych w doktrynie urbanistycznej. Część z nich ma wymiar ogólny, który można uznać za właściwy wymaganiom urbanistyki oraz walorom krajobrazowym i który odnosi się do całościowego kształtowania obszaru objętego planowaniem. Pozostała część ma charakter szczegółowy, właściwy skali wymogów i walorów architektonicznych, odnoszący się do poszczególnych elementów zagospodarowania⁷³⁴. Pierwsze z nich mają za przedmiot „generalnie przyjęty sposób organizacji danej

równomierne i kontrolowalne rozmieszczenie funkcji bez pozbawiania wolności ich wyboru, budowa arterii obwodowych, rozdzielanie ruchu pieszego i samochodowego w śródmieściu (zob. W. Ostrowski, *Urbanistyka współczesna*, Warszawa 1975, s. 103 – 104).

⁷³¹ Nawet badacze, którzy podnoszą aktualnie brak spójnej doktryny urbanistycznej, uznają pewne dyrektywy urbanistyczne za kanon współczesnej urbanistyki (zob. R. Skrzypczyński, *Miasta – ogrody i Karta Ateńska: od racjonalnych wizji do ewoluującej rzeczywistości miejskiej. Co dziś zostało z idei Howarda i manifestu modernistycznego?* [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), *Manifesty urbanistyczne*, Warszawa 2017, s. 31. M. Kochanowski, T. Ossowicz, *Miasto – przestrzeń kontaktów i porozumienia* [w:] E. Cichy – Pazder (red.), T. Markowski (red.), *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia. Materiały z III Kongresu Urbanistyki Polskiej*, Warszawa 2009 r., s. 46. R. Skrzypczyński, *dz. cyt.*, s. 31. Zob. K. Solarek, *dz. cyt.*, s. 69). Jak wskazał I. Zachariasz, „urbanistyka jest wiedzą (nauką i praktyką) o badaniu, planowaniu i budowaniu oraz użytkowaniu (eksploatacji) miasteczek, miast i metropolii oraz ich regionów (sieci) – od skali lokalnej po globalną” (I. Zachariasz, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzeni w gminach – kierunki zmian prawnych według Unii Metropolii Polskich*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2, s. 127).

⁷³² Zob. S. Marzyński, *Urbanistyka*, Warszawa – Łódź 1966, s. 187. W. Czarnecki, *Planowanie Miast i Osiedli*, t. 1, Warszawa 1965, s. 5. Dorobek doktryny urbanistycznej, zgodnie ze słowami M. Kochanowskiego i T. Ossowicza, powinien być przeznaczony „dla środowiska urbanistów w jak najszerszym tego słowa rozumieniu: projektantów różnych branż, działaczy społecznych i samorządowych, pracowników administracji samorządowej, naukowców różnych dziedzin wiedzy traktującej o mieście, studentów i wszystkich tych, którzy zechcą zapoznać się z nią i podzielić zainteresowanie i troskę o miasto” (M. Kochanowski, T. Ossowicz, *dz. cyt.*, s. 47).

⁷³³ Np. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 czerwca 2017 r., VII SA/Wa 1272/16, Legalis, uznał się za kompetentny do stwierdzenia, że „za w pełni uzasadnione należy uznać stwierdzenie organu I instancji, iż planowana budowa (prowadząca do powstania zespołu apartamentowego o kubaturze znacznie większej od kubatury budynku obecnego kosztem terenu zielonego działki), zdominowałaby i zakłóciła zabudowę chronionego kwartału ulic, na którym zrealizowano drobną, małogabarytową zabudowę, i w takim stanie objęto ją ochroną”. Podobnie ten sam sąd w wyroku z dnia z dnia 28 kwietnia 2022 r. VII SA/Wa 232/22, Legalis, stwierdził, że „nie można mówić w sprawie o «silnie wyeksponowanych» schodach, jeżeli nie można ich postrzegać jako zakłócających percepcję sylwety budynku i elementów jego kostiumu. Mogą one podlegać wystarczającemu oglądowi i w tym, jak należy przyjąć, powinien wyrażać się zasadniczy cel ochrony wartości widokowych zabytku, (...)”.

⁷³⁴ Zob. M. J. Nowak, P. Lorens, *Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejskich planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni* [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnego – urbanistycznej*, Warszawa 2020, s. 118.

przestrzeni (np. typ siatki urbanistycznej, sposób lokowania zabudowy w stosunku do osi ulic, kompozycja dominant, charakter architektoniczny zabudowy itp.)”⁷³⁵. Drugie określają szczegółowe sposoby kształtowania zabudowy i zagospodarowania przestrzeni, w tym odnoszące się do dokładnego użytkowania i formy architektonicznej. Z uwagi na ograniczone rozmiary niniejszej pracy i jej cel polegający na wskazaniu możliwego kierunku wykładni odwołam się w dalszej części tylko do pierwszej grupy modeli i standardów.

V.2.2. WYKŁADNIA FUNKCJONALNA OPARTA NA WIEDZY MERYTORYCZNEJ I OCENACH SPOŁECZNO - POLITYCZNYCH

2.2.1. WIEDZA MERYTORYCZNA O ŁADZIE PRZESTRZENNYM

Modele ładów przestrzennych

Kwalifikacja pojęcia „ładu przestrzennego” jako klauzuli generalnej jest uzasadniona tym, że nie ma jednego właściwego w doktrynie urbanistycznej ładu, który ustawodawca mógłby wskazać jako przedmiot normy prawnej. Różne łady przestrzenne znajdują zastosowanie do odmiennych warunków faktycznych, podlegają w nich konkretyzacji i modyfikacji, łączeniu w różnych konfiguracjach. Nie można stąd wyprowadzać jednak wniosku, że pojęcia „ład przestrzenny” nie można zamknąć w określonych ramach znaczeniowych. Uznanie ładu przestrzennego za kategorię złożoną, dostosowaną do różnorodnych uwarunkowań miejscowych, nie wyklucza pewnych jego uniwersalnych i ustalonych cech.

Pierwszą uniwersalną i konstytutywną cechą jest pluralizm modeli, czego nie należy mylić z dowolnością ładu przestrzennego. Jak wskazał B. Malisz, „w racjonalnie pojętym procesie planowania posługujemy się nie jednym modelem, który nam szczególnie przypadł do gustu, ale całym zbiorem różnych modeli, spośród których staramy się wybrać taki (lub taką ich kombinację), który najbardziej odpowiadałby potrzebom rozwoju konkretnego układu osadniczego”⁷³⁶. Z tego powodu pojawiły się w urbanistyce kompromisowe stanowiska, zgodnie z którymi chodzi o pogodzenie różnych modeli, takich jak rozczłonkowanie miasta z potrzebą scalenia go w skoordynowaną i harmonijną całość przy uwzględnieniu różnorodnych uwarunkowań i wymagań indywidualnych podmiotów gospodarujących⁷³⁷.

⁷³⁵ Tamże, s. 118.

⁷³⁶ B. Malisz, *Zarys teorii kształtowania układów przestrzennych*, Warszawa 1981, s. 181. Zob. B. Malisz, *Planowanie miast. Podstawy teoretyczne* [w:] R. Dylewski (red.), *Polska urbanistyka współczesna. Część 1*, Warszawa 1975, s. 38. Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 120.

⁷³⁷ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 137, 200.

Drugą konstytutywną cechą ładu przestrzennego jest zbiór powiązanych modeli planowania i zagospodarowania przestrzeni. Modele ładu przestrzennego mają charakter ogólny i dotyczą takich zagadnień, jak siatka urbanistyczna, sposób lokowania zabudowy w stosunku do osi ulic, sytuowanie dominant. Ich implementacja opiera się na powszechnie aprobowanej dyrektywie nawiązywania do kontekstu (przy czym bez sztywnego powielania) oraz tworzenia wzajemnie sprzężonej tkanki urbanistycznej i architektonicznej⁷³⁸. Tym samym dezaprobowane jest abstrahowanie od modeli istniejących na danym terenie i ignorowanie zastanego kontekstu urbanistycznego.

Modele dzielą się na dwa rodzaje: statyczne i dynamiczne. Pierwsze z nich zakładają statyczny obraz miasta na danym etapie rozwoju i zaliczają się do nich przede wszystkim:

- miasto historyczne - zakłada układ jednostki osadniczej oparty o zespół placów, przy których lokalizowano dominanty, zróżnicowane funkcje, głównie usługowe, i które łączono siecią ulic⁷³⁹. W warunkach wiejskich koncepcja ta znajduje odzwierciedlenie w tzw. typach genetycznych wsi okolicy, owalnicy⁷⁴⁰.
- miasto – ogród poziome⁷⁴¹ - zakłada koncentryczny układ jednostki osadniczej, która wraz z innymi tworzy zdekoncentrowaną strukturę, złożoną ze skupionych wokół ośrodka nadrzędnego miasteczek satelitarnych o ograniczonej maksymalnej wielkości⁷⁴².
- miasto ogród pionowe⁷⁴³ - zakłada układ koncentryczny złożony z satelitarnych osiedli mieszkaniowych skupionych wokół centrum i intensywnie zabudowanych wżwyż

⁷³⁸ Zob. K. Chwalibóg, *Polska Polityka Architektoniczna potrzebna od zaraz! Ekspert: "Otocza nas narastający śmietnik"*, 22-01-2013 15:48 https://www.bryla.pl/bryla/1,90857,13276267,Polska_Polityka_Archiitektoniczna_potrzebna_od_zaraz_.html, dostęp: 21 stycznia 2024 r. S. Gzell, *Dzieło a doktryna*, Czasopismo Techniczne. Architektura, R. 105, z. 6-A, s. 76. M. Petelenz, *Plany zagospodarowania przestrzennego – szanse czy zagrożenia*, TeKa Komisji Urbanistyki i Architektury PAB Oddział w Krakowie Urbanity And Architecture Files, Tom XLIX/2021, s. 165.

⁷³⁹ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 147.

⁷⁴⁰ Zob. M. Fuhrmann, M. Filewicz, *Typy genetyczne kształtów wsi w Polsce*, Zintegrowana Platforma Edukacyjna, <https://zpe.gov.pl/pdf/P1Bt4uCYZ>, [dostęp: 21 maja 2023 r.].

⁷⁴¹ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 238.

⁷⁴² Koncepcja ta funkcjonuje obecnie w kilku odmianach i znajduje odzwierciedlenie w kilkudziesięciu faktycznych przykładach. Jednym z najbardziej reprezentatywnych jest plan „Wielkiego Londynu” P. Abercrombiego, który charakteryzuje się rozluźnianiem układu poprzez szerokie obszary zieleni, silnie rozbudowane centra usługowe połączone ze stacją komunikacji miejskiej (zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 183 - 187. S. Gzell, *dz. cyt.*, s. 24 - 38).

⁷⁴³ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 238.

celem uzyskania większych wolnych przestrzeni między budynkami i dzielnicami na potrzeby usług, zieleni i rekreacji⁷⁴⁴.

- miasto pasmowe - zakłada układ liniowy poprzez budowę miast wzdłuż łączących je dróg i bliższe połączenie przestrzeni miejskich z wiejskimi⁷⁴⁵. Bliskość ma powodować, że pasmo przeznaczone pod zabudowę korzysta ze świeżego powietrza terenów parkowo - leśnych i rolniczych oddalonych od drogi⁷⁴⁶. W warunkach wiejskich koncepcję tę oddają tzw. typy wsi ulicówki, widlicy, łańcuchówki czy rzędówki.
- miasto sieciowe - zakłada elastyczną, zdekoncentrowaną ekspansję trójkątnej, prostokątnej lub sześciobocznej sieci ulic, na której dowolnie rozmieszcza się zabudowę mieszkaniową i skupiska usługowe oraz zielen w postaci wąskich pasm zgodnych z geometrią sieci komunikacji⁷⁴⁷.
- model organiczny - zakłada układ komunikacyjny i osadniczy podobny do naturalnego układu gałęzi lub układów organizmu ludzkiego⁷⁴⁸.

Modele dynamiczne bazują na powyższych modelach statycznych i wskazują ich rozwój w zależności od wielkości modelu i ilości jednostek strukturalnych w modelu:

- model mechaniczny zakłada addycję nowych elementów w miarę wzrostu układu osadniczego, stosuje się do modelu pasmowego, dywanowego lub koncentrycznego satelitarnego;
- model dynapolis i dyna – metropolis zakłada ukierunkowany liniowo, pierścieniowo lub gwiazdźście przyrost układu osadniczego wzdłuż arterii wylotowych z obecnego centrum w kierunku nowego kolejnego ośrodka nadrzędnego. Ramienia gwiazdy mogą być kształtowane według różnych modeli, np. pasmowego grzebieniowego⁷⁴⁹.
- model miasta zwarteo zakłada rozwój do wewnątrz, intensywnie, za pomocą dopełnień i modernizacji⁷⁵⁰ terenów już zajętych, tzw. „brown fields”, zamiast wolnych otwartych

⁷⁴⁴ Koncepcja ta znajduje odzwierciedlenie w licznych osiedlach mieszkaniowych budowanych w Polsce w latach 70 – tych z tzw. wielkiej płyty. Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 187 - 188. J. Kwiatkowski, *Centrum i peryferie w teorii miasta idealnego*, Zarządzanie i edukacja, maj – czerwiec 2008, nr 58, s. 30 – 31.

⁷⁴⁵ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 189.

⁷⁴⁶ Zob. J. Kwiatkowski, *dz. cyt.*, s. 28. Koncepcja ta ewoluowała do kilku odmian, takich jak model wielopasmowy, model liniowo – centrowy (Zespołu NER), model grzebieniowy (L. Hilberseimera, który kładzie szczególny nacisk na odpowiednie do kierunku wiatru rozmieszczenie uciążliwego przemysłu) (zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 189 – 193).

⁷⁴⁷ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 200 - 201.

⁷⁴⁸ Zob. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. V, Warszawa 1970, s. 740 – 741.

⁷⁴⁹ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 219. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 143. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. V, Warszawa 1970, s. 734 – 735. W historii urbanistyki model ten znany jest z procesu rozszerzania się miast na sąsiednie wsie, które stawały się centrami nowych dzielnic miejskich.

⁷⁵⁰ Zob. B. J. Bańkowska, *Struktury przestrzenne miast w praktyce*, Zarządzanie i edukacja 2008, nr 58, s. 155.

przestrzeni „green fields”⁷⁵¹. Koncepcję miasta zwartej można wywodzić z pomysłu J. Jacobs „miasta kompaktowego” o stosunkowo dużej gęstości zaludnienia i różnorodności funkcji⁷⁵².

Wiedza o wymienionych modelach, ich połączeniach i procesie rozwoju stanowi pierwszy etap pozyskiwania wiedzy merytorycznej o wartości ładu przestrzennego na potrzeby wykładni zasady prawa.

Standardy ładu przestrzennego

Drugi etap pozyskiwania wiedzy merytorycznej o ładzie przestrzennym polega na analizie i wyborze powszechnie aprobowanych w doktrynie urbanistycznej standardów realizacji powyższej przedstawionych modeli. Standardy te wywodzą się przede wszystkim z trzech przełomów w XX – wiecznej urbanistyce, czyli z przeciwdziałania mankamentom urbanistyki miejskiej XIX wieku (od około lat 20 – tych XX w.), z rewizji doktryny modernizmu (czemu przypisuje się symboliczną datę 1972 r.⁷⁵³), i z reakcji na zjawisko tzw. suburbanizacji na przełomie XX i XXI w. Jednocześnie standardy odpowiadają definicji zawartej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., bo odnoszą się do wymienionych w niej uwarunkowań i wymagań: funkcjonalnych, społeczno – gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno – estetycznych.

Standard funkcjonalny ładu przestrzennego polega na wielofunkcyjnym strefowaniu⁷⁵⁴. Generalna dyrektywa tego standardu zakłada rozmieszczenie stref, w którym funkcjom dominującym przyporządkowane są funkcje równorzędne albo funkcje uzupełniające zgodne lub co najmniej niekolidujące z funkcjami dominującymi⁷⁵⁵. W myśl pierwszej dyrektywy szczegółowej stosunek przestrzeni otwartych pozostaje w odpowiednim stosunku do przestrzeni zabudowanych⁷⁵⁶, co rozumie się w szczególności tak, że powierzchnia zieleni jest wprost proporcjonalna do intensywności zabudowy⁷⁵⁷ i gęstości zaludnienia⁷⁵⁸. Druga dyrektywa dotyczy łączenia funkcji pod warunkiem ich niekolidowania. Niekolidowanie zakłada równomierną lokalizację

⁷⁵¹ Zob. K. Solarek, *dz. cyt.*, s. 61.

⁷⁵² Zob. H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 101 - 102.

⁷⁵³ Wyburzenie osiedla Pruitt – Igoe w St. Louis, które miało być wzorcową realizacją idei modernistycznych (zob. https://www.bryla.pl/bryla/1,85301,5305609,Pruitt_Igoe.html).

⁷⁵⁴ Zob. B. J. Bańkowska, *dz. cyt.*, s. 146. M. Kochanowski, T. Ossowicz, *dz. cyt.*, s. 51.

⁷⁵⁵ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, Warszawa 1981 r., s. 204. B. Malisz, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 40 – 41. Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 141.

⁷⁵⁶ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 305 – 306. Z. Ziobrowski, *Urbanistyczne wymiary miast*, Kraków 2012, s. 76.

⁷⁵⁷ W szczególności rekomenduje się w pobliżu obszarów mieszkalnictwa sytuować obszary wypoczynku o stosunkowo dużej powierzchni (zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 205). Dyrektywa ta ma na celu przeciwdziałanie koncentracji, co wiąże się z nadmiernymi procesami koncentrującymi w miastach XIX w. (zob. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. II, Warszawa 1965, s. 245).

⁷⁵⁸ Zob. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. III, Warszawa 1968, s. 159 – 161.

usług podstawowych na terenach mieszkaniowych i koncentrację usług ponadpodstawowych w medianie komunikacyjnej między tymi terenami. Większe zróżnicowanie usługowe dopuszcza się w śródmieściu o roli centralnej, które przeznacza się głównie na funkcje usługowo – mieszkaniowe z naciskiem na te pierwsze⁷⁵⁹. W postaci izolowanych zespołów wyodrębnia się funkcje uciążliwego przemysłu powiązane z bardziej rozwiniętymi funkcjami komunikacyjnymi (trasy szybkiego ruchu, kolei)⁷⁶⁰.

Standard społeczny ładu przestrzennego polega na tworzeniu jednostek strukturalnych jako wyodrębnionych zespołów funkcji i form zagospodarowania przestrzeni⁷⁶¹. Jednostki te powinny zapewniać czytelny przestrzennie podział układu osadniczego na części o charakterystycznych cechach⁷⁶². Nawiązując do innych standardów, rekomenduje się wydzielanie jednostek strukturalnych za pomocą zieleni (co nawiązuje do idei klinów zieleni i bliskości obszarów mieszkaniowych do terenów wypoczynku i rekreacji)⁷⁶³. Część urbanistów nazywa jednostkę strukturalną osiedlem lub jednostką sąsiedzka, czyli funkcjonalnym kompleksem powiązanych przestrzennie budynków lub spójnych kwartałów wyposażonych w podstawowe usługi i obszary rekreacyjne⁷⁶⁴. Możliwymi determinantami jednostki strukturalnej są szkoła podstawowa, kompleks podstawowych usług⁷⁶⁵, nieprzekraczalna odległość mieszkań od komunikacji publicznej⁷⁶⁶.

Standard społeczny jest powiązany z gospodarczym, który polega na rozwoju osadniczym na terenach niezurbanizowanych w sytuacji, gdy normalny koszt zasiedlenia kolejnego użytkownika na terenach zurbanizowanych jest niewystarczający. Sytuacja powyższa ma miejsce, gdy wyczerpuje się rezerwa terenów przygotowanych do zasiedlenia w jednostce strukturalnej⁷⁶⁷,

⁷⁵⁹ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 205. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. V, Warszawa 1970, s. 382. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 197. B. Wyporek, *Nowa Karta Ateńska – Wizja miast XXI wieku. Droga ku współczesnemu paradygmatawi urbanistyki?* [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), *dz. cyt.*, s. 91. B. J. Bańkowska, *dz. cyt.*, s. 155. Z. Ziobrowski, *dz. cyt.*, s. 55.

⁷⁶⁰ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 204.

⁷⁶¹ Jednostka strukturalna ma jedną z możliwych skal: jednostki w skali najmniejszej pozwalają opracować wnętrza na miarę człowieka w ludzkiej skali w koncepcji Bauhausu, P. Geddesa (zob. H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 79 - 81) czy J. Gehla (zob. M. Karapuda, *Miasta są dla ludzi – wstęp do Jana Gehla koncepcji miasta*, Kultura i Wartości, <http://kulturaiwartosci.journals.umcs.pl>, [dostęp 15 października 2022 r.]), jednostki nadrzędne pozwalają stosować zabudowę i wolne przestrzenie w większej skali łączącej wysokie budynki, z niższymi i z elementami krajobrazu (zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 148 - 149).

⁷⁶² Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 226. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 142.

⁷⁶³ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 216. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. II, Warszawa 1965, s. 369. M. Kochanowski, T. Ossowicz, *dz. cyt.*, s. 51.

⁷⁶⁴ Zob. Z. Ziobrowski, *dz. cyt.*, s. 62.

⁷⁶⁵ Zob. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. II, Warszawa 1965, s. 242. T. Tołwiński, *Urbanistyka*, t. II, Warszawa 1948, s. 259. J. Kwiatkowski, *dz. cyt.*, s. 16 – 19 [za:] C.A. Perry, *Regional Survey of New York and its environs*, t. VII The neighbourhood unit, New York 1929, s. 30.

⁷⁶⁶ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 197. Z. Ziobrowski, *dz. cyt.*, s. 199

⁷⁶⁷ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 76 – 79.

co w przełożeniu na język prawny oznacza wyczerpanie chłonności obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej lub o najlepszym dostępie do sieci infrastruktury technicznej (art. 1 ust. 4 pkt 4 u.p.z.p)⁷⁶⁸. Jeżeli zasiedlenie takich terenów przekracza dotychczas ponoszone normalne koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej (szkoły, szpitala itp.), organ gminy ma uzasadniony powód, aby rozszerzyć zagospodarowanie terenu, w tym zabudowę, na obszary niezurbanizowane i ponieść skokowy koszt ich przygotowania do zasiedlenia⁷⁶⁹. Przedstawiony standard służy przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji, jak również niekontrolowanemu i chaotycznemu rozlewaniu się zabudowy⁷⁷⁰.

Uwarunkowaniom i wymaganiom środowiskowym ładu przestrzennego odpowiada standard wykorzystania i ochrony walorów naturalnych i obszarów zieleni dla zwiększenia atrakcyjności widokowej i życiowej jednostek strukturalnych⁷⁷¹. Standard ten zakłada proekologiczne kształtowanie przestrzeni eksponujące i rozwijające naturę⁷⁷², co koresponduje z wykorzystywaniem klinów zieleni lub parków między jednostkami osadniczymi ułożonymi promieniście, pierścieniowo albo pasmowo w zależności od przyjętego modelu układu osadniczego. Na potrzeby obszarów zieleni postuluje się tworzenie dużych rezerw terenowych⁷⁷³, jak również maksymalne wydzielanie tzw. parków kieszonkowych⁷⁷⁴. Z tej krótkiej charakterystyki środowiskowego ładu przestrzennego wynika wyraźnie, że przyroda jako przedmiot prawa

⁷⁶⁸ Przytoczone wyrażenie języka prawnego uznano w doktrynie prawniczej za treściowe rozwinięcie zasady ładu przestrzennego (zob. I. Zachariasz, *Decyzja... dz. cyt.*, s. 69). Przez przytoczone wyrażenie języka prawnego rozumie się w orzecznictwie „obszary zurbanizowane, w których struktura przestrzenna, ciągi komunikacyjne i wyposażenie w sieci infrastruktury technicznej oraz infrastruktura społeczna zostały zrealizowane w takim zakresie, że zlokalizowanie na tych obszarach nowej zabudowy nie wymaga istotnych nowych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy nowych dróg czy szkół, zwielokrotnienia przepustowości istniejących sieci uzbrojenia)” (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2019 r., IV SA/Po 1132/18, Legalis).

⁷⁶⁹ Jak wskazał B. Malisz, analiza progowa może też jednak wykazać, że „zamiast „na siłę” rozbudowywać istniejące miasto, należy raczej wprowadzać układ satelitarny. (...) wówczas alternatywą skoncentrowanego układu jako zwartego obszaru może być układ zdekoncentrowany” (B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 176).

⁷⁷⁰ „Przede wszystkim wspólne jest z jednej strony wyróżnianie terenów wykorzystanych już pod zwartą zabudowę i obejmowanie ich szczególnymi rozwiązaniami materialnoprawnymi, z drugiej zaś ochrona przed zabudową gruntów nieprzeznaczonych pod zabudowę, mająca na celu zahamowanie procesu rozlewania się miast;” (H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 122).

⁷⁷¹ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 226.

⁷⁷² Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 387 – 388. B. Malisz, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 44. Nowa Karta Ateńska 2003 r., pkt 4 [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), *dz. cyt.*, s. 57.

⁷⁷³ Zob. B. Malisz, *Zarys... dz. cyt.*, s. 182. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. III, Warszawa 1968, s. 135. Z. Ziobrowski, *dz. cyt.*, s. 80 – 86. M. Kochanowski, T. Ossowicz, *dz. cyt.*, s. 52.

⁷⁷⁴ Zob. J. Rayss, *Kieszonkowy park retencyjny jako recepta na miejską suszę*, *Zieleń Miejska 2021*, nr 5, s. 20 - 22. K. Zinowiec-Cieplik, *Miejsca węzłowe w systemie zieleni jako zagadnienie integracji przestrzeni miejskiej*, *Budownictwo i Architektura 2018*, nr 17(3), s. 99 – 100.

zagospodarowania przestrzeni nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do realizacji cywilizacyjnych potrzeb człowieka przy wykorzystaniu jej pozytywnej i niezbędnej roli w tym zakresie.

Uwarunkowania i wymogi kulturalne należy rozpatrywać w dwóch znaczeniach. W węższym sprowadzają się do działalności uregulowanej w u.o.d.k. w postaci obiektów mieszczących formy organizacyjne działalności kulturalnej: teatry, opery, filharmonie, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki itd. W tym rozumieniu doktryna urbanistyczna zwróciła uwagę na jedną z ról przestrzeni publicznej, którą jest scena dla widowisk ulicznych lub wystaw⁷⁷⁵. W szerszym pojęciu przez uwarunkowania i wymogi kulturalne należy rozumieć to, co w przestrzeni decyduje o utrwalaniu i rozwoju tożsamości wspólnoty (narodowej, etnicznej, regionalnej itp.)⁷⁷⁶. Przy czym chodzi w tym przypadku o coś więcej niż ochrona dóbr kultury współczesnej wyróżniona jako osobna wartość w art. 1 ust. 2 pkt 4 *in fine* u.p.z.p. Doktryna urbanistyczna wskazała, że należy umacniać i kreować kulturę przestrzeni, aby ją indywidualizować, eksponować i tworzyć jej cechy wyróżniające, przy uwzględnieniu wartości lokalnych. W tym sensie ład przestrzenny przeciwstawia się uniformizacji i powtarzalności⁷⁷⁷.

Uwarunkowania i wymogi kompozycyjno – estetyczne ładu przestrzennego odpowiadają standardowi rozmieszczania i kreowania elementów zagospodarowania terenu w sposób plastycznie i stylistycznie zakomponowany⁷⁷⁸. Aspekt estetyczno – kompozycyjny ładu przestrzennego odnosi się do dyrektyw stylistycznych planowania urbanistycznego, jak również architektonicznego zabudowy według stylu: historycznego, socrealistycznego, modernistycznego funkcjonalnego, funkcjonalizmu zhumanizowanego, krajobrazowego, nowego urbanizmu i innych współczesnych⁷⁷⁹. Kryteriami porządkującymi struktury zurbanizowane według wymienionych stylów są dominujący wiek zabudowy i jednorodność wynikająca z założeń projektowych, dostosowanych do określonych form i normatywów obowiązujących w okresie zagospodarowania przestrzeni⁷⁸⁰.

⁷⁷⁵ Zob. M. Kochanowski, T. Ossowicz, *dz. cyt.*, s. 52. S. Marzyński, *dz. cyt.*, s. 118 - 121.

⁷⁷⁶ Zob. P. Antoniak-Tęskna, *Komentarz do art. 1 [w:] Taż, Organizowanie i prowadzenie działalności kulturalnej. Komentarz*, LEX/el., 2019, art. 1.

⁷⁷⁷ M. Kochanowski, T. Ossowicz, *dz. cyt.*, s. 52.

⁷⁷⁸ Zob. B. Malisz, *Zarys...* *dz. cyt.*, s. 227.

⁷⁷⁹ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 243 – 244. T. Bąkowski podał przykład wprost nawiązujący do standardu nawiązywania do dominujących stylów urbanistyczno – architektonicznych, wskazując, że sprzeczna z zasadami estetyki byłaby „sąsiednia zabudowa nawiązująca stylem do architektury podhalańskiej na terenie Mazur albo Mierzei Helskiej” (T. Bąkowski, *Zasada...* *dz. cyt.*, s. 399).

⁷⁸⁰ Zob. B.J. Bańkowska, *dz. cyt.*, s. 147.

Powyższe standardy są wspólne opisanym wcześniej modelom ładu przestrzennego i spełniają wymagania w aspektach przewidzianych w definicji zawartej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Tym samym założenie ustawodawcy wyrażone w definicji legalnej pokrywa się z pozaprawnymi dyrektywami doktryny urbanistycznej. Cechy ładu przestrzennego oznaczają wypracowane w doktrynie urbanistycznej modele zagospodarowania przestrzeni, których realizacja spełnia standardy: wielofunkcyjnego strefowania, jednostek strukturalnych, rozwoju osadniczego po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia, wykorzystania i ochrony obszarów zieleni, działalności kulturalnej i utrzymania indywidualnych lokalnych cech przestrzeni, plastycznej i stylistycznej kompozycji przestrzennej.

2.2.2. OCENY ŁADU PRZESTRZENNEGO W DOKTRYNACH SPOŁECZNO - POLITYCZNYCH

Wykładnia zasady prawa ma na celu wybrać takie znaczenie odtwarzanej wartości, które znajduje najsilniejsze uzasadnienie oceniające w wypowiedziach doktryn społeczno – politycznych. Cechy ładu przestrzennego, które odznaczają się szczególną aprobatą doktryn społeczno – politycznych, można pogrupować tak, jak w definicji legalnej zawartej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p.:

- kategoria ładu funkcjonalnego cieszy się szczególną aprobatą ze względu na: wielofunkcyjność, z minimalizacją negatywnych oddziaływań (np. za pomocą zieleni) i wyłączeniem ciężkiego przemysłu; dostępność mieszkań oraz podstawowych usług publicznych, zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych, starszych, młodzieży i dzieci; komunikację publiczną, pieszą i rowerową, najlepiej w odległościach 15 – minutowych od podstawowych destynacji w miastach; rozwiniętą sieć infrastruktury komunikacji lokalnej i regionalnej. Cechy te odpowiadają standardowi wielofunkcyjnych i zwartych jednostek strukturalnych, uzupełnionemu o cechę ich dostępności przestrzennej dla wszystkich użytkowników oraz powiązań komunikacyjnych.
- w ładzie społeczno – gospodarczym szczególnie aprobowane są: różnorodność i integracja społeczna w przestrzeni, inwestycje w infrastrukturę techniczną, rewitalizacja terenów zdegradowanych i przekształcanie terenów zurbanizowanych zamiast zabudowywania nowych terenów otwartych i naturalnych. Ta cecha jest zbieżna z modelem rozwoju miasta zwanego według standardu tworzenia jednostek strukturalnych po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia.
- ład środowiskowy jest szczególnie aprobowany, jeśli zapewnia dostęp do terenów zielonych i ich rozwój w stronę większej bioróżnorodności, tworzy miasta zielone poprzez ochronę zwłaszcza małych zieleńców na terenach zabudowanych i korytarzy zieleni. Ta

charakterystyka odpowiada modelom miast – ogrodów i standardowi wykorzystania i ochrony obszarów zieleni, w tym klinów zieleni między jednostkami strukturalnymi.

- ład kulturowy jest szczególnie aprobowany ze względu na ochronę dziedzictwa kulturowego w zakresie lokalnej specyfiki miejsca i tożsamości historycznej oraz zapewnianie usług kulturowych i wykorzystywanie w tym celu przestrzeni publicznej. Ta cecha odpowiada standardowi kulturowego ładu przestrzennego podzielonemu na: zapewnianie działalności kulturalnej w rozumieniu u.o.d.k. oraz utrwalanie i rozwój tożsamości jednostek strukturalnych.
- szczególna aprobata ładu kompozycyjno – estetycznego odnosi się do zwartej i koncentrycznej lub policentrycznej zabudowy, w której zachowane są krótkie odległości między miejscem zamieszkania, pracy, wypoczynku i usług. Ta cecha koresponduje z modelem dynamicznym miasta zwartego.

Przedstawione oceny zostały wyprowadzone z dostatecznej ilości źródeł, o których mowa w pkt II.3.2.3 powyżej, i które krótko omówię w dalszej części. Zaliczają się do nich:

- źródła naukowe, którymi są badania empiryczne nad ocenami społecznymi w badaniach Polskiego Instytutu Ekonomicznego z grudnia 2021 r.;
- źródła instytucjonalne oficjalnie skonsolidowanych środowisk takich jak ULI czy TUP;
- źródła związane z podmiotami obrotu gospodarczego, takimi jak banki, fundusze inwestycyjne, uznane i wiodące przedsiębiorstwa w danym sektorze gospodarczym, np. BNP Paribas Real Estate czy Colliers;
- źródła polityczne, którymi są następujące po sobie akty polityki i prawa wewnętrznego, krajowego (KPZK 2030 i KPM 2030) oraz unijnego (Karta Lipska, Rezolucja PE z 21 lutego 2008 r., Pakt Amsterdamski i Nowa Karta Lipska).

Badania Polskiego Instytutu Ekonomicznego przedstawiają dominujące społeczne oceny chaosu przestrzennego i w ten sposób pozwalają wykazać, jak oceniane jest jego przeciwieństwo, czyli ład przestrzenny. Przebadana grupa społeczna dezaprobuje w pierwszej kolejności niską jakość, w tym hałas (głównie uliczny), duży ruch samochodowy, brak miejsc parkingowych, brud, spaliny i smog oraz uciążliwą lokalizację w pobliżu fabryk. Z wymienionych zjawisk można wnioskować o aprobacie zjawisk przeciwnych (co jest jednak obciążone ryzykiem błędu)⁷⁸¹. Dezaprobata uciążliwej lokalizacji może wskazywać na aprobatę wyższej jakości

⁷⁸¹ Dezaprobata dużego ruchu samochodowego, spalin i smogu może być niespójna z dezaprobatą braku miejsc parkingowych, która świadczy o tym, że większość Polaków porusza się samochodami, generując dezaprobowane zjawiska.

strefowania funkcji i ochrony środowiska. Wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony, że w drugiej kolejności przeszkadza badanym niska dostępność infrastruktury (ścieżek rowerowych, placów zabaw, przejść dla pieszych, oświetlenia ulic) i deficyt przestrzeni usługowych i rekreacyjnych, w tym zielonych. Te dezaprobowane zjawiska pozwalają wnioskować o aprobacie ich przeciwności, które mieszczą się w znaczeniu ładu przestrzennego i implikują aprobowane zjawiska: rozwoju infrastruktury i ruchu pieszo – rowerowego, zwiększania powierzchni zieleni miejskiej, ciszy, małego ruchu samochodowego i czystego powietrza. Wśród innych dezaprobowanych zjawisk, przeszkadzają badanym chaotycznie lokalizowane reklamy wieloformtowe, co pozwala zakładać aprobatę dla plastycznej kompozycji przestrzeni⁷⁸².

TUP od 2003 r. wyrażało oceny dotyczące ładu przestrzennego podczas Kongresów Urbanistyki Polskiej⁷⁸³, które można uzupełnić o oceny wyrażone przez ULI w najnowszym raporcie przygotowanym wraz z PwC⁷⁸⁴. Oceny TUP i ULI dają się podzielić na pięć aspektów ładu przestrzennego. W aspekcie funkcjonalnym szczególnie aprobowana jest wielofunkcyjność jednostek strukturalnych skomunikowanych transportem rowerowym, pieszym i publicznym, dostępnych dla wszystkich użytkowników i wyposażonych w domy seniora, szkoły, przedszkola, opiekę zdrowotną. W aspekcie społecznym podkreśla się wagę jakości zasobów ludzkich i ich integracji („z szacunkiem dla ich różnych potrzeb i systemów wartości”⁷⁸⁵). Przedstawione oceny znajdują wsparcie w aprobacie aspektu gospodarczego, który uwzględnia inwestycje publiczne, zwłaszcza zdegradowanych obszarów historycznych czy przemysłowych, przy założeniu zwrotu poniesionych nakładów i integracji interesu publicznego oraz prywatnych inwestorów. W aspekcie środowiskowym akcentuje się nie tylko wykorzystywanie walorów przyrodniczych, ale również odnawialnych źródeł energii. W aspekcie kulturowym TUP i ULI szczególnie aprobują ochronę dziedzictwa i tożsamości kulturowej przestrzeni wraz z ponadlokalnymi usługami kulturalnymi i wydarzeniami lokalnymi w przestrzeni publicznej. W aspekcie kompozycyjno – estetycznym podkreśla się preferencje dla koncentrycznego modelu osadniczego o należytej jakości estetycznej.

⁷⁸² Zob. P. Śleszyński, *Spoleczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Warszawa 2021, s. 32 – 43.

⁷⁸³ Zob. Deklaracja I Kongresu Urbanistyki Polskiej *Miasto – wspólne dobro i zbiorowy obowiązek*, Przesłanie II Kongresu Urbanistyki Polskiej *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, Deklaracja III Kongresu Urbanistyki Polskiej *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia*, Rezolucja IV Kongresu Urbanistyki Polskiej – Lublin 2012 *Od-powiedzialni za miasto*, Uchwała V Kongresu Urbanistyki Polskiej *Powrót do centrum* [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), dz. cyt., s. 99 – 112.

⁷⁸⁴ Zob. *2024 Europe Emerging Trends in Real Estate*, PwC, ULI, listopad 2023 r.

⁷⁸⁵ Deklaracja III Kongresu Urbanistyki Polskiej *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia*, [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), dz. cyt., s. 107.

Przedstawione oceny znajdują odpowiedniki w ocenach BNP Paribas Real Estate i Colliers, podmiotów związanych z obrotem gospodarczym na rynku nieruchomości. Pierwszy z nich wyraził szczególną aprobatę dla standardu, zgodnie z którym codzienne potrzeby (w tym opieki zdrowotnej i edukacji) mogą być spełnione w odległości 15 minut drogi pieszej lub rowerowej⁷⁸⁶, ewentualnie transportu publicznego, co koresponduje z dostępnością przestrzeni dla osób niepełnosprawnych i starszych oraz jej wielofunkcyjnością. Ten ostatni standard szczególnie zaaprobował Colliers, uznając inwestycje wielofunkcyjne za szczególnie dobrze dopasowane do zmieniającego się trybu życia społeczeństwa, jeśli łączą kilka sposobów użytkowania za pomocą przestrzeni wspólnych i zielonych, inicjujących nawiązywanie relacji społecznych. Colliers wskazał, że większość takich inwestycji częściowo bazuje na zrewitalizowanej zabudowie, więc wyróżnia się indywidualnym charakterem historycznym miejsca. W ten sposób szczególnie zaaprobował tworzenie całych jednostek strukturalnych⁷⁸⁷.

Powyższe preferencje znajdują potwierdzenie w ustabilizowanych ocenach wyrażanych w aktach polityki, niezależnie od sprawującej władzę opcji politycznej zarówno w KPM 2030, jak i w KPZK 2030. Cel miasta kompaktowego wyrażony w pierwszym z tych aktów koresponduje z celem KPZK 2030 polegającym na koncentracji urbanizacji poprzez integrację centrów z obszarami funkcjonalnymi i regenerację terenów zabudowanych. KPM 2030 wyraża następnie aprobatę dla tworzenia miast zielonych, w tym dla zahamowania kryzysu klimatycznego i emisji zanieczyszczeń powietrza, co odpowiada popartemu w KPZK 2030 celowi kompensacji ekologicznej oraz utrzymania trwałych użytków zielonych. W obu aktach akcentowano również cel miast dostępnych, zapewniających równe szanse w pełnym uczestnictwie w życiu społeczności. KPM 2030 wyróżnia cel dbałości o estetykę oraz przeciwdziałania niszczeniu charakteru kulturowego czy lokalnej specyfiki miejsca, co w KPZK 2030 ujęto jako szczególną aprobatę dla wysokich walorów estetycznych jasnych struktur przestrzennych.

Przechodząc do aktów prawa unijnego, wyrażają one konsekwentnie szczególną aprobatę dla pięciu celów ładu przestrzennego. Pierwszym jest zwarta i policentryczna przestrzeń miejska⁷⁸⁸, odznaczająca się krótkimi odległościami między miejscem zamieszkania, pracy, wypoczynku i usług⁷⁸⁹, rozwijana poprzez rewitalizację i zagospodarowanie istniejących budynków oraz tzw. „brown fields”⁷⁹⁰. Drugi cel wiąże się z transportem: w większej skali - z wydajną siecią

⁷⁸⁶ Zob. B. Kołodziejczyk, K. Okoń, P. Chęciński, *Warsaw - a 15-minute city in the Industry 4.0 Era?*, 2023.

⁷⁸⁷ Zob. Colliers Polska, *Raport „Mixed – use. Jak go rozumieć?”*, 2023.

⁷⁸⁸ Zob. Rezolucja PE z 21 lutego 2008 r., pkt 35, s. 5.

⁷⁸⁹ Zob. Nowa Karta Lipska, s. 16.

⁷⁹⁰ Tamże, s. 4 – 5. Pakt Amsterdamski, s. 8. Rezolucja PE z 21 lutego 2008 r., pkt 36, s. 5.

transportu lokalnego i regionalnego, a w mniejszej skali – z rozwojem i preferencją transportu publicznego, pieszego i rowerowego⁷⁹¹. Trzecim celem jest czyste i bioróżnorodne środowisko naturalne na terenach zurbanizowanych oraz dostęp do terenów zielonych⁷⁹², w tym zapewnianie korytarzy świeżego powietrza przeciwdziałających większemu ociepleniu i stężeniu zanieczyszczeń⁷⁹³. Czwartym celem jest szeroko pojęta dostępność do podstawowych usług publicznych, w szczególności dla osób niepełnosprawnych, starszych, młodzieży i dzieci, a także do bezpiecznych, przystępnych cenowo i odpowiednich lokali mieszkalnych⁷⁹⁴. Piątym celem jest przestrzeń wielofunkcyjna, pluralistyczna kulturowo i zróżnicowana społecznie⁷⁹⁵.

Ustalenie ocen ładu przestrzennego w doktrynach społeczno – politycznych pozwala na wyróżnienie jego szczególnie aprobowanych cech, które mogą się składać na charakterystykę jego składowej wartości - wymagań urbanistyki. Wypowiedzi oceniające cechy ładu przestrzennego nie spełniają jednak całkowicie wymogów uzasadnienia wartościującego. Choć są formułowane za pomocą zwrotów o wyższym ładunku oceniającym („cel”, „zapewnić”, „ochrona”, „najważniejsze wyzwania”, „szczególny”, „My, ministrowie, podkreślamy”), to nie wskazują na istotność i niewspółmierność wartości. Podkreślane cechy oznaczone są nazwami abstrakcyjnymi, lecz odnoszą się najczęściej do zjawisk materialnych, więc nie rodzą domniemania wysokiej pozycji w hierarchii wartości. Taką pozycję potwierdzają rozbudowane w wypowiedziach doktryn społeczno – politycznych katalogi środków, które mają służyć realizacji cech ładu przestrzennego. Innym możliwym kierunkiem wykazania niewspółmierności ładu przestrzennego jest powołanie się na te wypowiedzi doktryn społeczno - politycznych, które stawiają tę wartość co najmniej na równi z własnością⁷⁹⁶, zajmującą bez wątpienia wysokie miejsce w hierarchii wartości prawodawcy.

V.2.3. WYKŁADNIA SYSTEMOWA OPARTA NA RELATYWIZACJACH WZGLĘDEM WARTOŚCI NADRZĘDNYCH

Wiedza merytoryczna o ładzie przestrzennym i ustalenie jego szczególnie aprobowanych cech pozwalają sprawdzić, czy wartość ta spełnia: relatywizację przynależności względem wartości

⁷⁹¹ Zob. Nowa Karta Lipska, s. 9. Pakt Amsterdamski, Wstępny Program Agendy Miejskiej UE, s. iv. Rezolucja PE z 21 lutego 2008 r., pkt 37, s. 5. Karta Lipska [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), *dz. cyt.*, s. 119, 121.

⁷⁹² Zob. Nowa Karta Lipska, s. 5, 8.

⁷⁹³ Zob. Rezolucja PE z 21 lutego 2008 r., pkt 42, s. 6.

⁷⁹⁴ Zob. Nowa Karta Lipska, s. 7 – 8, 15.

⁷⁹⁵ Tamże, s. 4 - 5.

⁷⁹⁶ Zob. KPM 2030, s. 30 – 31. KPZK 2030, s. 171.

porządku publicznego, relatywizację instrumentalną lub zgodności względem wartości ochrony środowiska, relatywizację instrumentalną względem wartości społecznej gospodarki rynkowej.

Szczególnie aprobowane cechy ładu przestrzennego spełniają relatywizację względem wartości porządku publicznego wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Porządek publiczny rozumie się w nauce prawa konstytucyjnego jako „stan harmonijnego współżycia członków społeczeństwa”⁷⁹⁷. Można przyjąć, że służą mu lub przynależą do niego standardy łączenia niekolidujących funkcji w przestrzeni oraz dostępności dla wszystkich osób, w tym niepełnosprawnych i starszych. W tym przypadku można uwzględnić zarówno relatywizację przynależności, czyli zawieranie się pojęcia „niekolidowania” w pojęciu „harmonii”⁷⁹⁸, jak i instrumentalną ze względu na wiele aspektów, w tym zdrowie różnych użytkowników przestrzeni (np. nienarażanie go na szkodliwy wpływ kolidujących funkcji) czy uprawnienia obywatelskie do przestrzeni publicznych.

Ład przestrzenny w pewnym stopniu spełnia relatywizację względem kolejnej wartości nadrzędnej: środowiska, wymienionej w art. 31 ust. 3 oraz w art. 74 ust. 2 Konstytucji RP. Wartość ta rozumiana jest w nauce prawa konstytucyjnego jako ogół elementów przyrodniczych, w tym przekształconych w wyniku działalności człowieka, oraz ich wzajemne oddziaływanie. Jej ochrona polega na utrzymaniu obecnie istniejącego stanu przyrody, poprawianiu go (w sensie „utrzymywania oznaczonych układów środowiskowych w pewnym ustalonym, modelowym stanie, różnym od pierwotnego (...), ale jak najbardziej do takiego stanu pierwotnego zbliżonym”⁷⁹⁹) i powstrzymaniu działań szkodzących⁸⁰⁰. Ład przestrzenny spełnia relatywizację przynależności (krzyżowania) względem przedstawionej wartości w aspekcie zwiększania bioróżnorodności terenów zielonych na obszarach zabudowanych, utrzymywania zieleńców i kłnów zieleni w miastach (co można uznać za poprawianie stanu obecnego środowiska).

Weryfikację relatywizacji instrumentalnej ładu przestrzennego względem społecznej gospodarki rynkowej należy zacząć od ustalenia ich znaczeń. Jak wynika z pkt V.2.2.1 powyżej, ład przestrzenny oznacza modele zagospodarowania przestrzeni, których realizacja spełnia

⁷⁹⁷ L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 31* [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016, nb. 35.

⁷⁹⁸ Tamże, L. Garlicki i K. Wojtyczek uznali porządek publiczny jako organizację społeczeństwa opartą na wartościach przez nie podzielanych, więc ład przestrzenny jako taka wartość zawiera się w tej definicji. Jak potwierdzili R. Hauser i Z. Niewiadomski, ład przestrzenny jest elementem porządku publicznego (zob. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno – budowlanego*, PiP 2015, nr 6, s. 5).

⁷⁹⁹ M. Górski, *Komentarz do art. 74 Konstytucji RP* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, Legalis, nb. 25.

⁸⁰⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, nb. 5. M. Górski, *dz. cyt.*, nb. 19 - 24.

standardy: wielofunkcyjnego strefowania, jednostek strukturalnych, rozwoju osadniczego po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia, wykorzystania i ochrony obszarów zieleni, działalności kulturalnej i utrzymania indywidualnych lokalnych cech przestrzeni, plastycznej i stylistycznej kompozycji przestrzennej. Wartość społecznej gospodarki rynkowej odznacza się według doktryny prawniczej i ekonomicznej wrażliwością na potrzeby społeczne w taki sposób, że w wolnorynkową podstawę ingeruje państwo celem zachowania ładu i sprawiedliwości społecznej, realizacji celów społecznych⁸⁰¹ i eliminacji najbardziej niekorzystnych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej dla społeczeństwa, w tym dla służącej mu infrastruktury, otaczającego go środowiska naturalnego i estetyki⁸⁰².

Relatywizacja instrumentalna ładu przestrzennego względem społecznej gospodarki rynkowej jest spełniona przy uwzględnieniu aspektu koniecznego ograniczania indywidualnej wolności właścicielskiej ze względu na potrzeby publiczne. Standardy ładu przestrzennego ograniczają możliwość zagospodarowania terenu wedle nieskrępowanej woli władającego nią podmiotu w celu uporządkowanej i racjonalnej realizacji zadań publicznych, w tym własnych samorządu terytorialnego i inwestycji celu publicznego, oraz w celu utrzymania odpowiedniego poziomu warunków życia społeczeństwa. Tym samym kształtowanie zagospodarowania nieruchomości przy uwzględnieniu ładu przestrzennego służy przejściu od liberalnego ustroju gospodarczego opartego na maksymalnej wolności służącej zwiększaniu wyłącznie indywidualnych korzyści ekonomicznych ku społecznej gospodarce rynkowej w sensie przedstawionym powyżej.

Relatywizacja instrumentalna ładu przestrzennego względem społecznej gospodarki rynkowej jest spełniona przy uwzględnieniu takich aspektów, jak wartość pewności prawa i równości wobec prawa. Ostatnia z wymienionych zakłada nieuleganie przez państwo w procesie stanowienia i stosowania prawa w dowolny sposób partykularnym, wyłącznie ekonomicznym interesom wybranych jednostek czy grup społecznych w kwestii zagospodarowania przestrzeni. Obiektywizacja planowania zagospodarowania przestrzeni poprzez modele i standardy ładu przestrzennego pozwala ograniczyć takie sposoby zagospodarowania, które nie znajdują oparcia w modelach i standardach ze względu na partykularne żądania społeczne. Tym samym ład

⁸⁰¹ Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 20* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex/el., nb. 1. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20* [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, nb. 5. E. Mączyńska, P. Pysz, *Po co nam społeczna gospodarka rynkowa?*, *Ekonomista* 2020, nr 2, s. 213. K. Leśniak-Moczuk, *Równość i sprawiedliwość w społecznej gospodarce rynkowej*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 2004, nr 4, s. 219 i n.

⁸⁰² Zob. G. Kryszewski i M. Prokop, *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017 r., s. 279. Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, Legalis.

przestrzenny jest środkiem zwiększania pewności planowania zagospodarowania nieruchomości wszystkich właścicieli w sposób uwzględniający określone modele i standardy zagospodarowania terenu, a nie w sposób zależny wyłącznie od uznaniowej akceptacji subiektywnych postulatów. W konsekwencji cechy wartości ładu przestrzennego obejmują jej obiektywność niezależną od gustów czy poszczególnych interesów.

Wobec powyższego wykładnia systemowa wartości ładu przestrzennego potwierdza jej sens odtworzony poprzez zewnętrzny system normatywny doktryny urbanistycznej i system ocen doktryn społeczno - politycznych. Wiedza merytoryczna z zakresu urbanistyki pozwala uzasadnić spełnienie przez wartość ładu przestrzennego w powyższym sensie relatywizacji instrumentalnej względem społecznej gospodarki rynkowej przy uwzględnieniu aspektów wskazanych w art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Pozwala również uzasadnić spełnienie relatywizacji względem konstytucyjnej wartości porządku publicznego i częściowo względem środowiska naturalnego. Relatywizacje te są spełnione przy takim znaczeniu „ładu przestrzennego”, jakie wynika z interpretacji klauzuli generalnej zgodnej z urbanistyczną wiedzą merytoryczną i ocenami doktryn społeczno - politycznych.

V.2.4. ZASADA OPISOWA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Prawo zagospodarowania przestrzeni pozwala sformułować konkretną opisową zasadę ładu przestrzennego, która zgodnie z założeniami przyjętymi w pkt II.4 pozwala wnioskować o zasadzie w sensie dyrektywalnym. Zasadę tę należy formułować w oparciu o normy zwykłe bezpośrednio kształtujące ład przestrzenny, czyli nakazujące pewne zagospodarowanie przestrzeni. Prawodawca wielokrotnie przenosił twierdzenia z zakresu wiedzy urbanistycznej do treści norm bezpośrednio kształtujących ład przestrzenny. Tym samym przyjął wzorzec stanowienia prawa oparty o wartość ładu przestrzennego rozumianą tak, jak w doktrynie urbanistycznej. Świadczą o tym przykładowe wyrażenia normokształtne odpowiadające swoją treścią twierdzeniom z zakresu wiedzy urbanistycznej o ładzie przestrzennym.

Pierwszy przykład odnosi się do jednego z największych problemów w urbanistyce XX w., czyli nasłonecznienia pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Zwrot w tej kwestii polegał na zakwestionowaniu XIX – wiecznego zagospodarowania miast, w których wysoce zintensyfikowana zabudowa kamienicami z oficynami i małymi, wysokimi podwórkami uniemożliwiała odpowiednio długotrwały dostęp światła słonecznego do pomieszczeń. W konsekwencji w doktrynie urbanistycznej przyjęto dyrektywę celowościową, zgodnie z którą „nasłonecznienie jest jednym z najważniejszych wymagań mających zapewnić mieszkańcom zdrowe

pomieszczenia i dobre warunki codziennego życia. Jest to decydujące kryterium przy sytuowaniu budynków⁸⁰³. Dyrektywa ta znalazła wyraz w §7 ust. 1, §15 ust. 3 Rozporządzenia z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki, a obecnie w Rozdziale drugim Warunków Technicznych Budynków⁸⁰⁴.

Drugi przykład dotyczy roślinności i drzew ulicznych, co do których doktryna urbanistyczna rekomendowała, aby ulica, aleja lub wydzielone pasmo ruchu wraz z uzbrojeniem było usytuowane równoległe do drzew, krzewów, trawników⁸⁰⁵. Ta dyrektywa była stopniowo inkorporowana do systemu prawnego. W uchwale nr 31 Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1971 r. w sprawie pasów drogowych dróg publicznych (wydanej na podstawie art. 21 ustawy z dnia 29 marca 1962 r. o drogach publicznych) §5 pkt 1 stanowił, że tereny poza koroną drogi w obrębie pasa drogowego powinny być w szczególności wykorzystane do celów zadrzewienia (zakrzewienia) drogi. Do tej regulacji nawiązało ostatnie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, które wprowadziło w §72 ust. 1 obowiązek projektowania w pasie drogowym roślinności w taki sposób, aby wykorzystać jej zdolność do pełnienia funkcji izolacyjnej, w tym akustycznej i termicznej, oraz zdolność do retencjonowania wód. O nakazowym charakterze tego przepisu świadczy jego drugie zdanie, w którym nieprojektowanie roślinności dopuszczono jedynie w trudnych warunkach.

Trzeci przykład odwołuje się do ograniczenia ruchu samochodowego na rzecz komunikacji publicznej, rowerowej i pieszej. Jako pierwsi T. Tołwiński i W. Czarnecki wskazali, że największą rolę komunikacyjną w mieście powinny odgrywać ruch pieszy, najbardziej do niego zbliżony ruch rowerowy⁸⁰⁶ oraz środki transportu zbiorowego⁸⁰⁷. Współcześnie W. Ostrowski podniósł, że ważnym zadaniem kształtowania przestrzeni jest odzyskanie jej dla pieszych, co wymaga rozdzielenia ruchu pieszego i samochodowego, uwzględniania i planowania potoku pieszych w planach urbanistycznych i ograniczenia ruchu samochodowego⁸⁰⁸. Idąc tym tropem, Z. Ziobrowski wskazał, że dla funkcji centralnej jednymi z priorytetów powinny być separacja

⁸⁰³ S. Marzyński, *dz. cyt.*, s. 13.

⁸⁰⁴ Niegdyś wyrażano ją w następujący sposób, zbliżony do obecnego brzmienia w języku prawnym: „odległości między domami według dawnych przepisów miały się równać wysokości lub być mniejsze (...). Obecnie ustawienie budynków powinno być takie, żeby w mieszkaniach M3 i M4 do jednej izby co najmniej przez 1,5 godz. zaglądało słońce w dniu 21 lutego i 21 października. Ta zasada, o którą walczyć musieli długo urbaniści, stała się obecnie w Polsce obowiązkiem ustawowym, polepszając warunki mieszkaniowe” (S. Marzyński, *dz. cyt.*, s. 43).

⁸⁰⁵ Tamże, s. 102 - 103. Zob. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. III, Warszawa 1968, s. 368.

⁸⁰⁶ Zob. T. Tołwiński, *dz. cyt.*, s. 217 - 218.

⁸⁰⁷ Zob. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. V, Warszawa 1970, s. 806 - 807.

⁸⁰⁸ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 202 - 203, 340 - 341.

ruchu pieszego i rowerowego od ruchu samochodowego, gęsta sieć przystanków komunikacji zbiorowej, wysoka częstotliwość jej kursowania i łatwa dostępność piesza, ograniczenie wjazdu samochodów osobowych czy spowolnienie ruchu pojazdów⁸⁰⁹.

Powyższe postulaty zostały włączone jako wartości do systemu prawnego w ostatnich latach. W drodze nowelizacji przeprowadzonej ustawą z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, ustawodawca wprowadził art. 1 ust. 4 u.p.z.p., w którym wyraził aprobatę dla minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu, zapewniania rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów. Ponadto w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, §28 ust. 1 i §40 ust. 1 nakazują zachowanie ciągłości dróg przeznaczonych dla ruchu pieszych i rowerów. Prawodawca lokalny zaczął też wprowadzać nakazy ograniczające ruch samochodowy w centralnych dzielnicach i w śródmieściu, czego najbardziej znanym przykładem jest strefa ograniczonego ruchu w dzielnicy Kazimierz w Krakowie wprowadzona na podstawie art. 10 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym oraz § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. Prawodawca przewidział też inny akt polityki przestrzennej prawa miejscowego, który może zakazać ruchu określonych pojazdów na terenie gminy, w postaci stref czystego transportu określonych w art. 39 i 40 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Powyższa analiza potwierdza, że prawodawca kieruje się w stanowieniu prawa wzorcem ładu przestrzennego wykreowanym w doktrynie urbanistycznej. Przenoszenie ugruntowanych dyrektyw doktryny urbanistycznej okazuje się w wielu przypadkach najskuteczniejszym rozwiązaniem prawnym służącym odwzorowaniu ładu przestrzennego w rzeczywistości. Skoro prawodawca wyraźnie kieruje się tymi dyrektywami w procesie stanowienia prawa, to uzasadnione jest rozumienie wartości ładu przestrzennego w sposób przyjęty w pkt V.2.2.1 powyżej na podstawie systemu normatywnego doktryny urbanistycznej.

⁸⁰⁹ Zob. Z. Ziobrowski, *dz. cyt.*, s. 55, 96, 104.

V.2.5. ZASADA OPISOWA ŁADU PRZESTRZENNEGO PO NOWELIZACJI U.P.Z.P.

Nowelizacja u.p.z.p. potwierdza, że wzorzec ładu przestrzennego opiera się na wiedzy merytorycznej wynikającej z zewnętrznego systemu normatywnego doktryny urbanistycznej. W ten sposób standard rozwoju osadniczego po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia znalazł odwzorowanie jako norma zwykła w art. 13d u.p.z.p., który wprowadza zakaz wyznaczania nowych terenów zagospodarowania mieszkaniowego, gdy rezerwy terenów wyznaczonych w obowiązujących planach miejscowych oraz luki w zabudowie zapewnią zaspokojenie przewidywanych potrzeb w zakresie zabudowy mieszkaniowej⁸¹⁰. Przepis ten daje prawodawcy lokalnemu możliwość wyboru między rozwojem modelu miasta zdekoncentrowanego, w którym suma chłonności terenów niezabudowanych i luk w istniejącej zabudowie jest nie mniejsza niż 70%, a miasta zwarteo, w którym suma chłonności takich terenów i luk jest nie większa niż 130%.

Ustawodawca ujawnił wyższą preferencję dla drugiego – zwarteo - modelu. Zakazał nowych stref mieszkaniowych poza obszarami dotychczas przeznaczonymi na cele mieszkaniowe w planach miejscowych, jeżeli na obszarach tych suma chłonności terenów niezabudowanych jest wyższa niż 130% zapotrzebowania na nową zabudowę w gminie. Taką regulację uzasadnił potrzebą „kształtowania zwarteo struktur miejskich i wypełniania luk w zabudowie, na terenach najlepiej przystosowanych do jej realizacji, z uwagi na istniejące wyposażenie w niezbędną infrastrukturę”⁸¹¹.

Standard wielofunkcyjnego strefowania realizują znowelizowane normy zwykłe dotyczące stanowienia planu ogólnego gminy. Nowelizacja u.p.z.p. nakazuje, aby każda strefa mieszkaniowa możliwa do określenia w planie ogólnym była wielofunkcyjna. Według uzasadnienia, taki charakter oddaje „obowiązujące w światowej urbanistyce trendy związane z odejściem od modernistycznego nurtu w kształtowaniu miast, polegającego na wyraźnym oddzieleniu funkcji w przestrzeni miasta”⁸¹². Prawodawca ponownie wyraził też preferencję dla miasta zwarteo, wskazując, że „zgodnie z ideą miasta zwarteo, planując miasto, powinno się kształtować struktury wielofunkcyjne, w których odległości od obiektów realizujących podstawowe potrzeby mieszkańców są jak najmniejsze”⁸¹³.

⁸¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097, s. 17 – 18.

⁸¹¹ Tamże.

⁸¹² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097, s. 16.

⁸¹³ Tamże.

Nowelizacja u.p.z.p. nie dąży jednak bezwzględnie do wielofunkcyjności. Rozróżnia mieszkalne strefy: wielorodzinną, jednorodziną i zagrodową celem kształtowania jednorodnych jednostek sąsiedzkich, czyli urbanistycznie wyodrębnionych pod względem funkcji i parametrów zabudowy. Przewiduje też możliwość ustanowienia strefy otwartej lasów, rolnictwa, wód oraz zieleni naturalnej, poprzez którą gminy będą mogły wyznaczać granice miasta zwartego i poprzez którą mogą realizować standard klinów zieleni.

Standardy wielofunkcyjnych jednostek strukturalnych z dostępem do obszarów zieleni ukierunkowały regulację fakultatywnych gminnych standardów dostępności infrastruktury społecznej. Zgodnie z art. 13f u.p.z.p., jeżeli gmina ustanowi takie standardy, to aktualizuje nakaz, aby działka ewidencyjna przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową (zarówno w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzji o warunkach zabudowy) była położona od szkoły podstawowej w odległości nie większej niż 1500 m w miastach i 3000 m poza miastami oraz 1500 m od obszarów zieleni publicznej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 3 ha i 3000 m od obszaru zieleni publicznej o powierzchni nie mniejszej niż 20 ha⁸¹⁴. Taką regulację należy uznać za wyraz aprobaty dla jednostek strukturalnych, w których obszary mieszkalnictwa sytuowane są obok zielonych obszarów wypoczynku o stosunkowo dużej powierzchni, a determinantami wielkości jednostki są szkoły podstawowe⁸¹⁵.

Wobec powyższego, Nowelizacja u.p.z.p. potwierdza, że standardy zagospodarowania terenu przyjęte w doktrynie urbanistycznej i szczególnie aprobowane w doktrynach społeczno – politycznych składają się na opisowe i dyrektywne znaczenie zasady ładu przestrzennego.

V.2.6. WNIOSKI O UZUPEŁNIENIU WYKŁADNI ZASADY ŁADU PRZESTRZENNEGO

Wykładnia wartości ładu przestrzennego wymaga wyjścia ku zewnętrznemu systemowi norm doktryny urbanistycznej i ocen doktryn społeczno - politycznych. Literalnie odtworzona treść ładu przestrzennego nie wykracza poza to, co dosłownie wynika z art. 2 pkt 1 u.p.z.p., czyli

⁸¹⁴ „Jeżeli gmina przyjmie wspomniane standardy, to będzie mogła przeznaczyć dany teren na cele mieszkaniowe w planie miejscowym o ile będzie on położony w określonej odległości od infrastruktury społecznej zrealizowanej lub możliwej do zrealizowania zgodnie z jakimkolwiek obowiązującym planem miejscowym. W przypadku decyzji WZ, inwestycja mieszkaniowa będzie musiała natomiast znajdować się w takiej odległości od już istniejącej (a nie możliwej do zrealizowania) infrastruktury społecznej. Celem tych wymogów nie jest naturalnie zmniejszenie podaży powierzchni mieszkaniowej, a raczej zapewnienie jej odpowiedniej jakości.” (M. Wosiek, M. Sadowski, *Jakie zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym po 24 września 2023 r.?*, Rzeczpospolita 29.09.2023 r., <https://www.rp.pl/biznes/art39181011-jakie-zmiany-w-zagospodarowaniu-przestrzennym-po-24-wrzesnia-2023-r>, [dostęp: 1.11.2023 r.].

⁸¹⁵ Nowelizacja u.p.z.p. przewiduje możliwość ustalenia innych odległości niż wskazane powyżej lub określenia innych standardów z zastrzeżeniem ich uzasadnienia, w czym pomocny mógłby być standard społeczno – gospodarczy ładu przestrzennego.

uporządkowaną syntezę pięciu aspektów, która polega na wyprowadzeniu z zastanych uwarunkowań wymagań co do zagospodarowania przestrzeni w przyszłości. Przetoczona definicja ma celowo niewyraźną językowo treść (niedookreśloną i nieostrą) i stanowi klauzulę generalną. Nie jest bowiem możliwe kompletne przeniesienie wartości ładu przestrzennego do systemu prawnego za pomocą definicji legalnej czy wyrażen normokształtnych, będących racją wnioskowania o konkretnej zasadzie opisowej, bo jest zbyt pojemna i zróżnicowana. Nie oznacza to, że nie jest możliwe odtworzenie jej znaczenia poprzez klauzulę generalną.

„Ład przestrzenny” jest pojęciem specjalistycznym i interdyscyplinarnym. Zgodnie z założeniem o racjonalności prawodawcy, ustawodawca wie o takim charakterze tego pojęcia i nadaje mu znaczenie zgodne z najlepszą, aktualną i powszechnie podzielaną wiedzą urbanistyczną. W ten sposób ład przestrzenny w zakresie wartości składowej, którą są wymagania urbanistyczne oznacza modele zagospodarowania przestrzeni, które łączą się w różne warianty zgodnie ze standardami urbanistycznymi powiązаныmi z zastanymi uwarunkowaniami. Standardy te dotyczą potrzeb funkcjonalnych i społecznych przestrzeni i jej użytkowników w danej lokalizacji w relacji z zyskami i kosztami gospodarczymi oraz aspektami środowiskowymi, kulturowymi i kompozycyjno – estetycznymi spełniania tych potrzeb, tworząc w myśl definicji zawartej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. harmonijną całość.

O wartościowym statusie ładu przestrzennego przesądzają doktryny społeczno – polityczne, które szczególnie aprobują powyższe standardy poprzez zwroty wyrażające wysokie oceny. Analiza wiedzy merytorycznej i ocen doktryn społeczno – politycznych wskazuje, że definicja legalna ładu przestrzennego porządkuje jej charakterystykę, ale do wypełnienia jej treścią potrzebne są pozaprawne systemy norm i ocen. Systemy dyrektyw urbanistycznych oraz ocen doktryn społeczno – politycznych wskazują i akcentują wybrane cechy ładu przestrzennego, a także je obiektywizują. Wartość ładu przestrzennego o subiektywnej treści nie przystaje do porządku prawnego. W tym kontekście należy jednak postulować, aby wypowiedzi doktryn społeczno – politycznych bardziej jednoznacznie wyrażały istotność i niewspółmierność szczególnie aprobowanych cech ładu przestrzennego, zwłaszcza w porównaniu z innymi zjawiskami.

Do spójnych i szczególnie aprobowanych cech ładu przestrzennego w zakresie wartości składowej wymagań urbanistyki należy zaliczyć:

- określone statyczne modele zagospodarowania jednostek strukturalnych (historyczne, miast – ogrodów, pasmowe, sieciowe lub organiczne oraz ich dynamiczne odpowiedniki ugruntowane w doktrynie urbanistycznej);

- wielofunkcyjność jednostek strukturalnych, z zastrzeżeniem oddzielenia funkcji kolidujących;
- zwartość mono lub policentrycznej przestrzeni zurbanizowanej;
- rozwój zabudowy po wyczerpaniu terenów przygotowanych do zasiedlenia w jednostce strukturalnej;
- komunikację pieszą, rowerową lub poprzez transport publiczny;
- dostępność dla użytkowników, w tym niepełnosprawnych, starszych i dzieci;
- dostępność terenów zieleni o powierzchni wprost proporcjonalnej do intensywności i zaludnienia zabudowy z zachowaniem rezerw terenowych pod zieleń izolacyjną i korytarze zieleni;
- dostępność przestrzeni dla usług kulturalnych oraz wykorzystywanie lokalnej specyfiki i historii dla tworzenia tożsamości kulturalnej jednostek strukturalnych;
- plastyczną kompozycję i nawiązanie do dominujących stylów urbanistyczno - architektonicznych.

Wymienione cechy wartości ładu przestrzennego potwierdzają inne metody wykładni. Trafność ich poszukiwań w doktrynie urbanistycznej potwierdza wnioskowanie normy zasadniczej z konkretnej zasady opisowej, która odwołuje się do standardów uznanych w doktrynie urbanistycznej, przeniesionych do unormowania prawnego, w tym do Nowelizacji u.p.z.p.⁸¹⁶. Powyższe znaczenie ładu przestrzennego potwierdziło się też w wykładni systemowej, ponieważ pozwoliło zrelatywizować ład przestrzenny względem nadrzędnych wartości konstytucyjnych: społecznej gospodarki rynkowej, porządku publicznego i środowiska. W takim znaczeniu wartość ładu przestrzennego można uznać za zbiorczą (złożoną z wartości ładu urbanistycznego, architektonicznego i krajobrazowego), zrelatywizowaną, złożoną i wieloaspektową.

Wymienione cechy można uznać za konstytutywne, redukujące niedookreśloność nazwy „ład przestrzenny”. Nie pozwalają one jednak określić, na ile zmniejszyła się nieostrość nazwy. W tym celu należy przeprowadzić szereg prób relatywizacji innych norm względem oznaczonej nią wartości, aby sprawdzić, czy możliwe jest przyporządkowanie do niej większej ilości rezultatów interpretacyjnych niż dotychczas, do czego powrócę w rozdziale VI.

⁸¹⁶ Zob. M. Sadowski, *Trzy tendencje w nowej polityce przestrzennej*, Rzeczpospolita, 18.05.2023 r., <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38491131-trzy-tendencje-w-nowej-polityce-przestrzennej>, [dostęp: 2.11.2023 r.]

V.3. ZASADA DOBREGO SĄSIEDZTWA

V.3.1. WYKŁADNIA JEZYKOWA

Uzupełnienie dotychczasowej doktrynalnej wykładni zasady dobrego sąsiedztwa należy rozpocząć od językowego ujęcia wyrażonej w niej wartości. Jeżeli art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. uznać za przepis zrębowy wartości prawnej, to powinien wyrażać szczególną aprobatę dla opisanego w nim zjawiska. Uznaje się, że tym zjawiskiem są kontynuowane parametry (w sensie określonym w pkt IV.2.2 powyżej) oraz funkcja (w stanie prawnym do czasu wejścia w życie planu ogólnego gminy) nowej zabudowy określone na podstawie zabudowy znajdującej się na co najmniej jednej działce sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej. Doktryna prawnicza i orzecznictwo sformułowała dla tego zjawiska określenie „dobre sąsiedztwo”, przy czym równie trafne są mniej spopularyzowane wyrażenia „podobieństwa sąsiedztwa” lub „kontynuacji sąsiedztwa”⁸¹⁷. Wymienione wyrażenia nie stanowią *definiensów* dla formuły zawartej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., lecz syntetyzują rozbudowaną formułę tego przepisu i akcentują jego najważniejsze elementy: sąsiedztwo i jego kontynuację.

Istotne jest, aby odróżnić, w jaki sposób powyżej wskazane zjawisko występuje w normach skondensowanych w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Można zaryzykować stwierdzenie, że w przepisie tym skondensowane są dwie normy:

- norma zwykła rozczłonkowana m.in. w art. 60 ust. 1, art. 61 ust. 5a oraz w art. 52 ust. 1, art. 54 ust. 1 i art. 56 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., a także w r.s.u.w., która wyraża nakaz:
 - określenia warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu i jego zabudowy, które kontynuują parametry, cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w sposób wskazany w *lex generalis* albo w *lex specialis* ustanowiony w r.s.u.w., wynikający z charakterystyki obszaru analizowanego;
 - adresowany do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w okolicznościach, w których co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej w stosunku do działki objętej wnioskiem inwestora jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w

⁸¹⁷ Zob. A. Despot-Mładanowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 763.

zakresie funkcji (do dnia wejścia w życie planu ogólnego) i kontynuowanych parametrów;

- norma zasadnicza zakodowana w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., która nakazuje oceniać normy prawne, w tym powyższą normę zwykłą, ze względu na zgodność ze szczególnie aprobowaną kontynuacją parametrów zabudowy oraz funkcji.

Jak wskazałem w pkt III.5.1.2 powyżej, art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w związku z przepisem intertemporalnym art. 59 ust. 2 Nowelizacji u.p.z.p. wyraża zakres normowania o dwojakim brzmieniu w zależności od czasowego obowiązywania:

- nakaz oceniania norm materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni ze względu na zgodność z kontynuacją funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu – do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, nie później niż do 31 grudnia 2025 r.;
- nakaz oceniania norm materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni ze względu na zgodność z kontynuacją parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu – od wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, w każdym przypadku od 1 stycznia 2026 r.

Wobec powyższego, jeżeli będę dalej wskazywać, że znaczenie wartości dobrego sąsiedztwa obejmuje kontynuację funkcji dotychczasowej zabudowy, będę miał na myśli znaczenie obowiązujące do dnia wejścia w życie planu ogólnego, nie później niż do 31 grudnia 2025 r.

Pojawia się pytanie o różnicę między normą zwykłą a zasadniczą zakodowaną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Norma zwykła nakazuje określić kontynuowane parametry i funkcję zabudowy zgodnie z charakterystyką obszaru analizowanego, czyli, jeśli zaakceptować dotychczasową wykładnię doktrynalną, według dominującego na obszarze analizowanym wzorca bez względu na jego jakość. Co więcej, podnoszono w literaturze, że okoliczności zastosowania nakazu są na tyle niedookreślone, że w praktyce „organy lokalizacyjne są w stanie na nieskończoną ilość sposobów odmawiać ustalenia warunków zabudowy”⁸¹⁸. Doktryna prawnicza dokonując takiej wykładni, mylnie jednak przyjmowała, że odtwarza zasadę dobrego sąsiedztwa, podczas gdy odtwarzała normę zwykłą, która stanowi jedynie *lex generalis* w stosunku do art. 61 ust. 3 – 4 u.p.z.p. oraz przepisów o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tymczasem norma zasadnicza nakazuje oceniać treść powyższej normy zwykłej w taki sposób, aby wskazać jej treść

⁸¹⁸ M. Szewczyk, *Jawne, złudne i ukryte cechy decyzji o warunkach zabudowy* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022, s. 46.

aprobowaną ze względu na zgodność z wartością dobrego sąsiedztwa, czyli szczególnie aprobowaną kontynuacją parametrów i funkcji zabudowy.

Zgodnie z założeniami koncepcyjnymi, norma o treści, która nie znajduje uzasadnienia aksjologicznego w wartościach prawnych nie obowiązuje. Zasada dobrego sąsiedztwa wskazuje wartość, która stanowi kryterium uzasadnienia aksjologicznego normy zwykłej skondensowanej w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i jednocześnie kryterium doprecyzowujące treść tej normy poprzez eliminację treści nieaprobowanych, które nie powinny obowiązywać. Zasada prawa jest tym samym normą, która przeciwdziała określaniu kontynuowanych parametrów według wzorca niezależnego od jakości oraz dowolnemu odmawianiu warunków zabudowy.

Niewiele jest językowych przesłanek za odtwarzaniem wartości z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Jediną regułą interpretacyjną zasad prawa, która mogłaby znajdować zastosowanie w tym przypadku jest ta, zgodnie z którą wartość zakodowana jest w przepisie prawnym pozbawionym przepisów ograniczających zakres zastosowania normy z zastrzeżeniem wyjątków (ustanowionych w art. 61 ust. 3 – 4 u.p.z.p.). Można ewentualnie doszukiwać się wyróżnienia kontynuacji parametrów i funkcji zabudowy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., poprzez umieszczenie jej jako pierwszej przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy. Niemniej kolejność wymienienia nie jest powszechnie uznana w nauce prawa za wyznacznik stopnia aprobaty i zasadniczości wartości⁸¹⁹.

Co więcej, Nowelizacja u.p.z.p. wprowadziła językową wątpliwość co do obowiązywania zasady dobrego sąsiedztwa jako odrębnej normy prawnej. Art. 61 ust. 6 u.p.z.p. w nowym brzmieniu nakazuje ustanowić normy wykonawcze (określające sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego), uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego. Jeżeli obowiązuje zasada dobrego sąsiedztwa, którą stosuje się do norm regulujących warunki zabudowy, to normy wykonawcze powinny być przede wszystkim aprobowane zgodnie z wartością dobrego sąsiedztwa. Niemniej ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić wyrażenia „dobre sąsiedztwo” jako pojęcia prawnego oznaczającego wartość prawną, więc art. 61 ust. 6 u.p.z.p. może świadczyć o tym, że uznaje jedynie ład przestrzenny za kryterium oceniania innych norm.

Mimo to, doktryna prawnicza konsekwentnie wiąże z art. 61 normę zasadniczą dobrego sąsiedztwa. Sytuacja ta rodzi szereg pytań i wątpliwości dotyczących wyłącznie doktrynalnego

⁸¹⁹ Zob. H. Izdebski, *Komentarz do art. 1* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 55.

pochodzenia zasady, niedostateczności katalogu językowych reguł wykładni albo nieprzesadzającego braku językowych przesłanek wykładni zasady prawa⁸²⁰. Niemniej, trudno zaprzeczyć, że art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. modyfikuje, a raczej precyzuje, sposób planowania zagospodarowania przestrzeni oparty na wartości ład przestrzennego. Z tego powodu, jak zasygnalizowałem w pkt. III.6.1., zasadę dobrego sąsiedztwa można rozpatrywać jako szczególną. Językowego sensu wartości dobrego sąsiedztwa można poszukiwać w znaczeniu wyrazów składających się na jej deskrypcję⁸²¹. Wyraz „sąsiedztwo” nawiązuje do niesprecyzowanego pobliza albo wręcz najbliższego otoczenia⁸²². Wyraz „kontynuacja” sugeruje dalszy ciąg i podobieństwo sąsiedztwa do siebie, czyli zastanej i nowej zabudowy, w taki sposób, że cechy zastanej zabudowy dalej trwają w nowej⁸²³. Połączenie tych elementów z językowego punktu widzenia prowadzi do wniosku, że istotą dobrego sąsiedztwa jest szczególnie aprobowane podobieństwo nowej zabudowy do zabudowy co najmniej jednej pobliskiej działki dostępnej z tej samej drogi publicznej.

Pojawia się pytanie, przy jakim znaczeniu wymienionych wyżej cech możliwe jest uzasadnienie intelektualne i ocenne ich szczególnej aprobaty. Z językowego punktu widzenia podobieństwo oznacza wspólność cech⁸²⁴, ale nie chodzi o jakąkolwiek wspólność, czego nie pozwala dalej doprecyzować wykładnia językowa. Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, należy stwierdzić, czy podobieństwo, które zakłada wartość, jest aprobowane samoistnie czy wtórnie ze względu na zgodność z wartością nadrzędną. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p. wartością nadrzędną, która stanowi podstawę określenia zasad kształtowania polityki przestrzennej, jest ład przestrzenny. Tym samym, relatywizacja wartości dobrego sąsiedztwa względem ład przestrzennego w sensie odtworzonym w pkt V.2 powyżej powinna odpowiedzieć na powyższe pytanie w ramach wykładni systemowej.

V.3.2. WYKŁADNIA FUNKCJONALNA OPARTA NA WIEDZY MERYTORYCZNEJ I OCENACH SPOŁECZNO - POLITYCZNYCH

Ustalenie sensu zasady dobrego sąsiedztwa wymaga przejścia do kolejnej fazy wykładni i ustalenia znaczeń przypisywanych dobremu sąsiedztwu według wiedzy merytorycznej i w

⁸²⁰ Zob. I. Zachariasz *Komentarz do art. 61* [w:] H. Izdebski (red.), I. Zachariasz (red.), *dz. cyt.*, s. 575 - 582.

⁸²¹ Zob. J. Gregorowicz, *Zarys logiki dla prawników*, Łódź, Warszawa, 1957 r., s. 35.

⁸²² Zob. M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2000, s. 553. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 1630.

⁸²³ B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 2007, s. 670. M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 2000, s. 675.

⁸²⁴ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. III, Warszawa 2003, s. 245. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 1266.

wypowiedziach oceniających doktryn społeczno – politycznych. Wiedza merytoryczna jest w tym przypadku tożsama z wiedzą o ładzie przestrzennym. Szczególnie aprobowane znaczenie wartości dobrego sąsiedztwa trzeba z kolei wykazać poprzez dowodzenie nie wprost, ponieważ doktryny społeczno – polityczne wyrażają przede wszystkim dezaprobuje oceny zjawisk przeciwstawianych tej wartości. Reprezentatywne dla tych ocen jest wypowiedź Z. Niewiadomskiego, który stwierdził, że karykaturą jest dobre sąsiedztwo w sensie możliwości zabudowy w rozproszonym sąsiedztwie chociażby jednej zabudowanej działki⁸²⁵.

Oceny doktryn społeczno – politycznych wskazują, że wartość dobrego sąsiedztwa u podstaw swojego unormowania oznacza ograniczanie rozproszenia zabudowy⁸²⁶. Aktualnie na pierwszy plan wysuwają się oceny wyrażane przez ośrodki kształtowania opinii publicznej, które jednoznacznie dezaprobuje zjawisko tzw. suburbanizacji czy też rozlewania się zdekoncentrowanej zabudowy na tereny do tej pory niezurbanizowane lub ruralistyczne. Można zatem odnieść wrażenie, że o znaczeniu dobrego sąsiedztwa więcej mówi dezaprobata jego przeciwieństwa w postaci suburbanizacji. Zjawisko to jest tak obszernie opisane w literaturze przedmiotu, że wystarczające jest odesłanie do reprezentatywnych źródeł⁸²⁷. Dla uniknięcia wątpliwości, dezaprobowana suburbanizacja nie jest tożsama z aprobowaną dekoncentracją i policentryzmem z powodu nadmiernego zagęszczenia dotychczas zagospodarowanych terenów albo pogarszania się warunków funkcjonowania w dotychczasowych obszarach centralnych⁸²⁸. Skrajna koncentracja zabudowy, powstrzymująca jej ekspansję na dotychczas niezagospodarowane albo odmiennie zagospodarowane tereny jest zjawiskiem również szczególnie dezaprobowanym.

Przedstawione oceny znalazły wyraz w wypowiedziach środowisk zawodowych i podmiotów obrotu gospodarczego oraz w aktach polskiej i europejskiej polityki. TUP i BNP Paribas Real Estate wyrazili się z dezaprobata o suburbanizacji (tzw. „urban sprawl”)⁸²⁹, a Colliers wymienili

⁸²⁵ Zob. Z. Niewiadomski, *Racjonalna gospodarka przestrzenna*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2, s. 39. Tenże, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – mity i rzeczywistość (tezy wystąpienia)* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022, s. 27 – 28.

⁸²⁶ Zob. S. Zwolak, *Instytucja ładu przestrzennego w polskim prawie*, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin - Polonia, Sectio G. Ius 2021, vol. 68, nr 1, s. 151 [za:] K. Jaroszyński, K. Kucharski, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 61* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 492. M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako...dz.* cyt., s. 173 [za:] wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, Legalis.

⁸²⁷ Zob. P. Lorens (red.), *dz. cyt.* A. Kowalewski, M. J. Nowak, *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. I, Warszawa 2018 r., s. 64. A. Kowalewski (red.), M. J. Nowak (red.), P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. II., Warszawa 2018. M. Hanzl, *Założenia ruchu Nowy Urbanizm w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej a problemy związane z rozlewaniem się miast w Polsce* [w:] E. Cichy – Pazder (red.), T. Markowski (red.), *dz. cyt.*

⁸²⁸ Zob. A. Kowalewski, M. J. Nowak, *dz. cyt.*, s. 64. M. Hanzl, *dz. cyt.*, s. 83 – 85.

⁸²⁹ Zob. Uchwała V Kongresu Urbanistyki Polskiej *Powrót do centrum* [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), *dz. cyt.*, s. 110. B. Kołodziejczyk, K. Okoń, P. Chęciński, *dz. cyt.*, S. 2.

rozlew zabudowy jako negatywny skutek monofunkcyjnego podziału miast⁸³⁰. Podobną ocenę o bardziej rozbudowanym uzasadnieniu można znaleźć w KPZK 2030, która wskazała, że żywiolowa suburbanizacja zagraża ładowi przestrzennemu z powodu: degradacji środowiska przyrodniczego, utraty atrakcyjności miejsc rekreacyjnych oraz inwestycyjnych, zaniku krajobrazu rolniczego i naturalnego, niewydolności układów transportowych oraz kongestii. W jednym z uzasadnień nowelizacji u.p.z.p.⁸³¹ prawodawca stwierdził, że „Proces niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy znacznie przyczynia się do degradacji ładu przestrzennego oraz stanowi zagrożenie dla zachowania ciągłości przestrzeni miejskiej”.

Ocena prawodawcy nie zmieniła się w KPM 2030, zgodnie z którą: „chaotyczna suburbanizacja powoduje narastające problemy (infrastrukturalne, zarządcze, jakości środowiska itp.) oraz istotnie obniża jakość życia mieszkańców”. Wśród negatywnych konsekwencji omawianego zjawiska KPM 2030 wymieniła dezaprobowane zjawiska m.in.: degradację terenów przyrodniczych i rolniczych, zmniejszanie bioróżnorodności, niszczenie ładu przestrzennego, lokalnego dziedzictwa kulturowego i estetyki krajobrazu, zabudowywanie naturalnych klinów nawietrzających, pogarszanie procesu cyrkulacji i wymiany powietrza wewnątrz miast, większą dokuczliwość miejskich wysp ciepła. Co ciekawe, za problem nie została uznana sama suburbanizacja, którą część urbanistów uznaje za jedną z faz urbanizacji⁸³² i czego wyrazem może być powstawanie policentrycznej struktury miast. Za dezaprobowaną uznaje się suburbanizację o cechach niezorganizowanej i niekontrolowanej⁸³³.

Dezaprobatą niekontrolowanej i chaotycznej suburbanizacji pociąga za sobą aprobatę koncentracji, ale do granic nadmiernej intensyfikacji zabudowy. W doktrynie urbanistycznej negatywnie ocenia się skrajne powiększanie kubatury użytkowej budynków poprzez zabudowę podwórzy i bezwzględne zwiększanie wysokości budynków w śródmieściu⁸³⁴. Obecnie zjawisko to odradza się pod nazwą „patodeweloperki”, która często pojawia się w artykułach publicystycznych i powoli przebija się do opracowań naukowych. Patodeweloperkę charakteryzuje m.in. minimalny metraż lokalu, czasami realnie nienormalny, jego wymuszony i nieergonomiczny układ oraz dostęp do urządzeń sanitarnych, niewielkie odległości między oknami sąsiadujących

⁸³⁰ Zob. Colliers Polska, *dz. cyt.*, s. 17.

⁸³¹ Uzasadnienie projektu ustawy z 18 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/730D2D4632A53C4EC1257EBB0034BB33/%24File/3896-uzasadnienie.docx>, [dostęp: 2.11.2023 r.].

⁸³² Zob. Z. K. Zuziak, *dz. cyt.*, s. 18 – 19.

⁸³³ Zob. Nowa Karta Lipska, s. 16.

⁸³⁴ Zob. S. Marzyński, *dz. cyt.*, s. 70. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. II, Warszawa 1965, s. 245.

budynków, mała liczba miejsc parkingowych, minimalne powierzchnie zieleni czy umiejscowienie placów zabaw dla dzieci w nienormatywnych i niebezpiecznych miejscach⁸³⁵. Wyrazem dezaprobaty opisanego zjawiska jest uzasadnienie zmiany Warunków Technicznych Budynków nazwanej „rozporządzeniem #StopPatodeweloperka”⁸³⁶.

Wobec powyższego można stwierdzić, że wartość dobrego sąsiedztwa w ocenach doktryn społeczno – politycznych dookreśla szczególna dezaprobatą dwóch zjawisk jej przeciwnych. Pierwszym z nich jest niekontrolowane i chaotyczne rozprzestrzenianie się zdekoncentrowanej zabudowy na tereny do tej pory niezurbanizowane lub ruralistyczne. Drugim jest skrajna koncentracja zabudowy, pogarszająca minimalny standard prawidłowego funkcjonowania w dotychczasowych obszarach zurbanizowanych⁸³⁷. Z punktu widzenia założeń o racjonalności prawodawcy niedopuszczalne jest utrzymanie wykładni, w której wartość dobrego sąsiedztwa oznacza lub generuje powyższe zjawiska. Nie można też poprzestać na stwierdzeniu, że w systemie prawnym dominują instytucje, które preferują znaczenie wartości obejmujące powyższe zjawiska. Zgodnie ze wspomnianymi założeniami konieczna jest zmiana znaczenia wartości na takie, które cieszy się szczególną aprobatą, i pod jej wpływem - zmiana interpretacji instytucji prawnych. W rezultacie dobre sąsiedztwo powinno oznaczać kontrolowaną skoncentrowaną (do granic negatywnych skutków) w policentryczny sposób kontynuację parametrów i funkcji zastanej zabudowy.

V.3.3. WYKŁADNIA SYSTEMOWA OPARTA NA RELATYWIZACJACH WZGLĘDEM WARTOŚCI NADRZĘDNYCH

Wobec językowej niejednoznaczności wartości dobrego sąsiedztwa, wykładnia systemowa ma na celu nie tylko potwierdzić jej znaczenie, ale też ją dookreślić. Chodzi o to, aby wybrać takie znaczenie, przy którym spełnienie przez wartość relatywizacji względem ładu przestrzennego i innych wartości prawnych będzie najlepiej uzasadnione intelektualnie i ocennie. Można rozważać dwie relatywizacje wartości dobrego sąsiedztwa względem ładu przestrzennego: przynależności i instrumentalną. Ponadto, ze względu na brzmienie art. 6 ust. 2 pkt 1, art. 59 ust. 1

⁸³⁵ Redakcja Deccoria.pl, *Mieszkanie jak cela więzienna. Tak wygląda patodeweloperka*, <https://deccoria.pl/artykuly/artykuly/mieszkanie-jak-cela-wiezienna-tak-wyglada-patodeweloperka-5-7324>, [dostęp 1 czerwca 2023 r.], *Patodeweloperka w Trójmieście. Schody do łóżka przez płytę kuchenną*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/patodeweloperka-w-trojmiescie-schody-do-lozka-przez-plyte-kuchenna/w5w9d3h>. [dostęp 1 czerwca 2023 r.] *Patodeweloperka*, Wikipedia https://pl.wikipedia.org/wiki/Patodeweloperka#cite_note-3-7 [dostęp 1 czerwca 2023 r.].

⁸³⁶ <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/minister-waldemar-buda-podpisał-rozporządzenie-stoppatodeweloperka>, [dostęp 1 listopada 2023 r.]

⁸³⁷ Zob. A. Kowalewski, M. J. Nowak, *dz. cyt.*, s. 64. M. Hanzl, *dz. cyt.*, s. 83 – 85.

– 2a i art. 61 ust. 1 u.p.z.p. należy zweryfikować zajście relatywizacji kondycjonalnej dobrego sąsiedztwa względem wartości prawa (wolności) zagospodarowania terenu.

Weryfikacja relatywizacji dobrego sąsiedztwa względem ładu przestrzennego wymaga przypomnienia znaczenia drugiej z nich. Oznacza ona kształtowanie przestrzeni poprzez harmonijne, całościowe i uporządkowane powiązania powszechnie przyjętych w doktrynie urbanistycznej modeli zagospodarowania przestrzeni, których realizacja spełnia standardy: wielofunkcyjnego strefowania, zwartych i policentrycznych jednostek strukturalnych, rozwoju osadniczego po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia, proporcjonalnej dostępności zieleni, dostępu alternatywnych środków transportu, równej dostępności dla użytkowników, działalności kulturalnej i wspierania lokalnych cech przestrzeni, plastycznej i stylistycznej kompozycji przestrzennej. Realizacja modeli zagospodarowania przestrzeni odznacza się nawiązywaniem do całościowego kontekstu ładu przestrzennego, nie abstrahowaniem od niego w poszczególnych inwestycjach.

Dobre sąsiedztwo spełnia relatywizację przynależności względem ładu przestrzennego w zakresie nawiązywania do kontekstu zagospodarowania terenu. Dobre sąsiedztwo oznacza dalej posunięte niż w ładzie przestrzennym nawiązywanie do zastanego zagospodarowania przestrzeni, poprzez odwzorowanie jednego zastanego modelu zgodnie ze standardami urbanistycznymi, które są zawężone do kontynuacji funkcji i parametrów zabudowy⁸³⁸. Dobre sąsiedztwo różni się od ładu przestrzennego stopniem i zakresem dopuszczalnego nawiązywania do kontekstu urbanistycznego. Skoro w zakresie ładu przestrzennego mieści się pełne spektrum nawiązywania do kontekstu, to odwzorowanie zastanej zabudowy jako dobre sąsiedztwo przynależy do harmonijnego, całościowego i uporządkowanego kształtowania przestrzeni w ramach ładu przestrzennego.

Pojęciowe zawieranie się „dobrego sąsiedztwa” w „ładzie przestrzennym” potwierdza wiedza merytoryczna z zakresu urbanistyki. W modelach rozwojowych układów osadniczych najprostszym sposobem rozwoju sieci osadniczej jest mechaniczna addycja zabudowy o podobnej, niekolidującej funkcji i parametrach zabudowy, co zakłada art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Przykładem takiej addycji jest przebieg i kontynuacja linii nowej zabudowy zgodnie z §4 ust. 1 r.s.u.w. Treść przywołanej regulacji odpowiada urbanistycznemu standardowi przestrzennej kompozycji plastycznej, w której tworzy się korytarz jako wnętrze kierunkowe obudowane zwarto, z

⁸³⁸ Zob. M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, ZNSA 2018, nr 2, s. 48.

pełnym otwarciem w miejscu ściany czołowej i tylnej (lub szeregowo z węższymi otwarciami widokowymi po bokach)⁸³⁹.

Bardziej rozbudowana jest relatywizacja instrumentalna dobrego sąsiedztwa względem ładu przestrzennego, ponieważ wchodzi w grę kilka aspektów jej spełnienia. Badacze prawa brali pod uwagę: przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy⁸⁴⁰, zapobieganie chaosowi zabudowy bez uwzględnienia szerszego kontekstu przestrzennego⁸⁴¹, przeciwdziałanie tendencyjności i dowolności rozstrzygnięć. Żaden z tych aspektów nie pozwolił wybrać w dotychczasowej wykładni doktrynalnej powszechnie uznanego znaczenia wartości dobrego sąsiedztwa, co w mojej opinii było spowodowane niedostatecznym ustaleniem znaczenia wartości ładu przestrzennego. Przykładowo, dobre sąsiedztwo spełnia relatywizację względem ładu przestrzennego przy uwzględnieniu aspektu przeciwdziałania chaotycznej suburbanizacji, jeżeli przez dobre sąsiedztwo rozumieć kontynuację dominującego w obszarze analizowanym modelu zagospodarowania terenu według standardów miasta zwartej, mono- lub policentrycznej i wyczerpania terenów przygotowanych do zasiedlenia. Tymczasem, dobre sąsiedztwo spełnia relatywizację względem ładu przestrzennego przy uwzględnieniu aspektu przeciwdziałania skrajnej koncentracji zabudowy, jeżeli kontynuacja powyższego modelu zapewnia dostęp do zieleni, w tym zieleni izolacyjnej i klinów zieleni. W ten sposób, jak to ujął T. Bąkowski, zasada dobrego sąsiedztwa „wpisuje się jako spójny element w system planowania i zagospodarowania przestrzennego”, gdy jest odczytywana przez pryzmat celu, jakim jest ład przestrzenny⁸⁴².

Jeśli chodzi o relatywizację względem wartości prawa (wolności) zagospodarowania terenu, wartość dobrego sąsiedztwa nie stanowi jej warunku wystarczającego. W państwowym porządku przestrzennym wartość dobrego sąsiedztwa wpływa na to, czy właściciel będzie miał możliwość jednego z przyszłych potencjalnych sposobów zagospodarowania terenu, a nie czy w ogóle dysponuje prawem (wolnością) zagospodarowania nieruchomości. Wartość dobrego sąsiedztwa jest kryterium oceniania norm zwykłych wyznaczających prawo zagospodarowania terenu w sensie konkretnej złożonej sytuacji prawnej właściciela. Jak wskazał M. Szewczyk, decyzja o warunkach zabudowy „stanowi skuteczne *erga omnes* potwierdzenie (deklarację), że

⁸³⁹ Zob. K. Wejhert, *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Warszawa 1984, s. 144.

⁸⁴⁰ Zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 488.

⁸⁴¹ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 400.

⁸⁴² Zob. T. Bąkowski, *Zasada... dz. cyt.*, s. 399.

dany teren jest terenem przeznaczonym pod zabudowę (...)”⁸⁴³, lecz nie potwierdzenie, że teren można w jakikolwiek sposób zagospodarować.

Wobec powyższego, można dookreślić znaczenie wartości dobrego sąsiedztwa poprzez wartość ładu przestrzennego⁸⁴⁴. Dobre sąsiedztwo stanowi jeden ze sposobów kształtowania nowej zabudowy poprzez odwzorowanie dotychczasowego modelu ładu przestrzennego przy zachowaniu standardów urbanistycznych⁸⁴⁵. Tym samym znaczenie przywołanej wartości nadrzędnej można wprost wpisać w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w brzmieniu: wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w taki sposób, że określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy pozwala na ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne w zakresie kontynuacji zastanego w obszarze analizowanym modelu ładu przestrzennego zgodnie ze standardami urbanistycznymi. W ten sposób zasada ładu przestrzennego stosuje się do norm zwykłych zakodowanych w art. 61 u.p.z.p. poprzez zasadę dobrego sąsiedztwa⁸⁴⁶.

V.3.4. ZASADA OPISOWA DOBREGO SĄSIEDZTWA

Konkretną zasadę opisową dobrego sąsiedztwa można wyprowadzać z niewielkiej i zamkniętej grupy przepisów. Wzorzec dobrego sąsiedztwa wynika z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oraz

⁸⁴³ M. Szewczyk, *Jawne... dz. cyt.*, s. 40. Zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lutego 2018 r., II SA/Łd 826/17, Legalis: „Decyzję o warunkach zabudowy dla tego samego terenu można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, co więcej, kilka decyzji można wydać temu samemu wnioskodawcy. Wynika to z istoty i charakteru prawnego owej decyzji, będącej szczególnego rodzaju decyzją administracyjną, której celem jest potwierdzenie możliwości inwestowania albo braku takiej możliwości na określonym obszarze w świetle obowiązującego tam porządku przestrzennego. Decyzja ta jest zatem swoistego rodzaju odpowiedzią na pytanie, czy w związku z brakiem na określonym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego konkretne zamierzenie inwestycyjne jest dopuszczalne w świetle obowiązującego na tym obszarze ogólnego porządku przestrzennego, a jeśli tak, to na jakich warunkach”.

⁸⁴⁴ Prawidłowość tego kierunku interpretacyjnego potwierdza orzecznictwo, które wskazuje, że „(...) postępowanie w sprawie warunków zabudowy stanowi wstępny etap procesu inwestycyjnego. W postępowaniu tym organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie określa w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na tym terenie” (zob. Wyrok NSA z dnia 3 marca 2023 r., II OSK 614/20, Legalis. Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2174/15, Legalis).

⁸⁴⁵ Wymóg zachowania standardów podpieram poglądami orzecznictwa, zgodnie z którymi dobre sąsiedztwo oznacza ukształtowania przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (zob. Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., II OSK 504/19, Legalis. Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2022 r. II OSK 1448/19, Legalis).

⁸⁴⁶ Skrótom myślowym są zatem tezy orzecznicze, zgodnie z którymi „w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy organ (...) określa w kontekście ładu przestrzennego, czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie” (zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 sierpnia 2023 r., II SA/Gd 82/23, Legalis. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Lu 125/23, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2023 r., VII SA/Wa 2258/22, Legalis).

przepisów r.s.u.w. wydanych na podstawie art. 61 ust. 6 u.p.z.p. Jego treść pokrywa się z opisem regulacji w pkt IV.2.2.3 powyżej, więc w tym miejscu wystarczające będzie odesłanie do poczynionych w nim uwag.

V.3.5. ZASADA OPISOWA DOBREGO SĄSIEDZTWA PO NOWELIZACJI U.P.Z.P.

Nowelizacja u.p.z.p. w istotnym stopniu redefiniuje wartość dobrego sąsiedztwa. Prawodawca usunął z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wyrażenie „kontynuacji funkcji”, zastępując je nakazem określania funkcji zgodnej z profilem strefy planistycznej ustalonym w planie ogólnym. Tym samym zagadnienie kontynuacji funkcji zostało wyeliminowane z treści wartości dobrego sąsiedztwa. Pozostało w treści wartości dobrego sąsiedztwa zagadnienie kontynuacji parametrów zabudowy, które w zakresie minimum udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, maksimum nadziemnej intensywności zabudowy, wysokości zabudowy i udziału powierzchni zabudowy również zostało w pewnym stopniu podporządkowane regulacji planu ogólnego.

Celem zmian legislacyjnych jest zwarta zabudowa i przeciwdziałanie niekontrolowanemu jej rozlewaniu⁸⁴⁷. Dezaprobatę tego stanu rzeczy prawodawca uzasadnił licznymi negatywnymi konsekwencjami, takimi jak: wysokie koszty wewnętrzne gmin, nienadążanie z wyposażeniem terenów zabudowanych w infrastrukturę społeczną oraz wysokie koszty zewnętrzne wynikające ze szkodliwości dla środowiska, zdrowia, eksploatacji pojazdów itd.⁸⁴⁸ Uniknięciu wymienionych zjawisk ma służyć nowe brzmienie art. 61 ust. 5a u.p.z.p., zgodnie z którym obszar analizowany wyznacza się w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m. W ten sposób pojęcie sąsiedztwa zmieniło się z wyrażenia niedookreślonego w wyrażenie o ostrej granicy znaczeniowej, co ma na celu wyeliminować „manipulowanie wielkością obszaru analizowanego w celu objęcia analizą budynków o pożądanym parametrach, pomimo położenia w na tyle dużej odległości, że nie sposób jest mówić o kontynuacji funkcji czy cech zabudowy”⁸⁴⁹.

V.3.6. WNIOSKI O UZUPEŁNIENIU ZASADY DOBREGO SĄSIEDZTWA

Przeprowadzona wykładnia pozwoliła uzupełnić treść zasady dobrego sąsiedztwa dotychczas odtwarzaną w doktrynie prawniczej i orzecznictwie. Ogólnie jej postać słowną formułowano

⁸⁴⁷ Zob. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097, s. 14, 39 – 40.

⁸⁴⁸ Tamże, s. 19.

⁸⁴⁹ Tamże, s. 39 – 40.

prawidłowo, jak np. w wyroku WSA w Warszawie, zgodnie z którym zasada dobrego sąsiedztwa wyraża się w kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy oraz jej cech architektonicznych i urbanistycznych, „aby stanowiły one nawiązanie do zabudowy znajdującej się w sąsiedztwie”⁸⁵⁰. Pierwsza trudność z zacytowaną formułą polega na tym, że zbyt niedookreślone jest pojęcie kontynuacji, które pozostawia nadmierne pole nieostrości co do tego, co i jak jest kontynuowane. Drugi problem wynika stąd, że sama cecha nawiązywania nie charakteryzuje właściwie zjawiska dobrego sąsiedztwa, lecz ładu przestrzennego, który jest jednak odrębną i nadrzędną wartością wobec dobrego sąsiedztwa. Dobre sąsiedztwo nie tyle odznacza się nawiązaniem, co ścisłym podporządkowaniem nowej zabudowy zastanemu sąsiedztwu.

Trzeci mankament przywołanej definicji wiąże się z tym, że rozumiano ją jako oznaczenie konkretnej zasady opisowej, na którą składają się normy ustanowione w r.s.u.w. Tym samym nie pojmowano jej jako odrębnej normy wywnioskowanej z zasady opisowej, która ukierunkowuje stosowanie norm wykonawczych ze względu na wartość zasadniczą. To znaczenie nie obejmuje czynności psychofizycznych polegających na sprawdzeniu przebiegu sąsiedniej linii zabudowy, geometrii dachu czy średnich wskaźników zabudowy. Chodzi o ustalone w wiedzy merytorycznej i szczególnie aprobowane przez doktryny społeczno – polityczne zastane modele ładu przestrzennego, które rządzą się określonymi standardami. Ukierunkowują one rozumienie norm nakazujących sprawdzanie i określanie przebiegu linii zabudowy, geometrii dachu czy średnich wskaźników zabudowy tak, aby były zgodne z modelami i standardami i były na tej podstawie aprobowane.

Wykładnia językowa wartości zasady dobrego sąsiedztwa stanowi jedynie punkt wyjścia dla wykładni systemowej. Literalnie pojęcie „dobre sąsiedztwo” oznacza niesprecyzowane najbliższe otoczenie oraz pewną szczególną kontynuację kształtowania jego zabudowy i zagospodarowania. W wykładni systemowej wartość dobrego sąsiedztwa jest instrumentalnie podporządkowana ładowi przestrzennemu, który wskazuje, co i w jaki sposób jest kontynuowane. Dobre sąsiedztwo oznacza kontynuację modelu ładu przestrzennego zidentyfikowanego na danym obszarze, która to kontynuacja jest jakościowo zdeterminowana standardami urbanistycznymi. To znaczenie wartości potwierdziła relatywizacja instrumentalna zjawiska oznaczonego nazwą „dobre sąsiedztwo” (tj. kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy sąsiednich działek) względem ładu przestrzennego przy uwzględnieniu aspektów obiektywizacji i przewidywalności rozstrzygnięć administracyjnych. Wiedza o modelach

⁸⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2021 r., VII SA/Wa 1827/21, Legalis.

zagospodarowania terenu i standardach ich kontynuacji pozwala podmiotom prawa przewidzieć, w jakim kierunku zostaną określone warunki zabudowy. Powyższe znaczenie wartości dobrego sąsiedztwa potwierdzają oceny doktryn społeczno - politycznych. Uzasadnienie wartościujące wskazuje na dezaprobatę takiego znaczenia „dobrego sąsiedztwa”, które zakłada niekontrolowaną i niezorganizowaną suburbanizację, jak również skrajną koncentrację zabudowy.

Chociaż udało się w powyższy sposób ograniczyć niedookreśloność pojęcia „dobre sąsiedztwo”, to podobnie jak w przypadku wartości ładu przestrzennego, stwierdzenie, na ile przeprowadzona wykładnia zmniejsza nieostrość wartości, będzie możliwe dopiero na podstawie prób jej wykorzystania w wykładni wybranych norm zwykłych.

V.4. ZASADA WOLNOŚCI ZAGOSPODAROWANIA TERENU

V.4.1. WYKŁADNIA JĘZYKOWA

4.1.1. WYKŁADNIA JĘZYKOWA ART. 6 U.P.Z.P.

Dotychczas omawiana w doktrynie prawniczej zasada prawa zagospodarowania terenu wiąże się z kontrowersjami zarówno co do faktu obowiązywania, jak i jej treści. Wątpliwości w pierwszej przejawiają się w pomijaniu zasady w komentarzach dotyczących wykładni art. 6 u.p.z.p. albo w postulatach nieuznawania jej obowiązywania opartych na komparatystyce prawniczej. Rozbieżności co do drugiej kwestii widoczne są w rozpiętości poglądów na treść zasady, wśród których część głosiła, że „w ramach swojej własności każdy może w zasadzie dowolnie dysponować gruntem”⁸⁵¹ lub „co nie zakazane, to dozwolone”⁸⁵², a część wskazywała, że nie ma *communis opinio* co do istoty wolności⁸⁵³, a nawet, że powróciło publiczne panowanie nad nieruchomościami⁸⁵⁴. Wyraźnie jednak do art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. stosuje się reguły wykładni językowej zasad prawa, zgodnie z którymi wyrażenie „zagospodarowanie terenu” stanowi wartość prawną, czyli element zakresu normowania zasady. W tym świetle, art. 6 u.p.z.p. daje przesłanki przemawiające za obowiązywaniem zasady prawa zagospodarowania terenu, jak i wyjściowy materiał do odtworzenia jej treści.

⁸⁵¹ I. Mironowicz, *Dewastacja polskiej przestrzeni jako produkt procesów społecznych i regulacji prawnych*, Biuletyn KPZK PAN 2017, z. 265, s. 106.

⁸⁵² B. Kolipiński, *Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2, s. 104.

⁸⁵³ H. Izdebski, I. Zachariasz [w:] A. Fogel, M. Leszczyński, R. Suwaj, H. Izdebski, I. Zachariasz, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 6, s. 129.

⁸⁵⁴ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 218.

Początkowe pytanie brzmi, dlaczego doktryna prawnicza uważa za wartość prawną zjawisko „prawa zagospodarowania terenu”, a nie samo „zagospodarowanie terenu”. Zwrot „każdy ma” w art. 6 u.p.z.p. wskazuje, że chodzi w tym przypadku o zagospodarowanie dokonywane przez indywidualny podmiot, a nie o jakiegokolwiek zagospodarowanie. Chodzi nie o sam fizyczny proces i rezultat przestrzenny, lecz o możliwość właściciela (lub pochodną od właściciela), który może ją wykorzystać sam lub ukształtować cywilnoprawnie z innym podmiotem. W rezultacie pojęcie „zagospodarowanie terenu” w art. 6 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oznacza indywidualne korzystanie z przestrzeni w sferze uprawnień właścicielskich i sferze faktycznej na, nad i pod powierzchnią ziemską⁸⁵⁵.

Najbliższy kontekst językowy art. 6 u.p.z.p. potwierdza dotychczasowe rezultaty interpretacyjne. Art. 6 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje strukturę własności, na którą składa się: prawo własności nieruchomości i sposób jego wykonywania ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i innych przepisach. Jednocześnie art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wprowadza pojęcie „prawa zagospodarowania terenu”, które zdeterminowane jest ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także chronionymi prawem interesami publicznym oraz osób trzecich. Biorąc pod uwagę, że decyzja stanowi konkretyzację przepisów prawnych⁸⁵⁶, a wspomniane interesy są również chronione poprzez przepisy prawne, to w obu przypadkach mowa w istocie o tym

⁸⁵⁵ Ustalenia te potwierdzają reguły językowej wykładni odwołujące się do definicji słownikowych. Potwierdzają one, że słowo „prawo” użyte w art. 6 u.p.z.p. odpowiada znaczeniu „uprawnienia przysługującego komuś zgodnie z obowiązującymi przepisami” (S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. III, Warszawa 2003, s. 541. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 1379), „zagospodarowanie” oznacza wprowadzanie jakiejś zmiany służącej pożytecznemu wykorzystaniu jakiegoś miejsca, jakichś zasobów (S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. III, Warszawa 2003, s. 782. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 2121), a „teren” jest równoznaczny z „przeźstrzenią”. Pojęcie prawne „teren” oznacza powierzchnię ziemską wraz z ukształtowaniem i pokryciem, na której wznoszą się inne elementy przestrzeni takie jak budowle czy rośliny, ewentualnie powierzchnię wraz z tymi elementami (S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. IV, Warszawa 2003, s. 54. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 1832). Przestrzeń obejmuje natomiast nieskończony albo określony mający pewne wymiary obszar trójwymiarowy, czyli teren, wznoszące się na nim elementy, a także słup ziemi w głębi terenu i słup powietrza nad terenem (S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. III, Warszawa 2003, s. 736. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2007, s. 1451). Niemniej w kontekście użytym w art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. teren odpowiada przestrzeni, ponieważ wyrażenie „zagospodarowanie terenu” implikuje umieszczenie czegoś w przestrzeni pod albo na powierzchni ziemskiej, więc „zagospodarowanie terenu” i „zagospodarowanie przestrzeni” są równoznaczne.

⁸⁵⁶ Deklaratoryjny charakter decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu polega na konkretyzacji ograniczeń zakodowanych w powszechnie obowiązujących normach prawa materialnego - na potwierdzeniu zakresu prawa zagospodarowania terenu, który ustawa przewiduje w zależności od konkretnych okoliczności (zob. Postanowienie NSA z dnia 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, Legalis. Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 2022 r., II OSK 2624/19, Legalis. Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2015 r., II OSK 227/14, Legalis). W konsekwencji, jak wskazał WSA w Poznaniu, „decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego, stanowiąc jedynie o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa” (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2019 r., IV SA/Po 685/19, Legalis).

samym. Prawo zagospodarowania terenu jest uwarunkowane tak samo, jak sposób wykonywania własności nieruchomości: miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub innymi przepisami. Podobnie zatem jak własność, prawo zagospodarowania przestrzeni jest określone pozytywnie i negatywnie poprzez ograniczenia prawne.

Sposób wykonywania własności nieruchomości, o którym mowa w art. 6 ust. 1 u.p.z.p., nie jest jednak równoznaczny prawu zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Sposób wykonywania własności obejmuje różne sytuacje prawne, w tym wolność rozporządzenia nieruchomością. Tymczasem przydawka w nazwie „prawo zagospodarowania terenu” wskazuje, że nie mieści się w jej zakresie prawo do zbycia gruntu. Językowy sens wyrażenia „prawo zagospodarowania terenu” wskazuje, że dotyczy możliwości przekształcania przestrzeni nieruchomości, czyli korzystania z niej. Tę interpretację potwierdza wyznaczony w art. 15 u.p.z.p. zakres ograniczeń w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które ingerują w faktyczne możliwości przekształcania nieruchomości przez jej właściciela i nie przewidują ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością. Nie można zatem utożsamiać sposobu wykonywania własności nieruchomości z prawem zagospodarowania terenu, które stanowi część uprawnień właścicielskich dotyczących korzystania z nieruchomości poprzez faktyczne przekształcanie jej na, pod i nad powierzchnią ziemską.

W świetle powyższych ustaleń rodzi się pytanie, czy sens wartości prawa zagospodarowania terenu sprowadza się do prawnej i faktycznej możliwości zagospodarowania nieruchomości ograniczonej w planach miejscowych i innych przepisach prawnych. Wartość ta ma służyć ocenie norm w procesie ich stanowienia i odtwarzania, w tym norm ograniczających uprawnienia właściciela do korzystania z nieruchomości. Musi być zatem pierwotna wobec stanowienia i odtwarzania norm i nie może być zdeterminowana przez ograniczenia wyrażone w normach, których powstaniu i odtworzeniu służy.

4.1.2. WYKŁADNIA JĘZYKOWA PRZEPISÓW SZCZEGÓŁOWYCH U.P.Z.P.

Trudności zarysowane pod koniec poprzedniego punktu można próbować rozwiązać poprzez dalszy kontekst językowy przepisów szczegółowych u.p.z.p., z których można odtworzyć wyrażenia normokształtne pozwalające wnioskować o znaczeniu wartości prawa zagospodarowania terenu. Mam na myśli wyrażenia, które wskazują, z jakim znaczeniem wartości powinien liczyć się organ administracyjny, stanowiąc miejscowe plany zagospodarowania przestrzeni i wydając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym zakresie wykorzystam częściowo przepisy, które na podstawie art. 65 ust. 2 Nowelizacji u.p.z.p. stosuje się w

brzmieniu dotychczasowym do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Najpierw odwołam się do wyrażenia normoszałtowanego odtworzonego z art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu (sprzed 24 września 2023 r.), które nakazuje uwzględniać w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy: dotychczasowe zagospodarowanie oraz przeznaczenie terenu. To wyrażenie rodzi pytanie, czy „dotychczasowe zagospodarowanie” należy rozumieć jako faktyczne wykorzystywanie w sposób dotychczasowy w myśl art. 35 u.p.z.p., czy też jako potencjalne sposoby zagospodarowania dopuszczalne na podstawie art. 61 u.p.z.p.?

W zakresie dotychczasowego zagospodarowania mieści się dotychczasowy sposób faktycznego wykorzystania, o którym mowa w art. 35 u.p.z.p. Przepisy u.p.z.p. nie nakazują aktywnego wdrażania zagospodarowania terenu ukształtowanego w polityce przestrzennej⁸⁵⁷ i nie odbierają właścicielom swobody decydowania o korzystaniu z nieruchomości w dotychczasowy sposób⁸⁵⁸. Co więcej, w Nowelizacji u.p.z.p. prawodawca wyraźnie uznał szeroki zakres znaczeniowy „dotychczasowego sposobu wykorzystania”, odpowiadający większej swobodzie działania uprawnionego.

Wątpliwości co do potencjalnych sposobów zagospodarowania pojawiają się nie tylko na gruncie art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., lecz również art. 36 ust. 1 i art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Część orzecznictwa tak szeroko interpretowała ostatnie dwa przepisy, że faktycznym sposobem korzystania z nieruchomości, którego ograniczenie rodziło roszczenie odszkodowawcze, obejmowała: możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy⁸⁵⁹, a nawet możliwość przeznaczenia pod zabudowę na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (biorąc pod uwagę wymóg nienaruszania studium przez przyszły plan miejscowy)⁸⁶⁰. Późniejsze orzeczenia sądów administracyjnych ograniczały faktyczny sposób korzystania z nieruchomości do sposobów potwierdzonych wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy lub ustanowionym planem miejscowym (z wykluczeniem potencjalnie dopuszczalnych decyzji o

⁸⁵⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., II OSK 1964/16, Legalis.

⁸⁵⁸ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2014 r., II SA/Kr 1016/13, Legalis.

⁸⁵⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OSK 1378/11, Legalis. Wyrok SN z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, Legalis. Postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 2020 r., I CSK 96/20, Legalis. Wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, Legalis.

⁸⁶⁰ Zob. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lipca 2007 r., II SA/Gl 110/07, Legalis. Wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, Legalis. Wyrok SN z dnia 9 września 2015 r. IV CSK 754/14, Legalis. Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22, Legalis. Wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2019 r., I CSK 352/18, Legalis.

warunkach zabudowy i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego)⁸⁶¹.

W konsekwencji wnioskowanie o znaczeniu wartości prawa zagospodarowania przestrzeni z wyrażen normokształtnych odtworzonych z przepisów szczegółowych u.p.z.p. prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, możliwość zagospodarowania terenu uprawnionego podmiotu, z którą ustawodawca nakazuje się liczyć w kształtowaniu polityki przestrzennej, obejmuje swobodę wyboru dotychczasowego sposobu faktycznego wykorzystania, jak również potencjalne sposoby zagospodarowania określone co najmniej w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub planach miejscowych. Po drugie, prawodawca traktuje prawo zagospodarowania terenu jako wartość utylitarną, wymienną w pewnych ilościach na odszkodowanie pieniężne.

V.4.2. WYKŁADNIA FUNKCJONALNA OPARTA NA WIEDZY MERYTORYCZNEJ I OCENACH DOKTRYN SPOŁECZNO - POLITYCZNYCH

4.2.1. WIEDZA MERYTORYCZNA O PRAWIE ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Cechy wartości prawa zagospodarowania terenu

Rezultaty językowej wykładni wartości prawa zagospodarowania terenu należy potwierdzić lub uzupełnić za pomocą wiedzy merytorycznej. Skoro mowa o zjawisku prawnym, to właściwym źródłem wiedzy o nim jest nauka prawa, w której nazywano je zamiennie z terminem „wolność zagospodarowania terenu”. Od tej kwestii terminologicznej rozpocznę dalszą analizę.

Zwrot „prawo” jest uznawany w nauce prawa za wieloznaczny⁸⁶². Według teoretyków może oznaczać⁸⁶³: wolność dwustronną, uprawnienie, wolność prawnie chronioną, kompetencję oraz prawo podmiotowe, które w podstawowym zakresie oznaczają:

- wolność dwustronna - sytuację, w której jakieś postępowanie nie jest nakazane ani zakazane⁸⁶⁴;

⁸⁶¹ Powodem tej zmiany jest przede wszystkim podkreślenie wewnętrznego charakteru studium niewywołującego skutków zewnętrznych wobec podmiotów administrowanych (zob. Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2008 r., II SA/Kr 778/07, Legalis. Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 2279/17, Legalis. Wyrok NSA z dnia 17 marca 2020 r., II OSK 428/19, Legalis. Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r., II OSK 2181/17, Legalis). Co do wykluczenia potencjalnej możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy jako wyznacznika zakresu prawa zagospodarowania terenu zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lipca 2022 r., II SA/Po 1011/21, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2022 r., II SA/Kr 1303/21, Legalis.

⁸⁶² Zob. W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 358.

⁸⁶³ Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *dz. cyt.*, s. 107. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 351 - 353.

⁸⁶⁴ Zob. S. Wronkowska [w:] Z. Ziemiński, S. Wronkowska, *dz. cyt.*, s. 102.

- uprawnienie - sytuację, w której ze względu na pewną normę jednemu podmiotowi nakazane jest świadczyć (czynić coś lub zaniechać czegoś) na rzecz innego podmiotu⁸⁶⁵;
- wolność prawnie chroniona - sytuację, w której innym podmiotom zakazane jest realizowanie działań ingerujących w sferę zachowań danego podmiotu⁸⁶⁶;
- prawo podmiotowe - zespół wyżej wymienionych sytuacji prawnych danego podmiotu (w tym kompetencji)⁸⁶⁷, w którym stałą składową jest wolność prawnie chroniona⁸⁶⁸ i który jest funkcjonalnie powiązany ze względu na społecznie i aksjologicznie uzasadnione interesy uznane przez prawodawcę⁸⁶⁹.

Prawo zagospodarowania terenu odpowiada charakterystyce prawa podmiotowego. Obejmuje wielorakie sytuacje prawne⁸⁷⁰, w tym wolność prawnie chronioną⁸⁷¹ i związane z nią roszczenia⁸⁷². Są one powiązane funkcjonalnie ze względu na interes faktyczny w umożliwieniu zagospodarowania terenu oraz zapewnieniu prawidłowego utrzymania tego zagospodarowania.

⁸⁶⁵ Tamże, s. 103 – 104.

⁸⁶⁶ W typowym przypadku, dla podmiotu, któremu przysługuje wolność prawnie chroniona, podjęcie zachowania w sferze tej wolności jest indyferentne, więc jego sytuacja jest połączeniem wolności i zakazu ingerencji (zob. S. Wronkowska [w:] Z. Ziemiński, S. Wronkowska, *dz. cyt.*, s. 103 – 104).

⁸⁶⁷ „Szerokie ujęcie prawa podmiotowego publicznego nie identyfikuje tego prawa tylko z jedną z wyżej wyróżnionych sytuacji prawnych podmiotu. Prawo podmiotowe publiczne nie jest tożsame z prawem do czegoś (uprawnieniem), wolnością lub kompetencją. Prawo podmiotowe publiczne jest bowiem kategorią zbiorczą dla tych trzech sytuacji prawnych podmiotu, wyróżnionych ze względu na ich strukturę” (A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne* [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 340). Zob. A. Bierć [w:] J. Kuciński (red.), *dz. cyt.*, s. 225. Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe... dz. cyt.*, s. 169. M. Pyziak-Szafnicka [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 795 – 796.

⁸⁶⁸ Zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 51. W. Brzozowski [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2021, s. 27 – 28.

⁸⁶⁹ Zob. S. Wronkowska [w:] Z. Ziemiński, S. Wronkowska, *dz. cyt.*, s. 109 - 110. Wg M. Pyziak - Szafnickiej „u podstaw konstrukcji praw podmiotowych nie leży dążenie ustawodawcy do zagwarantowania nam jakiejś abstrakcyjnie ujętej sfery wolności, możliwości postępowania (...)”, konieczne jest pojmowanie praw podmiotowych w oparciu o system wartości, powszechnie uznawanych za istotne, „interesów, które społeczeństwo traktuje jako godne ochrony przez podniesienie ich do rangi praw podmiotowych” (M. Pyziak-Szafnicka [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 795 – 797). A. Bierć [w:] J. Kuciński, *dz. cyt.*, s. 225.

⁸⁷⁰ Takie jak: kompetencje do zaskarżenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 53 ust. 6 u.p.z.p.) lub wystąpienia o decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 55 u.p.z.p.); obowiązki powstrzymania się od ingerencji w sferę praw zabudowy nieruchomości innych właścicieli (np. art. 147 KC) czy utrzymania zabudowy, w szczególności zabytkowej (np. art. 66 Pr. Bud., art. 5 pkt 2 i 3, art. 25 ust. 1 u.o.z.).

⁸⁷¹ Tj. prawnie chronioną wolność dwustronną podjęcia albo niepodjęcia się zagospodarowania terenu zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁸⁷² Roszczenia o nieingerowanie w sferę wolności przeciwko innym uprawnionym określone zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. w zw. z art. 140 KC (zob. Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2019 r., II OSK 2415/17, *Legalis*. Wyrok NSA w Białymstoku z dnia 11 października 2002 r., SA/Bk 788/02, *Legalis*. Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2193/18, *Legalis*) lub art. 144 KC (zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lipca 2010 r., II SA/Kr 430/10, *Legalis*) oraz przeciwko administracji publicznej o rekompensatę uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem zgodnie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Prawo zagospodarowania terenu tworzy zespół funkcjonalnie powiązanych sytuacji prawnych służących ochronie interesów właściciela związanych z korzystaniem i czerpaniem pożytków z nieruchomości poprzez jej zagospodarowanie przestrzenne.

Kwalifikacja wartości prawa zagospodarowania terenu jako prawa podmiotowego nadal utożsamia jednak wartość z sytuacją prawną złożoną z szeregu sytuacji wyznaczonych przez normy zwykłe, stanowione i odtwarzane za pomocą tej wartości. Aktualny pozostaje wówczas paradoks poszukiwania znaczenia wartości w normach, których ustanowieniu i odtworzeniu ta sama wartość służy. Ponadto pojawia się problem polegający na tym, że prawo podmiotowe jest bardzo złożoną sytuacją i w praktyce nie sposób odtworzyć go w kompletnej postaci na potrzeby ustalenia znaczenia wartości i użycia jej jako kryterium oceniania innych norm. W tej sytuacji wydaje się, że prawo podmiotowe nie tyle powinno być utożsamiane z wartością prawną, co z przesłanką przemawiającą za taką wartością, której przedmiotem jest istota danego prawa podmiotowego uzasadniająca jego powstanie i leżąca u jego podstaw.

W świetle wiedzy merytorycznej, pierwsza istotna cecha prawa zagospodarowania terenu odnosi się do jego podmiotowego charakteru. Prawo zagospodarowania terenu jako wartość nie oznacza wyłącznie przedmiotowo pojmowanego zjawiska lub postępowania, dla których irrelevantna jest związana z nimi osoba. Jak wskazał Z. Ziemiński, ze wstępnej analizy formalnej prawa podmiotowego wynika, że stanowi ono złożoną sytuację prawną jakiegoś podmiotu służącą zabezpieczeniu korzystnej dla niego sytuacji⁸⁷³. W rezultacie wartość prawa zagospodarowania terenu należy rozumieć przede wszystkim jako czyjąś indywidualną, nie dla wszystkich jednakową, korzystną sytuację prawną.

Drugą istotną cechą omawianej wartości jest dominująca i podstawowa rola wolności dwustronnej i prawnie chronionej. Z tego powodu uzasadnione jest nazywanie wartości wyrażonej w analizowanej zasadzie „wolnością zagospodarowania terenu” (również dla jej odróżnienia od kategoriałnie odmiennego zjawiska prawa zagospodarowania terenu). Prawa i wolności różnią się ze względu na odmienną charakterystykę sytuacji prawnych. Wolności wymagają głównie tego, aby nie przeszkadzano w ich wykonywaniu, podczas gdy prawa wiążą się mocniej z pojęciem uprawnienia jako pozytywnym działaniem podmiotu zobowiązanego⁸⁷⁴. Na gruncie u.p.z.p. większe znaczenie ma nieprzeszkadzanie państwa i innych podmiotów w swobodzie zagospodarowania terenu, a pozytywne działania administracji publicznej służą

⁸⁷³ Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 28.

⁸⁷⁴ Zob. W. Brzozowski, *dz. cyt.*, s. 29.

zachowaniu tej możliwości. Prawo zagospodarowania nieruchomości koncentruje się wokół wolności korzystania, a inne sytuacje prawne są służebne lub pochodne⁸⁷⁵.

Wolność jako istota wartości prawa zagospodarowania terenu

Wszechstronną analizę znaczenia wolności zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu aksjologicznych aspektów związanych z istotą wolności w nauce prawa przeprowadziła A. Ostrowska. Potwierdziła, że wolność zagospodarowania terenu jest w szczególowej nauce prawa rozumiana na dwa sposoby. Uznaje się ją za wolność prawnie chronioną, czyli obszar nieskrępowanych działań związanych z zagospodarowaniem terenu, w który zakazane jest ingerować innym podmiotom. Pojmuje się ją także jako uprawnienie, czyli sytuację, w której władza publiczna ma obowiązek tworzyć dla uprawnionego odpowiednie instytucje prawne chroniące wolność i umożliwiające jej funkcjonowanie w stosunkach majątkowych⁸⁷⁶. Jak trafnie zauważyła autorka, wspomniany zakaz ingerencji w sferę nieskrępowanych działań oraz uprawnienie stanowią korelat wolności, lecz nie wolność samą w sobie. Sięgając do dorobku teorii i filozofii prawa, A. Ostrowska zdefiniowała wolność jako możliwość działania lub nie-działania wynikającą z dokonywania dobrowolnych wyborów⁸⁷⁷.

Tak rozumianą wolność A. Ostrowska uznała za pierwotną wobec prawa pozytywnego, co pozwala wyjść z problemu utożsamiania wartości prawa zagospodarowania terenu z prawem podmiotowym. W oparciu o analizę teoretyczną wskazała, że prawo określa granice wolności, ale nie reguluje wszystkich aktywności w jej sferze, tym samym „nie sposób uznać, że o jej istnieniu bądź nieistnieniu przesądza zakres reglamentacji administracyjnej”⁸⁷⁸. W tym miejscu pojawia się pytanie, czy mogą istnieć ograniczenia wolności pierwotne wobec prawa? Odpowiedź zależy od stanowiska filozoficznego. Pierwsze stanowisko prowadzi do wniosku, że prawo zapewnia i chroni równość w stosunku do wolności, która pierwotnie oznacza nieobecność jakichkolwiek barier dowolnych wyborów i działań jednostki⁸⁷⁹. Drugie stanowisko przyjmuje, że pierwotna wolność zakłada równą wolność wszystkich, a także pewne prawa moralne, więc granica wolności jednej jednostki przebiega tam, gdzie zaczyna się wolność drugiej⁸⁸⁰ lub gdzie

⁸⁷⁵ Chronią możliwość używania nieruchomości zgodnie z wolą właściciela, służą efektywnej realizacji tej możliwości (poprzez udostępnianie gruntu na cele jego zagospodarowania lub konkretyzację parametrów możliwej zabudowy) lub chronią interesy osób trzecich przy korzystaniu z wolności.

⁸⁷⁶ Zob. A. Ostrowska, *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G – Ius* 1, 2017, VOL. LXIV, s. 155.

⁸⁷⁷ Tamże, s. 159.

⁸⁷⁸ Tamże, s. 165.

⁸⁷⁹ Zob. R. Dworkin, *dz. cyt.*, s. 474 – 476.

⁸⁸⁰ Zob. H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 106.

powstają poważne szkody wielu ludzi⁸⁸¹. Wreszcie trzecie stanowisko przyjmuje, że pierwotne ograniczenia wolności nie mają znaczenia, ponieważ w ramach systemu prawnego automatycznie ulega ustawowym ograniczeniom⁸⁸².

Na tym tle A. Ostrowska uznała, że w państwie prawa naturalna i absolutna swoboda działania ustępuje miejsca wolności, która łączy zakres nieskrępowanych dobrowolnych działań z odpowiedzialnością za te działania wobec innych podmiotów i dobra wspólnego⁸⁸³. W ten sposób rozważania autorki odpowiadają drugiemu i trzeciemu z powyższych stanowisk tak, że wolność uwzględnia związek jednostki ze społeczeństwem. Jak dodała jednak A. Ostrowska, „obszar tej wolności może być węższy lub szerszy, ale jej rdzeń nie może zostać naruszony (...)”⁸⁸⁴. Rdzeniem tym w przypadku wolności zagospodarowania terenu jest zakres, w którym zrobienie, jak i niezrobienie jakiegoś zagospodarowania pozostaje nienakazane i niezakazane.

Wartość prawa zagospodarowania terenu powinna zatem nosić nazwę wolności prawa zagospodarowania terenu, ponieważ wolność jest jej istotą. Inne sytuacje prawne są korelatem wolności składającym się na prawo podmiotowe, które nie jest tożsame z wartością wyrażoną w zasadzie prawa. Wartość wyrażona w zasadzie prawa nie stanowi sumy sytuacji wyznaczonych przez normy zwykłe, wchodzących w skład prawa podmiotowego, ponieważ wolność jest pierwotna wobec tych norm i służy do ich stanowienia i odtwarzania. Znaczenia wolności zagospodarowania terenu trzeba zatem poszukiwać we wiedzy merytorycznej i w aksjologii wolności jako fundamentu podmiotowego prawa zagospodarowania terenu.

4.2.2. OCENY PRAWA ZAGOSPODAROWANIA TERENU W DOKTRYNACH SPOŁECZNO – POLITYCZNYCH

Znaczenie prawa zagospodarowania przestrzeni odtworzone na gruncie u.p.z.p. i wiedzy merytorycznej można potwierdzić i dookreślić poprzez uzasadnienie wartościujące oparte na ocenach doktryn społeczno – politycznych. Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami będę poszukiwać znaczenia wartości nie w sensie ukształtowanej przez normy złożonej sytuacji prawnej. Przedmiotem interesujących mnie ocen doktryn społeczno – politycznych jest istota sytuacji jednostki w społeczeństwie, którą normy prawa podmiotowego zabezpieczają⁸⁸⁵ za pomocą

⁸⁸¹ Zob. R. Dworkin, *dz. cyt.*, s. 542.

⁸⁸² Zob. R. Alexy, *dz. cyt.*, s. 237, 262 – 263.

⁸⁸³ A. Ostrowska, *Rozważania... dz. cyt.*, s. 161 – 163.

⁸⁸⁴ Tamże.

⁸⁸⁵ Jak wskazał Z. Ziemiński, „w tej perspektywie wyróżnione „prawa podmiotowe” stanowią podstawowy element wyznaczający treść norm systemu prawnego, a normy „prawa podmiotowego” rozpatrywane są jako element instrumentalny, jako środek do zabezpieczenia (...)” (Z. Ziemiński, *O pojmowaniu... dz. cyt.*, s. 29).

roszczeń i kompetencji ochronnych oraz obwarowanych warunków ograniczania. Wypowiedzi oceniających tego przedmiotu będą szukać w doktrynach kształtujących się wskutek transformacji na początku lat 90 – tych, która wymusiła szereg zmian w sposobie, w jaki państwo oddziałuje na sferę uprawnień jednostki poprzez prawo administracyjne⁸⁸⁶.

Transformacja przyczyniła się do przejścia od aprobaty publicznoprawnej koncepcji prawa własności w ustroju gospodarki centralnie planowanej do aprobaty koncepcji prywatnoprawnej w ustroju społecznej gospodarki rynkowej⁸⁸⁷. W myśl drugiej z nich wolność zagospodarowania terenu mieści się w zakresie istoty prawa własności. U podstaw prywatnoprawnej koncepcji własności leży ideologia liberalna zakładająca ochronę indywidualnej wolności zagospodarowania nieruchomości, której władza publiczna nie definiuje, ani nie określa w pozytywny sposób (poprzez przyznawanie tego, co jest dozwolone)⁸⁸⁸. Nadmierne umacnianie się tej koncepcji doprowadziło jednak do dezaprobaty dominacji indywidualistycznie i wyłącznie zyskownie pojmowanego prawa zagospodarowania terenu nad jego wymiarem społecznym⁸⁸⁹.

Wspomniana powyżej koncepcja prywatnoprawna opiera się aktualnie coraz bardziej na tzw. społecznej funkcji własności. Przyjmuje ona, że władanie nieruchomością jest zdeterminowane społeczno – gospodarczym przeznaczeniem ukierunkowanym na postępowanie solidarne, dostosowane do dobra ogółu⁸⁹⁰. Aprobata tej determinanty własności i wolności zagospodarowania terenu została wyrażona przez prawodawcę w art. 140 KC, który wymienia ją obok dwóch innych wyznaczników treści własności. O społeczno – gospodarczym przeznaczeniu nieruchomości decydują jej typowe właściwości, np. rolny, budowlany czy zabytkowy charakter⁸⁹¹, które warunkują wzór pożądanego społecznie czynienia użytku z uprawnień właścicielskich, np. utrzymanie przydatności produkcyjnej gleby, utrzymanie zabytku w należyтым dotychczasowym stanie itp. Wydaje się, że doktryny społeczno – polityczne coraz większy nacisk kładą

⁸⁸⁶ Zob. R. Sawuła, *Prawa jednostki w procesie zagospodarowania przestrzennego a standardy demokratycznego państwa prawnego (wybrane uwagi)* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko – Biała 2003, s. 565.

⁸⁸⁷ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 215 – 218. H. Izdebski, *dz. cyt.*, Warszawa 2013, s. 128. Z. Niewiadomski, *Planowanie... dz. cyt.*, s. 47.

⁸⁸⁸ W konsekwencji władza publiczna ogranicza to, co jest niedopuszczalne ze względu na inne konieczne do ochrony wartości wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także na konkurencyjne uprawnienia właścicielskie podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

⁸⁸⁹ Zob. E. Kipta, *Know – why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią?* [w:] Kontrola Państwowa 2016, nr 2, s. 48. I. Mironowicz, *dz. cyt.*, s. 104 - 113.

⁸⁹⁰ Zob. H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 144 - 145. M. Habdas, *Komentarz do art. 140* [w:] M. Habdas (red.), M. Fras (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2018, s. 37. Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2005 r., SK 34/04, Legalis.

⁸⁹¹ Zob. T. A. Filipiak, *Komentarz do art. 140* [w:] A. Kiedyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2012, s. 23. W. Szydło, *Komentarz do art. 140* [w:] E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, nb. 45.

na społeczną funkcję własności, o czym świadczy wyrażona m.in. w KPZK 2030 wypowiedź oceniająca, dezaprobująca sytuację, w której „Interpretacja pojęcia „wolności zabudowy” jest dokonywana w oderwaniu od rozumienia pojęcia „interesu publicznego”⁸⁹².

Konsensusu między ideologią liberalną a społeczną funkcją własności poszukiwała doktryna urbanistyczna. Jej oceny ewoluowały od dominacji modernizmu z jego holistycznymi i uniwersalistycznymi społecznie ambicjami do wolności społecznej i indywidualnej w kreowaniu przestrzeni w ramach czytelnych granic tak, aby nie naruszać wolności innych⁸⁹³. W ten sposób doktryna urbanistyczna jako jedna z doktryn społeczno – politycznych zaaprobowała to, że potrzeby społeczne zaspokaja pewna wielość sposobów zagospodarowania terenu pozostawiona do indywidualnego wyboru właściciela. Taka ocena znajduje również oparcie w doktrynie politycznej rządów prawa i w teorii praw podstawowych, które zakładają zakaz arbitralnego działania państwa ze względu na autonomię człowieka, zapewniając prawa do wolności czynu, pozwalających jednostce swobodnie działać w państwie⁸⁹⁴.

Wobec powyższego, spośród różnych znaczeń prawa zagospodarowania terenu szczególnie aprobowana w doktrynach społeczno – politycznych jest pozostawiona właścicielowi w pewnym zakresie indywidualna wolność przekształcania przestrzeni nieruchomości w sposób solidarny z innymi członkami społeczeństwa i dostosowany do interesu publicznego.

V.4.3. WYKŁADNIA SYSTEMOWA OPARTA NA RELATYWIZACJACH WZGLĘDEM WARTOŚCI NADRZĘDNYCH

Wykładnia systemowa powinna potwierdzić to znaczenie językowe wolności zagospodarowania terenu, przy którym wartość spełnia relatywizację względem własności⁸⁹⁵ oraz innych

⁸⁹² Zob. H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 154. A. Kowalewski, M. J. Nowak, *dz. cyt.*, s. 62 – 63. P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III, Warszawa 2018, s. 43 - 44. E. Kipta, *dz. cyt.*, s. 47.

⁸⁹³ W ten sposób H. Izdebski nawiązał do doktryn społeczno – politycznych opartych na negatywnej definicji wolności, w której chodzi o regulację prawa własności poprzez określenie, gdzie ona się kończy (zob. H. Izdebski, *dz. cyt.*, 105 – 106).

⁸⁹⁴ M. Smolak [w:] M. Smolak, W. Sadurski, T. Chirkowska – Smolak, *Rozum publiczny – uzasadnienie sądowe – umysł sędziego*, Poznań 2010, s. 217.

⁸⁹⁵ W. Jakimowicz uznał prawo zabudowy za emanację prawa do korzystania z nieruchomości, czyli jednego z uprawnień właścicielskich (W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 63). A. Plucińska – Filipowicz stwierdziła, że „prawo do zabudowy określone w art. 6 ust. 1 jest elementem charakteryzującym prawo własności nieruchomości na gruncie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego” (A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 170). TK orzekł, że „W aspekcie cywilnoprawnym prawo zabudowy jest pochodną, emanacją lub składową prawa własności nieruchomości (...) można więc przyjąć, że pośrednio zakotwiczone jest w art. 64 Konstytucji (...)” (Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, Legalis).

wartości nadrzędnych, takich jak ład przestrzenny i wartości o statusie ogólnosystemowym: wolności działalności gospodarczej i społecznej gospodarki rynkowej.

4.3.1. RELATYWIZACJA WZGLĘDEM WŁASNOŚCI

Weryfikacja spełnienia relatywizacji względem własności wymaga przypomnienia jej znaczenia. W pkt IV.2.3.1 powyżej ustaliłem, że własność w dotychczasowej wykładni doktrynalnej oznacza ograniczoną przepisami prawa pełnię władzy nad rzeczą. Źródłem ograniczeń tej władzy są przepisy prawne, w tym klauzule generalne społeczno – gospodarczego przeznaczenia i zasad współżycia społecznego wyrażone w art. 140 KC. Z uwagi na to, że własność w tym ujęciu stanowi prawo podmiotowe, w jej pojmowaniu jako wartości istotne znaczenie ma dominacja wolności dwustronnej prawnie chronionej. Tym samym na władanie rzeczą przez właściciela składa się ograniczona wolność prawnie chroniona do posiadania rzeczy, korzystania z niej i rozporządzania nią⁸⁹⁶. Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP własność ma majątkowy charakter, który pojmowano pierwotnie z perspektywy ekonomicznej⁸⁹⁷. Własność w sensie prawnym utrzymała ten charakter, ponieważ za cel wolności władania rzeczą uznaje się m.in. organizację i zabezpieczenie realizacji interesu ekonomicznego uprawnionego.

Wolność zagospodarowania terenu spełnia relatywizację przynależności względem przedstawionej powyżej wartości własności. Skoro własność oznacza najszerszą (ograniczoną prawnie) wolność władania rzeczą, to mieści się w niej węższe zakresowo władanie polegające na korzystaniu z nieruchomości poprzez jej zagospodarowanie. Jednocześnie prawo zagospodarowania przestrzeni, tak jak nadrzędna własność, pozostaje ograniczone przez przepisy prawa.

Oprócz relatywizacji przynależności, uzasadnione jest spełnienie przez wolność zagospodarowania terenu relatywizacji kondycjonalnej względem własności. Aspektem spełnienia tej relatywizacji jest zachowanie istoty własności przeciwstawne wywłaszczeniu planistycznemu. Przywołany rodzaj wywłaszczenia oznacza wprowadzenie przez akt polityki przestrzennej takich ograniczeń korzystania z nieruchomości, że właściciel zostaje *de facto* pozbawiony

⁸⁹⁶ Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 365. Chociaż własność jako prawo podmiotowe składa się też z obowiązków czy uprawnień.

⁸⁹⁷ Z tego punktu widzenia E. Gniewek uznał własność za pierwotną, faktyczną formę władania rzeczami, która poprzez legislację zamieniła się z pierwotnego i faktycznego władztwa w prawo władania rzeczami, odróżnione od pochodnych form prawnych, takich jak użytkowanie czy dzierżawa. (Zob. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), P. Machnikowski (red.), *dz. cyt.*, s. 455. Zob. P. Nazaruk, *Komentarz do art. 44* [w:] J. Ciszewski (red.), P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany, 2022*, Lex, nb. 3.). M.N. Rothbard przedstawił ją jako wywłaszczenie przez człowieka nieużytkowanego czynnika danego przez naturę (Zob. M.N. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku*, tłum. R. Rudowski, Warszawa 2017, s. 152).

możliwości zagospodarowania jej w sposób ekonomicznie uzasadniony⁸⁹⁸. W orzecznictwie i doktrynie prawniczej wskazano, że wywłaszczenie planistyczne należy rozpatrywać jako odjęcie prawa własności, ponieważ czyni nieruchomość dla właściciela bezwartościową i praktycznie uniemożliwia korzystanie z niej oraz jej zbycie⁸⁹⁹. Jeżeli zatem pozbawienie wolności zagospodarowania terenu jest równoznaczne w skutkach z odjęciem własności, to wartość wolności zagospodarowania terenu można uznać za warunek konieczny wartości własności.

Spełnienie opisanych relatywizacji potwierdza, że wolność zagospodarowania terenu podziela cechy definicyjne własności, tj.: dominuje w niej wolność dwustronna prawnie chroniona do działania, które w indywidualnych przypadkach jest mniej lub bardziej ograniczone prawnie oraz ma charakter prawa majątkowego, którego istotą jest realizacja interesu majątkowego uprawnionego podmiotu⁹⁰⁰.

4.3.2. RELATYWIZACJA WZGLĘDEM SWOBODY DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Kolejnymi dwoma wartościami nadrzędnymi, względem których można relatywizować wolność zagospodarowania terenu, są pewność prawa i swoboda działalności gospodarczej. Relatywizacje te prowadzą do dwóch alternatywnych znaczeń odtwarzanej wartości. Wartość w sensie swobody wyboru jedynie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub jego zaniechania spełnia relatywizację instrumentalną względem konstytucyjnej wartości pewności prawa przy uwzględnieniu aspektu przewidywalności sytuacji prawnej. Tymczasem wartość w znaczeniu różnego potencjalnego korzystania z nieruchomości w ramach przeznaczenia w państwowym lub lokalnym porządku przestrzennym spełnia relatywizację względem wartości swobody działalności gospodarczej przy uwzględnieniu aspektu wolności.

⁸⁹⁸ Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, ST 2014, nr 4, s. 51-61. Orzecznictwem przykładem wywłaszczenia planistycznego jest ustalenie norm powierzchniowych uniemożliwiających zabudowę danej działki, gdy dotychczasowy potencjalny sposób wykorzystania działek polegał na ich zabudowie (zob. Wyrok SA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r., I ACa 577/16, Legalis). Niektórzy autorzy włączają do wywłaszczenia planistycznego przypadek przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne (zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 341). Zgodnie z przedstawioną definicją, wywłaszczenia planistycznego nie wywołuje odmowa wydania decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ potwierdza ona tylko brak możliwości zagospodarowania zgodnie z wnioskiem wynikający z powszechnie obowiązujących norm prawa materialnego (Zob. Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2018 r., II OSK 1469/17, Legalis: „nie można wywodzić przesądzenia budowlanego statusu nieruchomości nią objętej. (...) Przeznaczenie danego obszaru, jako terenu zielonego, nie może być utożsamiane z tzw. wywłaszczeniem planistycznym. Przedmiotowy teren może być bowiem wykorzystywany w dotychczasowy sposób i jest nadal użyteczny do tego samego celu”).

⁸⁹⁹ Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie... dz. cyt.*, s. 54. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności przy przeznaczeniu nieruchomości pod drogę publiczną (zob. wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r., II OSK 840/12, Legalis).

⁹⁰⁰ Zob. W. Jakimowicz, *Wolność... dz. cyt.*, s. 23 – 32 [za:] J. Ciapała, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy* [w:] J. Ciapała, K. Flaga – Gieruszyńska, *dz. cyt.*, s. 30.

Spełnienie pierwszej relatywizacji jest uzasadnione intelektualnie na podstawie wiedzy o znaczeniu wartości pewności prawa. Pewność prawa jest wyprowadzana z art. 2 Konstytucji RP i oznacza bezpieczeństwo prawne, w tym „pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”⁹⁰¹. Dotychczasowe faktyczne zagospodarowanie stanowi konkretne empirycznie i obiektywnie weryfikowalne zjawisko, które daje pewniejszą wiedzę o zakresie wolności zagospodarowania terenu niż potencjalne zagospodarowania wynikające z przeznaczenia w przepisach prawnych.

Spełnienie drugiej relatywizacji można uzasadnić intelektualnie na podstawie wiedzy o wartościach wolności działalności gospodarczej i wolności. Jak wskazał L. Galicki, znaczeniem wolności gospodarczej jest „swoboda podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, choć przy poszanowaniu interesu publicznego”⁹⁰². Wolność zagospodarowania terenu spełnia relatywizację podobieństwa względem tak rozumianej wartości, ponieważ ma zbieżną charakterystykę prowadzącą się do swobody różnego zagospodarowania nieruchomości w celu realizacji efektywnej eksploatacji i alokacji zasobów gospodarczych.

4.3.3. RELATYWIZACJA WZGLĘDEM ŁADU PRZESTRZENNEGO

Obok powyższych relatywizacji należy rozważyć sugerowaną w nauce prawa zagospodarowania przestrzeni relatywizację wolności zagospodarowania terenu względem nadrzędnej wartości ładu przestrzennego⁹⁰³. Możliwe jest uzasadnienie intelektualne spełnienia relatywizacji instrumentalnej między tymi wartościami ze względu na aspekt solidarności społecznej. Realizacja interesu w ramach wolności zagospodarowania nieruchomości służy realizacji następujących cech ładu przestrzennego, które przyczyniają się do korzyści społecznych, jeżeli właściciel korzysta ze swojej wolności w taki sposób, że:

- rozwija zabudowę po wyczerpaniu terenów przygotowanych do zasiedlenia, aby minimalizować koszty publiczne przygotowania nowych terenów,
- wspiera komunikację pieszą, rowerową lub poprzez transport publiczny, aby dbać o zdrowie obywateli poprzez ruch fizyczny i czyste powietrze,

⁹⁰¹ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, Legalis. Zob. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 2 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, nb. 4. M. Kordela, *Pewność... dz. cyt.*, s. 154.

⁹⁰² L. Galicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20 [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, M. Wiącek, L. Galicki, M. Zubik, dz. cyt.*, nb. 7.

⁹⁰³ Zob. M. Woźniak, *Próba odkodowania interesu publicznego w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych [w:] T. Bąkowski (red.), Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022, s. 127.

- czyni przestrzeń dostępną dla wszystkich użytkowników, w tym niepełnosprawnych, starszych i dzieci, aby dbać o zdrowie fizyczne i psychiczne obywateli poprzez większą dostępność usług prozdrowotnych i minimalizację poczucia izolacji społecznej;
- zapewnia dostępność terenów zieleni o powierzchni wprost proporcjonalnej do intensywności i zaludnienia zabudowy z zachowaniem rezerw terenowych na zieleni izolacyjną i korytarzy zieleni, aby dbać o zdrowie fizyczne i psychiczne obywateli poprzez czyste powietrze i możliwość rekreacji w kontakcie ze środowiskiem.

4.3.4. RELATYWIZACJA WZGLĘDEM SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Wolność zagospodarowania terenu w znaczeniu różnego potencjalnego korzystania z nieruchomości spełnia relatywizację względem społecznej gospodarki rynkowej przy uwzględnieniu aspektu liberalizmu gospodarczego. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP własność, w tym wolność działalności gospodarczej, służy społecznej gospodarce rynkowej, która zakłada liberalny ustroj gospodarczy⁹⁰⁴ i przeciwstawia się gospodarce centralnie planowanej⁹⁰⁵. Tymczasem ustrojowi wolnorynkowemu służy wolność, w której własność prywatna „nie tylko umożliwia ludziom efektywną eksploatację zasobów przyrody i innych dóbr, ale przede wszystkim stwarza zachętę do podejmowania takich działań”⁹⁰⁶. Eksploatacja nieruchomości służy gospodarce wolnorynkowej i stanowi zachętę do podejmowania różnych działań inwestycyjnych, gdy opiera się na wolnym i korzystnym dla uprawnionego wyborze zagospodarowania nieruchomości. Wybór ten nie może być w pełni uzależniony od wyboru administracji publicznej⁹⁰⁷.

Społeczna gospodarka rynkowa opiera się jednak na dwóch filarach: liberalnym i społecznym. Filar społeczny można oprzeć na ciągu relatywizacji wolności zagospodarowania terenu względem ładu przestrzennego, a następnie porządku publicznego i społecznej gospodarki rynkowej. Sensem własności jest wówczas korzystanie z nieruchomości w sposób solidarny z innymi członkami społeczeństwa, przez co rozumie się sposób służący ładowi publicznemu oraz korzyściom społecznym, czyli dobru wspólnemu⁹⁰⁸. Takie korzystanie powinno polegać nie tyle

⁹⁰⁴ Zob. Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, Legalis. P. Tuleja, *Komentarz do art. 20* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *dz. cyt.*, nb. 1.

⁹⁰⁵ Zob. G. Kryszewski i M. Prokop, *dz. cyt.*, s. 277. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20* [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *dz. cyt.*, nb. 5.

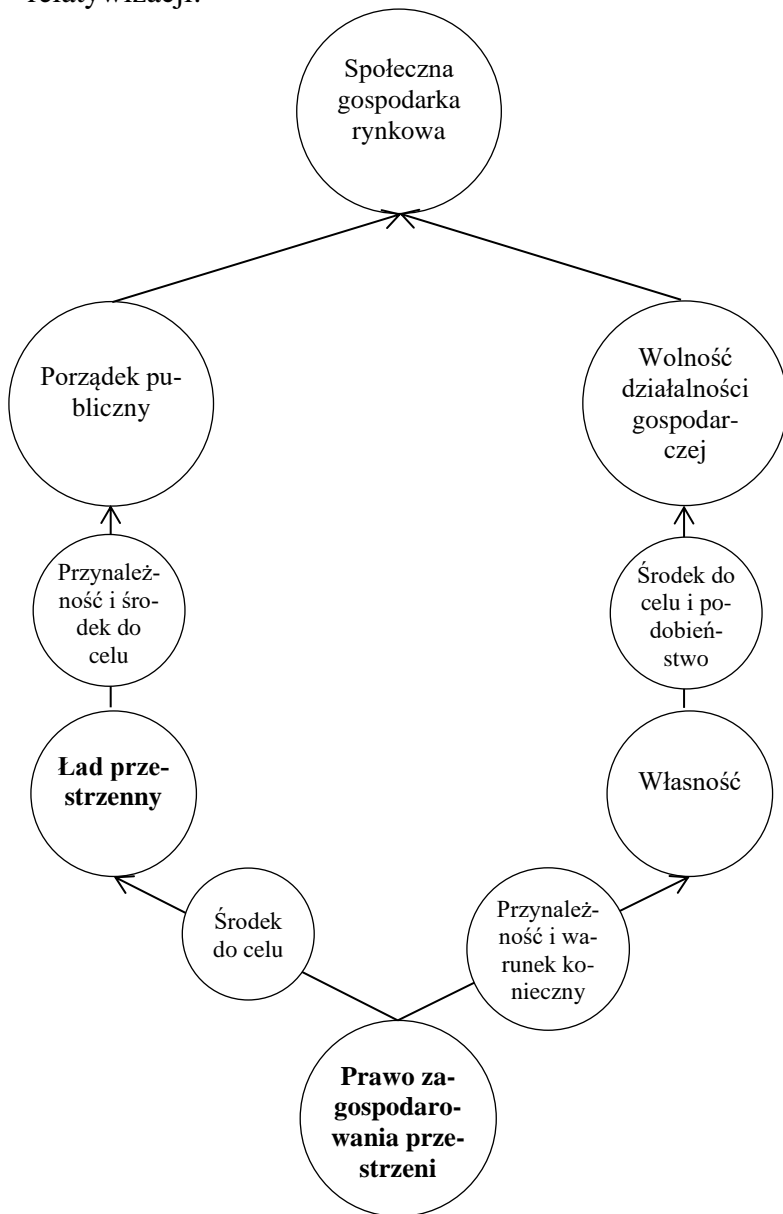
⁹⁰⁶ R. T. Stroiński, *Wprowadzenie do analizy ekonomicznej prawa* [w:] M. Bednarski (red.), J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2003, s. 488 – 489.

⁹⁰⁷ Tamże, s. 492 – 496. Zob. [w:] R. Milewski R. Milewski (red.), E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2006, s. 34.

⁹⁰⁸ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 20* [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, nb. 10. P. Tuleja, *Komentarz do art. 20* [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *dz. cyt.*, nb. 4.

na ograniczaniu wolności właściciela przez prawodawcę, co przede wszystkim na poświęcaniu swoich własnych interesów przez właścicieli na rzecz społecznej funkcji pełnionej przez własność i na rzecz zachowania wolności swojej i innych⁹⁰⁹.

Wobec powyższego wartość wolności zagospodarowania terenu wpisuje się w następujący ciąg relatywizacji:



Rycina nr 3. Ciąg relatywizacji wartości wolności zagospodarowania terenu – opracowanie własne.

⁹⁰⁹ M. Biliński, A. Żurawik [w:] R. Hauser (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018, s. 471.

V.4.4. ZASADA OPISOWA PRAWA ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Przedstawienie opisowej zasady prawa zagospodarowania terenu wymaga skoncentrowania się na wolnościowym aspekcie wzorca regulacji. Aspekt ten potwierdza tzw. państwowy porządek przestrzenny, czyli sposób, w jaki obowiązują ograniczenia prawa zagospodarowania terenu na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Ograniczenia wykonane w planie miejscowym stanowią ład lokalny, który stanowi alternatywę dla ładu państwowego na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p.⁹¹⁰. Ład państwowy wyznacza pierwotne ustawowe ograniczenie wolności zagospodarowania terenu (poprzez art. 56 i 61 u.p.z.p., przepisy ustaw szczegółowych⁹¹¹, a także przepisy wykonawcze) i obejmuje wszelkie możliwości zagospodarowania terenu w tych granicach. Stanowi podstawę konkretnych ograniczeń w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a częściowo również dla lokalnego porządku przestrzennego.

Sposób, w jaki prawodawca sformułował państwowy porządek prawny w przepisach prawnych, potwierdza, że prawo zagospodarowania terenu można kwalifikować jako wolność. W teorii prawa wskazuje się różne sposoby kreowania sytuacji wolności: indyferencję polegającą na braku zakazu i brak nakazu czynienia czegoś, uchylene uprzednio obowiązującego zakazu przez przepis zezwalający na dane zachowanie, doprecyzowanie granic niejasno sformułowanego zakresu zastosowania czy zakresu normowania normy zakazującej⁹¹². Nie wdając się w szczegółowe rozważania na ten temat, dwa ostatnie sposoby są bliskie kreowaniu wolności zagospodarowania terenu. Wolność ta nie powstaje, lecz aktualizuje się po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, uchylającej ogólny prewencyjny zakaz zabudowy⁹¹³, lub po wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, doprecyzowującej zakres zastosowania tego zakazu (poprzez przesądzenie, czy dana inwestycja ma charakter celu publicznego i w jaki sposób może być zrealizowana)⁹¹⁴. Tym samym przepisy u.p.z.p. potwierdzają ukształtowanie

⁹¹⁰ Jak wskazał H. Izdebski, nieuchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza rezygnację gminy z kreowania lokalnego ładu przestrzennego, a „gminie pozostanie jedynie wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której celem będzie przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z tzw. państwowym porządkiem przestrzennym” (H. Izdebski, *dz. cyt.*, s. 134 [za:] Z. Niewiadomski, *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowo administracyjnego* [w:] Z. Czarnik (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów, 2011, s. 578 - 579). Zob. P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, PPP 2012, nr 10, s. 9 – 19.

⁹¹¹ Zob. Z. Niewiadomski, *Decyzja... dz. cyt.*, s. 28.

⁹¹² Zob. Z. Ziemiński, *Problemy... dz. cyt.*, s. 354. W. Lang [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *dz. cyt.*, s. 360.

⁹¹³ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *dz. cyt.*, s. 217. D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 41 – 43.

⁹¹⁴ Zob. M. Szewczyk, *Jawne... dz. cyt.*, s. 65.

sytuacji prawnej właściciela według wzorca wolności i pozwalają wnioskować o zasadzie prawa w sensie dyrektywalnym.

V.4.5. ZASADA OPISOWA PRAWA ZAGOSPODAROWANIA TERENU PO NOWELIZACJI U.P.Z.P.

Nowelizacja u.p.z.p. potwierdza, że wzorzec regulacji oparty na indywidualnej wolności zagospodarowania terenu uległ osłabieniu na rzecz wolności odznaczającej się solidarnością społeczną. O mniejszej aprobacie prawodawcy dla indywidualnej wolności zagospodarowania terenu świadczy art. 64c Nowelizacji u.p.z.p., zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy wygasa po upływie 5 lat od dnia, w którym stała się prawomocna. W ten sposób aprobatę znajduje wolność zagospodarowania terenu ograniczona do pięcioletniego okresu. Po upływie tego terminu nie jest pewne, czy właściciel uzyska nową decyzję, więc zakres jego wolności jest bardziej ograniczony i mniej ustabilizowany (przy założeniu, że dla nieruchomości nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Prawodawca uzasadnił wprowadzoną zmianę racjonalniejszym wykorzystaniem przestrzeni w oparciu o aktualne na dzień wydawania decyzji uwarunkowania oraz przeciwdziałaniem wydawaniu decyzji w celach spekulacyjnych⁹¹⁵. Intencję prawodawcy należy rozumieć tak, że przedkłada ponowną możliwość ukształtowania przez gminę ładu przestrzennego w aktualnych warunkach nad indywidualne prawo zagospodarowania terenu i czerpanie z niego większych korzyści po zniesieniu prewencyjnego zakazu zabudowy. Tym samym w porównaniu do poprzedniego stanu prawnego Nowelizacja u.p.z.p. bazuje na wzorcu, który osłabia indywidualną wolność zagospodarowania terenu na rzecz silniejszego związku z ładem przestrzennym jako wartością nadrzędną.

V.4.6. WNIOSKI O UZUPEŁNIENIU WYKŁADNI ZASADY WOLNOŚCI ZAGOSPODAROWANIA TERENU

W przeciwieństwie do wykładni poprzednich zasad materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni, odtworzenie zasady wolności zagospodarowania terenu wymagało odejścia od zastanych rezultatów wykładni językowej. Po pierwsze, niezbędna była rezygnacja z utożsamiania wartości ze złożoną sytuacją prawa podmiotowego zagospodarowania terenu i przejście do ustalania sensu wartości jako istotnych cech sytuacji prawnej. Po drugie, kluczowe było oparcie się na wiedzy merytorycznej z zakresu nauk prawnych, opisującej istotę prawa

⁹¹⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097, s. 41.

zagospodarowania terenu. Niemniej reguły wykładni językowej pozwoliły zidentyfikować wstępną nazwę wartości (zmienioną częściowo na „wolność zagospodarowania terenu”) i uznać wartość za element wartości własności (którą można tym samym potraktować jako wartość zbiorczą). Wskazały również na utylitarny charakter wolności zagospodarowania terenu, który obniża jej rangę względem wartości niewspółmiernych, ładu przestrzennego, porządku publicznego czy społecznej gospodarki rynkowej.

Reguły egzegezy wartości zasadniczych oparte na wiedzy merytorycznej i ocenach doktryn społeczno – politycznych umożliwiły dookreślenie wartości jako indywidualną sferę nienakazanego ani niezakazanego postępowania chronionego przed ingerencją innych do korzystania z nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską. Korzystanie z nieruchomości w ramach tak rozumianej wolności charakteryzuje się dwoma celami. Z jednej strony realizuje interes majątkowy uprawnionego (polegający na dokonywaniu nakładów na nieruchomość, korzystaniu z niej oraz pobierania z niej pożytków naturalnych i prawnych) w myśl ideologii prywatnoprawnej własności i praw podstawowych. Z drugiej strony realizuje interes społeczny według ideologii społecznej funkcji własności, czyli przeznaczenia nieruchomości do spełniania także potrzeb ogółu.

Wykładnia systemowa pozwoliła dookreślić sens wartości prawa zagospodarowania terenu ze względu na zgodność z licznymi wartościami nadrzędnymi. Wybór znaczenia wartości był uzależniony od spełnienia relatywizacji względem wartości nadrzędnych w dwóch równoległych ciągach. W jednym ciągu znaczenie wartości prawa zagospodarowania terenu uzgadnia się z wartością ładu przestrzennego i porządku publicznego, a w drugim – względem wartości własności i wolności działalności gospodarczej. Ostatecznie oba ciągi prowadzą do uzgodnienia znaczenia wartości z wartością społecznej gospodarki rynkowej. Tą drogą wykładnia systemowa potwierdziła znaczenie wolności zagospodarowania terenu jako pewną nienakazaną ani niezakazaną sferę decydowania o aktualnym faktycznym zagospodarowaniu, jak również przyszłym potencjalnym zagospodarowaniu w realizuje interesie majątkowym uprawnionego i w granicach społecznej funkcji własności.

Tym samym nie będzie aprobowana ze względu na omawianą wartość norma, która nie pozostawia jakiegokolwiek wolności właścicielowi w zagospodarowaniu terenu aktualnie i w przyszłości, np. w zakresie jej funkcji czy parametrów zabudowy. Dla znaczenia wartości prawa zagospodarowania terenu nie jest jednak istotne, jakie są konkretne ograniczenia sytuacji prawnej właściciela w danym przypadku, wynikające z norm zwykłych. Chodzi o to, aby w ramach

tych ograniczeń był pozostawiony pewien zakres wolności do realizacji interesu majątkowego właściciela w dotychczasowym wykorzystaniu nieruchomości i potencjalnym wykorzystaniu jej przeznaczenia w przyszłości. Jednocześnie prawo zagospodarowania terenu oznacza korzystanie z wolności według jej społecznej funkcji, w sposób solidarny z innymi członkami społeczeństwa dla dobra ogółu, którego członkiem jest sam właściciel. Tym samym indywidualna i społeczna determinanta wartości dopełniają się.

O komplementarnej charakterystyce wartości prawa zagospodarowania terenu świadczy uzasadnienie intelektualne spełnienia relatywizacji względem wartości ładu przestrzennego. Z jednej strony realizacja przez właściciela wolności zagospodarowania terenu w sposób, który spełnia standardy ładu przestrzennego (np. wykorzystuje środki transportu pieszego, rowerowego lub publicznego, uwzględnia rezerwę terenu przygotowanego do zasiedlenia i granice jednostki strukturalnej oraz zapewnia dostęp do zieleni) pozwala mu na bardziej efektywną w dłuższej perspektywie alokację zasobów gospodarczych. Jednocześnie służy ogółowi społeczeństwa, w tym samemu właścicielowi, poprzez poprawę kondycji fizycznej i zdrowia psychicznego wszystkich użytkowników przestrzeni oraz jakości środowiska. Z drugiej strony respektowanie przez właściciela standardu wielofunkcyjnego strefowania zapewnia mu większą wolność wyboru funkcji zagospodarowania terenu i realizuje jego interes majątkowy, ponieważ pozwala na dywersyfikację inwestycji i zwiększenie jej atrakcyjności na rynku.

Uzyskane wyniki wykładni znajdują odzwierciedlenie w opisowej zasadzie prawa zagospodarowania terenu. Aktualny wzorzec unormowania sytuacji prawnej właściciela odpowiada sposobom kreowania wolności poprzez normy prawne. Niemniej Nowelizacja u.p.z.p. osłabiła wolnościowy aspekt tego wzorca poprzez czasowe ograniczenie wolności zagospodarowania terenu. Można zatem przyjąć, że umocniła więzi treściowe między zasadą prawa zagospodarowania terenu a zasadą ładu przestrzennego poprzez większe niż w poprzednim stanie prawnym uzależnienie treści drugiej z nich od pierwszej. W rezultacie przedstawionych ustaleń jako bardziej adekwatną dla omawianej normy zasadniczej można rozważać nazwę: „zasada solidarnej społecznie wolności zagospodarowania terenu”.

V.5. WNIOSKI

Odtworzenie wartości wyrażonych w zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni poddanych wykładni uzupełniającej wymaga wyjścia poza reguły językowe i słownikowy sens przepisów prawnych ku wiedzy merytorycznej o zjawiskach szczególnie aprobowanych przez doktryny społeczno - polityczne. Same reguły wykładni językowej zasad prawa stanowią wstępny

i nieprzesadzający etap egzegezy, który pozwala odszukać nazwę wartości prawnej i zarysować jej wyjściowe i podstawowe elementy znaczeniowe.

Kluczowe dla odtworzenia wartości prawnej jest to, czy w przepisie prawnym występuje nazwa, której znaczenie określone przez wiedzę merytoryczną o danym zjawisku jest szczególnie aprobowane w doktrynach społeczno – politycznych. Wiedza merytoryczna i oceny doktryn społeczno – politycznych mają dwie role w wykładni zasad prawa. Po pierwsze, służą dookreśleniu i zawężeniu pasa nieostrości pojęć, którymi oznaczone są wartości prawne, w taki sposób, aby stały się w przybliżeniu jednoznaczne na potrzeby dogmatyki prawniczej i operatywne w praktyce prawniczej. Po drugie, obiektywizują znaczenia wartości prawnych, aby nie były dowolnie i subiektywnie przypisywane wartościowym zjawiskom, lecz na podstawie wiedzy merytorycznej z zakresu dziedziny właściwej dla tego zjawiska oraz ocen doktryn społeczno - politycznych. Ze względu na te role, należy postulować, aby ośrodki kształtowania ocen doktryn społeczno – politycznych wyraźnie formułowały oceny wraz z ich uzasadnieniem intelektualnym i ocennym, w szczególności ze wskazaniem wysokiej pozycji wartości w hierarchii, ich istotności i niewspółmierności.

Wykładnia przeprowadzona w oparciu o reguły egzegezy wartości zasadniczych dookreśliła i wyostrzyła znaczenie wartości ładu przestrzennego. Wiedza merytoryczna z zakresu urbanistyki i oceny społeczno – polityczne pozwoliły doprecyzować poszczególne aspekty ładu przestrzennego i ich połączenia. Ład przestrzenny należy rozumieć jako statyczne modele zagospodarowania i ich dynamiczne odpowiedniki rozwojowe, spełniające standardy wielofunkcyjnych, zwartych, mono lub policentrycznych jednostek strukturalnych, wyczerpujących tereny przygotowane do zasiedlenia, skomunikowanych pieszo, rowerowo i transportem publicznym, dostępnych dla użytkowników, w szczególności niepełnosprawnych, starszych i dzieci, o powierzchni zieleni wprost proporcjonalnej do intensywności i zaludnienia zabudowy z zachowaniem rezerw na zieleni izolacyjną i korytarze zieleni, a także o powierzchni dostępnej dla usług kulturalnych, wykorzystującej lokalną specyfikę i historię dla tworzenia tożsamości kulturowej, plastycznie zakomponowanej poprzez nawiązywanie do dominujących stylów urbanistyczno - architektonicznych.

Podobnie językowa wykładnia wartości dobrego sąsiedztwa pozwala uzyskać jedynie wstępny i wysoce ogólny rezultat, dający się rozwinąć w kolejnych fazach wykładni przy użyciu reguł egzegezy wartości zasadniczych. Punktem wyjścia jest to, że pojęcie „dobre sąsiedztwo” oznacza niesprecyzowane najbliższe otoczenie oraz pewną szczególną kontynuację kształtowania

jego zabudowy i zagospodarowania. Wiedza merytoryczna i oceny doktryn społeczno – politycznych pozwoliły dookreślić tak rozumianą wartość jako kształtowanie ładu przestrzennego poprzez kontynuację modelu zagospodarowania sąsiedniego terenu w zakresie funkcji oraz parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy według standardów ładu przestrzennego. Odtworzone znaczenie wartości można uznać za rozwinięcie dotychczasowej formuły, która ograniczała się do kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy oraz jej cech architektonicznych i urbanistycznych, aby stanowiły nawiązanie do zabudowy znajdującej się w sąsiedztwie.

Językowa wykładnia zasady wolności zagospodarowania terenu rozwija dotychczasową wykładnię doktrynalną wskutek przejścia z poziomu złożonej sytuacji prawnej na poziom jej istotnych wartościowych cech. W świetle wiedzy merytorycznej z zakresu nauk prawnych możliwe okazało się ustalenie istoty wartości, którą jest wolność zagospodarowania terenu, czyli pewna sfera nienakazanych i niezakazanych czynności związanych z przekształcaniem przestrzeni nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską (szersza bądź węższa w zależności od przypadku). Tę charakterystykę wartości dopełniają dwie cechy: realizacja interesu majątkowego uprawnionego i funkcja społeczna.

Przeprowadzona wykładnia uzupełniająca pozwala uporządkować odtworzone wartości według typów wskazanych w założeniach teoretycznych niniejszej pracy oraz powiązać je systemowo. Wartości ładu przestrzennego, dobrego sąsiedztwa i wolności zagospodarowania terenu należy zaliczyć do zrelatywizowanych w taki sposób, że wartość ładu przestrzennego jest nadrzędna względem dwóch pozostałych. Ta relacja ma kluczowe znaczenie dla postrzegania wartości dobrego sąsiedztwa i wolności zagospodarowania terenu nie jako szczególnych czy przeciwstawnych wobec ładu przestrzennego, lecz z nim zgodnych. Niemniej wszystkie trzy wartości nie podlegają ocenianiu względem jednego kryterium, więc mają złożony charakter, w tym wartość dobrego sąsiedztwa, która podlega ocenie nie tylko względem wartości ładu przestrzennego, lecz również zrównoważonego rozwoju. Wszystkie trzy wartości wydają się też wieloaspektowe, chociaż potwierdzenie tej kwestii wymagałoby głębszych analiz, np. dotyczących ujednolicenia używanych w doktrynie prawniczej aspektów oceny omawianych zjawisk. Wartość ładu przestrzennego ma zbiorczy charakter i dzieli się co najmniej na wartość składową wymagań urbanistyki oraz wartość wymagań i walorów architektury. Wartości dobrego sąsiedztwa i wolności zagospodarowania terenu są pojedyncze, ich charakterystyki stanowią zwartą i jednolitą, chociaż rozbudowaną całość.

ROZDZIAŁ VI. REALIZACJA WYBRANYCH ZASAD PRAWA ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

VI.1. UWAGI OGÓLNE

Celem tego rozdziału jest sprawdzenie, czy uzupełnienie wykładni wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni zredukowało ich nieostrość i przełożyło się na większą przewidywalność ich realizacji. Dokonana w oparciu o założenia teoretyczne niniejszej pracy wykładnia uzupełniająca rozwinęła wyniki dotychczasowej wykładni doktrynalnej poprzez dookreślenie konstytutywnych cech wartości wyrażonych w zasadach prawa. Ulepszenia te powinny skutkować wyostreniem znaczenia wartości, które powinno pozwolić na bardziej jednolitą i intersubiektywnie komunikowalną realizację zasad prawa. Przez realizację zasad prawa mam na myśli wykonywanie nakazanego w nich postępowania, czyli czynności intelektualnej używania wartości jako kryterium oceniania innych norm, które leżą w ich zakresie zastosowania. Wynikiem realizacji powinien być wybór treści ocenianej normy, która spełnia relatywizację względem wartości, czyli jest zgodna z wartością i tym samym zasługuje na aprobatę. W dalszej części ograniczę się do weryfikacji realizacji trzech zasad: ładu przestrzennego, dobrego sąsiedztwa i wolności zagospodarowania terenu, dla których podjąłem się wykładni uzupełniającej w rozdziale V.

Zastrzegam, że nie będę zajmować się w tym rozdziale kwestią współrealizacji zasad prawa zagospodarowania przestrzeni w konkretnych przypadkach, ich ważenia i rozstrzygnięcia między nimi kolizji. Jak wskazałem we wstępie, jest to zagadnienie wykraczające poza wykładnię norm zasadniczych ku ich realizacji w praktyce stosowania prawa i nie jest przedmiotem niniejszej pracy. Zagadnienie realizacji zasad prawa jest poruszone uzupełniająco w celu weryfikacji prawidłowości wykładni, która powinna prowadzić do rezultatu dającego się w jednoznaczny sposób zrealizować. Przez taki rezultat rozumiem normę zasadniczą wyrażającą wartość o wystarczająco dookreślonym i ostrym znaczeniu, aby relatywizować względem niej inną normę. Nie będę jednak ustalać, w jakim stopniu norma o określonym znaczeniu spełnia relatywizację względem wartości, co może być potrzebne w procesie ważenia. Będę sprawdzać, czy i jak odtworzone wartości pozwalają w intersubiektywnie weryfikowalny i komunikowalny sposób stwierdzić spełnienie relatywizacji i uzasadnienie aksjologiczne normy o określonej treści. W tym świetle, przeprowadzę przykładowe próby wykładni norm zwykłych, które wywołują niedające się do tej pory usunąć wątpliwości lub kontrowersje interpretacyjne, aby usunąć je przy użyciu zasad prawa zagospodarowania przestrzeni.

VI.2. PRZYKŁADY REALIZACJI ZASADY ŁADU PRZESTRZENNEGO

VI.2.1. WYKŁADNIA ART. 15 UST. 2 PKT 6 U.P.Z.P. W ZAKRESIE OKREŚLENIA MINIMALNEJ ILOŚCI MIEJSC PARKINGOWYCH

2.1.1. DOTYCHCZASOWE NIEJASNOŚCI INTERPRETACYJNE

Niedające się do tej pory usunąć niejasności wywołuje wykładnia normy wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., zgodnie z którą organom samorządu gminy nakazane jest określać w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Przytoczone wyrażenie normokształtne należy uzupełnić o znaczenie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, którą zgodnie z art. 8 Prawa o ruchu drogowym mogą legitymować się osoby niepełnosprawne oraz osoby przewożące pojazdem osoby niepełnosprawne, jeżeli niepełnosprawność została stwierdzona odpowiednim orzeczeniem. Określanie minimalnej ilości miejsc parkingowych reguluje też w §4 pkt 7 lit a r.z.m.p.z.p., zgodnie z którym część tekstowa planu miejscowego wymaga ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Niejasności narosłe na gruncie interpretacji wymienionych przepisów sprowadzają się do kilku różnych treści normy.

Pierwsza niejasność dotyczy tego, czy nakaz określania minimalnej ilości miejsc parkingowych znajduje zastosowanie do stanowienia każdego planu miejscowego, czy jest możliwe, aby plan miejscowy nie określał tego parametru. Generalnie dominuje pogląd, że obligatoryjność elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. jest warunkowana tym, czy wymagają ich okoliczności faktyczne związane z istniejącym lub planowanym przeznaczeniem i sposobem zagospodarowania⁹¹⁶. W ślad za tym poglądem WSA w Białymstoku przyjął, że jedynie z powodu szczególnych okoliczności faktycznych nie określa się w planie miejscowym ilości i sposobu realizacji miejsc do parkowania zarówno dla przeznaczenia podstawowego, jak i uzupełniającego danego terenu⁹¹⁷. W rozpatrywanym przypadku orzekł, że naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. jest brak określenia miejsc parkingowych dla przeznaczenia usługowego uzupełniającego przeznaczenie mieszkaniowe. Podobnie WSA we Wrocławiu uznał za takie naruszenie

⁹¹⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, Legalis. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1144/17, Legalis.

⁹¹⁷ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., II SA/Bk 812/19, Legalis.

brak określenia miejsc parkingowych dla przeznaczenia mieszkaniowego uzupełniającego przeznaczenie usługowe⁹¹⁸.

W podobnych sprawach przeważnie nie rozważano argumentów za i przeciw określaniu miejsc parkingowych. Zazwyczaj poprzestawano na założeniu, że plan miejscowy przewiduje zagospodarowanie, dla którego minimalna liczba miejsc do parkowania powinna być określona, powołując się np. na perspektywę inwestycyjną, charakter zabudowy śródmiejskiej czy funkcji gastronomicznej. NSA zasugerował jedynie, że za odstępieniem od określania miejsc parkingowych mogłyby przemawiać szczególnie usprawiedliwione względy, takie jak zabytkowy charakter zabudowy (przy czym nie uznał tego argumentu w odpowiedzi na rozpatrywaną skargę)⁹¹⁹. Tym samym, trudno oprzeć się wrażeniu, że tak jak w wyroku WSA w Bydgoszczy, obligatoryjność określenia miejsc parkingowych jest rozstrzygana *prima facie*. Przywołany sąd bez podawania motywów uznał brak takiego obowiązku w przypadku przeznaczenia mieszkaniowego jednorodzinne⁹²⁰. Analogiczne rozstrzygnięcie nieznacznie uzasadnił WSA w Olsztynie, twierdząc, że miejsca parkingowe są w ramach takiego przeznaczenia zapewnione przez właścicieli nieruchomości na swoim terenie, względnie na nieruchomościach gminnych⁹²¹.

Drugą kontrowersję rodzi to, czy plan miejscowy musi każdorazowo wskazywać liczbę miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. W tej kwestii zarysowały się dwie równoważne linie orzecznicze. Według pierwszej dla spełnienia nakazu wyrażonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. „prawidłową realizacją obowiązku nałożonego mocą cyt. przepisu będzie już wskazanie, że w ramach dopuszczonej minimalnej liczby miejsc do parkowania przewidziane zostały miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. (...) Nie potrzeba w tym zakresie wskazywać odrębnej wartości liczbowej dla każdego z tych miejsc”⁹²². Druga linia orzecznicza przyjęła, że „nie jest wystarczające samo dopuszczenie w planie możliwości realizacji takich miejsc, lecz konieczne jest określenie w planie również minimalnej liczby tych miejsc”⁹²³. Sądy uzasadniły drugie przedstawione stanowisko wykładnią historyczną i celem zmiany art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., którym jest zabezpieczenie miejsc przeznaczonych do parkowania dla osób niepełnosprawnych. Co

⁹¹⁸ Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Wr 773/19, Legalis.

⁹¹⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2023 r., II OSK 454/22, Legalis.

⁹²⁰ Zob. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 września 2020 r., II SA/Bd 625/20, Legalis.

⁹²¹ Zob. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2018 r., II SA/Ol 321/18, Legalis.

⁹²² Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 75/17, Legalis. Zob. Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 338/17, Legalis. Zob. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 kwietnia 2021 r., II SA/Sz 145/21, Legalis. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 352/22, Legalis.

⁹²³ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 432/16, Legalis. Zob. Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2017 r., II OSK 2828/15, Legalis. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., II SA/Bk 812/19, Legalis.

więcej, odwoływały się również do wykładni systemowej, w której druga treść normy jest zgodna z wartością ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.⁹²⁴.

2.1.2. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ ŁADU PRZESTRZENNEGO

Na tym tle podejmę próbę realizacji zasady ładu przestrzennego w zakresie normy wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W ten sposób użyję wartości jako kryterium oceniania normy i sprawdzę, która z jej możliwych treści spełnia relatywizację względem ładu przestrzennego i w konsekwencji zasługuje na aprobatę i uzasadnienie aksjologiczne. Spełnienie relatywizacji oznacza, że zjawiska wyrażone w treści normy zawierają się w znaczeniu wartości, służą jako środek do wartości – celu, stanowią warunek konieczny lub wystarczający wartości albo mają podobne cechy definicyjne do wartości. Spełnienie relatywizacji uzasadnia się intelektualnie za pomocą związków empirycznych, pojęciowych lub przyczynowo – skutkowych. Na potrzeby analizowanego przypadku można przyjąć, że znaczenie wartości będącej kryterium oceniania sprowadza się do standardów ładu przestrzennego: komunikacji rowerowej, dostępności terenów zieleni, dostępności przestrzeni dla wszystkich użytkowników, w tym niepełnosprawnych.

Nakaz określania minimalnej ilości miejsc parkingowych można relatywizować względem standardu komunikacji rowerowej, jeśli chodzi o miejsca do parkowania rowerów. Jeżeli miejsca do parkowania odnieść do rowerów, to stanowią one element komunikacji rowerowej w sensie jej infrastruktury⁹²⁵. Ze względu na art. 47 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, bez takich miejsc nie można poruszać się rowerem zwłaszcza tam, gdzie infrastruktura publiczna nie zapewnia wystarczającej ilości miejsc na drogach publicznych, np. przy zakładach pracy, biurach czy obiektach wielomieszkaniowych. Tym samym, określanie minimalnej ilości miejsc parkingowych dla rowerów spełnia relatywizację przynależności lub instrumentalną względem standardu ładu przestrzennego komunikacji rowerowej. Aspektami spełnienia tej relatywizacji są m.in. bezpieczeństwo ruchu drogowego, które wymaga zorganizowanego parkowania rowerów w miejscach niestwarzających zagrożenia, oraz ochrona własności rowerów, które mogą być lepiej zabezpieczone i strzeżone w dedykowanych im miejscach.

Nakaz określania minimalnej ilości miejsc do parkowania rowerów może też spełniać relatywizację względem standardu dostępności zieleni, jeżeli traktować takie miejsca jako alternatywę dla miejsc dla samochodów. Bez wątplenia bezpośrednim celem nakazu określania

⁹²⁴ Zob. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2015 r., II SA/Wr 560/15, Legalis.

⁹²⁵ Taką interpretację uznał WSA w Opolu w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r. II SA/Op 171/19, Legalis.

minimalnej ilości miejsc do parkowania jest zapewnienie podstawowej grupie użytkowników przestrzeni możliwości dojazdu i bezpiecznego pozostawienia pojazdu. Można wnioskować reducyjnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., że według ustawodawcy większość sposobów zagospodarowania przestrzeni wymaga zapewnienia minimalnej ilości miejsc do parkowania. Biorąc pod uwagę, że dotychczas miejsca te odnoszono głównie do samochodów, to zmiana proporcji na korzyść miejsc rowerowych pozwoliłaby uwolnić więcej powierzchni dla terenów zielonych przy zachowaniu tej samej ilości dojeżdżających użytkowników⁹²⁶. Tym samym aspektem spełnienia tej relatywizacji jest wielkość powierzchni zieleni.

Nakaz określania minimalnej ilości miejsc do parkowania samochodów spełnia relatywizację względem standardu dostępności przestrzeni dla użytkowników, szczególnie rodziców z małymi dziećmi, seniorów i niepełnosprawnych⁹²⁷. Biorąc pod uwagę aspekt wykluczenia komunikacyjnego, stopień spełnienia standardu dostępności dla wszystkich użytkowników jest zależny od wielkości układu osadniczego i oddalenia od większego miasta. Im mniejszy układ i większa jego odległość od większego miasta, tym większe wykluczenie komunikacyjne z transportu publicznego, wymagające określania większej minimalnej ilości miejsc do parkowania samochodów⁹²⁸. Zależność ta nie występuje w przypadku określania minimalnej ilości miejsc dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, które wymagają określenia w każdym przypadku. Zgodnie z badaniami, nawet w większych i lepiej skomunikowanych układach osadniczych „dla części osób z niepełnosprawnością ruchową czy osób starszych ze wszystkich środków transportu jedynie samochód umożliwia dotarcie we wszystkie miejsca w mieście”⁹²⁹.

W konsekwencji intelektualnie uzasadniona jest taka norma zrelatywizowana względem ładu przestrzennego, która nakazuje określać miejsca do parkowania w minimalnej ilości odpowiadającej:

- ilości samochodów przewidywanych dla rodzin z małymi dziećmi, seniorów i osób zaopatrzonych w kartę parkingową,
- ilości dodatkowych samochodów na terenach wykluczenia komunikacyjnego,

⁹²⁶ Zgodnie z podręcznikiem projektowania architektoniczno – budowlanego miejsce rowerowe zajmuje ok. 1,14 m² w porównaniu z miejscem dla pięcioosobowego samochodu o powierzchni 11,5 m² (E. Neufert, P. Neufert, L. Neff, *Podręcznik projektowania architektoniczno – budowlanego*, Warszawa 2007, s. 432 - 435).

⁹²⁷ Zob. P. Sadura, K. Szczypiński, M. Szemioth, *Transportowe nawyki. Wybory i praktyki w zakresie mobilności Mieszkańców dużego miasta. Badanie eksploracyjne*, Warszawa 2022, s. 15.

⁹²⁸ Zob. W. Bąkowski, *Białe plamy i wykluczenie społeczne – transportowe*, Komunikacja Publiczna 2018, nr 3, s. 12 – 14.

⁹²⁹ P. Sadura, K. Szczypiński, M. Szemioth, *dz. cyt.*, s. 26.

- ilości rowerzystów przewidywanych na obszarach zwartej zabudowy skomunikowanej transportem publicznym.

W pozostałych przypadkach organ może określić ilość maksymalną zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 12 u.p.z.p. W porównaniu do dotychczasowej wykładni okazuje się, że nakaz określania minimalnej ilości miejsc do parkowania aktualizuje się niezależnie od rodzaju przeznaczenia przestrzeni, lecz zależnie od jej zwartości, skomunikowania transportem publicznym, kategorii użytkowników i rodzaju pojazdów. Ze względu na to, że norma o powyższej treści jest intelektualnie uzasadniona względem ładu przestrzennego, to zasługuje na aprobatę, a w konsekwencji na uzasadnienie aksjologiczne.

VI.2.2. WYKŁADNIA §12 UST. 3 WARUNKÓW TECHNICZNYCH BUDYNKÓW

2.2.1. DOTYCHCZASOWE NIEJASNOŚCI INTERPRETACYJNE

Rozbieżności w doktrynie prawniczej i orzecznictwie wywołuje wykładnia §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków. W tej kwestii nie można pominąć problematyki historycznej związanej ze zmianami brzmienia tego przepisu:

- 15 czerwca 2002 r. ustanowiono §12 ust. 6 pkt 2 Warunków Technicznych Budynków, zgodnie z którym: „budynek może być usytuowany ścianą zewnętrzną bez otworów bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, (...), jeżeli: (...) na sąsiedniej działce istnieje już budynek ze ścianą usytuowaną bezpośrednio przy tej granicy, a wznoszony budynek będzie: a) przylegał do istniejącego całą długością swojej ściany, b) miał w pasie o szerokości 3 m, przyległym do granicy działki, wysokość i wymiar równoległy do tej granicy, nie większe niż w budynku istniejącym na sąsiedniej działce”;
- 27 maja 2004 r. zastąpiono powyższy przepis nowym brzmieniem §12 ust. 4 pkt 2 Warunków Technicznych Budynków, zgodnie z którym „Jeżeli na sąsiedniej działce: bezpośrednio przy granicy istnieje budynek ze ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych albo wydano decyzję o pozwoleniu na budowę tak usytuowanego budynku, dopuszcza się sytuowanie ściany budynku bez otworów okiennych lub drzwiowych bezpośrednio przy tej granicy, przylegającej do istniejącej ściany, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”.
- 8 lipca 2009 r. prawodawca zastąpił powyższy przepis nowym brzmieniem §12 ust. 3 pkt 2 Warunków Technicznych Budynków, zgodnie z którym: „W zabudowie jednorodzinnej (...) dopuszcza się: sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną, jeżeli będzie on przylegał całą powierzchnią swojej ściany do ściany

budynku istniejącego na sąsiedniej działce lub do ściany budynku projektowanego, dla którego istnieje ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, pod warunkiem że jego część leżąca w pasie o szerokości 3 m wzdłuż granicy działki będzie miała długość i wysokość nie większe niż ma budynek istniejący lub projektowany na sąsiedniej działce budowlanej”;

- 1 stycznia 2018 r. prawodawca nadał §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków nowe brzmienie, zgodnie z którym: „Dopuszcza się (...) sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jeżeli będzie on przylegał swoją ścianą do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce oraz jego wysokość będzie zgodna z obowiązującym na danym terenie planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”;
- 1 sierpnia 2024 r. wejdzie w życie §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków, zgodnie z którym: „dopuszcza się (...) sytuowanie budynku bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jeżeli będzie on przylegał całą długością swojej ściany do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce oraz jego wysokość będzie zgodna z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”.

Wykładnia powyższych przepisów wywołała liczne rozbieżności:

- co do wykładni §12 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu z 27 maja 2004 r.:
 - z jednej strony NSA orzekł w wyroku z dnia 17 czerwca 2011 r., że sformułowanie „przylegającej do istniejącej ściany” należy rozumieć w ten sposób, że ściany obu budynków przy granicy działki będą stykać się całą powierzchnią, a nie niewielkim fragmentem⁹³⁰; to orzeczenie doprowadziło do dwóch możliwych rezultatów interpretacyjnych, tj. albo nakazane jest, aby wymiary ściany nowego budynku były równe wymiarom ściany budynku istniejącego posiadzonego w granicy nieruchomości albo aby były większe lub równe pewnemu niedookreślonymu minimum powierzchni przylegania;
 - z drugiej strony NSA przyjął w wyroku z dnia 24 czerwca 2010 r., że „skoro brak jest wymogów co do wzajemnego stosunku wielkości ściany powstającej do istniejącej, to dopuszczalne jest sytuowanie w granicy ściany bez otworów okiennych lub drzwiowych, która nie musi przylegać całą swoją powierzchnią

⁹³⁰ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 456/10, Legalis.

do istniejącej ściany”⁹³¹; na tej podstawie NSA zaakceptował, aby ściana istniejącego budynku przylegała do znacznie przekraczającej jej wymiary ściany nowego projektowanego budynku; jednocześnie WSA w Gdańsku uznał na podstawie tej samej wykładni, że dopuszczalne jest, aby ściana istniejącego budynku przylegała do ściany o mniejszej powierzchni nowoprojektowanego budynku⁹³²;

- co do §12 ust. 3 pkt 2 w brzmieniu z 8 lipca 2009 r., sądy administracyjne generalnie przyjmowały, że cała powierzchnia ściany dobudowywanej do sąsiedniej ściany w granicy działki musi się mieścić w wymiarach tej drugiej, czyli może być krótsza lub niższa, ale nie może być dłuższa lub wyższa⁹³³;
- co do wykładni §12 ust. 3 w brzmieniu z 1 stycznia 2018 r.:
 - z jednej strony uznano, że dla spełnienia nakazu wyrażonego w powyższym przepisie wystarczające jest, aby tylko część powierzchni ścian budynków zlokalizowanych w granicy działki łączyła się ze sobą (wobec czego ściana projektowana może wykraczać poza ścianę zastaną)⁹³⁴; z językowego punktu widzenia tę wykładnię uzasadniano usunięciem z przepisu wyrażen „całą powierzchnią” oraz warunku nie większych wymiarów niż zastany budynek w granicy działki;
 - z drugiej strony sądy administracyjne przyjęły, że dyspozycję wyrażoną w powyższym przepisie „należy rozumieć w ten sposób, że ściany obu budynków usytuowanych przy granicy będą stykać się całą powierzchnią”, przy czym wymóg ten dotyczy tylko długości ściany, która powinna tym wymiarem przylegać do ściany na działce sąsiedniej; wykładnię tę oparto na czterech argumentach: pierwszy podnosił, że §12 ust. 3 w brzmieniu z 1 stycznia 2018 r. jest tożsamy z §12 ust. 4 pkt 2 w brzmieniu z 27 maja 2004 r., więc powinien być w ten sam sposób interpretowany; drugi opierał się na ściśle językowym znaczeniu „przylegania” w sensie „dotykania do czegoś bezpośrednio i opinania czegoś ściśle”; trzeci wskazywał, że wysokość, a nie długość, budynku uzależniono od

⁹³¹ Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2010 r. II OSK 960/09, Legalis.

⁹³² Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2012 r., II SA/Gd 229/12, Legalis. Wyrok ten został wprawdzie uchylony wyrokiem NSA z dnia z dnia 27 maja 2014 r. II OSK 3057/12, Legalis, ale na innej podstawie niż niewłaściwa wykładni lub zastosowanie normy wyrażonej w §12 ust. 4 pkt 2 Warunków Technicznych Budynków.

⁹³³ Zob. Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2015 r., II OSK 2938/13 Legalis. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 września 2012 r., II SA/Ke 534/12, Legalis. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Łd 1190/11, Legalis.

⁹³⁴ Zob. M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Komentarz do §12 [w:] M. Bursztynowicz, M. Sługocka, Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 69. M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Warunki techniczne i procedury budowlane. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2019, s. 55 – 56.

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁹³⁵;

- o pojawiał się także kompromisowy pogląd, który nawiązywał do wykładni przyjmowanej w latach 2009 – 2018, zgodnie z którą ściana projektowanego budynku musi przylegać do ściany zastanego budynku poprzez zawieranie się w jej powierzchni, ale nieprzekraczanie jej⁹³⁶.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że wykładnia opisanej wyżej regulacji uwikłana była w toku jej ewolucji w formalne interpretacje językowe pozbawione merytorycznego ukierunkowania. Rezultatem była wieloznaczność przepisów i nieprzewidywalność realizacji normy w przeważającym okresie jej obowiązywania (niezależnie od różnic w treści), z wyjątkiem wystarczająco jednoznacznej regulacji z 8 lipca 2009 r. pozwalającej uzyskać konsensus interpretacyjny. W pozostałych przypadkach, kiedy przepis przestawał być równie jednoznaczny, brakowało argumentów za jego jednolitym rozumieniem. Ostatecznie sądy zdawały się na wątpliwy historyczny argument autorytetu dotyczący wykładni §12 ust. 4 pkt 2 Warunków Technicznych Budynków w brzmieniu z 27 maja 2004 r., chociaż z językowego punktu widzenia bardziej uzasadnione wydaje się rozumienie aktualnego §12 ust. 3 tak, że znosi rygorystyczne warunki przylegania całą długością i wysokością nie większą niż zastana ściana.

Należy zwrócić też uwagę na to, że opisana powyżej regulacja ma z językowego punktu widzenia dwojaką postać. Prawodawca naprzemiennie stosuje sformułowania precyzujące sposób przylegania ścian i liberalizujące te warunki. Przepisy w brzmieniu z 15 czerwca 2002 r., 8 lipca 2009 r. i 1 kwietnia 2024 r. zawierają wyrażenia, które dokładnie określają, czy projektowana ściana ma zawierać się w wymiarach zastanej ściany czy też być z nią równa, np.: przyleganie całą długością lub powierzchnią ściany, wysokość nie większa niż. Tym samym, nie można racjonalnemu językowo prawodawcy odmawiać umiejętności językowych ujęcia przepisu tak, że ściany powinny stykać się całą powierzchnią, czyli mieć równe wymiary lub przylegać do swoich krawędzi. Niemniej prawodawca w przepisach w brzmieniu z 27 maja 2004 r.

⁹³⁵ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 stycznia 2019 r. IV SA/Po 1052/18 [za:] W. Korzeniewski, R. Korzeniewski, *Znowelizowane warunki techniczne dla budynków i ich usytuowania*, Warszawa 2018, s. 51. W. Korzeniewski, R. Korzeniewski, *Znowelizowane warunki techniczne dla budynków i ich usytuowania*, Warszawa 2021, s. 65. Wyrok WSA w Opolu z dnia 30 września 2020 r. II SA/Op 435/19. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 12 kwietnia 2023 r. II SA/Lu 28/23. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r. II OSK 2095/19.

⁹³⁶ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2021 r. VII SA/Wa 1896/21, Legalis.

i 1 stycznia 2018 r. rezygnował z takiego ujęcia, co trudno rozumieć inaczej jak liberalizację warunków przylegania.

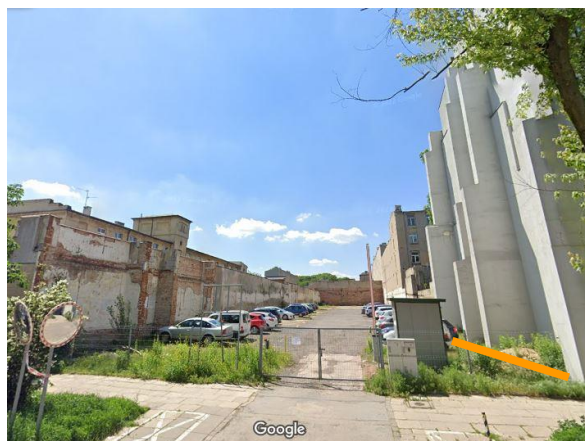
2.2.2. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ ŁADU PRZESTRZENNEGO

Na tym tle podejmę próbę realizacji zasady ładu przestrzennego w zakresie normy wyrażonej w §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków. W ten sposób sprawdzę, która z jej możliwych treści spełnia relatywizację względem ładu przestrzennego, a w konsekwencji zasługuje na aprobatę i uzasadnienie aksjologiczne. Ocenie poddam zarówno normę według stanu prawnego z 1 stycznia 2018 r., jak również normę według stanu prawnego z 1 sierpnia 2024 r. Na potrzeby analizowanego przypadku można przyjąć, że znaczenie wartości będącej kryterium oceniania sprowadza się do standardów ładu przestrzennego: zwartości przestrzeni zurbanizowanej, dostępności terenów zieleni, wykorzystywania lokalnej specyfiki i historii dla tworzenia tożsamości kulturalnej jednostek strukturalnych, plastycznej kompozycji elementów zagospodarowania terenu nawiązujących do dominujących stylów urbanistyczno - architektonicznych.

Nakaz dopuszczający przyleganie ściany projektowanej o większej długości lub wysokości niż ściana zastana zlokalizowana w granicy działki spełnia relatywizację względem ładu przestrzennego zwartej zabudowy. Zwartość w tym przypadku zakłada większą intensywność zabudowy w rozumieniu art. 2 pkt 32 Prawa Budowlanego, która jest tym większa im większa jest suma powierzchni kondygnacji nadziemnych budynku. Ograniczenie maksymalnej długości i wysokości bocznej ściany projektowanego budynku ze względu na wymiary zastanej ściany przyległej niejednokrotnie w nieuzasadniony sposób pomniejsza projektowaną powierzchnię nadziemnej kondygnacji i ilość tych kondygnacji w nowoprojektowanym budynku. Takie sytuacje zachodzą w przypadku plomb w zwartej pierzejowej zabudowie śródmiejskiej, których przykłady widoczne są na poniższych ilustracjach, a które bez uszczerbku dla ładu przestrzennego mogłyby przekraczać długością ściany przyległe zaznaczone na pomarańczowo:



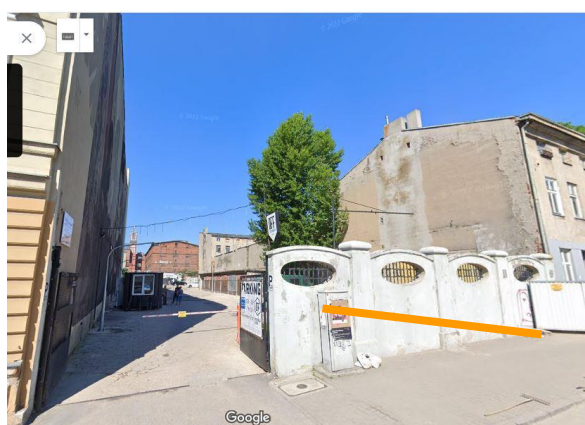
Mapa nr 1. ul. Dowborczyków, Łódź, https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



Fotografia nr 1. ul. Dowborczyków, Łódź, źródło: www.google.com/maps, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



Mapa nr 2. ul. Sienkiewicza, Łódź https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



Fotografia nr 2. ul. Sienkiewicza, Łódź, źródło: www.google.com/maps, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

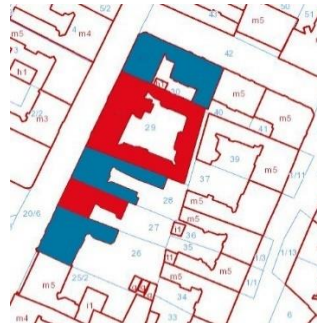
W tych i innych podobnych przypadkach uzależnianie głębokości lub wysokości projektowanej plomby od długości i wysokości ścian zaznaczonych na pomarańczowo jest sprzeczne ze standardem ładu przestrzennego miasta zwartej. Zgodnie z tym standardem przy uwzględnieniu aspektu intensywności zabudowy powinno być możliwe budowanie przylegających ścian dłuższych niż zastane (oczywiście o ile będą zachowane inne wymogi ich sytuowania, np. udziału powierzchni biologicznie czynnej lub dostępu do światła słonecznego pomieszczeń).

Łącznie należy omówić relatywizację normy odtwarzanej z §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków względem dwóch kolejnych standardów ładu przestrzennego. Norma, która w każdym przypadku nakazuje przyleganie projektowanej ściany do ściany zastanej równą lub mniejszą długością może niweczyć lokalną specyfikę i historię tworzącą tożsamość kulturalną jednostek strukturalnych oraz plastyczną kompozycję elementów przestrzeni według

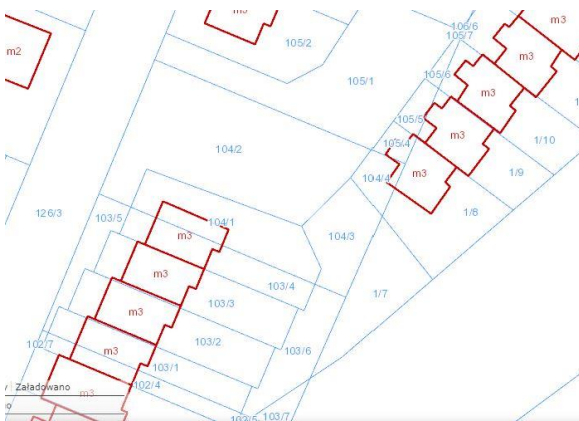
dominujących stylów. Okoliczności takie występują zwłaszcza w przypadku historycznej zabudowy oficynowej oraz modernistycznych szeregowych osiedli mieszkaniowych, tak jak na poniższych mapach i rysunku:



Mapa nr 3. ul. Szamarzewskiego, Poznań, https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



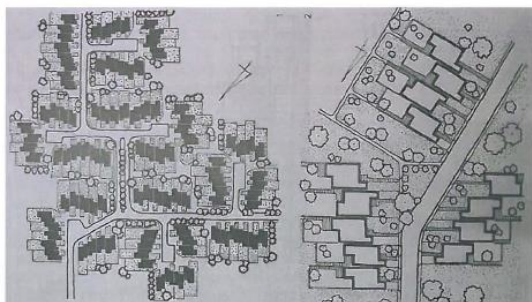
Mapa nr 4. ul. Półwiejska i Kwiatowa, Poznań https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



Mapa nr 5. ul. Ślęzańska i Pyrzyckańska, Poznań, źródło: https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



Mapa nr 6. ul. 22 stycznia, Nysa, https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.



Rycina nr 4. H. Adamczewska – Wejhert, *Kształtowanie zespołów mieszkaniowych*, Warszawa 1985, Tablice I-CX Przykłady zespołów mieszkaniowych (tablica LVIII Francja Model „Zabudowy regionalnej” zespoły zabudowy jednorodzinnej. projekt arch. A. K. Gawlikowski, opracowanie studialne z lat 70-tych (w w ramach modeli Pays de Loire).

Wyrównanie przylegających ścian w powyższych przykładach spowodowałoby utratę przez przestrzeń lokalnej specyfiki i wyróżniających cech historycznych, które tworzą tożsamość kulturalną miejsca. Zostałyby one zuniformizowane, co zanegowano w doktrynie urbanistycznej jako sprzeczne z ładem przestrzennym. Niewystarczającym rozwiązaniem tego problemu jest dopuszczenie ścian przylegających krótszych od ścian zastanych, ponieważ zachowanie

kompozycji i stylu przestrzeni wymaga również kolejnych ścian przylegających dłuższych niż zastane. W ten sposób konieczne jest nawiązanie do zastanych wartościowych form kompozycji przestrzennej, takich jak podziały płaszczyzn, brył i proporcji, które decydują o jej wyróżniającej tożsamości i kompozycji. W okolicznościach powyższej zabudowy historycznej jej tożsamość i porządek wyznaczają ciągłe i zwarte linie elewacji od strony publicznej przestrzeni ulicy oraz rozbudowane w zróżnicowany sposób oficyny tworzące literę „U” lub „L” od strony podwórzy. W powyższej zabudowie modernistycznej właściwa jest regularność kompozycyjna równych schodkowych wysunięć poza sąsiednią ścianę.

Wobec powyższego nie zyskuje aprobaty taka wykładnia §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków, która sztywno nakazuje w każdych okolicznościach wprowadzenie ściany projektowanej o równej lub krótszej długości niż ściana zastana w granicy działki. Aprobata ze względu na wartość ładu przestrzennego zyskuje wykładnia nakazu przylegania projektowanej ściany tak, aby nie dochodziło do powstawania szczelin lub ukośnych odstępów od ściany zastanej, ale bez narzucania stosunku przylegających powierzchni, który powinien wynikać z potrzeb zachowania standardów ładu przestrzennego.

Tym samym norma w brzmieniu z 1 sierpnia 2024 r. stanowi regres w stosunku do poprzedniego stanu prawnego z perspektywy wartości ładu przestrzennego. Sztywny warunek przylegania nowoprojektowanej ściany każdorazowo całą długością do ściany zastanej rodzi dezaprobatę ze względu na powyższe standardy ładu przestrzennego. Nie wyklucza to jednak obowiązywania normy o takiej treści, jeśli byłaby wystarczająco uzasadniona aksjologicznie poprzez inne zasadnicze wartości prawne, które okazałyby się ważniejsze (przy czym jak zastrzegłem, nie zajmuję się współrealizacją zasad prawa i rozstrzygnięciem, które wartości zyskałyby w tym przypadku pierwszeństwo). Z uzasadnienia zmiany §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków wynika, że była ona podyktowana głównie aprobatą dla pewności prawa i intencją usunięcia wątpliwości interpretacyjnych⁹³⁷. W tym świetle od 1 sierpnia 2024 r. aprobatą z punktu widzenia ładu przestrzennego będzie uzasadniać przede wszystkim nakaz wydawania odstępstw od interpretowanego przepisu techniczno – budowlanego w okolicznościach przedstawionych powyżej.

⁹³⁷ Uzasadnienie Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 27 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12371900/katalog/12969241#12969241>, [dostęp: 15 stycznia 2024 r.].

VI.3. PRZYKŁADY REALIZACJI ZASADY DOBREGO SĄSIEDZTWA

VI.3.1. WYKŁADNIA ART. 61 UST. 1 PKT 1 U.P.Z.P. W ZAKRESIE OKOLICZNOŚCI NAKAZU WYDANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

3.1.1. DOTYCHCZASOWE NIEJASNOŚCI INTERPRETACYJNE

W doktrynie prawniczej utrzymują się istotne rozbieżności co do przesłanek dokonania czynności konwencjonalnej wydania warunków zabudowy, określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 *in principio* u.p.z.p. Przesłanki te sprowadzają się do sensu wyrażenia „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”. Wykładnia systemowa powinna odtworzyć sens tego wyrażenia, który spełnia relatywizację instrumentalną względem dobrego sąsiedztwa i tym samym rodzi aprobatę. Wykładnia uzupełniająca przeprowadzona w pkt V.3 powyżej dookreśliła dobre sąsiedztwo jako kontynuację modelu zagospodarowania zidentyfikowanego na danym obszarze według standardów urbanistycznych ładu przestrzennego. Tym samym spełnienie przez wyżej cytowane wyrażenie relatywizacji względem dobrego sąsiedztwa musi być uzasadnione intelektualnie przy uwzględnieniu aspektu ładu przestrzennego⁹³⁸.

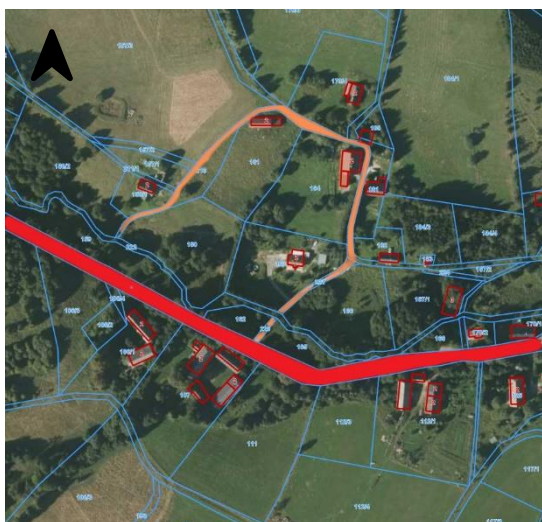
3.1.2. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ DOBREGO SĄSIEDZTWA ZE WZGLĘDU NA STATYCZNE MODELE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Znaczenie wyrażenia „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” jest w pierwszej kolejności zależne od charakterystyki zastanego statycznego modelu zagospodarowania terenu. Uzasadnione jest rozumienie pojęć „działka sąsiednia” i „dostęp z tej samej drogi publicznej” według modelu zagospodarowania przestrzennego występującego w danej jednostce strukturalnej. Tym samym niezasadne jest sztywne założenie, że działka sąsiednia zawsze musi graniczyć bezpośrednio z działką objętą wnioskiem o warunki zabudowy, mieć bezpośredni dostęp do drogi publicznej, czy też jeden z dostępów, o którym mowa w art. 2 pkt 14 u.p.z.p.

Znaczenie, przy którym zacytowane powyżej wyrażenie spełnia relatywizację względem dobrego sąsiedztwa, zobrazuję na przykładzie zagospodarowania terenu wzdłuż pomarańczowej drogi widocznej na zdjęciu poniżej. Zakładając, że droga zaznaczona na pomarańczowo ma status wewnętrzny, a droga zaznaczona na czerwono – publiczny, parcelacja i zabudowa działek przebiega w głąb terenu przez oddalanie zabudowy od drogi publicznej (zaznaczonej kolorem czerwonym), chociaż jej północna strona pozostaje niezabudowana. Występujący w tym

⁹³⁸ Co potwierdza wskazywanie w orzecznictwie ładu przestrzennego jako celu dobrego sąsiedztwa, np. w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r., IV SA/Po 677/22, Legalis, wyroku WSA w Krakowie z dnia 30 listopada 2017 r., II SA/Kr 947/17, Legalis, wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12, Legalis.

przypadku model ładu przestrzennego umożliwiłaby zabudowę wzdłuż pomarańczowej drogi niezależnie od tego, że przyległe do niej bezpośrednio działki są niezabudowane, ponieważ jest to model pasmowej zabudowy wsi w układzie owalnicy. Określenie modelu zagospodarowania na tym terenie i możliwość jego kontynuacji z punktu widzenia standardów urbanistycznych przesądza o tym, że działka sąsiednia objęta wnioskiem o decyzję o warunkach zabudowy nie musi mieć bezpośredniego dostępu do drogi publicznej.



Fotografia nr 3. Gniwoszów, źródło: www.google.com/maps, dostęp: 23 marca 2023 r.

Inna sytuacja ma miejsce w przypadku zagospodarowania terenu przedstawionego na zdjęciu poniżej, na którym widać dwa modele. Liniami czerwonymi oznaczony jest model jednopasmowy równoległy wzdłuż drogi publicznej, a liniami pomarańczowymi model pasmowy grzebieniowy, oparty na poprzecznych drogach wewnętrznych wchodzących w głąb działek rolnych. Pierwszy z nich, zanim został w kompletnej formie ukończony, zaczął być w partykularny i niezorganizowany sposób zmieniany w model grzebieniowy. Taka sytuacja jest sprzeczna z pojęciem „kontynuacji” i prowadzi do zdeorganizowanego urbanistycznie zerwania z zastanym modelem pasmowym równoległym.



Fotografia nr 4. Cewlino, źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Wartość dobrego sąsiedztwa wymaga podporządkowania się istniejącemu urbanistycznemu modelowi zagospodarowania. Jeżeli, tak jak na zdjęciu widocznym powyżej, zastany jest model jednopasmowej zabudowy równoległej wzdłuż drogi publicznej, to działka sąsiednia i działka objęta wnioskiem o warunki zabudowy muszą mieć bezpośredni dostęp do tej drogi. Wtedy można podzielić uwagę J. Jaworskiego, że wartość dobrego sąsiedztwa stoi w sprzeczności z zabudową „w głąb terenu przez oddalenie zabudowy od drogi publicznej, na zasadzie parcelacji dużych działek i tworzenia wewnętrznych dróg dojazdowych o charakterze prywatnym”⁹³⁹.

Wobec powyższego modele urbanistyczne w granicach jednostek strukturalnych wyznaczają sposób rozumienia „działki sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej”. Pierwszy analizowany powyżej przykład kwalifikuje się jako równoległy pasmowy model owalnicy wzdłuż dróg zaznaczonych na czerwono i pomarańczowo w jednostce strukturalnej ograniczonej pasmami granicznymi lasów. Zastany model nie ma charakteru wielopasmowego, ani grzebieniowego, nie zakłada odrębnej zabudowy w tzw. „drugiej linii”, ani wzdłuż prostopadłych przecznicy. W konsekwencji, „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” oznacza działkę położoną wzdłuż czerwonej drogi publicznej lub pomarańczowej drogi wewnętrznej, które tworzą pasmowy układ owalnicy w pierwszej linii. W drugim przykładzie dobre sąsiedztwo na działkach położonych w obrębie dróg publicznych zaznaczonych na czerwono wyraźnie

⁹³⁹ J. Jaworski, *Komentarz do art. 61* [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, P. Sosnowski, J. Jaworski, *dz. cyt.*, nb. 4.

oznacza zabudowę równoległą do tej drogi z wykluczeniem zabudowy wzdłuż pomarańczowych, prostopadłych dróg wewnętrznych.

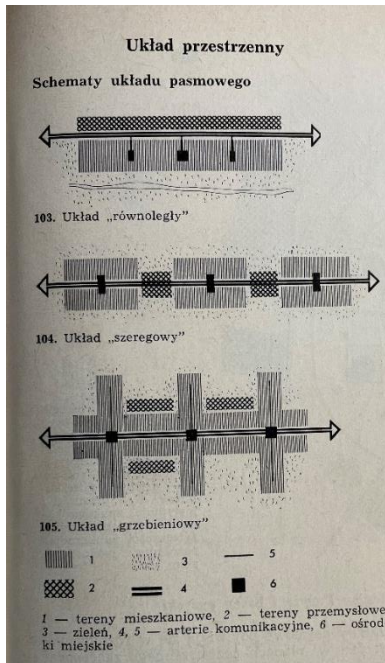
Przedstawionego rozumienia wyrażenia „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” nie zmienia znaczenie samego pojęcia „droga publiczna”. Jego sens określa się na podstawie definicji w art. 1 u.d.p., uzupełnionej o definicję sformułowaną w art. 2 pkt 14 u.p.z.p.⁹⁴⁰. W tym świetle droga publiczna nie jest ograniczona co do długości, więc o dostępie do tej samej drogi można byłoby mówić nawet w przypadku działek oddalonych od siebie o kilka kilometrów wzdłuż dróg krajowych czy wojewódzkich. Tej sytuacji można uniknąć na gruncie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. poprzez aprobatę takiego znaczenia „działki sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej”, które zamyka się w granicach jednostki strukturalnej ze względu na wartość ładu przestrzennego. Trudno mówić o działce sąsiedniej poza granicami jednostki strukturalnej, z zastrzeżeniem przypadku wyczerpania terenów przeznaczonych do zasiedlenia, o którym mowa w dalszej części pracy. Tym samym, działka inwestora musi mieć dostęp do tej samej drogi publicznej, co inna działka, przy czym obie muszą się mieścić w granicach jednostki strukturalnej wyznaczonej najbliższymi pasmami granicznymi (którymi najczęściej są większe przecznice lub skrzyżowania dróg publicznych⁹⁴¹).

Pojawia się natomiast pytanie o to, czy i kiedy możliwe byłoby odejście od statycznego modelu zagospodarowania i wyjście poza granice jednostki strukturalnej? Chodzi np. o rozszerzenie nowej zabudowy w pierwszym przykładzie poza układ owalnicowy na przecznice prostopadłe do dróg zaznaczonych na pomarańczowo i czerwono, a w drugim – na przecznice prostopadłe do drogi publicznej zaznaczone na pomarańczowo. Odpowiedź na to pytanie dają dynamiczne modele zagospodarowania przestrzeni oraz możliwość ich realizacji zgodnie ze standardami urbanistycznymi.

⁹⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2068/14, Legalis. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 września 2018 r., II SA/Lu 462/18, Legalis. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2016 r., II SA/Bd 510/16, Legalis.

⁹⁴¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2014 r., II OSK 400/13, Legalis: „możliwość znalezienia zabudowy pozwalającej na wpisanie zamierzenia inwestora w otoczenie nie jest jedynym kryterium wytyczenia obszaru analizowanego; inne kryteria wynikają z wymogów ładu przestrzennego i są nimi: istnienie zabudowy (czasami bardzo licznej) jedynie w jednym kierunku od granicy działki, oddzielenie działek przyjętych do analizy drogą publiczną, skrzyżowaniem dróg publicznych, różnorodność zabudowy, duże odległości między budynkami znajdującymi się na sąsiednich działkach”.

3.1.3. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ DOBREGO SĄSIEDZTWA ZE WZGLĘDU NA DYNAMICZNE MODELE ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI



Styczne modele zagospodarowania terenu rozwijają się zgodnie z ich dynamicznymi odpowiednikami i standardami urbanistycznymi. Dobre sąsiedztwo w znaczeniu kontynuacji cech zabudowy oraz zagospodarowania terenu zakłada kształtowanie nowej zabudowy nie tylko zgodnie ze statycznym modelem, lecz również dynamicznym modelem rozwoju zastanego modelu zagospodarowania. Doprecyzuję to na przykładzie modelu zabudowy pasmowej, który ma trzy liniowe stadia rozwoju przedstawione na ilustracji z lewej strony⁹⁴². Pierwsze stadium polega na kontynuacji zabudowy liniowo i równoległe wzdłuż dwóch stron drogi. Drugie stadium zakłada kontynuację jednego rodzaju zabudowy po obu stronach drogi, naprzemiennie z innym rodzajem zabudowy. Trzecie stadium zakłada rozwój nowej zabudowy wzdłuż odchodzących od drogi publicznej dojazdowych dróg wewnętrznych, które formują kolejne tzw. kolce grzebienia. Alternatywą dla trzeciego stadium jest model wielopasmowy, który powtarza zagospodarowanie pasmowe w tzw. drugiej i kolejnych liniach za pierwszą linią zabudowy.



Harmonijna kontynuacja pasmowych modeli zagospodarowania terenu wymaga, aby model grzebieniowy stanowił kolejne stadium rozwiniętego modelu równoległego lub szeregowego. Tymczasem na przywołanym powyżej przykładzie widocznym na zdjęciu obok, model równoległy rozwija się w sposób przypadkowy równocześnie z modelem grzebieniowym, który nie stanowi kontynuacji, lecz konkurencję tego pierwszego. Według dynamicznego modelu pasmowego, model grzebieniowy może być realizowany jako kolejny etap rozwoju kończącego się modelem pasmowym równoległego lub szeregowego. Pojawia się jednak pytanie, gdzie wytyczyć granice modelu pasmowego równoległego lub szeregowego, która pozwala przejść do modelu grzebieniowego?

⁹⁴² Rycina nr 5. Układ przestrzenny [w:] W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 155.

Możliwość rozszerzenia nowej zabudowy na kolejne stadium modelu zagospodarowania regulują standardy urbanistyczne:

- standard jednostek strukturalnych wymaga określenia wielkości i granic jednostki strukturalnej, w której zamknięty jest zastany model;
- standard rozwoju osadniczego po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia wymaga ustalenia, jaka pozostaje w tej jednostce rezerwa terenów przygotowanych do zabudowy;
- standard ochrony obszarów zieleni i proporcjonalnego dostępu do zieleni wymaga weryfikacji, czy nowa zabudowa nie narusza nadmiernie obszarów zieleni oraz czy nie naruszy proporcji dostępności do zieleni użytkowników jednostki;
- standard kompozycji plastycznej uzależnia granice jednostki strukturalnej od pasm granicznych, którymi są „wyraźne ograniczenia przestrzeni lub przerwy pomiędzy poszczególnymi rejonami, dzielnicami czy zespołami zabudowy” w formie: dróg samochodowych, skarp, nasypów linii kolejowych, rzek, kanałów, pasów zieleni, pozwalające zwłaszcza na dostrzeżenie znacznego fragmentu miasta lub jego charakterystycznych widoków⁹⁴³.

W świetle powyższych analiz, rozszerzenie zakresu nowej zabudowy zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa jest możliwe w dwóch wariantach:

- poprzez przejście do kolejnego stadium modelu zagospodarowania terenu w dotychczas funkcjonującej jednostce strukturalnej, albo
- poprzez przeniesienie pierwszego stadium modelu zagospodarowania jednostki, będącej w pełni zagospodarowaną w ostatnim stadium dynamicznym tego modelu, na obszar nowej sąsiedniej niezagospodarowanej jeszcze jednostki strukturalnej.

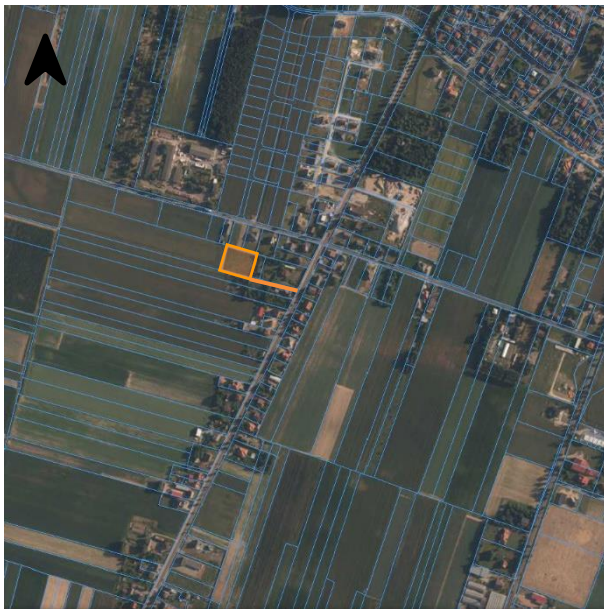
W obu przypadkach kryteriami rozszerzenia zabudowy na nową jednostkę strukturalną są:

- wyczerpanie stadiów rozwoju dynamicznego modelu zagospodarowania dotychczasowej jednostki strukturalnej i wyczerpanie rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia w tej jednostce;
- możliwość przygotowania do zasiedlenia nowej jednostki strukturalnej w ramach realizacji zadań własnych gminy;

⁹⁴³ K. Wejhert, *dz. cyt.*, s. 64 - 65.

- brak innego sposobu na oszczędniejszą dla obszarów zieleni kontynuację zabudowy i jednocześnie na umożliwienie proporcjonalnego dostępu nowej zabudowy do zieleni.

Orzeczenie NSA z dnia 29 czerwca 2022 r. stanowi przykład, w którym sąd odtworzył z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nakaz wydania warunków zabudowy w okolicznościach przejścia do kolejnego stadium modelu zagospodarowania. Zgodnie z treścią orzeczenia, NSA uznał skargę na odmowę ustalenia warunków zabudowy dla działki zaznaczonej na zdjęciu poniżej⁹⁴⁴. Odmowa była poparta analizą urbanistyczną, zgodnie z którą układ osadniczy jest układem pasmowym, w którym zabudowa kształtuje się wzdłuż dróg publicznych w pasie o szerokości 60 m i 30 m od linii rozgraniczających drogi. Tym samym, zgodnie z analizą „Brak jest natomiast w tym obszarze zabudowy mieszkaniowej posadowionej w drugim rzędzie, za zabudowaniami mieszkalnymi usytuowanymi w ciągu drogi”. NSA stwierdził jednak, że w sprawie należy dopuścić zabudowę zaznaczonej działki w drugiej linii na podstawie § 4 ust. 4 r.s.u.w. Takie rozstrzygnięcie zostało ukierunkowane przez zasadę wolności zagospodarowania terenu oraz sformułowaną na jej podstawie doktrynalną dyrektywę, zgodnie z którą w każdym przypadku wolność zagospodarowania terenu uprawnia do budowy obiektu w głębi działki, na tyłach obiektu wybudowanego wcześniej⁹⁴⁵.



Fotografia nr 5. Miejscowość G., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

⁹⁴⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2022 r., II OSK 1376/21, Legalis.

⁹⁴⁵ NSA powołał się na pogląd doktryny prawniczej: A. Plucińska-Filipowicz, *Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 2011, Lex/el. § 4.

Przywołane orzeczenie można wzbogacić o uzasadnienie aksjologiczne oparte o wartość dobrego sąsiedztwa. Uzasadnienie to powinno przemawiać za odtworzeniem z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z § 4 ust. 4 r.s.u.w. nakazu wydania warunków zabudowy dla działki, która pozwala kontynuować zastany statyczny model zagospodarowania terenu w jego modelu dynamicznym. Zgodnie z *lex generalis* wyrażonym § 4 ust. 1 r.s.u.w. obowiązującą linię nowej zabudowy na terenie objętym wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. W omawianym przypadku NSA dopuścił linię zabudowy w drugiej linii, odstępując od przedłużenia linii istniejącej zabudowy. Jak wskazał NSA w innym orzeczeniu, odstępstwa od *lex generalis* poprzez § 4 ust. 4 r.s.u.w. powinny być każdorazowo uzasadnione analizą urbanistyczną⁹⁴⁶. Tym bardziej, wskazane jest, aby ustalić w omawianym przypadku argumenty oparte na wiedzy merytorycznej o dobrym sąsiedztwie, przemawiające za takim zakresem zastosowania *lex specialis* wyrażonym w § 4 ust. 4 r.s.u.w, który obejmuje zabudowę działki i pozwala odstąpić od *lex generalis* § 4 ust. 1 r.s.u.w.

Nakaz wydania warunków zabudowy wyrażony w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy model pasmowy szeregowy wzdłuż drogi publicznej jest w przeważającym stopniu zrealizowany. Wówczas ład przestrzenny pozwala kontynuować zabudowę w drugiej linii zgodnie z dynamicznym modelem zagospodarowania przestrzeni. W przypadku modelu pasmowego szeregowego, jego dynamiczny model występuje w wersji grzebieniowej albo wielopasmowej. Chociaż NSA nie wyraził tego wprost, można zakładać, że dokonał subsumpcji rozpatrywanego stanu faktycznego pod nakaz wydania warunków zabudowy kontynuowanej w modelu grzebieniowym, biorąc pod uwagę dojazd do działki zaznaczonej na pomarańczowo, prostopadły do drogi publicznej. Model ten może prowadzić w przyszłości do kontynuacji zabudowy wzdłuż drogi dojazdowej poprzez kolejne podziały polnej podłużnej działki (z której wydzielono pomarańczową działkę). W ten sposób argument z wartości dobrego sąsiedztwa nie tylko wzmacnia aprobatę dla normy odtworzonej przez NSA, lecz również koryguje doktrynalną dyrektywę interpretacyjną przywołaną w orzeczeniu, która nie znajduje każdorazowo zastosowania, lecz wtedy i tylko wtedy, gdy pozwala kontynuować dynamiczny model zagospodarowania według wiedzy merytorycznej o ładzie przestrzennym.

⁹⁴⁶ „Odstępstwo bowiem od parametrów średnich winno wynikać (tj. być uzasadnione) przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie urbanistyczno-architektonicznej” (Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., II OSK 336/18, Legalis).

3.1.4. WNIOSKI Z WYKŁADNI WYRAŻENIA „DZIAŁKA SĄSIEDNIA DOSTĘPNA Z TEJ SAMEJ DROGI PUBLICZNEJ”

Dotychczasowe rozważania pozwalają dookreślić wyrażenie „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej”, które wskazuje okoliczności zastosowania nakazu wydania decyzji o warunkach zabudowy. Zacytowany zakres zastosowania dzieli się na dwie części: pojęcie „działki sąsiedniej” oraz wyrażenie „dostępnej z tej samej drogi publicznej”.

Aby działka sąsiednia pozwalała wydać warunki zabudowy zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa musi leżeć w tej samej jednostce strukturalnej lub na terenie nowej jednostki strukturalnej bezpośrednio sąsiadującej z dotychczasową w pełni zagospodarowaną jednostką. Odniesienie pojęcia „działki sąsiedniej” do pojęcia „jednostki strukturalnej” jest zgodne z wiedzą merytoryczną o urbanistyce i dotychczasowym orzecznictwem, które w tym samym sensie posługują się pozaprawnym, ale mniej precyzyjnym i zakorzenionym w wiedzy merytorycznej pojęciem „całości urbanistycznej”⁹⁴⁷. Przez jednostkę strukturalną, w której powinna znajdować się działka sąsiednia jako całości urbanistycznej, należy rozumieć zespół funkcji i form zagospodarowania przestrzeni wyodrębnionych pasmami granicznymi. Działka sąsiednia nie musi zawierać się w tej samej jednostce strukturalnej, co działka objęta wnioskiem, która może leżeć poza jednostką strukturalną wtedy i tylko wtedy, gdy jednostka ta jest w pełni zagospodarowana według istniejącego w niej statycznego i dynamicznego modelu zagospodarowania terenu.

Działka sąsiednia pozwala wydać warunki zabudowy zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa, gdy zawiera się w:

- stadium modelu zagospodarowania terenu, które można kontynuować poprzez zabudowę działki objętej wnioskiem w tej samej jednostce strukturalnej;
- stadium modelu zagospodarowania terenu, które ze względu na stopień zagospodarowania wymaga przekształcenia w kolejne stadium w ramach tej samej jednostki strukturalnej poprzez zabudowę działki objętej wnioskiem;
- ostatnim stadium modelu zagospodarowania terenu, który można przenieść w jego pierwotnym stadium na teren sąsiedniej nowej jednostki strukturalnej, w której znajduje się działka objęta wnioskiem (o ile zagospodarowanie nowej jednostki jest możliwe w ramach zadań własnych gminy).

⁹⁴⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2020 r., II OSK 450/20, Legalis. Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 425/20, Legalis.

Przechodząc do wyrażenia „dostępna z tej samej drogi publicznej”, należy je rozdzielić na pojęcie „dostępu z” oraz wyrażenie „ta sama droga publiczna”. W kwestii pierwszego wyrażenia nie ma powodu, aby ograniczać jego znaczenie do bezpośredniego dostępu, jeżeli dostęp pośredni pozwala zachować lub rozwinąć zastany model zagospodarowania terenu. W kwestii drugiego wyrażenia, jego znaczenie ustala art. 2 u.d.p. jako odcinek drogi publicznej o nazwie indywidualizującej nadanej uchwałą rady gminy, której początek i koniec wyznaczają granice jednostki strukturalnej, czyli tzw. pasma graniczne zgodnie ze standardami ładu przestrzennego: jednostek strukturalnych i plastycznej kompozycji przestrzennej.

Przedstawione rozumienie wyrażenia „działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej” prowadzi do takiego znaczenia okoliczności nakazu wydania decyzji o warunkach zabudowy, które służy ładowi przestrzennemu i preferuje model zwartej zabudowy. Przyjęte znaczenie nie pozwala rozprzestrzeniać zabudowy na kolejne stadia rozwoju zastanego modelu, ani na inne jednostki strukturalne, czyli na większy obszar terenów niezabudowanych, jeżeli aktualne stadium lub jednostka strukturalna nie jest w fazie końcowej, wyczerpującej rezerwę terenów przygotowanych do zabudowy. Tym samym przyjęte znaczenie wartości dobrego sąsiedztwa pozwala kształtować politykę przestrzenną poprzez kontynuację modeli ładu przestrzennego, których realizacja spełnia standardy: jednostek strukturalnych, rozwoju osadniczego po wyczerpaniu rezerwy terenów przygotowanych do zasiedlenia, wykorzystania i ochrony obszarów zieleni, miasta zwartego.

VI.3.2. WYKŁADNIA WYRAŻENIA „KONTYNUACJA PARAMETRÓW ZABUDOWY”

3.2.1. DOTYCHCZASOWE NIEJASNOŚCI INTERPRETACYJNE

Przeważnie nie wskazuje się, w jaki dokładnie sposób wartość dobrego sąsiedztwa wpływa na nakaz określania kontynuowanych parametrów nowej zabudowy. Poprzestaje się najczęściej na stwierdzeniach ogólnych, że planowana nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej i architektonicznej zabudowy już istniejącej na terenie analizowanym⁹⁴⁸. Okazuje się, że tak ogólna treść nakazu prowadzi do dwóch tendencji: domyślnego określania parametrów według *lex generalis* ustanowionego w r.s.u.w. albo intuicyjnego określania parametrów w sposób uznaniowy. Konieczne dla dalszej analizy jest sprawdzenie, w jaki sposób sądy realizują zasadę dobrego sąsiedztwa w wykładni nakazu określania kontynuowanych parametrów zabudowy. W tym celu odwołam się do trzech przykładów orzeczniczych.

⁹⁴⁸ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lipca 2022 r., IV SA/Po 56/22, Legalis.

Zgodnie z orzeczeniem z dnia 22 września 2022 r., WSA w Poznaniu uchylił decyzję o warunkach zabudowy wydaną dla zaznaczonej poniżej na pomarańczowo działki z powodu wadliwie określonych parametrów nowej zabudowy⁹⁴⁹. Po pierwsze, sąd stwierdził, że pierzejowa zabudowa scharakteryzowana w obszarze analizowanym niedostatecznie uzasadnia linię zabudowy równoległą do drogi (zaznaczoną na czerwono), która tworząc z sąsiednimi budynkami schodkową, kilkakrotnie pozałamywaną linię, stanowi odstępstwo od §4 ust. 1 r.s.u.w. Po drugie, podniósł, że niewystarczająco zostało uzasadnione odstępstwo od średniego wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy wynoszącego 52% na rzecz wskaźnika 61%, chociaż różnica nie wzbudza wątpliwości w terenie silnie zurbanizowanym ścisłego centrum miasta. Po trzecie, zakwestionował brak określenia minimalnej wysokości zabudowy, ponieważ „zaburzenie ładu architektonicznego może nastąpić nie tylko na skutek wzniesienia budynku znacznie wyższego lub szerszego niż budynki zlokalizowane w sąsiedztwie planowanej inwestycji, ale też poprzez wzniesienie budynku znacząco niższego czy węższego od budynków już usytuowanych”.



Fotografia nr 6. Miasto P., gm. P., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 19 października 2022 r.

Zgodnie z treścią drugiego orzeczenia, WSA w Warszawie utrzymał w mocy decyzję o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla zaznaczonej poniżej na pomarańczowo działki⁹⁵⁰.

⁹⁴⁹ Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2022 r., IV SA/Po 88/22, Legalis.

⁹⁵⁰ Na podstawie wyroku można odtworzyć następującą treść wniosku: „Wnioskodawca w korekcie wniosku z 29 czerwca 2020 r. planuje rozbudowę hotelu z zachowaniem części głównej, polegającej na budowie dwóch skrzydeł na funkcję hotelowo-biurową, o elewacjach o szerokości:

- od strony ul. (...) - skrzydło centralne wzdłuż ul. (...) o szerokości 55 m; skrzydło wzdłuż zachodniej granicy działki o szerokości od strony ulicy ok. 18 m, skrzydła połączone łącznikiem, wycofanym względem nich, o szerokości ok. 90 m; szerokość nowoprojektowanej zabudowy w całości wynosi ok. 83 m; szerokość nowoprojektowanej zabudowy oraz istniejącej na terenie inwestycji w całości wynosi ok. 96 m;

- od strony ul. Ż. szerokość nowoprojektowanej zabudowy w całości wynosi ok. 8 m; szerokość zabudowy nowoprojektowanej oraz istniejącej na terenie inwestycji w całości wynosi ok. 90m.” „Organ I instancji wskazał, że wnioskowany wskaźnik (według korekty z dnia 9 października 2020 r.) [powierzchni zabudowy] wynosi 0,45.” „W korekcie wniosku (z 9 października 2020 r.) zaproponowano dla skrzydła centralnego wysokość 26 m (VI/VII kondygnacji) i dla skrzydła zachodniego - 26 m (VI/VII kondygnacji). Jednocześnie wnioskodawca planuje zachowanie istniejącej części głównej we wschodniej części terenu inwestycji o wysokości maks. IX kondygnacji (28,1 m).” (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2021 r. VII SA/Wa 1827/21, Legalis).

Po pierwsze, sąd podtrzymał niezasadność wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy na poziomie maksymalnym 0,45 w obszarze analizowanym, ponieważ zabudowa o takim wskaźniku jest znacznie oddalona od działki, otoczonej zabudową o wskaźnikach od 0,04 do 0,33. Po drugie, sąd zgodził się z niedopuszczalnością szerokości frontowej elewacji w wymiarze 90 m, ponieważ odbiega od szerokości elewacji w najbliższym sąsiedztwie, z których tylko trzy mają wymiary 89 m, 85 m i 72 m. Po trzecie, przychylił się do tego, że ze względu na zróżnicowanie zabudowy w obszarze analizowanym wysokość zabudowy determinuje najbliższe sąsiedztwo, czyli trzy-kondygnacyjna zabudowa wielorodzinna na południu i niska wpisana do rejestru zabudowy na zachodzie, którą przytłoczyłaby 26 metrowy nowy obiekt.



Fotografia nr 7. Miasto W., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Zgodnie z treścią trzeciego orzeczenia, NSA utrzymał w mocy warunki zabudowy wydane dla działki zaznaczonej poniżej na pomarańczowo⁹⁵¹. Po pierwsze, przychylił się do odstąpienia od *lex generalis* średnich wskaźników zabudowy w obszarze analizowanym ze względu na jego zróżnicowanie i porównanie do zabudowy o analogicznym przeznaczeniu – wielorodzinnym - chociaż stanowi mniejszość w obszarze analizowanym. Po drugie, zgodził się na wyznaczenie szerokości elewacji frontowej na 24 m i wysokości na 17 m, chociaż średnia szerokość w obszarze analizowanym wynosi 10,98 m, a wysokość - 7,56 m. NSA stwierdził, w tym kontekście, że „wymagania tzw. dobrego sąsiedztwa nie można rozumieć w sposób, który całkowicie podporządkowuje projektowaną inwestycję zabudowie sąsiadującej i doprowadzi do nakazu mechanicznego powielania funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy”.

⁹⁵¹ Zob. Wyrok NSA z dnia 9 marca 2017 r. II OSK 1732/15, Legalis.



Fotografia nr 8. Miasto W., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

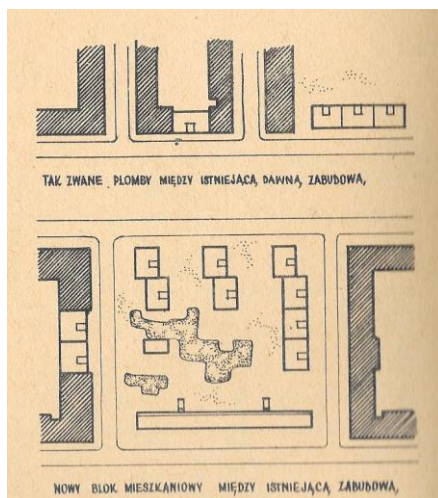
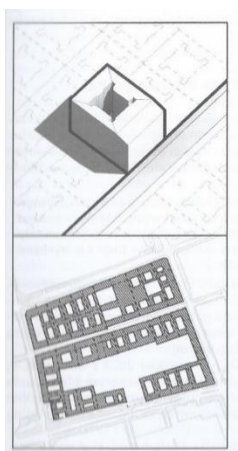
W powyższych orzeczeniach sądy odtwarzały nakaz określania kontynuowanych parametrów zabudowy w sposób, który trudno uznać za intersubiektywnie weryfikowalny i komunikowalny za sprawą wiedzy merytorycznej o dobrym sąsiedztwie. Po pierwsze, u podstaw wykładni leżały głównie subiektywne odczucia ujęte w wyrażeniach oceniających, takich jak „przytłoczenie niższych budynków”, przy czym oceny te przedstawiano bez uzasadnienia niezbędnego dla ich intersubiektywnej weryfikowalności. W ten sposób brakowało racji za taką a nie inną oceną, np. dlaczego niskie zabytkowe budynki miałyby być przytłoczone, a nie wyeksponowane na tle większej zabudowy. Po drugie, podstawy prowadzonej wykładni sprawiały wrażenie zmiennych i nieprzewidywalnych, gdy w jednym rozstrzygnięciu za punkt wyjścia kontynuacji parametrów zabudowy przyjęto najbliższe sąsiedztwo o odmiennej funkcji, a w innym przeciwnie, oddaloną zabudowę o tożsamej funkcji. Po trzecie, wykładnię opierano nieraz na abstrakcyjnych generalizacjach, zgodnie z którymi w każdym przypadku ład przestrzenny narusza zarówno za duża, jak i za mała zabudowa. W rezultacie na tych samych podstawach w różnych rozstrzygnięciach sądy aktualizowały nakaz odstąpienia od *lex generalis* określania parametrów nowej zabudowy zgodnie z r.s.u.w., a innym razem zakaz takich odstępstw.

W omawianych orzeczeniach nie posłużono się dyrektywami, do których odsyłają klauzule generalne dobrego sąsiedztwa i ładu przestrzennego. W rezultacie brakuje weryfikowalnego i komunikowalnego spoiwa dla uzasadnienia różnych rezultatów interpretacyjnych uzyskiwanych w wykładni nakazu określania parametrów nowej zabudowy w orzecznictwie. Jeżeli podstawą wykładni tego nakazu ma być wartość dobrego sąsiedztwa, to oznacza ona kontynuację scharakteryzowanego w obszarze analizowanym modelu ładu przestrzennego według standardów urbanistycznych. Dla jej użycia w wykładni jako kryterium oceniania innych norm konieczne jest, aby sądy wskazywały na podstawie materiału dowodowego, na jakim dominującym

modelu zagospodarowania opierają rozstrzygnięcie, i jakie standardy są lub nie są spełnione w przypadku kontynuowanego modelu i innych parametrów nowej zabudowy⁹⁵².

3.2.2. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ DOBREGO SĄSIEDZTWA

Nakaz określania kontynuowanych parametrów zabudowy doprecyzują i zobiektywizują za pomocą znaczenia wartości dobrego sąsiedztwa na przykładzie wyżej opisanych wyroków. Na gruncie wyroku WSA w Poznaniu, istniejący w obszarze analizowanym model zabudowy zalicza się do pasmowej zabudowy pierzejowej w historycznym układzie kwartałów kamienic z przełomu XIX i XX w., zobrazowanego w doktrynie urbanistycznej na poniższych rycinach:



Rycina nr 6. S. Gzell, *dz. cyt.*, s. 206 [za:] F. Surowiecki, *Praca dyplomowa*, WA PW 2017, Rys. 4.3 Poszukiwanie nowego modelu kamienicy i modelu kwartału śródmiejskiego, Przełom wieku XIX i XX.

Rycina nr 7. Zasady zabudowy [w:] S. Marzyński, *dz. cyt.*, s. 42 i 68.

Ryciny wskazują model ładu przestrzennego i standard stylu urbanistycznego, czyli treść dobrego sąsiedztwa, która zapewnia spójną płaszczyznę uzasadniającą decyzje interpretacyjne sądu. Po pierwsze, właściwe dla zastanego modelu zagospodarowania terenu jest bezwzględne utrzymanie ciągłej i niezłamanej linii zabudowy, która kontynuuje pierzeję istniejącego kwartału. Po drugie, rysunki pokazują, że zastany model zagospodarowania terenu charakteryzuje

⁹⁵² Jak trafnie wskazał R. Sawuła, to „właściwy organ powinien uzasadnić względy, jakimi kierował się, ustalając obszar analizowany o określonej wielkości i określonym położeniu, aby sąd, dokonując legalności decyzji o ustaleniu bądź odmowie ustalenia warunków zabudowy, mógł ocenić zgodność z prawem zaskarżonej decyzji” (R. Sawuła, *Decyzja... dz. cyt.*, s. 98 [za:] wyrok NSA z dnia 10 września 2010 r., II OSK 1334/09, Legalis), przy czym zacytowanego fragmentu wynika, że sędziowie potrzebują instrumentów prawno – urbanistycznych, aby móc odczytać charakterystykę obszaru analizowanego i ocenić, że jest prawidłowa i wystarczająca dla oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

się nieznacznym zróżnicowaniem wysokości zabudowy, co przemawia za koniecznością wyznaczenia granic dopuszczalnej wysokości nowej zabudowy, zbliżonych do średniej w obszarze analizowanym. Po trzecie, wnioskowana zabudowa uzupełnia historyczny kwartał i kwalifikuje się jako tzw. plomba w zastanym historycznym modelu XIX wiecznej zabudowy. Przy określaniu wielkości powierzchni takiej plomby sąd powinien wziąć pod uwagę standard miasta zwartego przy jednoczesnym uwzględnieniu, że zastany model odznacza się historycznie nadmierną koncentracją i deficytem zieleni. Tym samym sąd słusznie zwrócił uwagę na niedostateczne uzasadnienie odstąpienia od średniego wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy na rzecz wyższego o 9% od średniej.

W konsekwencji ocena kontynuowanych parametrów przez WSA w Poznaniu pozwala przyjąć, że dokonał prawidłowej interpretacji nakazu określania kontynuowanych parametrów, znajdującego uzasadnienie aksjologiczne w wartości dobrego sąsiedztwa. Rozstrzygnięcie sądu prowadzi do wniosku, że nakaz odstępstwa od *lex generalis* unormowanego w r.s.u.w. aktualizuje się wtedy i tylko wtedy, gdy wymaga tego model i standardy ładu przestrzennego. W rozpatrywanym przypadku kontynuacji podlega pasmowa zabudowa pierzejowa poprzez uzupełnienie historycznego kwartału kamienic z przełomu XIX i XX w. plombą o takiej samej lub nieznacznie odmiennie wysokości w stosunku do sąsiedniej zabudowy oraz o wielkości powierzchni zabudowy nie wyższej i niewiele niższej niż średnia w obszarze analizowanym. Tym samym z punktu widzenia wartości dobrego sąsiedztwa sąd prawidłowo zastosował nakaz wyznaczania linii i powierzchni zabudowy według *lex generalis* unormowanego w r.s.u.w., a wysokości zabudowy według §7 ust. 4 r.s.u.w. przy określeniu „widełek” tego wymiaru. W konsekwencji rozstrzygnięcie sądu można byłoby wzmocnić przez ujawnienie podstaw przeprowadzonej interpretacji leżące w wartości dobrego sąsiedztwa.

Odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku rozstrzygnięcia WSA w Warszawie, w którym wykładnia nakazu określania kontynuowanych parametrów wzbudza wątpliwości, ponieważ została ukierunkowana przez niekompletną zasadę dobrego sąsiedztwa. Przywołane orzeczenie prowadzi do wniosku, że przez dobre sąsiedztwo sąd rozumiał dostosowanie parametrów nowej zabudowy do parametrów najbliższych położonych budynków, a nie do cech dominującego modelu ładu przestrzennego według standardów urbanistycznych. Warto odnotować, że w postępowaniu administracyjnym organy kierowały się w wytyczeniu linii zabudowy standardem plastycznej kompozycji skrzyżowania w formie korytarza ścian, przyjmując za punkt odniesienia biurową zabudowę zaznaczoną poniżej na czerwono. W ten sposób nakaz określania parametrów nowej zabudowy znajdował uzasadnienie aksjologiczne w dobrym

sąsiedztwie rozumianym jako kontynuacja zabudowy według standardów urbanistycznych. Nakaz ten utracił tak wyraźne uzasadnienie, gdy organy i sąd przyjęły, że ta sama biurowa zabudowa znajduje się w innym, bliżej nieokreślonym kontekście przestrzennym i pomijały ją jako punkt odniesienia dla wyznaczenia pozostałych parametrów, takich jak wysokość zabudowy, na rzecz zabytkowego dworu z budynkami gospodarczymi.



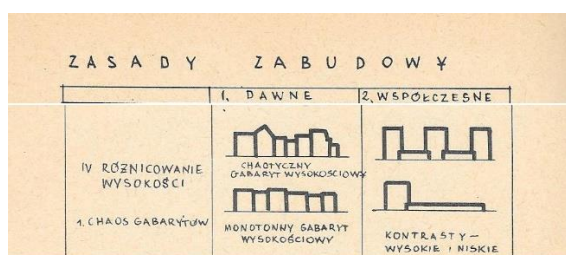
Fotografia nr 10. Miasto W., gm. W., źródło: www.google.com/maps, dostęp: 20 kwietnia 2023 r.



Fotografia nr 11. Miasto W., gm. W., źródło: www.google.com/maps, dostęp: 20 kwietnia 2023 r.

Należy jednak zwrócić uwagę, że również strona skarżąca nie odwołała się do wartości dobrego sąsiedztwa w sensie kontynuacji zastanego modelu ładu przestrzennego według standardów urbanistycznych. Nie podniosła, że w obszarze analizowanym dominuje sieciowy model zagospodarowania w stylu modernistycznym (zaznaczony poniżej na niebiesko), którego

cechami są kontrasty wysokościowe i kubaturowe, zwłaszcza w odniesieniu do pojedynczych obiektów historycznych⁹⁵³ (czego dowodzą materiały urbanistyczne zamieszczone poniżej). Nie zaakcentowała też znajdującej się w sąsiedztwie proporcjonalnie dużej powierzchni zieleni, która mogłaby przemawiać za zwiększeniem wskaźnika powierzchni zabudowy. Tymczasem wydaje się, że WSA w Warszawie nie wykluczał ukierunkowania wykładni nakazu określania parametrów zabudowy przez dobre sąsiedztwo uwzględniające wymienione czynniki, ponieważ wskazał, że: „konieczne jest merytoryczne powiązanie ustalonego wskaźnika z takimi z takimi funkcjami lub cechami zagospodarowania i zabudowy w obszarze analizowanym lub jego fragmencie (...), które uzasadniałyby odstępstwo od wartości średniej. Powiązanie to może polegać na wskazaniu określonych tendencji w zakresie funkcji lub wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w obszarze analizowanym lub w jego fragmencie, które pozostają w związku z proponowaną wartością danego wskaźnika (...)”⁹⁵⁴.



Rycina nr 8. Zasady zabudowy [w:] S. Marzyński, *dz. cyt.*, s. 68.



Fotografia nr 9. Ville Radieuse, Le Corbusier, źródło: https://www.archdaily.com/411878/ad-classics-ville-radieuse-le-corbusier/51fadfb7e8e44ea2b00000f-ad-classics-ville-radieuse-le-corbusier-image?next_project=no; dostęp 20 kwietnia 2023 r.

W trzecim wyroku z dnia 14 grudnia 2021 r. NSA ukierunkował wykładnię nakazu określania parametrów nowej zabudowy przez zasadę dobrego sąsiedztwa rozumianą przeciwnie, jak w poprzednim wyroku. W orzeczeniu NSA wartość dobrego sąsiedztwa sprowadziła się do dostosowania parametrów nowej zabudowy do parametrów jakiegokolwiek zabudowy o zbieżnej funkcji, dowolnie oddalonej w obszarze analizowanym. Tym samym, dobre sąsiedztwo nie oznaczało kontynuacji dominującego modelu ładu przestrzennego według standardów urbanistycznych, co skutkowało pominięciem położenia działek objętych wnioskiem w jednostce strukturalnej w modelu szeregowej wielopasmowej zabudowy jednorodzinnej miasta – ogrodu poziomego (zaznaczonym poniżej na zielono). W odrębnej jednostce strukturalnej,

⁹⁵³ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 259 i 373.

⁹⁵⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2021 r. VII SA/Wa 1827/21, Legalis.

oddzielonej arterią komunikacyjną, znajduje się model sieciowej zabudowy wielorodzinnej w stylu kompozycji modernistycznej (zaznaczony poniżej na czerwono). Nawet jeśli w północno – wschodnim narożniku zielonej jednostki strukturalnej znajduje się pojedynczy budynek wielorodzinny w stylu modernistycznym, to nie zmienia on dominującego modelu zielonej jednostki strukturalnej. Mimo to NSA uwzględnił kontynuację sprzecznych z tym modelem parametrów: intensywnej zabudowy wielorodzinnej z ponad dwukrotnie dłuższą i wyższą elewacją frontową niż średnia w analizowanym obszarze.



Mapa 7. Miasto W., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Na podstawie powyższego nasuwa się wniosek, że sądy administracyjne nie mogą uniknąć rozważań prawnie – urbanistycznych w realizacji zasady dobrego sąsiedztwa przy wykładni nakazu określania kontynuowanych parametrów zabudowy. Nakaz ten ma dwa warianty zgodnie z przepisami modyfikującymi r.s.u.w.: nakaz określania parametrów zgodnie z *lex generalis*, jeśli pozwala kontynuować model ładu przestrzennego według standardów urbanistycznych oraz nakaz określania parametrów według *lex specialis*, jeśli wymaga tego kontynuacja modelu ładu przestrzennego według standardów urbanistycznych. Tym samym, sąd powinien zweryfikować, który wariant nakazu znajduje zastosowanie w danej sprawie za pomocą analizy obszaru analizowanego, czyli modelu urbanistycznego i standardów jednostki strukturalnej, w której znajduje się działka objęta wnioskiem o warunki zabudowy. Staje się więc oczywiste, że sąd musi dysponować w odpowiednim stopniu własną wiedzą i środkami

procesowymi do posługiwania się analizą urbanistyczną w rozpatrywaniu zawisłych przed nim spraw. Jak wykazałem, wiedza z zakresu urbanistyki pozwala wówczas prowadzić rozważania prawnie - urbanistyczne, które są przewidywalne, intersubiektywnie weryfikowalne i komunikowalne.

3.2.3. WNIOSKI Z WYKŁADNI WYRAŻENIA „KONTYNUACJA PARAMETRÓW ZABUDOWY”

Wartość dobrego sąsiedztwa determinuje wykładnię systemową nakazu określania parametrów nowej zabudowy na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z r.s.u.w. Należy uwzględnić, że norma ta występuje w dwóch postaciach. Przepisy r.s.u.w. modyfikują art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w taki sposób, że formułują dwie powiązane wypowiedzi normokształtne: nakaz określania kontynuowanych parametrów według *lex generalis* wtedy, gdy nic innego nie wynika z analizy urbanistycznej, i nakaz określania kontynuowanych parametrów według *lex specialis*, jeżeli wynika to z analizy. W drugim przypadku przepisy prawne nie wskazują, jak określić kontynuowane parametry. Tym samym zasada dobrego sąsiedztwa ma na celu doprecyzować zarówno zakres zastosowania dwóch przetoczonych norm, jak również zakres normowania drugiego nakazu o charakterze *lex specialis*.

Doprecyzowanie sprowadza się do tego, że parametry muszą zostać określone tak, aby kontynuowały zastany dominujący urbanistyczny model zagospodarowania według standardów ładu przestrzennego. Tym samym, charakterystyka obszaru analizowanego musi wykazać, czy taka kontynuacja jest możliwa przy zastosowaniu *lex generalis*, a w przeciwnym razie, wymaga zastosowania *lex specialis* i wyznaczenia parametrów, co najmniej wymienionych w §1 r.s.u.w., zgodnie z wartością ładu przestrzennego. Określenie funkcji jest podporządkowane standardowi wielofunkcyjnego strefowania, a parametry, cechy i wskaźniki zabudowy podlegają zastanemu modelowi zagospodarowania i pozostałym standardom urbanistycznym. Znaczenie dobrego sąsiedztwa nie sprowadza się zatem do konkretyzacji norm r.s.u.w., która następuje po wykładni tych norm i prowadzi do wydania norm indywidualnych i konkretnych.

Skoro analiza urbanistyczna służy ustaleniu, czy spełniony jest zakres zastosowania *lex generalis* lub *lex specialis* ustanowiony w r.s.u.w., to korzystanie z niej również wymaga od organów administracyjnych i sądów wiedzy urbanistycznej o wartości dobrego sąsiedztwa. W doktrynie i orzecznictwie analizę urbanistyczną, o której mowa w art. 61 ust. 5a u.p.z.p., uznaje się za dowód w sprawie, który ocenia się na podstawie wskazań wiedzy, doświadczenia życiowego

i logicznego rozumowania⁹⁵⁵. Okazuje się, że prawidłowość tej weryfikacji, a następnie stosowania prawa wymaga od organów i sądów podstawowej wiedzy urbanistycznej o znaczeniu wartości ładu przestrzennego i dobrego sąsiedztwa. W praktyce muszą one sprawdzić, czy analiza identyfikuje zastany dominujący model zagospodarowania oraz czy porusza spełnienie standardów ładu przestrzennego. W tym świetle zrozumiały staje się postulat A. Plucińskiej – Filipowicz i T. Filipowicza o konieczności podniesienia świadomości prawnej w zakresie wiedzy o merytorycznych aspektach ładu przestrzennego⁹⁵⁶.

VI.4. PRZYKŁADY REALIZACJI ZASADY WOLNOŚCI ZAGOSPODAROWANIA TERENU

VI.4.1. WYKŁADNIA PRZEZNACZENIA MIESZKANIOWEGO I USŁUG W KONTEKŚCIE INSTYTUCJONALNEGO NAJMU MIESZKAŃ

4.1.1. DOTYCHCZASOWE NIEJASNOŚCI INTERPRETACYJNE

W ostatnim czasie pojawił się w polskiej praktyce prawniczej problem związany z wykładnią normy planowania nakazującej lokalizację zabudowy usługowej lub mieszkaniowej w kontekście instytucjonalnego najmu mieszkań, tzw. PRS⁹⁵⁷. Niejasność dotyczy tego, czy PRS mieści się w zakresie normowania, który w okolicznościach budowy budynku na danym terenie, nakazuje inwestorowi, aby zagospodarowanie tego terenu było mieszkaniowe albo usługowe. Niejasność wywołują w tym przypadku pojęcia przeznaczenia mieszkaniowego lub usługowego, ponieważ zjawisko PRS jest wystarczająco zrozumiałe dla jego kwalifikacji. Ogólnie polega ono na działalności gospodarczej wynajmowania mieszkań, w której wynajmującym, czy też investorem czerpiącym zyski z działalności jest podmiot gospodarczy o większym kapitale, taki jak fundusz inwestycyjny, który inwestuje na skalę około kilkuset lokali i wynajmuje je na podstawie umowy najmu instytucjonalnego zgodnie z u.o.p.l.

W kontekście PRS poddaje się obecnie pod dyskusję, czy instytucjonalny najem mieszkań jest dopuszczalny na terenach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako mieszkaniowe wielorodzinne czy jako usługowe. Problem ten nie doczekał się reprezentatywnych rozstrzygnięć sądowych, niemniej od paru lat jest intensywnie analizowany w praktyce prawniczej. Alternatywa rozłączna w pytaniu jest celowa, ponieważ

⁹⁵⁵ O dowodowym charakterze analizy urbanistycznej podlegającej ocenie organu administracyjnego zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 listopada 2021 r., II SA/Kr 1035/21, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1099/17, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r. IV SA/Wa 1890/16, Legalis. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 49/10, Legalis.

⁹⁵⁶ Zob. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz [w:] T. Filipowicz (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *dz. cyt.*, s. 68.

⁹⁵⁷ Skrót od angielskiego pojęcia „Private Rental Sector”.

generalnie niesporna jest możliwość mieszanego przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym jako mieszkalno – usługowej i wykorzystywanie w ramach PRS.

Normę planową przeznaczenia mieszkaniowego można najprościej sformułować jako nakaz lokalizacji obiektów mieszkaniowych na terenie oznaczonym w planie miejscowym symbolem M wskazanym w załączniku nr 1 do r.z.m.p.z.p. Przy czym rozumienie obiektów mieszkaniowych jest złożone i jest wypadkową kilku definicji legalnych zawartych w art. 2 ust. 2 u.w.l., w §3 pkt 5 i pkt 9 Warunków Technicznych Budynków czy w art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Na tym tle orzecznictwo doszło do wniosku, że użytkowanie lokalu odpowiadające przeznaczeniu mieszkaniowemu charakteryzuje się: zamiarem stałego pobytu, samodzielnym centrum życiowych aktywności prowadzonych wraz z małżonkiem lub osobami stale wspólnie zamieszkującymi, zaspokajaniem podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela (niewyłącznie rekreacyjnych, wypoczynkowych czy inwestycyjnych)⁹⁵⁸. Dodatkowo w sprawach podatkowych dla odróżnienia użytkowania mieszkaniowego od hotelowego używano kryterium zindywidualizowanego wyglądu i wyposażenia lokalu⁹⁵⁹.

Nie mniej złożona jest interpretacja usług, które można najprościej zdefiniować w oparciu o r.z.m.p.z.p. poprzez definicję zakresową przedstawioną w załączniku nr 1. Definicja ta wydaje się spójna z definicją budynku użyteczności publicznej w §3 pkt 6 Warunków Technicznych Budynków, ale niejasności wzbudza wprowadzenie w Warunkach Technicznych Budynków pojęcia „budynek zamieszkania zbiorowego” zdefiniowanego odrębnie jako „budynek przeznaczony do okresowego pobytu ludzi, w szczególności hotel, motel, pensjonat, dom wypoczynkowy, dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko, internat, dom studencki, budynek koszarowy, budynek zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, a także budynek do stałego pobytu ludzi, w szczególności dom dziecka, dom rencistów i dom zakonny”. Trójpodział na budynki mieszkalne, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej w Warunkach Technicznych Budynków nie odpowiada dwojakiej klasyfikacji przeznaczenia na mieszkaniowe albo usługowe na gruncie r.z.m.p.z.p.

⁹⁵⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2368/15, Legalis. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Lu 1192/17, Legalis. Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., I OSK 2044/18, Legalis. Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2002 r. FPK 3/02, Legalis. Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 737/20, Legalis.

⁹⁵⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., I FSK 1976/13, Legalis.

Powyższe niespójności definicyjne przekładają się na trudności z kwalifikacją PRS. Załącznik nr 1 do r.z.m.p.z.p. przemawia za przyporządkowaniem PRS do przeznaczenia o kodzie M, ponieważ usługi oznaczone symbolem U nie zawierają kategorii wynajmu mieszkań⁹⁶⁰. Podobnie WSA w Krakowie uznał, że samo wynajmowanie pokoi nie kwalifikuje się do usług⁹⁶¹. Jednak przynajmniej część inwestycji PRS kwalifikuje się jako usługi. W orzecznictwie przeważa stanowisko, zgodnie z którym budynki zamieszkania zbiorowego, takie jak domy studenckie czy senioralne, odpowiadają przeznaczeniu usługowemu, ponieważ faktyczna czynność mieszkania warunkowana jest w nich świadczonymi stałymi usługami⁹⁶². Aby PRS użytkowane w ten sposób przypisać do przeznaczenia usługowego na gruncie prawa planowania zagospodarowania przestrzeni w myśl definicji r.z.m.p.z.p., należałoby je potraktować jako powierzchnię usług edukacyjnych lub pomocy społecznej.

Praktyka prawnicza próbowała rozwiązać powyższy problem poprzez podział PRS na dwie odmiany. Pierwsza o charakterze bardziej mieszkaniowym obejmuje wynajem przy zapewnieniu świadczeń wynajmującego związanych tylko z utrzymaniem rzeczy w stanie przydatnym do umówionego użytku oraz koniecznymi naprawami wykraczającymi ponad drobne nakłady. Druga odmiana o charakterze bardziej usługowym obejmuje wynajem przy zapewnieniu mniej lub bardziej rozbudowanych usług wspólnych, takich jak utrzymanie powierzchni wspólnych do spotkań towarzyskich, pracy, jedzenia, pielęgnacja zieleni, gastronomia, siłownia, recepcja, gabinety kosmetyczne czy medyczne itp. W obu odmianach wynajmujący ma możliwość umownego określania przede wszystkim okresu najmu, ewentualnie też celu, w jakim będą z lokali korzystać najemcy: czy będzie to stałe mieszkanie z rodziną, tymczasowe mieszkanie na okres studiów, mieszkanie w wybrane dni delegacji zawodowych czy na wyjazdy turystyczne.

Powyższy podział daje się wyraźnie przeprowadzić w teorii, ale w praktyce zawiera znaczny pas nieostrości między PRS mieszkaniowym a usługowym. Na potrzeby ograniczenia tego pasa, przeznaczenie usługowe starano się dookreślić poprzez definicję „usług” w PKWiU, która posługuje się kryterium czynności świadczonych dla celów konsumpcji⁹⁶³. Czynności te obejmują noclegi w obiektach hotelowych i tymczasowe lub długoterminowe zakwaterowanie

⁹⁶⁰ Do tego katalogu usług odwołano się np. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2015 r. II SA/Wr 585/15, Legalis.

⁹⁶¹ Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Kr 1425/19, Legalis.

⁹⁶² Zob. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., II OSK 1699/20, Legalis. Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r. II OSK 2368/15, Legalis.

⁹⁶³ Zob. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2011 r., II SA/Bd 1216/11, Legalis. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r. II SA/Sz 1028/17, Legalis.

w blokach mieszkalnych, jak również wynajem i obsługę nieruchomości mieszkalnych własnych lub dzierżawionych, w tym wynajem nieruchomości mieszkalnych w celu dłuższego pobytu, zazwyczaj w cyklu miesięcznym lub rocznym. Przywołana definicja nie ogranicza pasa nieostrości między PRS mieszkaniowym a usługowym, ponieważ obie odmiany kwalifikuje jako usługi. W rezultacie, sądy sięgały po definicję w PKOB⁹⁶⁴, według której budynek niemieszkalny oznacza obiekt, w którym co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest do celów niemieszkalnych⁹⁶⁵. W tym świetle o kwalifikacji PRS decyduje stosunek powierzchni, przy czym definicja PKOB została uznana za nieprzesądzającą i pomocniczą (w istocie przenosi problem na poziom kwalifikacji tego, która część powierzchni służy celom mieszkaniowym).

Opisane próby rozwiązania problemu dotyczącego zakresu normowania nakazu dotyczącego lokalizacji PRS na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowym albo usługowym nie są powszechnie uznane, a praktyka prawnicza pozostaje w tej kwestii podzielona. Niektórzy poprzestali na stanowisku, że PRS jest dopuszczalny tylko na terenie przeznaczonym w planie miejscowym na cele wielomieszkania z dopuszczalną funkcją usługową⁹⁶⁶. Część autorów ograniczyła się do opinii, że PRS może mieścić się w zakresie normowania obejmującego usługi, ponieważ „przyjęcie przez inwestora kryterium ograniczonego w czasie i związanego z zewnętrzną przesłanką, udostępnienia lokalu osobie trzeciej, wskazuje na inny niż mieszkalny charakter udostępnianego lokalu (...)”⁹⁶⁷. Inne stanowiska przyjmowały, że standardowo PRS lokalizuje się na przeznaczeniu mieszkaniowym, a im silniejsze jego związki z dodatkowymi usługami, tym bardziej odpowiednie jest przeznaczenie usługowe⁹⁶⁸. Na tym tle poszukiwano kryteriów ograniczających wspomniany pas nieostrości między PRS mieszkaniowymi a usługowymi, które to kryteria tworzą obecnie otwarty katalog nieprzesądzających czynników, przemawiających za charakterem usługowym, takich jak: okres najmu w granicach roku, ujednolicony wystrój i wyposażenie lokali, wspólne przestrzenie i usługi dodatkowe.

⁹⁶⁴ Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2023 r., II SA/Bk 153/23, Legalis. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2015 r., II SA/Gd 127/15, Legalis. Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2023 r., II OSK 255/20, Legalis.

⁹⁶⁵ Błąd *ignotum per ignotum* definicji łączy przykładowe wymienie budynków niemieszkalnych. Zaliczają się do nich: hotele i budynki zakwaterowania turystycznego, budynki biurowe, handlowo – usługowe, transportu i łączności, przemysłowe i magazynowe, ogólnodostępne obiekty kulturalne, budynki o charakterze edukacyjnym, budynki szpitali i zakładów opieki medycznej oraz kultury fizycznej, pozostałe budynki niemieszkalne.

⁹⁶⁶ Zob. K. Cipiur, G. Lewis, G. Chmielak, M. Krzystek, P. Staniszewski, T. Krasowski, J. Stąpel, M. Czajkowski, Knight Frank, Dentons, *Rynek PRS w Polsce*, 2021, s. 34.

⁹⁶⁷ Zob. W. Sulimierski, M. Rafałkowski, *PRS – mieszkalny czy usługowy?*, Rzeczpospolita Nieruchomości, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38523871-prs-mieszkalny-czy-uslugowy>, dostęp: 21.01.2024 r.

⁹⁶⁸ Zob. T. Bojć, P. Chimeczak – Bratkowski, Thinkco, *Przewodnik po PRS*, 2021, s. 37.

4.1.2. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ WOLNOŚCI ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Na tle przedstawionych wyżej trudności interpretacyjnych podejmę próbę realizacji zasady wolności zagospodarowania terenu do zakresu normowania nakazu przeznaczenia mieszkaniowego lub usługowego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Potrzeba tej próby wynika stąd, że niejasności interpretacyjne co do znaczenia dwóch rodzajów przeznaczeń: mieszkaniowego i usługowego, nie pozwalają zakwalifikować do jednego z nich zagospodarowania w ramach PRS. Przyjmę idealizujące założenie, że plan miejscowy nie dookreśla i nie modyfikuje tych rodzajów przeznaczenia. W ten sposób sprawdzę, które z możliwych znaczeń normy planowej spełnia relatywizację względem wolności zagospodarowania terenu, a w konsekwencji zasługuje na aprobatę i uzasadnienie aksjologiczne. Na potrzeby analizowanego przypadku przypomnę, że znaczenie wartości będącej kryterium oceniania sprowadza się do: indywidualnej sfery nienakazanych i niezakazanych sposobów różnego korzystania z nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską w interesie majątkowym właściciela oraz według funkcji społecznej.

Należy poddać pod rozważenie trzy możliwe treści planowej normy zwykłej:

- nakaz lokalizowania PRS na terenach o przeznaczeniu wyłącznie mieszanym mieszkaniowo – usługowym;
- nakaz lokalizowania PRS na terenach o przeznaczeniu usługowym, jeżeli z pewnych względów spełnia kryteria użytkowania mieszkaniowego, oraz na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowym, jeżeli stanowi obiekt zamieszkania zbiorowego i łączy się z dodatkowymi usługami;
- nakaz lokalizowania PRS na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowym lub usługowym bez względu na szczegółową charakterystykę PRS.

Sprawdzenie, która z powyższych wersji spełnia relatywizację względem wolności zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu aspektu korzyści majątkowej, uwzględnia dwojaką perspektywę – właściciela korzystającego z nieruchomości we własnym interesie oraz właścicieli ponoszących konsekwencje tej realizacji przy korzystaniu z nieruchomości w swoim interesie. Z perspektywy realizacji interesu właściciela nieruchomości położonej na terenie o przeznaczeniu mieszkaniowym dezaprobowane mogą być PRS, które polegają na masowym wynajmie turystycznym lub studenckim⁹⁶⁹. Tego rodzaju użytkowanie koliduje z interesem w utrzymaniu

⁹⁶⁹ Za nakazem lokalizacji akademika na terenie o przeznaczeniu usługowym opowiedział się wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., II OSK 1699/20, Legalis.

części wspólnych budynków mieszkalnych czy w korzystaniu z nich w granicach przeciętnej miary zakłóceń⁹⁷⁰. Ponadto, coraz bardziej koliduje z interesem tych właścicieli, którzy zamierzają utrzymać stałe zamieszkanie najemców, ponieważ prowadzi często do wyludniania⁹⁷¹. Tym samym przeważające i niekontrolowane użytkowanie turystyczne w ramach PRS może przeciwdziałać użytkowaniu mieszkaniowemu wbrew interesom inwestorów i właścicieli sąsiednich nieruchomości, więc może rodzić dezaprobatę ze względu na wolność zagospodarowania terenu.

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku PRS położonych na terenach o przeznaczeniu usługowym. Wówczas konsekwencje turystycznego czy studenckiego użytkowania są w mniejszym stopniu negatywne dla korzyści majątkowej właścicieli, ponieważ pobudzają rozwój innych usług rozrywkowych i rekreacyjnych, zwłaszcza w śródmieściu⁹⁷² oraz uzupełniają funkcje biurowe czy administracyjne, zwłaszcza w dzielnicach biznesowych i centralnych⁹⁷³. Mogą być aprobowane z punktu widzenia realizacji interesu indywidualnego właścicieli, którzy mogą korzystać z popytu wśród turystów czy studentów na usługi prowadzone na ich nieruchomościach. W konsekwencji uzasadnioną intelektualnie aprobatę rodziłby nakaz lokalizacji PRS na terenie o przeznaczeniu usługowym, jeżeli jego przeważające użytkowanie jest turystyczne lub studenckie.

Przechodząc do oceny badanych wariantów normy ze względu na funkcję społeczną, można rozważać relatywizację instrumentalną względem wolności zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W literaturze przedmiotu podniesiono aktualnie niedobór mieszkań⁹⁷⁴ i niedostateczną podaż ofert najmu mieszkań, ograniczoną do nieprofesjonalnego najmu indywidualnego (w tym w tzw. szarej strefie)⁹⁷⁵. Wskazano też na funkcjonowanie dwóch modeli traktowania mieszkania: jednego, opartego na tradycyjnej roli

⁹⁷⁰ Zob. *Uciążliwi turyści. Kraków chce ograniczeń w krótkoterminowym wynajmie mieszkań dla turystów*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/uciazliwi-turysci-krakow-chce-ograniczen-w-krotkotermiowym-wynajmie-mieszkan>, dostęp: 22.01.2024 r. Zob. M. Tracz, M. Bajgier – Kowalska, B. Wójtowicz, *Przemiany w sferze usług turystycznych Krakowa i ich wpływ na percepcję turystyki przez mieszkańców*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego, 33 (1) · 2019, s. 170 - 171.

⁹⁷¹ Zob. B. Walas, *Polityka zrównoważonej turystyki Krakowa na lata 2021 – 2028*, 2020, s. 36 – 37.

⁹⁷² Zob. M. Tracz, M. Bajgier – Kowalska, B. Wójtowicz, *dz. cyt.*, s. 173.

⁹⁷³ Zob. M. Goncikowski, *Badania przez projektowanie - struktura funkcjonalna wysokościowca hybrydowego w Warszawie*, *Builder*, 2022, nr 8, s. 20 – 26. A. Rybka, M. Jańczuk, K. Jarema – Kuśnierz, J. Roset Calzada, *Kształtowanie wysokich obiektów architektury w tkance miejskiej Rzeszowa*, *Czasopismo Inżynierii Lądowej, Środowiska i Architektury* 2017, t. XXXIV, z. 64, s. 84.

⁹⁷⁴ Zob. A. Szelałowska, *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, *Studia BAS* 2021, nr 2, s. 19. K. Nowak, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa – Kraków – Gdańsk, 2021, s. 158.

⁹⁷⁵ Zob. T. Bojęć, P. Chimczak-Bratkowski, D. Różewicz, K. Bondar, Ch. Awa, K. Gruszka, P. Kocewiak, J. Kowalska, *Innowacyjne miasta*, Warszawa 2023, s. 24. A. Szelałowska, *dz. cyt.*, s. 14, 21 – 22. K. Nowak, *dz. cyt.*, s. 146 – 148.

stałego centrum zaspokajania potrzeb życia rodziny, oraz drugiego, opartego na roli miejsca odwiedzanego w razie potrzeby, służącego do realizacji potrzeb zewnętrznych, takich jak praca zawodowa, podróże, spotkania towarzyskie⁹⁷⁶. Ze względu na tak rozumiane potrzeby mieszkaniowe, aprobatę zyskuje wolność lokalizowania PRS na terenie o przeznaczeniu mieszkaniowym lub usługowym, aby nie ograniczać możliwości inwestycyjnych w sektorze mieszkaniowym do jednego rodzaju przeznaczenia. Biorąc pod uwagę, że coraz bardziej upowszechnia się model niemieszkaniowy, to tym bardziej uzasadniona jest aprobata lokalizowania PRS na terenach o przeznaczeniu usługowym.

Na gruncie art. 75 Konstytucji RP wykształcił się dominujący pogląd, że władza publiczna ma obowiązek tworzyć prawne i faktyczne warunki do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Co prawda według źródeł, większość Polaków preferuje mieszkania własnościowe⁹⁷⁷, niemniej podnoszono, że nie jest i nie powinien to być jedyny sposób zaspokojenia ich potrzeb⁹⁷⁸. W literaturze wskazano, że wielu Polaków nie stać na spełnienie tak jednostronnych preferencji, które przyczyniają się do większego wzrostu cen mieszkań i zaspokojenia potrzeb mniejszej ilości obywateli⁹⁷⁹. Z tego powodu wskazywano, że „zrównoważony rozwój mieszkalnictwa wymaga istnienia znaczącego segmentu mieszkań przeznaczonych na wynajem w zasobie mieszkaniowym”⁹⁸⁰. Wykładnia przepisów planów miejscowych w sposób, który kreuje indyferencję co do lokalizacji PRS na terenach o przeznaczeniu mieszkaniowym lub usługowym (z zastrzeżeniem ograniczeń w użytkowaniu turystycznym lub studenckim) stanowi warunek, który może być impulsem do realizacji mieszkań na wynajem na większej ilości terenów, czyli do większego i zrównoważonego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Tym samym potwierdza się aprobata nakazu lokalizowania PRS na przeznaczeniu mieszkaniowym, usługowym lub mieszkaniowo – usługowym, z wyjątkiem obiektów turystycznych i akademików mieszczących się w zakresie tylko dwóch ostatnich przeznaczeń.

⁹⁷⁶ Zob. E. Kucharska – Stasiak, E. Kusideł, M. Załączna, K. Żelazowski, *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Łódź 2020, s. 26.

⁹⁷⁷ Zob. A. Szelałowska, *dz. cyt.*, s. 22.

⁹⁷⁸ Tamże, s. 12.

⁹⁷⁹ Zob. P. Lis, *Wspólnie czy indywidualnie? Na własność czy wynajem? Wszystkim czy wybranym? Dylematy współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, Studia BAS 2021, nr 2, s. 41, 44

⁹⁸⁰ Tamże, s. 36, 43, 46.

VI.4.2. WYKŁADNIA ZASAD OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW

4.2.1. DOTYCHCZASOWE NIEJASNOŚCI INTERPRETACYJNE

W praktyce prawniczej trudności wywołuje interpretacja nakazu nawiązywania nowej zabudowy do istniejących obiektów zabytkowych, powtarzający się w planach miejscowych uchwalonych na obszarach, w których występują formy ochrony zabytków. Taki nakaz jest stanowiony na podstawie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. jako zasada ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, chociaż przeważnie stanowi normę zwykłą, która wymaga dokonywania w określony sposób czynności psychofizycznych projektowania i budowy obiektów budowlanych. Sposób ten według słownikowej definicji „nawiązywania” polega na opieraniu się na zabytkach jak na wzorze, z którego czerpie się pomysły na nową zabudowę⁹⁸¹. Problem dotyczy tego, czy przez nawiązywanie należy rozumieć odtwarzanie (powielanie) zabudowy zabytkowej (poprzez różne parametry zabudowy, takie jak: proporcje, wymiary, podziały, itp.)? To pytanie pociąga kolejne, czy przy obowiązywaniu powyższej normy w planie miejscowym organ nadzoru konserwatorskiego jest kompetentny, aby w zezwoleniu wydanym na podstawie art. 36 u.o.z. nałożyć obowiązek odtwarzania (powielania) parametrów zabytkowej zabudowy albo odmówić zezwolenia z powodu niedostatecznego odtworzenia (powielenia) tych parametrów.

A. Fogiel poddała pod rozagę dopuszczalność nałożenia w pozwoleniu konserwatorskim ostrzejszych wymogów ochrony zabytkowego wzorca niż przewidziane w planie miejscowym. Na podstawie analizy orzecznictwa doszła do wniosku, że plan miejscowy wyznacza dolną granicę ograniczeń, które organ nadzoru konserwatorskiego jest kompetentny doprecyzować na podstawie „teorii konserwatorskiej”, czyli wiedzy merytorycznej z zakresu konserwacji zabytków⁹⁸². Wniosek ten pozostaje jednak niejasny, bo pojęcie „dolnej granicy” sugeruje możliwość jej podwyższenia, podczas gdy pojęcie „doprecyzowanie” nie zakłada wykraczania ponad tę granicę, lecz jej wyostrenie. Zasygnalizowane niejasności pojawiają się też w orzecznictwie, w którym występują trzy stanowiska. Z jednej strony sądy opowiadały się przeciw kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego do odmowy zezwolenia na roboty wyraźnie niezakazane w planie miejscowym⁹⁸³. Z drugiej strony pojawiały się głosy za taką

⁹⁸¹ S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. II, Warszawa 2003, s. 867. B. Dunaj (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 2007, s. 939.

⁹⁸² Zob. A. Fogel, *Obowiązek uwzględniania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego*, *Ochrona Zabytków* 2022, nr 2, s. 149.

⁹⁸³ Zob. Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2017 r. II OSK 451/16, *Legalis*. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. VII SA/Wa 232/22, *Legalis*.

kompetencją pod warunkiem, że jej wykonanie uzasadnione jest względami konserwatorskimi⁹⁸⁴. Występowało też kompormisowe stanowisko uzależniające stopień swobody w zagospodarowaniu terenu od stopnia zachowania zabytkowej zabudowy⁹⁸⁵.

U źródeł zidentyfikowanych problemów może leżeć konflikt w doktrynie konserwatorskiej, który zasygnalizowała K. Zalasińska. Autorka zestawiała z jednej strony dyrektywy maksymalnego poszanowania oryginalnej substancji zabytku i wszystkich jego wartości, z drugiej strony dyrektywę czytelności i odróżnialności ingerencji, która może tworzyć nowy współczesny kontekst oddziałujący na percepcję zabytku⁹⁸⁶. Nie we wszystkich okolicznościach zasady te są przeciwstawne, np. przy rozbudowie zachowanego zabytku, którego oryginalna substancja nie wymaga naruszenia w wyniku dobudowy odróżniającej się nowej części⁹⁸⁷. W pewnych przypadkach dochodzi jednak do rozbieżności między maksymalną ochroną zabytkowego otoczenia a wyróżnieniem nowej zabudowy, np. rozbudowy lub budowy obiektu w historycznym układzie urbanistycznym, zespole budowlanym lub w otoczeniu zabytku. Dochodzi wówczas do istotnych wątpliwości, na ile wprowadzenie nowej wyróżniającej się substancji do układu, zespołu lub otoczenia narusza materię objętą formą ochrony zabytków⁹⁸⁸.

Dalszą analizę zawęzę poprzez założenia idealizujące do wspomnianych wyżej problemów. Po pierwsze, pominię przypadki, w których dochodzi do ingerencji w materię budynku indywidualnie wpisanego do rejestru lub ewidencji zabytków. Wezmę pod uwagę roboty polegające na nadbudowie, dobudowie, odbudowie lub budowie, do których stosuje się nakaz nawiązywania do zabytkowego otoczenia ustanowiony na mocy art. 7 pkt 4 u.o.z. w ewentualnym zbiegu z ochroną wynikającą z: wpisu historycznego układu urbanistycznego, układu ruralistycznego lub zespołu budowlanego do ewidencji lub rejestru zabytków albo lokalizacji w otoczeniu zabytku. Po drugie, przyjmuję, że organ nadzoru konserwatorskiego jest związany postanowieniami planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków, które ograniczają jego władzę dyskrecyjną przy wydawaniu aktów administracyjnych na mocy

⁹⁸⁴ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r. VII SA/Wa 1272/16, Legalis. Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2017 r. II OSK 1541/15, Legalis.

⁹⁸⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r. II OSK 978/15, Legalis.

⁹⁸⁶ Zob. K. Zalasińska, *Interes indywidualny a interes publiczny – konflikt wartości w prawnej ochronie zabytków*, *Ochrona Zabytków* 2008, nr 2, s. 85.

⁹⁸⁷ Wyrazistym przykładem takiej sytuacji jest nowa siedziba Cricoteki i Muzeum T. Kantora w Krakowie.

⁹⁸⁸ Zob. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2015 r. II OSK 2227/13, Legalis. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r. II OSK 2736/12, Legalis. Wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r. II OSK 2736/21, Legalis.

art. 39 ust. 3 Pr. Bud. lub art. 36 ust. 1 u.o.z.⁹⁸⁹. Po trzecie, ograniczę się wyłącznie do odtwarzania nakazu nawiązywania nowej zabudowy do zabytkowego otoczenia z planu miejscowego, który tego nakazu dodatkowo nie uszczegółowia.

4.2.2. WYKŁADNIA REALIZUJĄCA ZASADĘ WOLNOŚCI ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Na tle przedstawionych wyżej trudności interpretacyjnych podejmę próbę realizacji zasady wolności zagospodarowania terenu przy odtwarzaniu z planu miejscowego nakazu nawiązywania nowej zabudowy do zabytkowego otoczenia. Tym samym sprawdzę, które z możliwych znaczeń omawianej normy spełnia relatywizację względem wolności zagospodarowania terenu, a w konsekwencji zasługuje na aprobatę i uzasadnienie aksjologiczne. Znaczenie wartości będącej kryterium oceniania sprowadza się do: indywidualnej sfery nienakazanych ani niezakazanych sposobów różnego korzystania z przestrzeni nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską w interesie majątkowym właściciela oraz według społecznej funkcji własności.

Należy poddać pod rozważenie dwa możliwe nakazane postępowania normy zwykłej:

- nawiązywanie nowej zabudowy do zabytkowego otoczenia poprzez wierne odtwarzanie cech zastanego zabytkowego zagospodarowania terenu;
- nawiązywanie nowej zabudowy do zabytkowego otoczenia poprzez adaptację wybranych zabytkowych cech we współczesnym stylu urbanistyczno - architektonicznym.

Norma o drugiej treści spełnia relatywizację instrumentalną względem wolności zagospodarowania terenu ze względu na aspekt ochrony zabytków. Przez ten aspekt rozumiem wartość ochrony zabytków, która podobnie jak wartość ładu przestrzennego, ma charakter nieprawniczy i jej znaczenie kształtuje pozaprawna doktryna konserwatorska. Doktryna ta postuluje ochronę zabytków poprzez równoważne środki⁹⁹⁰: wiernej rekonstrukcji⁹⁹¹, retrowersji⁹⁹² i neutralności nowej zabudowy⁹⁹³. Między retrowersją a neutralnością rozciąga się

⁹⁸⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2016 r. II OSK 2041/14, Legalis. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r. VII SA/Wa 1272/16, Legalis.

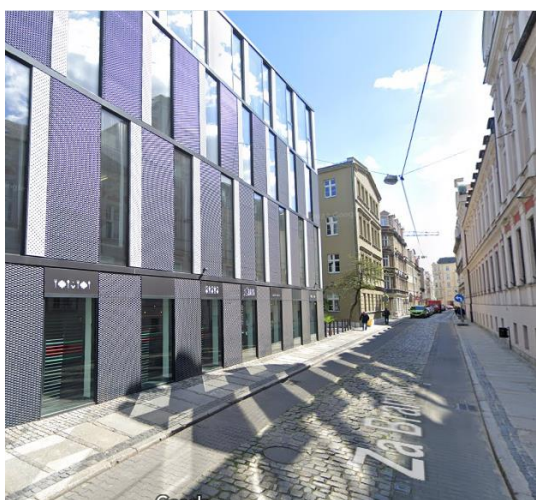
⁹⁹⁰ Zob. P. Molski, *Adaptacja – formy i uwarunkowania* [w:] B. Szmygin (red.), *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, Warszawa – Lublin 2009, s. 88 – 89. A. Owerczuk, *Zabytek a architektura współczesna o formach historycznych*, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 2017, nr 4(54), s. 55. Ewa Węclawowicz-Gyurkovich, *Powroty do przeszłości w centrach miast historycznych*, *Journal of Heritage Conservation*, 2018, nr 56, s. 23-32.

⁹⁹¹ Przykładami rekonstrukcji są Muzeum Sztuk Użytkowych - Zamek Przemysła w Poznaniu czy tzw. Kamienica „Żelazko” na rogu ulic Ogrodowej i Krysiewicza w Poznaniu.

⁹⁹² Przykładami retrowersji są: nowa starówka w Stargardzie między ulicami Grodzką, Bolesława Chrobrego i Kazimierza Wielkiego czy Nowa Rotunda PKO przy rondzie Romana Dmowskiego w Warszawie. Zob. P. Policht, *Nowe stare miasta*, <https://culture.pl/pl/artykul/nowe-stare-miasta>, dostęp: 27.01.2024 r.

⁹⁹³ Przykładami neutralności są rozbudowa Biblioteki Raczyńskich przy al. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu czy budynek NSA w Warszawie przy ul. Gabriela Boduena w Warszawie.

pas nieostrości mieszczący nowoczesne realizacje, które ogólnie dostosowują się do wybranych istotnych cech zabytkowego otoczenia. Przykładem jest wybudowany we współczesnym stylu urbanistycznym i architektonicznym biurowiec przy ul. Za Bramką w Poznaniu, wyróżniony nagrodą im. Jana Baptisty Quadro, przedstawiony na poniższym zdjęciu. Jego budowa podlegała planowi miejscowemu, który nakazywał nawiązywać przez kompozycję elewacji frontowej pod względem proporcji, wymiarów, podziałów oraz wysokości sytuowania gzymsów do istniejącego sąsiedniego zabytkowego budynku⁹⁹⁴. Nawiązanie przewidziane przez projektantów spotkało się z aprobatą doktryny konserwatorskiej ze względu na ochronę zabytkowego układu urbanistycznego Starego Miasta w Poznaniu⁹⁹⁵.



Fotografia nr 12. Biurowiec przy ul. Za Bramką w Poznaniu, źródło: <https://www.google.com/maps/>, dostęp: 28 stycznia 2024 r.



Fotografia nr 13. Biurowiec ul. Za Bramką w Poznaniu, fot. Skyflasz; źródło: <https://www.bryla.pl/bryla/7.85301.22613315.biurowiec-przy-ul-za-bramka-w-poznaniu-nowoczesna-bryla-w.html>, dostęp 1 lutego 2024 r.

Tym samym nakaz nawiązywania do zabytkowego otoczenia służy jako środek do wartości – celu wolności zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu aspektu ochrony zabytków. Skoro aspekt ten oznacza indyferentne sposoby rozciągające się od rekonstrukcji przez retrowersję po współczesną neutralność nowej zabudowy, to nakaz nawiązywania do zabytkowego otoczenia poprzez taką rozpiętość środków jest aprobowany ze względu na wolność zagospodarowania terenu, bo przewiduje szeroką różnorodność nienakazanych i niezakazanych sposobów dostosowywania nowej zabudowy do zabytkowej.

⁹⁹⁴ §3 ust. 2 pkt 1 lit. b tiret trzecie Uchwały nr XXIII/321/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 26 lutego 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ulic Za Bramką i Wszystkich Świętych w Poznaniu.

⁹⁹⁵ Zob. P. Marciniak, J. Bielawska – Pałczyńska, A. Rumieź *Poznań – współczesne przekształcenia w historycznej przestrzeni miasta. Dokonania, stan obecny, perspektywy*, Ochrona dziedzictwa kulturowego, 2019, nr 7, s. 117.

Nakaz nawiązywania różnymi sposobami do zabytkowego otoczenia spełnia też relatywizację instrumentalną względem wolności zagospodarowania terenu również przy uwzględnieniu aspektu kompozycji plastycznej ładu przestrzennego. Podobnie jak doktryna konserwatorska, doktryna urbanistyczna postulowała, aby standardem korzystania z lokalnej historii dla tworzenia tożsamości kulturalnej jednostek strukturalnych było łączenie starej i nowej zabudowy poprzez rekonstrukcję, retrowersję lub neutralność architektoniczną. W ten sposób przyjmowano ogólnie, że istotną cechą ładu przestrzennego jest dostosowywanie rozwiązań do konkretnego otoczenia, zwłaszcza poprzez takie elementy jak: skala, rodzaj brył, podziały elewacji, barwę⁹⁹⁶. Niemniej W. Czarnecki po obszernej analizie różnych sposobów odbudowy i uzupełniania zabytkowych obiektów, stwierdził, że „«Ducha epoki» nie zastąpią plagiaty zabytków. Każda epoka winna tworzyć na własny użytek i we własnym stylu»⁹⁹⁷. Tym samym, doktryna urbanistyczna akcentowała aprobatę dla nawiązywania do zabytkowego otoczenia nie tylko przez powielanie jego cech, lecz głównie poprzez współczesną ich adaptację.

Nakaz nawiązywania różnymi sposobami do zabytkowego otoczenia spełnia także relatywizację względem społecznej funkcji wolności zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu aspektu ładu przestrzennego, którym jest wykorzystanie lokalnej specyfiki i historii dla tworzenia tożsamości kulturalnej jednostek strukturalnych. Tożsamość kulturalną przestrzeni tłumaczy się w doktrynie urbanistycznej jako silny i niepowtarzalny charakter przestrzeni⁹⁹⁸. Nawiązywanie do zabytkowej zabudowy poprzez rekonstrukcję czy retrowersję umacnia pamięć o lokalnej historii, chociaż E. Rewers zwróciła uwagę, że tożsamość przeżywana jako miejska nostalgia, w której główną rolę odgrywa dążenie do zachowania przeszłości, odwraca wzrok od terażniejszości⁹⁹⁹. Tymczasem tworzenie tożsamości kulturalnej jest zakorzenione w duchu terażniejszości i wymaga współczesnych środków wyrazu poprzez retrowersję lub nowoczesną neutralność nowej zabudowy w otoczeniu zabytków. Jak podkreśliła M. Solska, człowiek poszukuje w przestrzeni swojego miejsca tu i teraz, by pozostawić po sobie ślad i znak współczesnej mu kultury i dokonuje zmiany semantyki miejsc poprzez kreację nowej formy¹⁰⁰⁰.

⁹⁹⁶ Zob. W. Ostrowski, *dz. cyt.*, s. 373 - 374. W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. 1, Warszawa 1965, s. 306

⁹⁹⁷ W. Czarnecki, *Planowanie miast i osiedli*, t. 1, Warszawa 1965, s. 318.

⁹⁹⁸ Zob. E. Rewers, *Od miejskiego genius loci do miejskich oligopticonów* [w:] B. Gutowski (red.), *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, Warszawa 2009, s. 19. M. Solska, *Duch miejsca, a współczesna przestrzeń życia człowieka* [w:] B. Gutowski (red.), *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, Warszawa 2009, s. 70.

⁹⁹⁹ Zob. E. Rewers, *dz. cyt.*, s. 19.

¹⁰⁰⁰ Zob. M. Solska, *dz. cyt.*, s. 69. A. M. Szymski, *Genius loci – czyli o odkrywaniu i na nowo definiowaniu znaczeń w istniejącej przestrzeni miejskiej (trzy przykłady)*, *Czasopismo Techniczne. Architektura* 2008, R. 105, z. 6-A, s. 165.

Wobec powyższego realizacja zasady wolności zagospodarowania terenu pozwala przy uwzględnieniu aspektów ochrony zabytków i ładu przestrzennego uzasadnić aprobatę dla nakazu nawiązywania nowej zabudowy do zabytkowego otoczenia poprzez sferę nienakazanych i niezakazanych czynów rozciągających się od rekonstrukcji, przez retrowersję po nowoczesną neutralność we współczesnym stylu urbanistyczno - architektonicznym.

VI.5. WNIOSKI

Założenia teoretyczne niniejszej pracy i uzupełniona wykładnia wybranych zasad prawa pozwoliły poprzez ich realizację uzyskać jednoznaczne normy zwykłe, których wykładnia wiązała się dotychczas z notorycznymi trudnościami interpretacyjnymi. Na wybranych przykładach wykazałem, że realizacja zasad prawa poprzez ocenianie innych norm względem wartości pozwala doprecyzować znaczenie tych norm. Doprecyzowanie polega na wyborze takiego znaczenia, które jest zgodne z wartością, czyli które spełnia względem wartości relatywizację uzasadnioną intelektualnie, tj. stanowi środek do wartości – celu lub zawiera się w znaczeniu wartości w świetle wiedzy merytorycznej. Aby wykazać zajście tych relatywizacji konieczna jest znajomość znaczenia wartości i aspektów, przy uwzględnieniu których weryfikuje się relatywizację. Znajomość wartości wymagała uzupełniającej wykładni wartości prawnych przeprowadzonej w rozdziale V, a znajomość aspektów spełnienia relatywizacji była możliwa za sprawą odwołania się do wiedzy merytorycznej o tych aspektach. Zadawalające rezultaty prób interpretacyjnych podjętych w niniejszym rozdziale świadczą o tym, że założenia teoretyczne poczynione w rozdziałach I – II oraz uzupełniająca wykładnia przeprowadzona w rozdziale III (zakresu zastosowania) i V (zakresu normowania) pozwoliła uzyskać normy zasadnicze o treści operatywnej dla dogmatyki i praktyki prawniczej.

Najpierw podjąłem weryfikację realizacji zasady ogólnej prawa zagospodarowania przestrzeni, która nakazuje oceniać inne normy tej dziedziny prawa ze względu na wartość ładu przestrzennego. Tą drogą przeprowadziłem wykładnię systemową przy użyciu zasady ładu przestrzennego następujących norm:

- zakresu normowania nakazu określania minimalnej ilości miejsc do parkowania w planie miejscowym zakodowanego w art. 15 ust. 2 pkt 6 *in fine* u.p.z.p.:
 - uwzględniłem, że wartość oznacza standardy komunikacji rowerowej, proporcjonalnej dostępności zieleni, dostępności jednostek strukturalnych, zwłaszcza dla użytkowników niepełnosprawnych, seniorów i dzieci;

- przeprowadziłem relatywizację instrumentalną względem wymienionych standardów przy uwzględnieniu aspektów bezpieczeństwa ruchu drogowego, ochrony własności, powierzchni zieleni oraz wykluczenia komunikacyjnego;
- relatywizacja okazała się uzasadniona intelektualnie dla nakazu określania minimalnej ilości miejsc do parkowania samochodów odpowiadającej ilości: samochodów przewidywanych dla rodzin z małymi dziećmi, seniorów i osób zapotrzonek w kartę parkingową, dodatkowych samochodów na terenach wykluczenia komunikacyjnego, rowerzystów przewidywanych na obszarach zwartej zabudowy skomunikowanej transportem publicznym;
- zakresu normowania nakazu przylegania projektowaną ścianą budynku do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce zakodowanego w §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków:
 - uwzględniłem, że wartość oznacza standardy zwartej zabudowy, wykorzystywania lokalnej specyfiki i historii dla tworzenia tożsamości kulturalnej jednostek strukturalnych oraz plastycznej kompozycji według dominujących stylów urbanistyczno - architektonicznych;
 - przeprowadziłem relatywizację instrumentalną względem pierwszego standardu przy uwzględnieniu aspektu intensywności zabudowy oraz relatywizację przynależności względem drugiego i trzeciego standardu;
 - spełnienie relatywizacji okazało się uzasadnione intelektualnie dla nakazu przylegania projektowanej ściany tak, aby nie dochodziło do powstawania szczelin lub ukośnych odstępów od ściany zastanej, niezależnie od stosunku przylegających powierzchni (który to stosunek jest indyferentny).

Następnie podjąłem weryfikację realizacji zasady szczegółowej prawa zagospodarowania przestrzeni, która nakazuje oceniać normy zakodowane w u.p.z.p. ze względu na wartość dobrego sąsiedztwa. Tą drogą przeprowadziłem wykładnię systemową przy użyciu zasady dobrego sąsiedztwa następujących norm, w następujący sposób:

- zakresu zastosowania nakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, zakodowanego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. poprzez wyrażenie: „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej”:
 - uwzględniłem, że wartość oznacza kontynuację zidentyfikowanego na danym obszarze modelu zagospodarowania terenu według standardów ładu przestrzennego;

- przeprowadziłem relatywizację instrumentalną względem tak rozumianej wartości przy uwzględnieniu wartości ładu przestrzennego;
- spełnienie relatywizacji okazało się uzasadnione intelektualnie dla zakresu zastosowania obejmującego klasę sytuacji, w których zabudowana jest działka położona przy odcinku drogi publicznej w tej samej lub bezpośrednio sąsiadującej jednostce strukturalnej (o ile modele zagospodarowania sąsiednich jednostek są ukończone)¹⁰⁰¹;
- zakresu normowania i zastosowania nakazu określenia wymagań dotyczących kontynuacji parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zakodowanych w art. 61 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 5a u.p.z.p. oraz w zw. z przepisami r.s.u.w.:
 - uwzględniłem, że wartość oznacza kontynuację zidentyfikowanego na danym obszarze modelu zagospodarowania terenu według standardów ładu przestrzennego;
 - przeprowadziłem relatywizację instrumentalną względem tak rozumianej wartości przy uwzględnieniu aspektu przewidywalności i równości prawa;
 - spełnienie relatywizacji okazało się uzasadnione intelektualnie dla dwóch norm:
 - nakazu określania parametrów nowej zabudowy i zagospodarowania terenu według *lex generalis* ustanowionego w r.s.u.w., jeżeli analiza urbanistyczna wykaże, że w ten sposób będzie kontynuowany zastany model zagospodarowania według standardów ładu przestrzennego;
 - nakazu określania parametrów nowej zabudowy i zagospodarowania terenu kontynuujących zastany model zagospodarowania według standardów ładu przestrzennego, jeżeli analiza urbanistyczna wykaże, że *lex generalis* nie pozwala kontynuować zastanego modelu zagospodarowania według standardów ładu przestrzennego.

Na końcu podjąłem się realizacji zasady szczegółowej prawa zagospodarowania przestrzeni, która nakazuje oceniać normy zakodowane w u.p.z.p. ze względu na wartość wolności zagospodarowania terenu. Tą drogą przeprowadziłem wykładnię systemową przy użyciu zasady wolności zagospodarowania terenu następujących norm, w następujący sposób:

¹⁰⁰¹ Przyjmując, że jednostka strukturalna tworzy zespół funkcji i form zagospodarowania przestrzeni wyodrębniony pasmami granicznymi.

- zakresu normowania nakazu zagospodarowania terenu o przeznaczeniu mieszkaniowym albo usługowym zakodowanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz załącznika nr 1 r.z.m.p.z.p.:
 - uwzględniłem, że wartość oznacza pewną sferę nienakazanych i niezakazanych sposobów różnego korzystania z przestrzeni nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską w interesie majątkowym właściciela oraz według funkcji społecznej;
 - przeprowadziłem relatywizację instrumentalną przy uwzględnieniu aspektu korzyści majątkowej właściciela nieruchomości oraz potrzeb mieszkaniowych obywateli;
 - spełnienie relatywizacji okazało się uzasadnione intelektualnie dla zakazu lokalizacji PRS użytkowanych turystycznie lub jako akademiki na nieruchomościach o przeznaczeniu mieszkaniowym, który to zakaz implikuje indyferencję lokalizowania PRS w pozostałych przypadkach na nieruchomościach o przeznaczeniu mieszkaniowym lub usługowym;
- zakresu normowania nakazu nawiązywania nową zabudową do zabytkowego otoczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.:
 - uwzględniłem znaczenie wartości jako pewnej sfery nienakazanych i niezakazanych sposobów różnego korzystania z przestrzeni nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską w interesie majątkowym właściciela oraz według funkcji społecznej;
 - przeprowadziłem relatywizację instrumentalną przy uwzględnieniu aspektów ochrony zabytków i ładu przestrzennego;
 - spełnienie relatywizacji okazało się uzasadnione intelektualnie dla nakazu kształtowania nowej zabudowy poprzez rekonstrukcję, retrowersję lub współczesną neutralność wobec zabytkowej zabudowy.

Wobec powyższego, doprecyzowane powyżej normy zwykle mogą stanowić dla praktyki prawniczej i organów administracyjnych oraz wymiaru sprawiedliwości punkt wyjścia do dalszych ich modyfikacji i stosowania w wyniku ważenia zasad prawa współrealizowanych w danym przypadku.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie niniejszej rozprawy można wysunąć generalne wnioski, rozwinięte w szczegółach w dalszej części zakończenia:

- ocenianie względem wartości zasadniczej mieści się jako nakazane postępowanie w zakresie normowania zasad prawa, w tym prawa zagospodarowania przestrzeni;
- znaczenie poszczególnych wartości wyrażonych w zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni dookreślają w zobiektywizowany, intersubiektywnie weryfikowalny sposób reguły egzegezy zasadniczych wartości prawnych;
- według wspomnianych powyżej reguł, przedmiot i źródło normodawcze wartości wyznacza, jakie normy zawarte w zakresie zastosowania zasady mogą być względem niej oceniane;
- poprzez kolejne reguły egzegezy zasadniczych wartości prawnych, wybrane zasady prawa zagospodarowania przestrzeni mają postać w przybliżeniu jednoznacznych norm prawnych i tworzą spójny treściowo system;
- dookreślenie wartości wyrażonych w wybranych zasadach jest wystarczająco ostre, aby realizować je w wykładni przepisów prawnych celem wyboru jednego z możliwych wariantów interpretacyjnych innych norm.

Wnioski teoretycznoprawne

Podjęta analiza w części teoretycznej miała na celu wybór koncepcji zasad prawa, która będzie najbardziej przydatna dla dogmatyki prawniczej do wystarczająco jednoznacznej (akceptując pewien stopień niedookreśloności właściwy zasadom prawa) oraz metodologicznie weryfikowalnej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Chociaż temat rozprawy nie zakładał wypracowania tez ogólnych dotyczących zasad prawa, to niedostatki aktualnego stanu badań wymusiły próbę określenia cech tego rodzaju norm oraz ich realizacji na potrzeby rozwiązania problemów dogmatycznych i praktyki prawniczej. W tym celu postawiłem tezę główną, zgodnie z którą wartość prawna jest elementem zasady prawa, który determinuje jej koncepcję teoretyczną, wykładnię w dogmatyce i realizację w praktyce prawniczej.

Przeprowadzona analiza ujawniła, że nawet jeśli historycznie upatrywano cech wyróżniających zasady w ich związku z doniosłymi wartościami, to aktualny stan badań nie udziela odpowiedni na pytania o to: w jaki sposób wartość przekłada się na nakaz wyrażony w zasadzie prawa, na jego faktyczną realizację oraz okoliczności jego wykonania oraz, jak w zobiektywizowany sposób odtwarzać wartości ze źródeł prawa i ustalać ich znaczenie. Wskazane trudności mają

przekrojowy teoretyczno – dogmatyczny charakter, ale w ogólnej teorii prawa tkwi istota ich rozwiązania, którą można rozwinąć na gruncie dogmatyki.

Najszerzej podzielane i najbardziej koherentne w polskiej nauce prawa pojmowanie zasad prawa bazuje na poglądach o ich normatywnej postaci i szczególnej doniosłości aksjologicznej. Poglądy te zintegrowałem w historycznej koncepcji zasad prawa, w której tezy autorów zagranicznych ze względu na związane z nimi kontrowersje w polskiej teorii prawa potraktowałem jako inspiracje, wyjaśniające niektóre z rodzimych twierdzeń o zasadach prawa. Historycznie aspekt szczególnej doniosłości był w polskiej nauce prawa niejednoznacznie zróżnicowany ze względu na różne przesłanki merytoryczne i formalne. Z czasem wykrystalizował się jako szczególny związek normy prawnej z wartością o wyższej randze niż inne, która to wartość została współcześnie zakwalifikowana jako „zasadnicza wartość prawna”. Na podstawie narastających się analiz aksjologicznych w nauce prawa można zdefiniować ją jako szczególnie aprobowaną cechę będącą kryterium oceniania innych zjawisk¹⁰⁰². Stanowi ona w strukturze semantycznej normy część zakresu normowania oraz wyznacza zakres zastosowania.

Wobec powyższego, koncepcja zasad prawa opiera się na strukturze normy prawnej połączonej z pojęciem wartości zasadniczej związkami walidacyjnymi i treściowymi. Charakterystyka wartości zasadniczej odgrywa kluczową rolę w strukturze semantycznej zasady prawa i wpływa na sposób egzekucji norm zasadniczych.

Na wartość zasadniczą składa się aprobatą pewnego zjawiska i dodatkowe warunki szczególnej aprobaty (zasadniczości). Aprobatą wartości właściwych prawu zagospodarowania przestrzeni jest wtórna, zależna od spełnienia relatywizacji względem wartości nadrzędnych położonych wyżej w hierarchii. Relatywizacje polegają na relacjach ilościowych, kondycyjnych, instrumentalnych i systemowych podobieństwa oraz systemowych przynależności (zawierania pojęciowego). Spełnienie relatywizacji, czyli zajęcie jednej z powyższych relacji, jest uzasadnione dwuetapowo. Pierwsze jest uzasadnienie intelektualne poprzez opis relacji między ocenianym zjawiskiem a kryterium oceniania w oparciu o wiedzę merytoryczną. Drugie jest uzasadnienie oceniające wyrażające oceny: wartości nadrzędnych, aspektów spełnienia relatywizacji, cech ocenianego zjawiska, które spełniają relatywizację, oraz wyniku relatywizacji. Zjawisko, które jest aprobowane ze względu na spełnienie relatywizacji, można uznać za wartość.

¹⁰⁰² Pomijam wtórne znaczenia takie jak: zjawisko, które spełnia kryterium wartości, oraz zbiór takich zjawisk uporządkowanych według relacji preferencji generalnej.

Wartość zasadnicza musi spełniać dodatkowe warunki szczególnej aprobaty, czyli być uzasadniona wartościująco. Uzasadnienie tworzą wypowiedzi oceniające doktryn społeczno – politycznych (grup społecznych posiadających określony autorytet lub mających posłuch, a także ośrodków kształtowania akceptowanych społecznie ocen), które wskazują na:

- wysoką pozycję w hierarchii wartości, którą uprawdopodobnia abstrakcyjna nazwa zjawiska niematerialnego,
- istotność, mającą miejsce wtedy, gdy uwzględnienie danej wartości pozwala prawidłowo przewidzieć rezultat oceniania, tzn. gdy daje mniejsze odchylenie od teoretycznie oczekiwanego rezultatu niż przy jej pominięciu oraz wpływa na przebieg większej ilości oceniania w zakresie jego występowania;
- niewspółmierność, tzn. nieporównywalność, niemierzalność lub niedookreśloność wartości, zachodzącą w szczególności wówczas, gdy żadna ilość wartości zasadniczej nie jest zamienna z żadną ilością innej wartości lub gdy poświęca się dla niej straty bez kalkulacji i porównywania korzyści z kosztami.

Zasady jako normy prawne łączą się z wartościami zasadniczymi wyrażonymi w przepisach prawnych, które wskazują nazwę (jak w przypadku udziału społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej) lub deskrypcję (jak w przypadku dobrego sąsiedztwa) określonej wartości. Wartości dzielą się na prawnicze, tworzone przez prawo i dookreślane wyłącznie w języku prawniczym (np. spójność systemu aktów polityki przestrzennej), oraz nieprawnicze, inkorporowane przez prawo z innych systemów normatywnych i ocennych, do których odsyłają klauzule generalne i dla których właściwe są inne języki specjalistyczne (np. ład przestrzenny).

Zasady prawa łączą się z wartościami zasadniczymi związkami walidacyjnymi w taki sposób, że zasadniczość wartości warunkuje obowiązywanie zasady (bez zasadniczości wartości nie obowiązuje zasada prawa).

Zasady prawa łączą się z wartościami zasadniczymi związkami treściowymi w dwóch aspektach. Po pierwsze, wartości te zawierają się w zakresie normowania, w którym zamiast nazwy lub deskrypcji nakazanego postępowania występuje nazwa lub deskrypcja wartości zasadniczej, co nie zmienia tego, że zasada nakazuje pewnego rodzaju postępowanie. Pomijając indywidualną nazwę lub deskrypcję danej wartości, skoro pojęcie „wartość zasadnicza” oznacza szczególnie aprobowane kryterium oceniania, to zasada prawa nakazuje czynność intelektualną oceniania za pomocą wyrażonego w niej kryterium, czyli względem wartości zasadniczej. Z samej istoty kryterium oceniania wynika, że należy go używać do oceniania, czyli udzielania

aprobaty (albo dezaprobaty) innym zjawiskom. Po drugie, związek treściowy przejawia się w tym, że wartości zasadnicze wyznaczają zakres zastosowania zasad, ponieważ indywidualne znaczenie wartości determinuje rodzaj zjawisk podlegających ocenianiu.

W konsekwencji zasada prawa spełnia pragmatyczną funkcję nakazu tak, że ukierunkowuje faktyczne czyny nakazane w innych normach. Nakazuje używać wartość zasadniczą do oceny innych zjawisk, m.in.: postępowań i ich okoliczności (lub postępowań wyznaczonych jako wolność przez inne normy), które zyskują aprobatę, jeżeli postępowanie w tych okolicznościach spełnia relatywizację (czyli może być intelektualnie uzasadnione jako: ilość w wartości, środek do osiągnięcia wartości – celu, warunek konieczny lub wystarczający wartości, podobieństwo z cechami definicyjnymi wartości lub element zakresu znaczeniowego wartości). Nie jest jednak wykluczona realizacja zasady do oceny takiego zjawiska jak inna wartość w toku wykładni jakiejś zasady prawa. Uzyskana w powyższy sposób aprobata uzasadnia aksjologicznie obowiązywanie normy: zwykłej, której realizacja rodzi bezpośrednio skutki faktyczne, lub innej normy zasadniczej, która nakazuje wyłącznie czyn intelektualny oceniania.

Według określonej w niniejszej pracy koncepcji teoretycznej zasada prawa ma postać: „nakazane jest, żeby oceniać ze względu na zgodność z wartością X [zakres normowania] normy Y lub postępowania Z indyferentne w granicach norm Y [zakres zastosowania]”¹⁰⁰³.

Określona charakterystyka wartości zasadniczej wymaga dostosowania egzegezy zasad prawa do odtwarzania wartości. Mowa o dostosowaniu, bo egzegeza zasad jako norm prawnych opiera się głównie na regułach zebranych dotychczas w ogólnoteoretycznej koncepcji wykładni. Niemniej, teoretycy prawa proponują dodatkowe reguły właściwe wartościom zasadniczym. Tworzą one zbiór dyrektyw interpretacyjnych i inferencyjnych, które przesądzają o odtworzeniu wartości zasadniczej z uwagi na dostateczny stopień ich łącznego spełnienia, przy czym stopień ten pozostaje nieokreślony i umowny. Szanse na dostateczne spełnienie omawianych reguł zwiększa derywacyjna koncepcja wykładni, która wymaga przejścia wszystkich faz wykładni: językowej, systemowej i funkcjonalnej, zgodnie z generalną regułą *omnia sunt interpretanda*. W niniejszej pracy zaproponowałem uporządkowanie reguł wykładni wartości zasadniczych poprzez włączenie ich do przywołanej koncepcji, przy pewnych koniecznych modyfikacjach jej założeń dostosowanych do odtwarzania zasad jako szczególnego przedmiotu wykładni.

¹⁰⁰³ Ta formuła odpowiada strukturze normy prawnej jako nakazu określonego postępowania w danych okolicznościach.

Znaczenie wartości zasadniczej ustala się przede wszystkim na podstawie reguł funkcjonalnych i systemowych, które rekonstruuja sposób jej powstania (tj. wartościowanie wtórne i jego uzasadnienie). Reguły wykładni językowej pozwalają zarysować elementy normy zasadniczej i ukierunkowują na kontekst merytoryczny oraz aksjologiczny właściwy do jej odtworzenia. Sens wartości dookreśla się w fazie funkcjonalnej na podstawie najlepszej i najszerszej podzielanej w danej dziedzinie nauki wiedzy merytorycznej o aprobowanym zjawisku. Ze względu na ocenną istotę wartości zasadniczej, w tak ustalonej charakterystyce poszukuje się cech szczególnie aprobowanych przez doktryny społeczno – polityczne. Tak ustalone znaczenie potwierdza się w drodze relatywizacji względem nadrzędnych zasadniczych wartości prawnych. Opisany przebieg wykładni zbliża ją do standardów intersubiektywnej komunikowalności i weryfikowalności, ponieważ obiektywizuje sens wartości. Równocześnie nie podważa pewnej nie-dookreśloności wartości, zakładając ich wykładnię jedynie z przepisów podstawowych dla momentu uzyskania w przybliżeniu jednoznacznych rezultatów. W ten sposób zasady prawa są przede wszystkim wynikiem szczególnej oceny stwierdzanej poprzez fakty prawne i społeczne za pomocą metod nauk prawnych.

Wnioski dogmatycznoprawne

Analiza w części dogmatycznej miała na celu zweryfikować, czy koncepcja teoretyczna zasad prawa ustalona w pierwszej części rozprawy jest przydatna dla dogmatyki prawniczej do jednoznacznej oraz metodologicznie weryfikowalnej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni. Na ten cel złożyły się: określenie kryteriów kwalifikacji zasad prawa do dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni i jej wewnętrznych podziałów oraz dookreślenie treści poszczególnych zasad za pomocą metodologicznie zobiektywizowanych czynności interpretacyjnych tak, aby mogły być efektywnie realizowane w praktyce prawniczej.

Przeprowadzone badania pozwoliły wykazać tezę, zgodnie z którą katalog zasad prawa zagospodarowania przestrzeni wyodrębnia się i dzieli na podzbiory za pomocą wyrażonych przez te zasady wartości. Głównym kryterium tego wydzielenia pozostaje przedmiot regulacji dziedziny prawa ustalony w oparciu o wstępne przepisy ustaw podstawowych dla prawa zagospodarowania przestrzeni. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wartości prawne mogą stanowić jedno z trzech kryteriów wydzielenia dziedziny prawa, w tym jej norm zasadniczych, pod warunkiem, że zostaną przypisane do przedmiotu regulacji poprzez odpowiednią relatywizację, o której mowa w części teoretycznej. Stąd wniosek, że kryterium przedmiotu regulacji ma charakter nadrzędny i samodzielny. Jeżeli wartość spełnia relatywizację względem przedmiotu prawa

zagospodarowania przestrzeni, to wyrażająca ją zasada zalicza się do tej dziedziny. Kryterium kodyfikacji pełni dodatkową rolę, ponieważ zakodowanie wartości w ustawie podstawowej dla danej dziedziny prawa (tj. wyrażenie jej w przepisach w sposób, który umożliwia odtworzenie jej istoty, w szczególności poprzez definicję legalną) może rozstrzygać, do której z kilku możliwych dziedzin zakwalifikować normę zasadniczą.

Wartości można relatywizować względem wydzielonych fragmentów przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni i w ten sposób dzielić zasady prawa na podzbiory zasad szczególnych. Jeżeli wartość spełnia relatywizację względem całego przedmiotu regulacji, to kwalifikuje się jako ogólna, a jeżeli względem jego części – jako szczegółowa. Kwalifikacja zależy od znaczenia wartości, tj. od tego, czy ogranicza się do jakiegoś rodzaju przestrzeni, etapu jej zagospodarowania czy jej funkcji. W analogiczny sposób zasady dzielą się ze względu na szczególny przedmiot, którym są działy triady prawa administracyjnego, i prowadzą do powstania subkategorii zasad materialnego, ustrojowego i procesowego prawa zagospodarowania przestrzeni.

Na podstawie początkowych przepisów ogólnych ustaw podstawowych prawa zagospodarowania przestrzeni, przedmiot tej dziedziny prawa został sformułowany jako przekształcanie przestrzeni na potrzeby cywilizacyjne człowieka. Przekształcanie dokonywane jest w sferze prawnej (uprawnień właścicielskich do nieruchomości) oraz faktycznej (przestrzeni na, nad i pod powierzchnią ziemską) poprzez trzy rodzaje czynności (prawnych i faktycznych): przygotowawcze, planistyczne i wykonawcze. Przedmiot ten znajduje potwierdzenie we wstępnych przepisach ustaw podstawowych dla omawianej dziedziny prawa, tj.: u.g.n., u.p.z.p. i Pr. Bud. i pokrywa się ze znaczeniem pojęcia „polityka przestrzenna”, z zastrzeżeniem jej ograniczenia podmiotowego do organów administrujących.

Poprzez pojęcie „zasad kształtowania polityki przestrzennej” ustawodawca wskazał, że zbiór zasad ustanowiony w u.p.z.p. odnosi się do całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni. Tym samym zasugerował, że tylko w u.p.z.p. ustanowione są wartości ogólne dziedziny prawa. Jeżeli zatem wartość zakodowana w tej ustawie spełnia relatywizację względem całej polityki przestrzennej, to można ją uznać za ogólną, a wyrażającą ją normę za zasadę kształtowania polityki przestrzennej. Przykładowo, ład przestrzenny, którego abstrakcyjna nazwa oznacza zgodnie z definicją legalną całościową i harmonijną przestrzeń uwzględniającą wszelkiego typu uwarunkowania i wymagania przestrzenne spełnia relatywizację względem całego przedmiotu prawa zagospodarowania przestrzeni. Podobną kwalifikację można rozważać w

przypadku wartości zrównoważonego rozwoju, ale przepisy podstawowe dla jej odtworzenia są zawarte w POŚ, a co więcej, jest ona wspomniana w Konstytucji RP. W konsekwencji wyrażającą ją normę należy uznać za zasadę prawa ochrony środowiska albo ogólnosystemową zasadę konstytucyjną.

Powyższy podział na zasady kształtowania polityki przestrzennej (ogólne) i zasady szczegółowe prawa zagospodarowania przestrzeni porównałem z zastosowaniem wybranych norm zasadniczych w orzecznictwie. Celem było sprawdzenie, czy i jak podział ten może być wykorzystywany w dogmatyce i praktyce prawniczej w realizacji zasad odtwarzanych z u.p.z.p., które spełniają według niniejszej pracy kryteria przynależności do dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni. Z wyjątkiem zasady ładu przestrzennego, zebrane spostrzeżenia wykazały pewne rozbieżności co do kwalifikacji zasad jako ogólnych oraz co do określania zakresu ich zastosowania. Generalnie w orzecznictwie występuje tendencja do zawężania stosowania zasad prawa do norm zakodowanych w tej samej ustawie.

Wobec zidentyfikowanych rozbieżności powstała potrzeba regulującego określenia funkcji podziału wartości i zasad prawa na ogólne i szczegółowe, którą to funkcją jest zakres zastosowania zasad. Przeprowadzone analizy wskazują, że przesłanką objęcia zakresem zastosowania danej zasady wszystkich norm prawa zagospodarowania przestrzeni jest zakodowanie wartości ogólnej w przepisach u.p.z.p. W innych przypadkach, jeżeli wartość ma status szczegółowej, niezależnie od jej źródła normodawczego, to wyrażająca ją zasada znajduje zastosowanie jedynie do norm o tym samym przedmiocie regulacji. Jeśli wartość jest odtwarzana z przepisów ogólnych danej ustawy, to stosuje się ją co najmniej do innych norm odtwarzanych z tej samej ustawy. W przypadku zasad prawa §21 ust. 2 Zasad Techniki Prawodawczej nie może jednak przesądzać o ograniczeniu stosowania zasady do norm odtwarzanych z jednej ustawy. Modyfikatorem przywołanego przepisu może być w szczególności art. 1 ust. 2 *in principio* u.p.z.p., który potwierdza rozciągnięcie zakresu zastosowania zakodowanych w nim zasad na całość spraw planowania i zagospodarowania przestrzennego wykraczający poza regulację tej ustawy.

Oprócz powyższych problemów z wykładnią zakresów zastosowania, badania wykazały, że główną przeszkodą w odtworzeniu systemu zasad prawa zagospodarowania przestrzeni jest niepełna wykładnia wyrażonych w nich wartości. Rekonstrukcja dotychczasowej wykładni w doktrynie prawa zagospodarowania przestrzeni wykazała, że jej przedstawiciele używają różne reguły wykładni, w tym wykładni wartości zasadniczych, ale nie stosują ich całościowo, w porządku przewidzianym w ogólnoteoretycznej koncepcji oraz rzadko uzasadniają uzyskane za

ich pomocą rezultaty. Poszukują sensu wartości głównie na płaszczyźnie semantycznej, co prowadzi jedynie do zarysowania jednego lub kilku wariantów zasadniczych wypowiedzi normo-kształtnych. Do wyboru i dookreślenia tych wariantów doktryna prawnicza korzysta z wiedzy merytorycznej i ocen doktryn społeczno – politycznych głównie przy odtwarzaniu wartości prawa ustrojowego i procesowego. Sytuację tę można wytłumaczyć tak, że wystarczająca jest wówczas przede wszystkim wiedza z zakresu nauk prawnych. Zatrzymywanie wykładni, gdy konieczne jest wyjście poza kontekst tych nauk, uniemożliwia w zobiektywizowany i intersubiektywnie weryfikowalny sposób odtworzenie znaczenia wartości nieprawniczych, wyrażonych zwłaszcza w zasadach prawa materialnego.

Analiza dotychczasowej wykładni doktrynalnej zasad prawa zagospodarowania przestrzeni doprowadziła do dwóch wniosków:

- potwierdziła ustalenia teoretyczne, według których kluczowy w odtworzeniu norm zasadniczych jest kontekst funkcjonalny, który obiektywizuje rezultaty wykładni, tj. wiedza merytoryczna i oceny doktryn społeczno – politycznych;
- ujawniła konieczność kompleksowego uzupełnienia wykładni zasad materialnego prawa zagospodarowania przestrzeni.

Kierując się wagą dla podmiotów administrowanych, a także stopniem niejasności dotychczasowej wykładni doktrynalnej, wybrałem do uzupełnienia zakresy normowania zasad: ładu przestrzennego, dobrego sąsiedztwa i prawa zagospodarowania terenu. W wyniku wykładni uzupełniającej reguły egzegezy wartości zasadniczych doprowadziły do dookreślenia rezultatów wykładni językowej wymienionych zasad prawa w sposób w przybliżeniu jednoznaczny.

Znaczenie wartości ładu przestrzennego dookreśliłem w drodze wykładni funkcjonalnej. Ład przestrzenny oznacza ugruntowane we wiedzy urbanistycznej modele zagospodarowania przestrzeni oparte na standardach dotyczących relacji środowiska przyrodniczego ze strefami funkcjonalnymi, plastyczną kompozycją przestrzenną i społeczno – gospodarczymi warunkami zagospodarowania przestrzeni. Cechy ładu przestrzennego ustalone na gruncie wiedzy merytorycznej z zakresu urbanistyki potwierdziła szczególnie ich aprobata w doktrynach społeczno – politycznych, odczytana ze źródeł: naukowych ośrodków kształtowania opinii społecznych, instytucjonalnych skonsolidowanych środowisk o wysokim autorytecie w dziedzinie urbanistyki, gospodarczych o uznanym autorytecie na rynku nieruchomości i politycznych opartych na autorytecie prawodawczym. Źródła te w ograniczonym jednak stopniu wskazują na spełnienie kryteriów zasadniczości wartości, takich jak istotność i niewspółmierność. O realizacji tych

kryteriów trzeba wnioskować pośrednio z wypowiedzi posługujących się zwrotami o wyraźnym zabarwieniu ocennym, wskazujących na wysoką pozycję w hierarchii wartości.

Ustalone w powyższy sposób znaczenie ładu przestrzennego potwierdziłem w wykładni systemowej poprzez relatywizacje względem wartości nadrzędnych. Jak wynika z przeprowadzonych badań, weryfikacja spełnienia relatywizacji względem wartości nadrzędnych powinna następować w porządku rosnącym, od wartości nadrzędnych niżej w hierarchii po wartości umiejscowione wyżej. W rezultacie wartość ładu przestrzennego w zakresie wymagań urbanistyki można wyrazić poprzez wypowiedź wartościującą w formule przyjętej w części teoretycznej pracy, tj.:

- ład przestrzenny o znaczeniu określonych w doktrynie urbanistycznej statycznych i dynamicznych modeli zagospodarowania jednostek strukturalnych realizowanych według standardów: wielofunkcyjności, zwartej, mono lub policentrycznej zabudowy, wyczerpania terenów przygotowanych do zasiedlenia w jednostce strukturalnej, komunikacji pieszej, rowerowej lub transportem publicznym, dostępności dla użytkowników, proporcjonalnej dostępności terenów zieleni i dostępności dla usług kulturalnych, wykorzystywania lokalnej specyfiki i historii dla tworzenia tożsamości kulturalnej oraz plastycznej kompozycji nawiązującej do zastanych stylów urbanistyczno - architektonicznych,
- jest wartością zasadniczą ze względu na spełnienie relatywizacji względem wartości nadrzędnych porządku publicznego, ochrony środowiska i społecznej gospodarki rynkowej, przy uwzględnieniu preferencyjnie uporządkowanych aspektów dostępu do przestrzeni publicznych, ograniczania wolności właścicielskiej na potrzeby publiczne, pewności prawa, równości wobec prawa i zdrowia.

Skuteczność reguł wykładni wartości zasadniczych potwierdziła się też w przypadku wartości dobrego sąsiedztwa. Wykładnia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 1 ust. 1 *in fine* u.p.z.p. przy uwzględnieniu wiedzy merytorycznej z zakresu urbanistyki prowadzi do dookreślenia wartości w znaczeniu: kontynuacji modelu zagospodarowania tej samej lub bezpośrednio sąsiadującej jednostki strukturalnej (w razie wyczerpania rezerw terenowych przygotowanych do zasiedlenia w tej samej jednostce) w zakresie funkcji oraz parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy według standardów ładu przestrzennego. Oceny doktryn społeczno – politycznych eliminują z tego znaczenia cechy niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zdekoncentrowanej zabudowy na tereny do tej pory niezurbanizowane lub ruralistyczne, jak również skrajnej koncentracji zabudowy.

Ustalone w powyższy sposób znaczenie dobrego sąsiedztwa potwierdziłem w wykładni systemowej poprzez relatywizację względem wartości nadrzędnej ładu przestrzennego. W rezultacie wartość dobrego sąsiedztwa można wyrazić poprzez wypowiedź wartościującą w formule przyjętej w części teoretycznej pracy, tj.:

- dobre sąsiedztwo o znaczeniu kontynuacji statycznego i dynamicznego modelu zagospodarowania tej samej lub bezpośrednio sąsiadującej jednostki strukturalnej według standardów urbanistycznych ładu przestrzennego w zakresie funkcji oraz parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy,
- jest wartością zasadniczą ze względu na spełnienie relatywizacji względem ładu przestrzennego, przy uwzględnieniu preferencyjnie uporządkowanych aspektów przeciwdziałania niekontrolowanemu rozpraszaniu i skrajnej koncentracji zabudowy, a także pewności i równości wobec prawa.

Uzupełnienie wykładni wartości wolności zagospodarowania terenu wymagało rezygnacji z pewnych przekonań co do jej rozumienia na gruncie dotychczasowej wykładni językowej. Wartość pojmowano w ten sposób jako nieskrępowaną możliwość zagospodarowania nieruchomości albo jako prawo podmiotowe do zagospodarowania nieruchomości w granicach wyznaczonych przez państwowy lub lokalny porządek przestrzenny.

Wykładnia na podstawie reguł egzegezy wartości zasadniczych kwestionuje oba powyższe znaczenia wartości wolności zagospodarowania terenu. Na gruncie wiedzy merytorycznej oznacza ona indywidualną sferę nienakazanego ani niezakazanego, chronionego przed ingerencją innych, korzystania z nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską. Wartość nie wskazuje tej sfery w sposób określony, jak w prawie podmiotowym, lecz zakłada ją ogólnie w pewnym zakresie. W świetle ocen doktryn społeczno – politycznych zakres ten jest szczególnie aprobeowany, jeżeli daje możliwość realizacji indywidualnego interesu majątkowego, przy jednoczesnej odpowiedzialności za tę realizację wobec innych podmiotów i z uwagi na dobro wspólne. Tak pojmowana wolność zagospodarowania terenu nie zakłada pełnej swobody, ani tożsamości z prawem podmiotowym (stanowi ewolucję nieskrępowanej wolności i fundament podmiotowego prawa zagospodarowania terenu).

Ustalone w powyższy sposób znaczenie wolności zagospodarowania terenu potwierdziłem w wykładni systemowej poprzez relatywizację względem licznych wartości nadrzędnych, w tym ładu przestrzennego. W rezultacie wartość dobrego sąsiedztwa można wyrazić poprzez wypowiedź wartościującą w formule przyjętej w części teoretycznej pracy, tj.:

- wolność zagospodarowania terenu o znaczeniu pewnej indywidualnej sfery nienakazanych i niezakazanych sposobów różnego korzystania z nieruchomości na, nad i pod powierzchnią ziemską w interesie majątkowym właściciela oraz według funkcji społecznej,
- jest wartością zasadniczą ze względu na spełnienie relatywizacji względem ładu przestrzennego, porządku publicznego, własności i wolności działalności gospodarczej, przy uwzględnieniu preferencyjnie uporządkowanych aspektów istoty własności, liberalizmu gospodarczego, solidarności społecznej i dobra wspólnego.

Przedstawione rezultaty wykładni znajdują potwierdzenie we wnioskowaniu zasad w sensie dyrektywalnym z zasad opisowych sformułowanych na podstawie stanu prawnego sprzed Nowelizacji u.p.z.p., jak i aktualnego stanu prawnego po nowelizacji. Nowelizacja u.p.z.p. pozwala porównać rezultaty reguł egzegezy wartości zasadniczych z zamiarami prawodawcy ujawnionymi w uzasadnieniu zmian legislacyjnych. Porównanie wskazuje na to, że wspomniane reguły odtwarzają znaczenie wartości w myśl intencji prawodawcy. Szczególnie widoczne jest to, że uzasadnienie Nowelizacji u.p.z.p. wprost powołuje się na pozaprawne dyrektywy doktryny urbanistycznej, co potwierdza trafność odwoływania się do nich przy ustalaniu znaczenia wartości wyrażonych w zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni.

Dookreślenie wartości w wybranych zasadach prawa zagospodarowania przestrzeni pociągnęło za sobą ich wyostrenie na potrzeby realizacji w praktyce prawniczej. Wykładnia uzupełniająca pozwoliła zakwalifikować określone warianty niejasnych dotychczas norm zwykłych jako zgodnych z wartościami zasadniczymi. Uzupełniona wykładnia wartości ładu przestrzennego pozwoliła udzielić aprobaty i uzasadnić aksjologicznie obowiązywanie określonej treści normy wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 6 *in fine* u.p.z.p. oraz normy wyrażonej w §12 ust. 3 Warunków Technicznych Budynków. Podobnie uzupełniona wykładnia wartości dobrego sąsiedztwa pozwoliła udzielić aprobaty i uzasadnić aksjologicznie obowiązywanie określonej treści norm wyrażonych w §4 - §7 r.s.u.w. oraz zakresu zastosowania nakazu wydania decyzji o warunkach zabudowy wyrażonego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Z kolei uzupełniona wykładnia wartości wolności zagospodarowania terenu pozwoliła udzielić aprobaty i uzasadnić aksjologicznie określonej treści normy stanowiącej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, tj. zakres normowania nakazu zagospodarowania przeznaczenia usługowego lub mieszkaniowego oraz nakaz nawiązywania nową zabudową do zabytkowego otoczenia.

Niniejsza rozprawa dowiodła, że koncepcja teoretyczna zasad prawa oparta na pojęciu wartości zasadniczej prowadzi do odtworzenia w przybliżeniu jednoznacznej treści wybranych zasad prawa zagospodarowania przestrzeni i do efektywnej ich realizacji w sytuacjach interpretacyjnych praktyki prawniczej. Jak jednak sygnalizowałem w pkt V.1 powyżej, część zaproponowanych tez i wniosków ma charakter regulujący, niekiedy projektujący, i stanowi propozycje kierunków dalszych badań. Niniejsza rozprawa rodzi potrzebę zgłębiania tematu celem weryfikacji i rozwijania postawionych tez i sformułowanych konkluzji. Z przeprowadzonej analizy można wyprowadzić istotny wniosek, że przyjęta koncepcja teoretyczna pozwala powiązać zasady prawa zagospodarowania przestrzeni systemowo związkami treściowymi. Odtworzony fragment tego systemu opiera się na relatywizacjach wartości prawnych, w których wartość ładu przestrzennego jest nadrzędna i służy do dookreślenia zarówno wartości dobrego sąsiedztwa, jak również wolności zagospodarowania terenu. Zaproponowany sposób budowania systemu wartości i zasad prawa zagospodarowania przestrzeni może być punktem wyjścia do jego dalszego doskonalenia i rozwijania w szczegółowej nauce prawa zagospodarowania przestrzeni.

Wnioski de lege ferenda

Obok przedstawionych wniosków *de lege lata* dotyczących dotychczasowej wykładni zasad prawa zagospodarowania przestrzeni i rezultatów ich realizacji w wykładni innych norm, przeprowadzona analiza pozwala sformułować postulaty *de lege ferenda* pod adresem prawodawcy. Po pierwsze, należy postulować, aby stanowił zasady prawa przy uwzględnieniu szczególnych reguł wykładni wartości zasadniczych. Powinien wyraźniej wskazywać wartości zasadnicze prawa zagospodarowania przestrzeni w przepisach prawnych przy użyciu wyrażen ocennych i konsekwentnie wydzielanych jednostek redakcyjnych (w różny sposób występującymi wśród przepisów ogólnych, jak np. w Pr. Wod. czy u.g.n., lecz pominiętych, np. w Pr. Bud. czy u.p.z.p.). Prawodawca powinien częściej redagować preambuły do ustaw, w których naprowadzałby na wiedzę merytoryczną i oceny doktryn społeczno – politycznych, którymi kierował się w procesie stanowienia zasad prawa. Regułą powinno być, aby tę wiedzę i oceny w odpowiednio szerokim stopniu przedstawiał w oficjalnych uzasadnieniach aktów normatywnych oraz w aktach prawa wewnętrznego. Po drugie, wskazane jest, aby realizacja powyższych postulatów zastąpiła redagowanie niejasnych definicji legalnych, które wprowadzają więcej zamieszania pojęciowego niż korzyści interpretacyjnych (np. w przypadku wartości interesu publicznego). Po trzecie, należy postulować, aby oceny prawodawcy formułowane w preambułach, oficjalnych uzasadnieniach lub aktach prawa wewnętrznego były wyraźnie uzasadnione wartościująco poprzez wskazanie ich istotności i niewspółmierności.

BIBLIOGRAFIA

WYKAZ CZASOPISM

- Bańkowska B. J., *Struktury przestrzenne miast w praktyce*, Zarządzanie i edukacja, maj – czerwiec 2008, nr 58.
- Bąkowski T., *Ochrona krajobrazu w prawie zagospodarowania przestrzennego* [w:] Prawo Administracja Kościoł 2006, nr specjalny (26).
- Bąkowski T., *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIV.
- Bąkowski W., *Białe plamy i wykluczenie społeczne – transportowe*, Komunikacja Publiczna 2018, nr 3.
- Bekrycht T., *O wartości logicznej normy prawnej*, Studia Prawno – Ekonomiczne 2011, t. LXXXIV.
- Bogucki O., *Nielingwistyczna koncepcja normy a zagadnienia wykładni prawa*, RPEiS 2007, z. 3.
- Brzezińska-Rawa A., *Kilka uwag o ustalaniu wartości nieruchomości do celów renty planistycznej. Glosa do wyroku TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08*, Finanse Komunalne 2011, nr 11.
- Brzeziński P., *Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia w świetle derywacyjnej koncepcji wykładni*, RPEiS 2011, z. 1.
- Chwalibóg K., *Polska Polityka Architektoniczna potrzebna od zaraz! Ekspert: "Otacza nas narastający śmietnik"*, https://www.bryla.pl/bryla/1,90857,13276267,Polska_Polityka_Archiektoniczna_potrzebna_od_zaraz_.html, dostęp: 21 stycznia 2024 r.
- Dybowski M., *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, RPEiS 2001, z. 3.
- Elżanowski M., *Dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN nad referatem prof. Jerzego Starościaka „Zasady ogólne prawa administracyjnego”*, PiP 1966, nr 6.
- Fogel A., *Obowiązek uwzględniania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy wydawaniu pozwolenia konserwatorskiego, ochrona zabytków*, Ochrona zabytków 2022, nr 2.
- Fuhrmann M., Filewicz M., *Typy genetyczne kształtów wsi w Polsce*, Zintegrowana Platforma Edukacyjna, , <https://zpe.gov.pl/pdf/P1Bt4uCYZ>, [dostęp: 21 maja 2023 r.]
- Gizbert – Studnicki T., *Recenzje*, PiP 2014, nr 3.
- Gizbert – Studnicki T., *Wykładnia celowościowa*, Studia prawnicze 1985, z. 3-4.

- Goncikowski M., *Badania przez projektowanie - struktura funkcjonalna wysokościowca hybrydowego w Warszawie*, Builder 2022, nr 8
- Górzyńska T., *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji*, OMT 1978, nr 4.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno – budowlanego*, PiP 2015, nr 6.
- Karapuda M., *Miasta są dla ludzi – wstęp do Jana Gehla koncepcji miasta*, Kultura i Wartości, dostęp 15 października 2022 r., <http://kulturaiwartosci.journals.umcs.pl>
- Kipta E., *Know – why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią?* [w:] Kontrola Państwowa 2016, nr 2.
- Kolipiński B., *Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2
- Kordela M., *Aksjologiczna wykładnia prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis 2017, no. 3791.
- Kordela M., *Uzasadnienia aksjologiczne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2000, z. 3.
- Kwiatkowski J., *Centrum i peryferie w teorii miasta idealnego*, Zarządzanie i edukacja, maj – czerwiec 2008, nr 58.
- Leśniak-Moczuk K., *Równość i sprawiedliwość w społecznej gospodarce rynkowej*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy 2004, nr 4.
- Lis P., *Wspólnie czy indywidualnie? Na własność czy wynajem? Wszystkim czy wybranym? Dylematy współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, Studia BAS 2021, nr 2.
- M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, ST 2014, nr 4,.
- Marciniak P., Bielawska – Pałczyńska J., Rumieź A., *Poznań – współczesne przekształcenia w historycznej przestrzeni miasta. Dokonania, stan obecny, perspektywy*, Ochrona dziedzictwa kulturowego, 2019, nr 7
- Markowski T., *Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego*, Kontrola Państwowa, 2016, nr 2.
- Mączyńska E., Pysz P., *Po co nam społeczna gospodarka rynkowa?*, Ekonomista, 2020, nr 2.
- Mironowicz I., *Dewastacja polskiej przestrzeni jako produkt procesów społecznych i regulacji prawnych*, Biuletyn KPZK PAN 2017, Zeszyt 265.
- Mojak J., *Ewolucja zasad współczesnego polskiego prawa cywilnego – zasada bezpieczeństwa obrotu*, Studia Iuridica Lublinensia 2016, vol. XXV, nr 1.

- Morawski L., *Pozytywizm „twardy”, pozytywizm „miękki” i pozytywizm martwy*, *Ius et lex* 2003, nr. 2.
- Niewiadomski Z., *Racjonalna gospodarka przestrzenna*, *Kontrola Państwowa* 2016, nr 2.
- Obuchowski S., *Pojęcie zasad prawa w świetle idei pojęć co do istoty kwestionowanych*, *RPEiS* 2017, z. 4.
- Opalek K., *Dwoistość ujęcia normy w nauce prawa*, *PiP* 1988, z. 6.
- Opalek K., *Przedmiot prawoznawstwa a problem tzw. płaszczyzn prawa*, *PiP* 1969, nr 6.
- Ostrowska A., *Rozważania nad istnieniem i istotą wolności zabudowy – głos w dyskusji*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin – Polonia* 2017, Sectio G, t. LXIV, nr 1.
- Owerczuk A., *Zabytek a architektura współczesna o formach historycznych*, *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula* 2017, nr 4(54).
- P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, *PPP* 2012, nr 10.
- Pogasz W., *O legitymowaniu zasad prawa*, *RPEiS* 1987, z. 2.
- Policht P., *Nowe stare miasta*, <https://culture.pl/pl/artykul/nowe-stare-miasta>
- Pułło A., *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, *Przegląd Sejmowy* 1996, nr 1(13).
- Rayss J., *Kieszonkowy park retencyjny jako recepta na miejską suszę*, *Zieleń Miejska* 2021, nr 5.
- Rybka A., Jańczuk M., Jarema – Kuśnierz K., Roset Calzada J., *Kształtowanie wysokich obiektów architektury w tkance miejskiej Rzeszowa*, *Czasopismo Inżynierii Lądowej, Środowiska i Architektury*, t. XXXIV, kwiecień-czerwiec 2017, z. 64
- Sadowski M., *Trzy tendencje w nowej polityce przestrzennej*, *Rzeczpospolita*, 18.05.2023 r., <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38491131-trzy-tendencje-w-nowej-polityce-przestrzennej>, [dostęp: 2.11.2023 r.]
- Solarek K., *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*, *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki* 2011, z. 4.
- Stefaniuk K., *Zasady prawa w systemach i podręcznikach prawa cywilnego*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016, vol. XXV, nr 1.
- Sulimerski W., Rafałkowski M., *PRS – mieszkalny czy usługowy?*, *Rzeczpospolita Nieruchomości*, <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art38523871-prs-mieszkalny-czy-uslugowy>
- Szelągowska A., *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*, *Studia BAS* 2021, nr 2.

Szwajdler W., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, ST 2010, nr 5.

Szymski A.M., *Genius loci – czyli o odkrywaniu i na nowo definiowaniu znaczeń w istniejącej przestrzeni miejskiej (trzy przykłady)*, Czasopismo Techniczne. Architektura 2008, R. 105, z. 6-A.

Tracz M., Bajgier – Kowalska M., Wójtowicz B., *Przemiany w sferze usług turystycznych Krakowa i ich wpływ na percepcję turystyki przez mieszkańców*, Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 2019, nr 33(1).

Uciążliwi turyści. Kraków chce ograniczeń w krótkoterminowym wynajmie mieszkań dla turystów, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/uciazliwi-turysci-krakow-chce-ograniczen-w-krotkoterminowym-wynajmie-mieszkan>

Woleński J., *Wartości: między filozofią a doświadczeniem potocznym* (tekst opublikowany na stronie Towarzystwa Humanistycznego), URL = <http://humanizm.net.pl/wolenski2.htm>.

Wosiek M., Sadowski M., *Jakie zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym po 24 września 2023 r.?*, Rzeczpospolita 29.09.2023 r., <https://www.rp.pl/biznes/art39181011-jakie-zmiany-w-zagospodarowaniu-przestrzennym-po-24-wrzesnia-2023-r>, [dostęp: 1.11.2023 r.].

Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzeni*, Białostockie Studia Prawnicze 2015, z. 18.

Wróblewski J., *Nieostrość systemu prawa*, Studia prawno – ekonomiczne 1983, t. XXXI.

Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego 1965, z. 42.

Wróblewski J., *Teoretyczne zagadnienia standardów w prawodawstwie w stosowaniu prawa*, RPEiS 1989, z. 3.

Wróblewski J., *Zagadnienia wielopłaszczyznowości w metodologii współczesnej teorii prawa*, Studia prawnicze 1969, z. 21.

Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, nr 7-8.

Zachariasz I., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzeni w gminach – kierunki zmian prawnych według Unii Metropolii Polskich*, Kontrola Państwowa 2016, nr 2.

Zalasińska K., *Interes indywidualny a interes publiczny – konflikt wartości w prawnej ochronie zabytków*, Ochrona Zabytków 2008, nr 2.

Zieliński M., Bogucki O., Choduń A., Czepita S., Kanarek B., Munczewski A., *Zintegrowanie polskich koncepcji wykładni prawa*, RPEiS 2009, z. 4.

Zinowiec-Cieplik K., *Miejsca węzłowe w systemie zieleni jako zagadnienie integracji przestrzeni miejskiej*, *Budownictwo i Architektura* 2018, nr 17(3).

Zwolak S., *Instytucja ładu przestrzennego w polskim prawie*, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska Lublin - Polonia, Sectio G. Ius* 2021, vol. 68, nr 1.

Zwolak S., *Zasady prawa budowlanego*, *Studia Prawnicze KUL* 2016, nr 3 (67).

WYKAZ OPRACOWAŃ KSIĄŻKOWYCH

2024 Europe Emerging Trends in Real Estate, PwC, ULI, 2023.

Adamczewska – Wejhert H., *Kształtowanie zespołów mieszkaniowych*, Warszawa 1985.

Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad* [w:] B. Kudrycka (red.), J. Mieszkowski (red.), *Prawo. Administracja. Obywatele. Profesorowi Eugeniuszowi Smoktunowiczowi*, Białystok 1997.

Ajdukiewicz K., *Zagadnienia i kierunki filozofii*, Warszawa 1983.

Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.

Araszkiewicz M. (red.), Banaś P. (red.), Ciszewski W. (red.), Dyrda A. (red.), Grabowski A. (red.), Pleszka K. (red.), *T. Gizbert – Studnicki, Pisma wybrane. Prawo, język, rozumowania*, Warszawa 2019.

Bańko M. (red.), *Inny słownik języka polskiego*, Warszawa 2000.

Bąkowski T., *Kluczowe zasady i cele systemu planowania przestrzennego* [w:] *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022.

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012,

Barczak A., *Zasady ogólne w prawie ochrony środowiska* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23 – 25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.

Bednarski M. (red.), Wilkin K. (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, Warszawa 2003.

Bekrycht T., Korycka – Zirk M., Dobrzeniecki K., *Logiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Toruń 2014.

Błachut M., Kaczor J., Kaczmarek P., Sulikowski A., *Systemowość w myśleniu prawniczym* [w:] O. Bogucki, S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.

Boć J., Lisowski P., *Normatywizacja wartości w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

- Bogucki O., *Model wykładni funkcjonalnej w derywacyjnej koncepcji wykładni prawa*, Szczecin 2016.
- Bogucki O., *Wykładnia funkcjonalna w działalności najwyższych organów władzy sądowniczej*, Szczecin 2011.
- Bojęć T., Chimczak – Bratkowski P., Thinkco, *Przewodnik po PRS*, 2021.
- Bojęć T., Chimczak-Bratkowski P., Różewicz D., Bondar K., Awa Ch., Gruszka K., Kocewiak P., Kowalska J., *Innowacyjne miasta*, Warszawa 2023.
- Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2021.
- Buczyński K., Jaworski J., Sosnowski P., Dziedzic-Bukowska J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2014, Lex/el.
- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Warunki techniczne i procedury budowlane. Poradnik dla praktyków*, Warszawa 2019.
- Choiński A. (red.), *J. Wróblewski, Pisma wybrane*, Warszawa 2015.
- Cipiur K., Lewis G., Chmielak G., Krzystek M., Staniszewski P., Krasowski T., Stąpel J., Czajkowski M., Knight Frank, Dentons, *Rynek PRS w Polsce*, 2021.
- Ciszewski J. (red.), Nazaruk P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex/el.
- Colliers Polska, *Raport „Mixed – use. Jak go rozumieć?”*, 2023.
- Czarnecki W., *Planowanie Miast i Osiedli*, t. I, II, III, V, Warszawa 1965 - 1970.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2021, Lex/el.
- Człowiekowska J., *Zasady prawa budowlanego* [w:] W. Jakimowicz (red.), M. Krawczyk (red.), I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019
- Dąbek D., *Współczesne pojęcia źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1980.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno – administracyjnych*, Warszawa 1974.

Derlatka M., Działocha K., Sarnecki P., Sokolewicz W., Trzeciński J., Wiącek M., Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

Dubisz S. (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003.

Dunaj B. (red.), *Współczesny słownik języka polskiego*, Warszawa 2007.

Duniewska Z. (red.), Jaworska – Dębska B. (red.), Olejniczak – Szałowska E. (red.), Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2020.

Duniewska Z. (red.), Stahl M. (red.), Krakala A. (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Duniewska Z., *Wybrane aspekty wykładni prawa administracyjnego (racje i właściwości)* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.

Duniewska Z., *Z refleksji nad pojęciem i charakterem zasad prawa* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.

Filipowicz T. (red.), Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2024.

Eco U., *Interpretacja i nadinterpretacja*, Kraków 1996.

Gdesz M., *Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawno – urbanistycznej*, Warszawa 2020.

Gniewek E. (red.), Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.

Gniewek E. (red.), Machnikowski P. (red.), *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa 2021.

Gregorowicz J., *Zarys logiki dla prawników*, Łódź, Warszawa 1957.

Gzell S., *Urbanistyka XXI wieku*, Warszawa 2020.

Habdas M. (red.), Frasz M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, Warszawa 2018.

Hauser R. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, Warszawa 2018.

Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *Instytucje Prawa Administracyjnego. System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2015.

- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2013.
- Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.
- Izdebski H. (red.), Łazarska A. (red.), *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, Warszawa 2022.
- Izdebski H. (red.), Zachariasz I. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Jagielski J. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Jakimowicz W., *O celu wykładni w prawie administracyjnym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *Zasada ciągłości planowania przestrzennego jako dyrektywa wykładni w procesach stosowania prawa administracyjnego* [w:] I. Niżnik – Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, Warszawa 2012.
- Jaroszyński K., Sawicki M., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Poradnik*, Warszawa 2004
- Jaworski J., *Zasada ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.
- Kamiński Ł., *Konstytucyjna zasada ochrony własności a administracyjnoprawna ochrona obszarów uzdrowiskowych* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kijowski D. R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000.
- Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012.

- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Kochanowski M., Ossowicz T., *Miasto – przestrzeń kontaktów i porozumienia* [w:] E. Cichy – Pazder (red.), T. Markowski (red.), *Nowa urbanistyka – nowa jakość życia. Materiały z III Kongresu Urbanistyki Polskiej*, Warszawa 2009.
- Kołodziejczyk B., Okoń K., Chęciński P., *Warsaw - a 15-minute city in the Industry 4.0 Era?*, 2023.
- Komierzyńska – Orlińska E., *Charakter i rola (znaczenie) zasad prawa administracyjnego* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Kordela M., *Pewność prawa jako wartość konstytucyjna* [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.
- Kordela M., *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz – Poznań 2001.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014.
- Korycka – Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012.
- Kowalewski A. (red.), Nowak M. J. (red.), Śleszyński P. (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. II., Warszawa 2018.
- Kowalewski A., Nowak M. J., *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. I, Warszawa 2018.
- Korzeniewski R., Korzeniewski W., *Znowelizowane warunki techniczne dla budynków i ich usytuowania*, Warszawa 2021.
- Korzeniewski R., Korzeniewski W., *Znowelizowane warunki techniczne dla budynków i ich usytuowania*, Warszawa 2018.
- Kruś M., *Podstawowe instytucje i zasady prawa budowlanego. Zasady w Prawie budowlanym*, Sopot 2009.
- Kruś M., *Zasady w Prawie budowlanym* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Kryszeń G. i Prokop M., *Aksjologia polskiej konstytucji*, Warszawa 2017.
- Kucharska – Stasiak E., Kusideł E., Załęczna M., Żelazowski K., *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Łódź 2020.
- Kuciński J. (red.), *Zarys prawa*, Warszawa 2016.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.

- Kuźma G., Dumin Ł., Kornecka A., Kornecki J., Sielicki K., Pawlik K., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kwaśniewicz W. (red.), *Encyklopedia socjologii*, t. I, Warszawa 1998.
- Lang W., *Prawo i moralność*, Warszawa 1989.
- Lang W., *System prawa i porządek prawny* [w:] O. Bogucki (red.), S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, Kraków 2004.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2005.
- Łopatka A., *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Poznań 1967.
- Majda T. (red.), Mironowicz I. (red.), *Manifesty urbanistyczne*, Warszawa 2017.
- Malisz B., *Planowanie miast. Podstawy teoretyczne* [w:] R. Dylewski (red.), *Polska urbanistyka współczesna. Część 1*, Warszawa 1975.
- Malisz B., *Zarys teorii kształtowania układów przestrzennych*, Warszawa 1981.
- Małyś – Sulińska K., *Obszar poddany analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a ład przestrzenny* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.
- Maroń G., *Zasady prawa jako składnik kultury prawnej* [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur prawnych?*, Warszawa 2012.
- Maroń G., *Zasady prawa. Pojmowanie i typologie a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011.
- Marzyński S., *Urbanistyka*, Warszawa – Łódź 1966.
- Milewski R. (red.), Kwiatkowski E. (red.), *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2006.
- Molski P., *Adaptacja – formy i uwarunkowania* [w:] B. Szmygin (red.), *Adaptacja obiektów zabytkowych do współczesnych funkcji użytkowych*, Warszawa – Lublin 2009.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2011.
- Morawski L., *Zasady prawa – komentarz krytyczny* [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.

- Najder Z., *Wartości i oceny*, Warszawa 2015.
- Neufert E., Neufert P., Neff L., *Podręcznik projektowania architektoniczno – budowlanego*, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Niewiadomski Z., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa* Warszawa 2016.
- Nowak K., *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa – Kraków – Gdańsk, 2021.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Nowak L., *Próba metodologicznej charakterystyki prawoznawstwa*, Poznań 1968.
- Nowak L., *U podstaw marksistowskiej aksjologii*, Warszawa 1974.
- Nowak M. J., Dziedzic – Bukowska J., Oryl M., Ciesielski M., Nałęcz A., *Wybrane problemy związane z przepisami zagospodarowania przestrzennego z perspektywy gminnej* [w:] *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2022.
- Nowak M. J., Lorens P., *Ochrona i kształtowanie ład przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni* [w:] M. J. Nowak (red.), *Ochrona ład przestrzennego z perspektywy prawno – urbanistycznej*, Warszawa 2020.
- Nowak M.J., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy i przepisów powiązanych*, Warszawa 2020.
- Okolski D. (red.), *Prawo rynku nieruchomości*, Warszawa 2024.
- Oleś M., *Działanie organu administracji publicznej jako złożony rezultat realizowania wartości* [w:] J. Zimmermann (red.), *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.
- Opalek K., *Wartości i oceny w świetle dwóch teorii norm* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990.
- Opalek K., Wróblewski J., *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991.
- Opalek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, Warszawa 1986.

Osajda K., *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)* [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005.

Ostrowska A., *Obowiązek poszanowania uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym – zasada prawa czy ornament* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Ostrowski W., *Urbanistyka współczesna*, Warszawa 1975.

Pacholski M., Słaboń A., *Słownik pojęć socjologicznych*, Kraków 2010.

Pałęcki K., *Redukcja aksjologiczna jako sposób objaśniania porządku społecznego* [w:] M. Dudek (red.), M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015.

Pawłowski S., *Zasada zaufania obywatela do państwa w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie art. 98 u.g.n.* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

Płaszka K., Gizbert – Studnicki T. *Obraz systemu prawa w dogmatyce prawniczej* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990.

Plucińska-Filipowicz A., *Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 2011, Lex/el.

Rabska T., *Swoistość prawa administracyjnego a reguły wykładni prawa – kilka uwag dyskusyjnych* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego : Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007

Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.

Rewers E., *Od miejskiego genius loci do miejskich oligopticonów* [w:] B. Gutowski (red.), *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, Warszawa 2009.

Rothbard M.N., *Ekonomia wolnego rynku*, tłum. R. Rudowski, Warszawa 2017.

Sadura P., Szczypiński K., Szemioth M., *Transportowe nawyki. Wybory i praktyki w zakresie mobilności Mieszkańców dużego miasta. Badanie eksploracyjne*, Warszawa 2022.

Safjan M. (red.), Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016.

Safjan M. (red.), *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012.

- Sarkowicz R., Stelmach J., *Teoria prawa*, Kraków 1998.
- Sarnecki P., *Systematyka konstytucji* [w:] J. Trzcíński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Sawuła R., *Decyzja o warunkach zabudowy w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.
- Sawuła R., *Prawa jednostki w procesie zagospodarowania przestrzennego a standardy demokratycznego państwa prawnego (wybrane uwagi)* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko – Biała 2003.
- Skrzypczyński R., *Miasta – ogrody i Karta Ateńska: od racjonalnych wizji do ewoluującej rzeczywistości miejskiej. Co dziś zostało z idei Howarda i manifestu modernistycznego?* [w:] T. Majda (red.), I. Mironowicz (red.), *Manifesty urbanistyczne*, Warszawa 2017.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III, Warszawa 2018.
- Śleszyński P., *Spoleczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Warszawa 2021.
- Smoktunowicz E., *Związanie administracji publicznej prawem, wartościami i interesem publicznym (zarys problematyki)* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23 – 25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Smolak M., Sadurski W., Chirkowska – Smolak T., *Rozum publiczny – uzasadnienie sądowe – umysł sędziego*, Poznań 2010.
- Smolak M., *Wykładnia celowościowa z perspektywy pragmatycznej*, Warszawa 2012.
- Smolak M., *Wykładnia prawa a zmiana społeczno – polityczna* [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001.
- Solska M., *Duch miejsca, a współczesna przestrzeń życia człowieka* [w:] B. Gutowski (red.), *Fenomen genius loci. Tożsamość miejsca w kontekście historycznym i współczesnym*, Warszawa 2009.
- Sowiński R., *Interes publiczny – dobro wspólne. Wartości uniwersalne jako kategorie kształtujące pojęcia administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa – Dębe 23 – 25 września 2002 r.*, Warszawa 2003.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2021.
- Stahl M., *Zasady w prawie administracyjnym – zagadnienia ogólne* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.

- Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977.
- Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959.
- Starościak J., *Podstawy prawne działania administracji (źródła prawa administracyjnego)*, Warszawa 1973.
- Stelmach J., *Spór o wartości podstawowe w prawie* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017.
- Stelmaszczyk Ł., *Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Szafrański D. (red.), *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego: komentarz praktyczny z wzorami oraz przykładami*, Warszawa 2016.
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1967.
- Szewczyk M., *Aksjologia prawa zagospodarowania przestrzeni* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Warszawa 2017.
- Szewczyk M., *Jawne, złudne i ukryte cechy decyzji o warunkach zabudowy* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.
- Sztompka P., *Słownik socjologiczny 1000 pojęć*, Kraków 2020.
- Szulc P., *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022,
- Szwajdler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2013.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno – budowlany. Zagadnienia administracyjno – prawne*, Toruń 2004
- Tkacz S., *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie [Od dogmatyki do teorii]*, Toruń 2014.
- Tołwiński T., *Urbanistyka*, t. II, Warszawa 1948.
- Trzeńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w Ustawach Konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997

- Ura E., Ura Ed., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999.
- Walas B., *Polityka zrównoważonej turystyki Krakowa na lata 2021 – 2028*, 2020.
- Warylewski J. K. (red.), *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, Lex/el.
- Wejhert K., *Elementy kompozycji urbanistycznej*, Warszawa 1984.
- Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*, Warszawa 2016.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Wiliński P. (red.), *Zasady procesu karnego. System Prawa Karnego Procesowego*, t. III, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Konstytucja i wartości* [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Wojtczak S., *O niewspółmierności wartości i jej konsekwencjach dla stosowania prawa*, Łódź 2010.
- Woleński J., *Możliwe światy teorii prawa* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Nowak M.J. (red.), *Ochrona ładu przestrzennego z perspektywy prawnourbanistycznej*, Warszawa 2020.
- Woźniak M., *O potrzebie wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakąła (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Woźniak M., *Próba odkodowania interesu publicznego w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.
- Wróblewski J., *Metody logiczno – językowe w prawoznawstwie* [w:] A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa. Materiały sympozjum Warszawa 28-29 IV 1971 r.*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973.
- Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk, 1973.
- Wróblewski J., *Wybrane zagadnienia metodologiczne dogmatyki prawa* [w:] J. Wróblewski (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej, Łódź 27 – 28 marca 1980 r.*, Wrocław – Warszawa, Kraków – Gdańsk – Łódź 1982.
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005.
- Wronkowska S., *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego* [w:] S. Wronkowska (red.), M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Zachariasz I., *Decyzja o warunkach zabudowy – teoria a rzeczywistość* [w:] T. Bąkowski (red.), *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.
- Zajęcki M., *Algorytm czy idealizacja? Dyrektywy wykładni funkcjonalnej opartej na założeniu o racjonalności aksjologicznej prawodawcy w derywacyjnej koncepcji wykładni* [w:] P. Wiliński (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Poznań 2004.
- Zajęcki M., *Dwa paradoksy esencjalizmu aksjologicznego* [w:] M. Dudek (red.), M. Stępień (red.), *Aksjologiczny wymiar prawa*, Kraków 2015.
- Załucki M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Zdyb M. (red.), Stelmasiak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991.
- Zieliński M., *Konstytucyjne zasady prawa* [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm Konstytucji*, Warszawa 1997.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012.
- Zieliński M., *Zasady i wartości konstytucyjne* [w:] A. Bałaban (red.), P. Mijał (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu pozytywizmu oraz prawa natury*, Poznań 1993.
- Ziemiński Z., *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa – Poznań 1983.

- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa – Poznań 1973.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.
- Ziemiński Z., Zieliński M., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzenia*, Warszawa 1992.
- Ziemski K., *Weryfikacja zasad prawa administracyjnego* [w:] Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), A. Krakala (red.), *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018.
- Ziemski K., *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Ziobrowski Z., *Urbanistyczne wymiary miast*, Kraków 2012.
- Zirk – Sadowski M., *Metodologia nauk administracyjnych na tle metodologii prawoznawstwa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego: Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007.
- Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2016.
- Zuziak Z. K., *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego* [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa 2005.

WYKAZ ORZECZNICTWA

ORZECZNICTWO TK

- Postanowienie TK z dnia 28 czerwca 2017 r. SK 20/16, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., K 39/00, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 25 maja 1999 r., SK 9/98, Legalis.
- Wyrok TK z dnia 28 maja 1997 r., K 26/96, Legalis.

Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2005 r., SK 34/04, Legalis.

Wyrok TK z dnia 3 czerwca 1998 r., K 34/97, Legalis.

Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, Legalis

Wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., K 24/97, Legalis.

Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r. K 23/05, Legalis.

Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, Legalis

Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., P 58/08, Legalis.

ORZECZNICTWO SN I SA

Postanowienie SN z dnia 17 stycznia 2019 r., III UZP 10/18, Legalis.

Postanowienie SN z dnia 21 maja 2002 r., III CZP 27/02, Legalis.

Postanowienie SN z dnia 26 sierpnia 2020 r., I CSK 96/20, Legalis.

Uchwała SN z dnia 2 lipca 2013 r., III UZP 2/13, Legalis.

Uchwała SN z dnia 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, Legalis.

Wyrok SA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 2013 r., I ACa 225/13, Legalis.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r., I ACa 577/16, Legalis.

Wyrok SN z dnia 12 stycznia 2022 r., II CSKP 20/22, Legalis.

Wyrok SN z dnia 13 maja 2016 r., III CSK 271/15, Legalis.

Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis.

Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2002 r., III RN 192/2000, Legalis.

Wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2019 r., I CSK 352/18, Legalis.

Wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, Legalis.

Wyrok SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, Legalis.

Wyrok SN z dnia 9 września 2015 r., IV CSK 754/14, Legalis.

ORZECZNICTWO NSA

Postanowienie NSA(7w) z dnia 18 lipca 2005 r., II OPS 3/05, Legalis.

Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2002 r. FPK 3/02, Legalis.

Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 20 listopada 2001 r., II SA/Lu 629/00, Legalis.

Wyrok NSA w Białymstoku z dnia 11 października 2002 r., SA/Bk 788/02, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 10 września 2010 r., II OSK 1334/09, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r. II OSK 1580/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2006 r., II OSK 439/05, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2020 r., I OSK 1319/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 223/14, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., II OSK 3282/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2015 r., I FSK 1976/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., II OSK 1228/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 10 września 2010 r., II OSK 1334/09, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2019 r. II OSK 3128/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2106/15, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 12 października 2021 r., II OSK 2157/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 338/17, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 75/17, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., II OSK 1496/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2019 r., II OSK 336/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2014 r., I OSK 723/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 13 października 2022 r., II OSK 2736/21, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2023 r., II OSK 375/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., II OSK 2119/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 15 lutego 2012 r., II OSK 2167/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 2279/17, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 15 października 2020 r., II OSK 2344/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2013 r., II OSK 2444/2011, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 425/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 737/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r. II OSK 1862/08, Legalis.
wyrok NSA z dnia 16 marca 2022 r., II OSK 847/19, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2007 r., II OSK 172/06, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2015 r., II OSK 227/14, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 456/10, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2020 r., II OSK 450/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2022 r., II OSK 504/19, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2010 r., I OSK 1025/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2368/15, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 marca 2020 r., II OSK 428/19, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 2022 r., II OSK 2624/19, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., II OSK 1492/11, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2110/17, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2023 r., II OSK 1699/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 18 marca 2021 r., II OSK 2150/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., II OSK 3495/18, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2023 r. II OSK 2810/22, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., II OSK 272/16, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r. II OSK 830/16, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2023 r., II OSK 255/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 2 marca 2017 r., I OSK 1196/15, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2011 r., II OSK 1923/10, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., II OSK 2321/21, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 20 października 2016 r., II FSK 1582/16, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2008 r., I OSK 1189/07, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2023 r. I OSK 2762/19, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2023 r., II OSK 454/22, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., II OSK 1234/16, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2021 r., II OSK 38/19, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2016 r., II OSK 2041/14, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2015 r., II OSK 2227/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2012 r., II OSK 984/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2021 r., II OSK 47/21, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r., II OSK 840/12, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2004 r., GSK 899/04, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2021 r., III OSK 4498/21, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2022 r., II OSK 563/19, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2022 r., II OSK 623/19, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 23 września 2021 r., II OSK 1399/21, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2010 r. II OSK 960/09, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r. II OSK 1827/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 428/2013, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2012 r. II OSK 793/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 marca 2011 r., II OSK 518/10, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 1991 r., SA/Ka 813/90, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2014 r., II OSK 706/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2193/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 944/12, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2013 r. II OSK 2736/12, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2174/15, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2020 r., I OSK 2044/18, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 145/15, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2022 r., II OSK 1448/19, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2018 r., II OSK 1861/16, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2012 r., II OSK 267/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II OSK 3057/12, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., I OSK 1138/08, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2017 r., II OSK 1964/16, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2068/14, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., II OSK 1629/15, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 28 maja 2013 r., II FSK 1999/2011, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2022 r., II OSK 1376/21, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2014 r., II OSK 262/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r., II OSK 2181/17, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 3 marca 2023 r., II OSK 614/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2014 r., II OSK 400/13, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 30 października 2020 r., I OSK 1087/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2019 r., II OSK 2415/17, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., I OSK 1725/07, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., II OSK 1525/07, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., II OSK 1378/11, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II OSK 508/14, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2021 r., II OSK 237/20, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/2012, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 424/10, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, Legalis.

Wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., II OSK 2431/12, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 6 września 2022 r. II OSK 3335/19, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2015 r., II OSK 2938/13, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2017 r., II OSK 2828/15, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II OSK 432/16, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 760/2012, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 953/09, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2017 r., II OSK 399/16, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2018 r., II OSK 1469/17, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2243/15, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 marca 2017 r. II OSK 1732/15, Legalis.
Wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r. II OSK 1184/20, Legalis.
Wyrok NSA z dnia z dnia 21 marca 2019 r., II OSK 1179/17, Legalis.
Wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12, Legalis.

ORZECZNICTWO WSA

Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 27 marca 2008 r., II SA/Kr 778/07, Legalis.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 maja 2021 r., II SA/Bk 248/21, Legalis.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2023 r., II SA/Bk 153/23, Legalis.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 8 września 2022 r., II SA/Bk 135/22, Legalis.
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., II SA/Bk 812/19, Legalis.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 grudnia 2015 r., II SA/Bd 1303/15, Legalis,
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2011 r., II SA/Bd 1216/11, Legalis.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 września 2020 r., II SA/Bd 625/20, Legalis.
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 listopada 2016 r., II SA/Bd 510/16, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lipca 2023 r., II SA/Gd 123/23, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 września 2016 r., II SA/Gd 165/16, Legalis.
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2015 r., II SA/Gd 127/15, Legalis.

wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 września 2012 r., II SA/Gd 229/12, Legalis.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 sierpnia 2023 r., II SA/Gd 82/23, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 października 2014 r., II SA/Gl 495/14, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2023 r., II SA/Gl 876/23, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2022 r., II SA/Gl 893/22, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2017 r., II SA/Gl 547/17, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 września 2018 r., II SA/Gl 452/18, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 lipca 2007 r., II SA/Gl 110/07, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2017 r., III SA/Gl 70/17, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2023 r., II SA/Gl 77/23, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gl 625/19, Legalis.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 listopada 2010 r., IV SA/Gl 276/10, Legalis.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 kwietnia 2021 r., II SA/Go 115/21, Legalis.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 października 2011 r., II SA/Gd 691/10, Legalis.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 grudnia 2007 r., II SA/Ke 566/07, Legalis.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 września 2012 r., II SA/Ke 534/12, Legalis.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 listopada 2016 r., II SA/Ke 156/16, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Kr 49/10, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2022 r., II SA/Kr 1303/21, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2018 r., II SA/Kr 1350/17, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2014 r., II SA/Kr 1016/13, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Kr 1425/19, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2022 r., II SA/Kr 98/22, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 listopada 2021 r., II SA/Kr 1035/21, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lipca 2010 r., II SA/Kr 430/10, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1684/14, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 listopada 2017 r., II SA/Kr 947/17, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 97/18, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1099/17, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2017 r., II SA/Kr 1619/16, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2022 r., II SA/Kr 109/22, Legalis.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 września 2011 r., II SA/Kr 830/2011, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 lipca 2023 r., II SA/Lu 280/23, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2019 r., II SA/Lu 235/19, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Lu 125/23, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 września 2018 r., II SA/Lu 462/18, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Lu 1192/17, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Lu 702/19, Legalis.

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 maja 2021 r., II SA/Lu 112/21, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 czerwca 2013 r., II SA/Łd 227/13, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 grudnia 2018 r., II SA/Łd 736/18, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 sierpnia 2021 r., II SA/Łd 604/20, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lipca 2023 r., II SA/Łd 347/23, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 sierpnia 2023 r., II SA/Łd 352/23, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 maja 2022 r., II SA/Łd 69/22, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 30 maja 2023 r., I SA/Łd 668/22, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 czerwca 2014 r., II SA/Łd 1190/11, Legalis.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 lutego 2018 r., II SA/Łd 826/17, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 stycznia 2016 r., II SA/Ol 1335/15, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Ol 426/21, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 sierpnia 2018 r., II SA/Ol 321/18, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2022 r., II SA/Ol 916/21, Legalis.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 marca 2018 r., II SA/Ol 938/17, Legalis.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 18 czerwca 2019 r., II SA/Op 171/19, Legalis.

Wyrok WSA w Opolu z dnia 27 lutego 2018 r. II SA/Op 603/17, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2024 r., IV SA/Po 713/23, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 stycznia 2023 r., IV SA/Po 677/22, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 marca 2017 r., I SA/Po 1228/16, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 maja 2018 r., II SA/Po 1023/17, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Po 348/19, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2023 r., II SA/Po 844/22, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 maja 2021 r., IV SA/Po 1918/20, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1144/17, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2011 r., IV SA/Po 131/2011, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 września 2022 r., IV SA/Po 88/22, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 lipca 2022 r., II SA/Po 1011/21, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2022 r., IV SA/Po 352/22, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2020 r., IV SA/Po 776/19, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lipca 2022 r., IV SA/Po 56/22, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 marca 2019 r., IV SA/Po 1132/18, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r., II SA/Po 426/20, Legalis.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 listopada 2019 r., IV SA/Po 685/19, Legalis.

Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 lutego 2020 r., II SA/Rz 1213/19, Legalis.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 1287/18, Legalis.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 maja 2023 r., II SA/Rz 1366/22, Legalis.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 maja 2020 r., II SA/Sz 97/20, Legalis.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 kwietnia 2021 r., II SA/Sz 145/21, Legalis.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 września 2021 r., II SA/Sz 387/21, Legalis.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 107/18, Legalis.

Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2017 r., II SA/Sz 1028/17, Legalis.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2430/16, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 1890/16, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2021 r., VII SA/Wa 1827/21, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2021 r. VII SA/Wa 1896/21, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2021 r., VII SA/Wa 551/21, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 czerwca 2017 r., VII SA/Wa 1272/16, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2022 r., VII SA/Wa 2586/21, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., IV SA/Wa 1951/17, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 334/10, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2022 r., VII SA/Wa 232/22, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2023 r., VII SA/Wa 2258/22, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., IV SA/Wa 1734/19, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 października 2019 r., VII SA/Wa 793/19, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 1520/21, Legalis.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2023 r., VII SA/Wa 2644/22, Legalis.
wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 listopada 2015 r., II SA/Wr 585/15, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 stycznia 2014 r., II SA/Wr 751/13, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2020 r., II SA/Wr 773/19, Legalis.
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2015 r., II SA/Wr 560/15, Legalis.

WYKAZY TABEL, FOTOGRAFII, MAP I RYCIN

WYKAZ TABEL

Tabela nr 1. Analiza poglądów na zasady prawa zagospodarowania przestrzeni w monografii pt. „Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo” – opracowanie własne.

Tabela nr 2. Reguły wykładni zasad prawa – opracowanie własne.

Tabela nr 3. Zakresy zastosowania zasad prawa zagospodarowania przestrzeni według ich podziałów – opracowanie własne.

Tabela nr 4. Podziały zasad prawa zagospodarowania przestrzeni – opracowanie własne.

Tabela nr 5. Kwalifikacja zasad prawa zagospodarowania przestrzeni i ich zakresy zastosowania – opracowanie własne.

WYKAZ FOTOGRAFII

Fotografia nr 1. ul. Dowborczyków, Łódź, źródło: www.google.com/maps, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Fotografia nr 2. ul. Sienkiewicza, Łódź, źródło: www.google.com/maps, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Fotografia nr 3. Gniewoszów, źródło: www.google.com/maps, dostęp: 23 marca 2023 r.

Fotografia nr 4. Cewlino, źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Fotografia nr 5. Miejscowość G., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Fotografia nr 6. Miasto P., gm. P., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 19 października 2022 r.

Fotografia nr 7. Miasto W., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Fotografia nr 8. Miasto W., gm. W., źródło: mapy.geoportal.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

Fotografia nr 9. Ville Radieuse, Le Corbusier, źródło: https://www.archdaily.com/411878/ad-classics-ville-radieuse-le-corbusier/51fadfb7e8e44ea2b000000f-ad-classics-ville-radieuse-le-corbusier-image?next_project=no; dostęp 20 kwietnia 2023 r.

Fotografia 10. Miasto W., gm. W., źródło: www.google.com/maps, dostęp: 20 kwietnia 2023 r.

Fotografia 11. Miasto W., gm. W., źródło: www.google.com/maps, dostęp: 20 kwietnia 2023 r.

Fotografia nr 12. Biurowiec przy ul. Za Bramką w Poznaniu, źródło: <https://www.google.com/maps/>, dostęp: 28 stycznia 2024 r.

Fotografia nr 13. Biurowiec ul. Za Bramką w Poznaniu, fot. Skyflas; źródło: <https://www.bryla.pl/bryla/7,85301,22613315,biurowiec-przy-ul-za-bramka-w-poznaniu-nowoczesna-bryla-w.html>, dostęp 1 lutego 2024 r.

WYKAZ MAP

Mapa nr 1. ul. Dowborczyków, Łódź, źródło: https://mapy.geoport.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Mapa nr 2. ul. Sienkiewicza, Łódź https://mapy.geoport.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Mapa nr 3. ul. Szamarzewskiego, Poznań, https://mapy.geoport.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Mapa nr 4. ul. Półwiejska i Kwiatowa, Poznań https://mapy.geoport.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Mapa nr 5. ul. Ślęzańska i Pyrzycka, Poznań, źródło: https://mapy.geoport.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Mapa nr 6. ul. 22 stycznia, Nysa, https://mapy.geoport.gov.pl/imap/Imgp_2.html?gmap=gp0, dostęp: 15 stycznia 2024 r.

Mapa 7. Miasto W., gm. W., źródło: mapy.geoport.gov.pl, dostęp: 23 marca 2023 r.

WYKAZ RYCIN

Rycina nr 1. Relacje kryteriów przedmiotowego, kodyfikacyjnego i aksjologicznego wydzielenia dziedziny prawa zagospodarowania przestrzeni – opracowanie własne.

Rycina nr 2. Rola zasady prawa w odtwarzaniu normy zwykłej – opracowanie własne.

Rycina nr 3. Ciąg relatywizacji wartości wolności zagospodarowania terenu – opracowanie własne.

Rycina nr 4. H. Adamczewska – Wejhert, Kształtowanie zespołów mieszkaniowych, Warszawa 1985, Tablice I-CX Przykłady zespołów mieszkaniowych (tablica LVIII Francja Model „Zabudowy regionalnej” zespoły zabudowy jednorodzinnej. projekt arch. A. K. Gawlikowski, opracowanie studialne z lat 70-tych (w ramach modeli Pays de Loire).

Rycina nr 5. Układ przestrzenny [w:] W. Ostrowski, *Urbanistyka współczesna*, Warszawa 1975, s. 155.

Rycina nr 6. S. Gzell, *Urbanistyka XXI wieku*, s. 206 [za:] F. Surowiecki, Praca dyplomowa, WA PW 2017, Rys. 4.3 Poszukiwanie nowego modelu kamienicy i modelu kwartału śródmiejskiego, Przełom wieku XIX i XX.

Rycina nr 7. Zasady zabudowy [w:] S. Marzyński, *Urbanistyka*, Warszawa – Łódź 1966, s. 42 i 68.

Rycina nr 8. Zasady zabudowy [w:] S. Marzyński, dz. cyt., s. 68.