

Rozdział I. Odpowiedzialność za szkodę planistyczną w ujęciu historycznym oraz prawnoporównawczym

§ 1. Geneza odpowiedzialności za szkodę planistyczną

Od tysiącleci miasta są ośrodkiem rozwoju cywilizacji. Początkowo niepisane i pozaprawne reguły planowania przestrzeni narodziły się wraz z powstaniem pierwszych osad ludzkich¹. Im bardziej złożone stawały się warunki społeczno-gospodarcze, tym trudniej było zbudować miasta tak, aby spełniały potrzeby ludności, obronności, komunikacji, handlu i jednocześnie zachowały funkcjonalność. W miarę postępu cywilizacyjnego zasady te zaczęły przybierać postać norm prawnych. Genezę odpowiedzialności za szkodę planistyczną można zobrazować, prezentując ewolucję ustawodawstwa planistycznego.

W starożytnym Egipcie, Mezopotamii i Izraelu w okresie między 3000 a 500 r. p.n.e. powstały miasta lub osady, w których pojawiły się – na znacznie mniejszą skalę oraz w innych warunkach społeczno-gospodarczych niż obecnie – pierwsze w historii ludzkości problemy planistyczne. Większość ziem w starożytnych cywilizacjach należała do władcy (faraona, jehowy lub króla). Grunty mogły być własnością władcy (pałacu), kapłanów (świątyni) albo osób prywatnych, rodów lub plemion². Prawo do ziemi w starożytnym Egipcie, Mezopotamii i Izraelu obejmowało możliwość kontroli wejścia na jej teren, decydowania o sposobie jej zagospodarowania i rozporządzania rzeczą na wypadek śmierci, jak również – egzekwowania zakazu wznoszenia budowli lub doko-

¹ J. Ślodziak, Historia planowania i budowy miast, s. 11, 13. W nauce planowania przestrzeni wyróżnia się miasta organiczne (*ville spontanée*) powstające samoistnie bez generalnego planu oraz miasta nieorganiczne (*ville crée*) zbudowane wg koncepcji urbanistycznej, zwykle o regularnym planie.

² R.C. Ellickson, C.D.A. Thorland, Ancient Land Law, s. 346–362.

nywania zasiewu na niej przez osoby nieupoważnione. Uprawniony mógł być ograniczony w możliwości wykorzystywania własnej ziemi zgodnie ze swoją wolą i potrzebami, co do zasady bez prawa do rekompensaty. Restrykcje nałożone na prawo do swobodnego zagospodarowania gruntów uprawnych mogły przykładowo wynikać z wymogów racjonalnej gospodarki. Wznoszenie zaś budowli stwarzających niebezpieczeństwo dla innych osób, w tym zagrażających pożarami lub powodzią podlegało surowej karze, wymierzonej *post factum*, jeśli skutek jego urzeczywistnienia się, powstała szkoda albo doszło do śmierci ludzi³.

Grecy inspirowali się spuścizną cywilizacji sumeryjskiej i mezopotamskiej w dziedzinie planistyki. Najstarsze zachowane ślady wskazujące na planowanie greckich państw-miast datuje się na V w. p.n.e.⁴ Każde polis było niezależne od innych greckich miast, miało własną organizację, architekturę, władzę, religię, samodzielny ustrój polityczny, odrębne siły wojskowe i przepisy. Miasta były budowane na planie szachownicy o kształcie prostokąta (tzw. układ rusztu)⁵. W starożytnych greckich miastach nie wypracowano prawa planowania przestrzeni w rozumieniu jednego aktu prawnego zbiorczo regulującego zagospodarowanie miasta i użytkowanie położonych w jego granicach nieruchomości. Pojawiały się jednak w historii antycznej legislacji greckiej normy prawne związane z tymi zagadnieniami, chociaż bliższe prawu budowlanemu. Według napisanej w ok. 430–424 r. p.n.e. konstytucji ateńskiej wzniesienie bu-

³ Za przykład może służyć prawo sumeryjskie i mezopotamskie. Kodeks Lipit-Isztara sumeryjskiego władcy, który panował w latach 1934–1924 p.n.e. Prawo zobowiązywało właściciela nieruchomości do zwrotu wszelkiego utraconego przez sąsiada mienia, jeśli właściciel, mimo ostrzeżenia sąsiada, nie ufortyfikował swojej ziemi. Kodeks Hammurabiego powstały ok. 1754 lat p.n.e. przewidywał natomiast karę śmierci dla wznoszącego budowlę, wynajętego przez właściciela, jeśli budynek runął na skutek nieprawidłowości popełnionych w związku z jego wzniesieniem, doprowadzając do śmierci właściciela. Dalsze przepisy przewidywały różne warianty sankcji na wypadek różnych strat materialnych lub śmierci różnych osób. Kodeks Hammurabiego nakazywał także dostarczyć poszkodowanemu odpowiednią do wielkości zalanej nieruchomości ilość zboża, jeśli na skutek niedbałej irygacji zalał jego pole uprawne. Prawo hetyckie zawiera prawdopodobnie pierwszą na świecie normę prawną zobowiązującą właściciela nieruchomości do naprawienia szkody wyrządzonej przez zaproszenie ognia, które doprowadziło do zniszczenia pola lub sadu sąsiada. Podobna reguła, upoważniająca władcę do wymierzenia kary śmierci wobec właściciela budowli, która zaważyła się i doprowadziła do śmierci obywatela, była znana także w Zbiorze praw z Eszunnun. Zob. R. C. Ellickson, C. D. A. Thorland, *Ancient Land Law*, s. 346–350; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law*, s. 39; C. Kunderewicz, *Najstarsze prawa świata*, s. 34, 69, 79.

⁴ F. Haverfield, *Ancient Town-Planning*, s. 10, 14.

⁵ J. Słodczyk, *Historia planowania i budowy miast*, s. 43, 47.

dowli na gruncie publicznym, w tym zajęcie ulicy przez część budynku (co dotyczyło m.in. balkonów, tarasów i werand), stanowiło przestępstwo. Prawdopodobnie w pierwszej połowie IV w. p.n.e. polis zaczęły przyjmować regulacje dotyczące utrzymania porządku w miejscach publicznych. Miejskie przepisy porządkowe upoważniały władze do przeprowadzania kontroli wznoszenia prywatnych budowli zgodnie z prawem. W miejskim prawodawstwie porządkowym znajdowały się też normy z zakresu prawa budowlanego oraz zagospodarowania przestrzeni. W Pergamonie obowiązywały przepisy określające szerokość dróg wewnątrz i na zewnątrz miasta, jak też nakładające na prywatnych właścicieli obowiązek naprawiania należących do nich budowli, które groziły zawaleniem⁶. Podobne prawa zostały przyjęte w innych miastach znajdujących się pod wpływem kultury hellenistycznej⁷.

Rzymianie połączyli etruską, opartą na wierzeniach religijnych, tradycję zakładania miast z wiedzą i umiejętnościami technicznymi zaczerpniętymi od greckich inżynierów, niemniej zaadaptowali je do własnych potrzeb i warunków⁸. Miasto lokowano, wyznaczając najpierw punkt sakralny, z którego król lub upoważniony urzędnik kreślił laską kapłańską w powietrzu oraz na ziemi dwie linie przecinające się pod kątem prostym, przebiegające wzdłuż czterech głównych kierunków geograficznych. Następnie wyorywano pługiem bruzdę symbolizującą granice miasta, wymierzano jego środek, w którym znajdował się rynek miejski (forum), oraz przeprowadzano dwie przecinające się osie ze wschodu na zachód i z północy na południe. Wzdłuż tych osi budowano dwie główne, przecinające się ulice miasta, do których równolegle przeprowadzano kolejne ulice. W ten sposób rzymskie miasto powstawało na planie kwadratu lub prostokąta. Ze względów obronnych lub ukształtowania terenu odstępowano niekiedy od tych reguł⁹. Niektóre rzymskie miasta powstawały na planie obozu wojskowego z regularną siatką przecinających się prostopadłe ulic otoczonych murem z wieżami¹⁰. Założenie miasta poprzedzało niekiedy przygotowanie jego planu, ale był on uproszczony i schematyczny¹¹.

⁶ F. Haverfield, *Ancient Town-Planning*, s. 19, 27.

⁷ A. Ostojki, *Rola norm prawnych*, s. 12.

⁸ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (II), s. 55; M. Kostrzevska, *Miasto europejskie na przestrzeni dziejów*, s. 37.

⁹ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (II), s. 53–55.

¹⁰ J. Ślodziński, *Historia planowania i budowy miast*, s. 55–57.

¹¹ Plany zakładanych obozów rzymskich (zwane *forma*, *pertica* lub *typus*) zamieszczano na marmurowych lub wykonanych z brązu płytach, deskach, pergaminie lub płótnie lnianym, kreśląc na nich linealem z podziałką oraz cyrklem. Projekty rozpisywano na siatce opartej na podziale na modularne kwadraty lub prostokąty. Zob. Z. Paszkowski, *Historia idei miasta*, s. 49.

Po wzniesieniu miasta mogły być także opracowane szkice inwentaryzacyjne. Nie służyły one do ustalania przeznaczenia nieruchomości, ani też planowania przestrzeni, lecz odzwierciedlenia istniejącej zabudowy i nanoszenia wzmianek o własności budynków¹². Po wzniesieniu miasta publiczna i prywatna zabudowa rozwijała się w sposób niezaplanowany wzdłuż głównych ulic w obrębie jego granic¹³. Wysiłki planistyczne były podejmowane na etapie projektowania zakładanego miasta albo – wyjątkowo oraz incydentalnie – w związku z realizacją miejskich inwestycji publicznych, jego przebudową lub odbudową po klęskach żywiołowych¹⁴. Władze uchylały się od planowania przestrzeni głównie ze względu na panujące przekonanie, że własność stwarza całkowitą swobodę decydowania o sposobie zabudowania nieruchomości¹⁵. Próby ograniczenia lub odebrania tej swobody spotykały się z dużym oporem mieszkańców, obchodzeniem prawa lub jawnym nieposłuszeństwem¹⁶. W prawie rzymskim normy prawa publicznego i sąsiedzkiego wprowadzające restrykcje względem własności nieruchomości nie były liczne¹⁷.

Niewystarczające unormowanie planowania przestrzeni i brak właściwej kontroli aktywności budowlanej prywatnych właścicieli gruntów ściągały niebezpieczeństwa i straty na rzymskie miasta. W stolicy co jakiś czas wybuchały pożary, trawiące doszczętnie jej większą lub mniejszą powierzchnię. Często dochodziło do zawalenia się budowli wzniesionych ze złej jakości materiałów, niezgodnie ze sztuką, nielegalnie rozbieranych dla pozyskania materiałów na nowe

¹² Z. Paszkowski, *Historia idei miasta*, s. 49.

¹³ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (I), s. 96; *tenże*, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (II), s. 60.

¹⁴ Wznoszenie budowli publicznych bez planu wokół forum doprowadziło do nadmiernej gęstości zabudowy w tym sektorze Rzymu. *Juliusz Cezar* jako pierwszy zlecił opracowanie planu urbanistycznego, zamierzając uporządkować centrum miasta i zbudować nowe forum. Ostatecznie plany przebudowy nie doszły do skutku z powodu jego śmierci. C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (II), s. 60; O.F. Robinson, *Ancient Rome*, s. 27.

¹⁵ C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (I), s. 106, 114; W. Osuchowski, *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*, s. 324.

¹⁶ Z relacji *Liwiusza* jest znany przypadek zablokowania budowy akweduktu przez jednego z obywateli Rzymu *M. Licinius Crassus* z uwagi na odmowę przeprowadzenia go przez należące do niego nieruchomości. *Oktawian August*, obawiając się utraty poparcia obywateli, wydał natomiast edykt zakazujący przeprowadzania w *Venafr* akweduktu przez prywatne grunty bez zgody właścicieli. Zob. O.F. Robinson, *Ancient Rome*, s. 24–25; C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (I), s. 94–95, 98, 103, 108, 114.

¹⁷ R. Domingo, *The Law of Property in Ancient Roman Law*, s. 4; K. Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, s. 293–295; C. Kunderewicz, *Prawo budowlane starożytnego Rzymu* (I), s. 96–97, 114; W. Wołodkiewicz, M. Zablocka, *Prawo rzymskie*, s. 131–132.

budowy lub niewłaściwie konserwowanych. Dążąc do ochrony interesu publicznego, ogłaszano coraz to nowsze przepisy przeciwdziałające tym zagrożeniom¹⁸. Za czasów republiki w ustawie XII tablic z 451–449 r. p.n.e. skodyfikowano ustaloną zwyczajem minimalną odległość między budynkami, co miało zmniejszać ryzyko pożaru¹⁹. Podobne, choć bardziej rozbudowane, przepisy budowlane i przestrzenne zostały zamieszczone w licznych ustawach municypalnych ustanawianych przez władców na przestrzeni wieków. W *lex Iulia municipalis* Juliusz Cezar próbował zwalczyć praktykę zajmowania bez zezwolenia przestrzeni publicznej przez stawianie na ulicach lub portykach przybudówek, straganów lub innych nietrwale z nią związanych budowli – jak okazało się z perspektywy czasu – bez powodzenia²⁰. Za czasów cesarskiego pryncypatu w reakcji na kolejne pożary i katastrofy budowlane Oktawian August w *lex Iulia de modo aedificiorum urbis* zakazał wznoszenia przy ulicach budynków powyżej 70 stóp i ponownie wprowadził zlekceważone wcześniej przez mieszkańców ograniczenie grubości ścian budowlanych z surowej cegły pod groźbą rozbiórki budynku do dopuszczalnej wysokości. Po wielkim pożarze Rzymu w 64 r. Neron ustawą *de modo aedificiorum* miał zamiar ukrócić samowolę budowlaną w sektorze prywatnym i dążył do wprowadzenia planu zabudowy dzielnic mieszkalnych, który wdrażałby wymagania ochrony przeciwpożarowej oraz stabilności budynków. Plan zakładał regularną zabudowę, wyprostowanie i poszerzenie ulic, zaś w ustawie wprowadzono zakaz zabudowy niektórych działek i budowy balkonów frontowych, a także – nakazano używanie określonego rodzaju materiałów²¹. Wzmocnienie władzy w okresie dominatu pozwoliło na ustanowienie w konstytucjach carskich licznych przepisów poświęconych zagadnieniom budowlanym i przestrzennym oraz na obwarowanie ich surowymi karami grzywnien lub banicji, aczkolwiek wciąż z niedostatecznymi efektami²². Jakkolwiek w przestrzeni miejskiej ujawniła się kolizja między prywatnymi a publicznymi interesami, w rzymskim starożytnym prawodawstwie nie istniał żaden nieepizodyczny akt prawny obejmujący uniwersalne reguły planowania przestrzeni i determinujący przeznaczenie poszczególnych nieruchomości²³.

¹⁸ C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I), s. 94–115.

¹⁹ Tamże, s. 92–93; D. Witczak, Geneza pożarnictwa, s. 157.

²⁰ H. Izdebski, Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni, s. 64; C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I), s. 95, 101.

²¹ C. Kunderewicz, Prawo budowlane starożytnego Rzymu (I), s. 97–98, 100–101.

²² Tamże, s. 106–115; *tenże*, Prawo budowlane starożytnego Rzymu, s. 114.

²³ F. Haverfield, Ancient Town-Planning, s. 69.

Z nastaniem feudalizmu przeobrażeniu uległy stosunki społeczne i gospodarcze oraz ustrój polityczny państw europejskich. W systemach prawa kontynentalnego władcy przysługiwało prawo tzw. zwierzchniej własności podległych mu ziem (*dominium directum*)²⁴. Suzeren, znajdujący się na wierzchołku drabiny feudalnej, samodzielnie i jednostronnie decydował o sposobie korzystania z należących do niego nieruchomości, które były oddane jego wasalom w lenno²⁵. Władcy feudalni nakładali na wasali obowiązek używania nieruchomości lub jej zagospodarowania w ściśle określony sposób. Poddani, mimo że z nadania władcy korzystali z własności podległej (*dominium utile*), nie mieli środków prawnych, za pomocą których mogliby wspólnie ze swoimi seniorami, ani – tym bardziej niezależnie od nich – dokonywać wyboru sposobu korzystania z ziemi²⁶. Naruszenie zasad korzystania z nieruchomości, jakie były określone przez właściciela, mogło pociągnąć za sobą różne sankcje karne²⁷. Podobna konstrukcja własności podzielonej powstała w prawie angielskim. W Anglii i Walii w myśl reguły *common law* prawo do swobodnej zabudowy gruntów przypadało temu, kto był uprawniony z tytułu najsilniejszej formy prawa własności (*freehold*)²⁸. Pierwsze ograniczenia prawa do zabudowy ziemi w prawie angielskim zaczęły obowiązywać pod koniec XIII w. W 1275 r. spisano *Assize of Nuisance*, kodyfikując funkcjonujące dotąd zwyczaje i prawa. Zawarte w tym akcie prawnym przepisy miały na celu przeciwdziałać ściśle określonym immisjom, jak i regulować wybrane kwestie budowlane²⁹.

Ze względu na zagęszczoną zabudowę najwięcej problemów przestrzennych i budowlanych pojawiało się w miastach. Pozycja miast i zajmujących je mieszczan była inna niż ludności pozostałych stanów. Akt lokacyjny miasta stanowił podstawę jego prawnego wyodrębnienia spod władzy monarchy³⁰. Przywilejem średniowiecznych europejskich miast była przyznana przez założyciela i określona w akcie lokacyjnym pewna autonomia prawna i organi-

²⁴ P. Booth, *Planning by Consent*, s. 29; M.K. Dayana, *Land Use Controls with Special Reference to Wetlands*, s. 25; Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego*, s. 16.

²⁵ A. Ostojki, *Rola norm prawnych*, s. 12.

²⁶ P. Sosnowski, *Przepisy prawne w dziedzinie planowania przestrzennego*, s. 46; M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych*, s. 59.

²⁷ P. Sosnowski, *Ochrona ładu przestrzennego w Polsce*, s. 68.

²⁸ R.E. Megarry, *Town and Country Planning in England*, s. 619–620; M. Grant, *Planning law*, s. 3.

²⁹ P. Booth, *Planning by Consent*, s. 27.

³⁰ A. Ostojki, *Rola norm prawnych*, s. 12.

zacyjna³¹. Prawo do samostanowienia władz miejskich objawiało się w tworzeniu odrębnego porządku prawnego także w zakresie norm budowlanych i przestrzennych. Wprowadzanie ograniczeń swobody zabudowy w miastach wynikało z potrzeby ochrony bezpieczeństwa publicznego, głównie ochrony przeciwpożarowej. W miastach lokowanych na prawie niemieckim były wydawane zbiory praw, w których stanowiono szczegółowe normy prawne z zakresu prawa budowlanego i przestrzennego³². W systemie anglosaskim władzom miasta także przypadały pewne kompetencje co do stanowienia prawa budowlanego i przestrzennego. W 1212 r. po pożarze miasta londyński burmistrz ogłosił prewencyjne przepisy przeciwpożarowe, jak też regulujące odbudowę zniszczonych dzielnic³³.

Z początkiem XVI w. stan rozwoju regulacji planowania i zagospodarowania przestrzeni nie uległ istotnym zmianom. W Anglii w okresie pierwszych dwóch wieków ery nowożytnej władcy ogłosili szereg proklamacji odnoszących się do zakazu wznoszenia nowej zabudowy niektórych miast lub wymogów co do rodzaju materiałów i kontroli budowlanej, czy nawet estetyki budynków. Intencją stojącą za regulacjami było ograniczenie rozrastania się miast, zapobieganie pożarom i dążenie do zaprowadzenia ładu przestrzennego³⁴. Po wielkim pożarze Londynu, który strawił niemal całe miasto, w 1667 r. angielski parlament uchwalił *the Rebuilding Act*. Odstąpiono w nim od ustalonego wcześniej przez władców zakazu zabudowy na terenie stolicy, ale jednocześnie powtórzono ustanowione wcześniej przez monarchów reguły budowlane i wprowadzono pełną kontrolę zagospodarowania przestrzeni³⁵. Jednak po odbudowie miasta akt ten stracił na znaczeniu. Od 1774 r. jego miejsce zajął *the London Building Act*, w którym parlament uregulował kwestie budowlane, pozostawiając rozwiązanie problemów planowania i zagospodarowania przestrzeni uznaniu władz miejskich. Podobne regulacje budowlane podejmowane były również na potrzeby innych miast angielskich³⁶. W księstwach, królestwach lub zrzeszonych miastach na ziemiach niemieckich i pruskich w XVI i XVII w. także nie obowiązywał żaden spójny, jednolity akt prawny dotyczący

³¹ K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, s. 37–38, 55–56.

³² H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, s. 14–15.

³³ P. Booth, *Planning by Consent*, s. 27.

³⁴ P. Booth, *Planning by Consent*, s. 32–33; A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law*, s. 42; A.J. Ley, *A History of Building Control in England and Wales*, s. 3.

³⁵ A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law*, s. 44.

³⁶ P. Booth, *Planning by Consent*, s. 40, 48.

planowania przestrzeni, ani też nie stało się ono powszechną praktyką, lecz nadal pozostawało wybiórcze, utylitarne i wyjątkowe³⁷. We Francji regulacja przestrzeni w tym okresie też była szczątkowa. W 1607 r. został przyjęty pierwszy francuski akt prawny regulujący wybrane kwestie z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzeni, w którym zostały określone plany linii zabudowy³⁸.

Dopiero erozja feudalizmu, ogłoszenie własności o jednakowej dla wszystkich treści prawem człowieka u schyłku XVIII w. i uwłaszczenie warstw społecznych, które do tej pory nie mogły samodzielnie dysponować gruntem, rzuciły nowe światło na regulację planowania oraz zagospodarowania przestrzeni³⁹. Uznanie podlegającej ochronie prawnej sfery majątkowej obywatela, która mogła zostać potencjalnie naruszona przez aktywność prawotwórczą władzy i podejmowane przez nią decyzje, dało asumpt do poszukiwania optymalnych rozwiązań prawnych. Na początku w kontynentalnych systemach prawnych szala wagi przechyliła się na korzyść ochrony własności. W prawie niemieckim i francuskim prymat przyznano wolności budowlanej, dążąc do zapewnienia możliwie najszerszej swobody w wykonywaniu praw do nieruchomości. Na polu planowania i zagospodarowania przestrzennego objawiła się ona w braku instytucjonalnej kontroli procesów budowlanych i stanowieniu przez władze niewielu przepisów ograniczających właścicielowi swobodę korzystania z jego nieruchomości⁴⁰. Rola władzy publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni była drugorzędna.

Idee liberalizmu wraz z koncepcją państwa w roli stróża nocnego przeniknęły do Landrechu pruskiego uchwalonego w 1794 r. Ustawa ta jako pierwsza w historii prawa proklamowała wolność budowlaną (*die Baufreiheit*), nadając jej status publicznego prawa podmiotowego⁴¹. Ustawodawca pruski ogłosił zasadę wolności budowlanej w § 65 ALR, w myśl którego każdy właściciel nieruchomości miał prawo do swobodnego wznoszenia i przebudowy znajdujących się na niej budowli⁴². Nie była to jednak wolność absolutna, ponieważ ustanowiono też jej ograniczenia podyktowane ochroną interesów pu-

³⁷ J.M. Diefendorf, *The Reconstruction of German Cities*, s. 152.

³⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, s. 12.

³⁹ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych*, s. 58.

⁴⁰ A. Ostojki, *Rola norm prawnych*, s. 13.

⁴¹ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych*, s. 60.

⁴² E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System*, s. 33; J.M. Diefendorf, *The Reconstruction of German Cities*, s. 152; P. Sosnowski, *Przepisy prawne w dziedzinie planowania przestrzennego*, s. 47.

blicznych⁴³. Należał do nich w szczególności zakaz dokonywania robót budowlanych niebezpiecznych lub szkodliwych dla społeczeństwa albo ujemnie oddziałujących na estetykę miasta⁴⁴. Akt ten stwarzał podstawę do ustanowienia szczegółowych przepisów w poszczególnych miastach, na podstawie których możliwe było ustalenie niezbędnych obostrzeń wolności obywatelskich, w tym własności, dla utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego⁴⁵. Na mocy tej ustawy organy władzy publicznej uzyskały kompetencję do wyznaczania w przepisach policyjnych linii zabudowy, wytyczania ulic, miejsc publicznych⁴⁶. Udzielone uprawnienia prawotwórcze dały asumpt do powstania policji budowlanej (*Baupolizei*)⁴⁷. Pomimo przyznania prawa własności szczególnego statusu, władza publiczna wg prawa pruskiego nie ponosiła odpowiedzialności odszkodowawczej za ustalenie prawnych obostrzeń wolności budowlanej.

We Francji, w której na sztandarach rewolucji francuskiej wyniesiono koncepcję własności jako prawa absolutnego, wyłącznego i nieograniczonego w czasie⁴⁸, liberalna postawa władzy publicznej wobec właścicielskiej swobody korzystania z nieruchomości zmanifestowała się w większym stopniu niż w prawie pruskim. Uchwalony w 1804 r. Kodeks Napoleona definiował „własność” jako prawo używania i rozrządzania rzeczami w sposób najszerszy, które nie zostało zabronione prawem (art. 544)⁴⁹. Osobom fizycznym przyznano także wolność zarządzania należącymi do nich dobrami nieruchomymi i ruchomymi, z zachowaniem jednak ograniczeń prawem ustanowionych (art. 537). Przeciwnie niż w prawie pruskim, na poziomie Kodeksu Napoleona nie uregulowano wprost przypadków ingerencji we własność ze względu na potrzebę ochrony interesu publicznego w zabudowie i planowaniu przestrzeni. W art. 653–685 Kodeksu Napoleona przewidziano kazuistyczną regulację prawa sąsiedzkiego wzbogaconą o elementy prawa budowlanego. W tych przepisach przeważały normy rozstrzygające o prawie do części wspólnych budynków lub części składowych nieruchomości, jak też o rozliczeniach mię-

⁴³ A. Brünneck, Planowanie lokalne na szczeblu gminy a własność, s. 285; S. Zwolak, Policja budowlana w ujęciu historycznym, s. 24–25.

⁴⁴ M. Szewczyk, Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych, s. 62–63.

⁴⁵ S. Zwolak, Policja budowlana w ujęciu historycznym, s. 22–24.

⁴⁶ E. Pahl-Weber, D. Henckel, The Planning System, s. 33.

⁴⁷ S. Zwolak, Policja budowlana w ujęciu historycznym, s. 24.

⁴⁸ M.H. Renaut, Histoire du droit de la propriété, s. 97; za: M. Kurliej, Prawo własności nieruchomości, s. 106.

⁴⁹ R. Longchamps de Bérier, Prawo cywilne b. Królestwa Kongresowego, s. 24.

dzy właścicielami. Przepisy dotyczące spraw budowlanych były nieliczne, a ponadto sprowadzały się tylko do normowania reguł wznoszenia budowli i urządzeń lub innych prac budowlanych mogących oddziaływać na sąsiednie nieruchomości. Kodeks Napoleona wprowadzał ograniczenia wolności budowlanej wyłącznie w relacjach sąsiedzkich i to w precyzyjnie określonych przypadkach. Nie ustalono w nim natomiast żadnych reguł odnoszących się do planowania przestrzeni. Pomimo szeroko zakreślonej treści prawa własności, w art. 544 dopuszczono możliwość ustanowienia jej ograniczeń w przepisach szczególnych. Korzystając z tego upoważnienia, wydano np. w 1808 r. ustawę określającą zasady zabudowy otoczenia cmentarzy⁵⁰. Aktywność ustawodawcy w zakresie tworzenia prawnych ograniczeń własności i planowania i zagospodarowania przestrzeni wciąż była skromna. Nie pojawiła się potrzeba konstruowania regulacji prawnej wyrównywania szkód wyrządzonych w związku z wykonywaniem władzy publicznej w tym obszarze.

Władze Anglii, podążając za trendami panującymi wówczas w innych krajach europejskich, także wyznawały i w praktyce konsekwentnie realizowały doktrynę *laissez faire*, koncentrując się na ochronie własności prywatnej i zapewnieniu wolności gospodarczej⁵¹. Zabudowa miast angielskich rozwijała się w sposób niekontrolowany przez władzę publiczną, podlegając tylko wpływom czynników ekonomicznych i zamierzeń prywatnych właścicieli. Rozbudowa miasta była podporządkowana opłacalności wynajmu mieszkań i zyskom z produkcji w fabrykach⁵². Jakkolwiek liberalna wizja uprawnień właścicielskich nie została odzwierciedlona w żadnym angielskim akcie prawa stanowionego, sytuacja właścicieli nie odbiegała istotnie od tej, która panowała na obszarach pod rządami pruskiego i francuskiego porządku prawnego.

W XIX w. społeczeństwa zaczęły odczuwać jednak ujemne konsekwencje pozostawienia właścicielom niemal całkowitej swobody w korzystaniu z nieruchomości. Skalę negatywnych skutków potęgował gwałtowny skok demograficzny⁵³. Procesy industrializacji i urbanizacji, wzmożone przez wolnorynkowy

⁵⁰ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne*, s. 12.

⁵¹ K. Polak, *Początek formalno-prawnych działań*, s. 95.

⁵² W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 11–21.

⁵³ Od 1800 do 1900 r. populacja Zjednoczonego Królestwa zwiększyła się niemal czterokrotnie, począwszy od 10,5 mln w 1801 r. skończywszy na 37 mln ludzi w 1901 r. Zob. W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 7. Liczebność mieszkańców Cesarstwa Niemieckiego zwiększyła się zaś na przełomie stuleci z 41 mln w 1871 r. do 65 mln w 1910 r. Zob. B. Ladd, *Urban Planning and Civic Order in Germany*, s. 13.

obróć nieruchomościami⁵⁴, coraz intensywniej kształtowały przestrzeń, wywołując nowe problemy społeczne⁵⁵. W Anglii niekontrolowana przez władzę publiczną, dynamiczna ekspansja miast stała się zarzewiem epidemii zagrażających zdrowiu publicznemu⁵⁶. W przestrzeni angielskich miast unaocznily się także negatywne skutki braku aktywności władz publicznych w zakresie planowania przestrzeni i kontroli budowlanej, m.in. przeludnienie, nieracjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi, chaotyczna zabudowa oraz jej rozpraszanie powodujące niekończące się zwiększanie powierzchni miast⁵⁷. Podobnie sytuacja przedstawiała się w innych państwach europejskich. Pomimo najbardziej rozwiniętego wówczas prawa regulującego kwestie budowlane i przestrzenne, problemy te nie ominęły także ziem pruskich⁵⁸.

Władze państwowe powoli dojrzewały do podjęcia działań w kierunku zwalczania nowych problemów społecznych. Od połowy XIX w. zaczęto uchylać nowe akty prawne mające na celu wyposażenie władzy publicznej w narzędzia pozwalające na uporządkowanie procesu urbanizacji, kontrolę powstawania zabudowy i planowanie przestrzeni w szerszym zakresie niż w dotychczasowych przepisach. W prawie niemieckim przełomowych dla rozwoju prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni było kilka pionierskich ustaw. W dniu 3.1.1845 r. uchwalono pruską ustawę o podziale działek i zakładaniu nowych osiedli (zwaną także ustawą osiedleńczą – *Ansiedlungsgesetz*), zgodnie z którą wzniesienie budowli na gruncie znajdującym się poza terenem zabudowanym wymagało uzyskania uznaniowej zgody władz na osiedlenie się⁵⁹. Natomiast na mocy ustawy badeńskiej z 20.2.1868 r. o drogach lokalnych (*Badische Ortsstraßengesetz*) gminy nabyły uprawnienie do wyznaczania dróg i linii zabudowy na terenie większym niż dla jednej nieruchomości⁶⁰. Ko-

⁵⁴ M. Szewczyk, Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych, s. 64–65.

⁵⁵ Z. Kamiński, Pojęcie konfliktu, s. 23.

⁵⁶ W pierwszej połowie XIX w. bakteria cholery doprowadziła do śmierci ponad 100 tys. mieszkańców Europy i Ameryki Północnej. Epidemie cholery w Londynie wybuchały średnio co dziesięć lat. Pierwsza fala zarazy uderzyła w latach 1831–1832, kolejne w latach 1848–1849, 1853–1854 i 1866–1867, zbierając łącznie odpowiednio ok. 32 tys., 62 tys., 20 tys. i 14 tys. zgonów mieszkańców. Zakażenie bakterią następowało w wyniku spożycia skażonej wody lub pożywienia. Bakteria rozprzestrzeniała się przez zanieczyszczoną ściekami komunalnymi wodę pitną. Ludzkość zmagala się też z epidemiami tyfusu plamistego (duru plamistego). W Londynie epidemia tyfusu przeszła w latach 1837–1838. Zob. A. Sheppard, D. Peel, H. Ritchie, S. Berry, *The Essential Guide to Planning Law*, s. 45; K. Polak, Początek formalno-prawnych działań, s. 95–101.

⁵⁷ W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 11–21.

⁵⁸ M. Szewczyk, Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych, s. 64.

⁵⁹ M. Szewczyk, w: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 2019, s. 42.

⁶⁰ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych*, s. 65.

lejna zaś pruska ustawa z 2.7.1875 r. o wytyczaniu i dokonywaniu zmian przebiegu ulic i placów w miastach i miejscowościach wiejskich (*Fluchtliniengesetz*) przyznała władzom miejscowym szerokie uprawnienia w zakresie planowania przestrzennego. Na podstawie tej ustawy organom władz lokalnych przyznano kompetencję do ustalania przeznaczenia terenów, sprawowania kontroli budowlanej oraz uchwalania szczegółowych przepisów określających linie przebiegu dróg, zasady, zakazy i nakazy zabudowy, w tym parametry kształtujące zabudowę⁶¹. Przepisy wydawane przez pruską administrację lokalną na mocy upoważnienia ustawowego miały służyć temu, aby zapewnić odpowiednie warunki sanitarne, ochronę przeciwpożarową oraz bezpieczeństwo. Na ziemiach pruskich samorząd dzięki tej ustawie korzystał z szerokiej autonomii w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego⁶².

Na przełomie wieków zostały uchwalone kolejne akty prawne normujące sprawy budowlane i przestrzenne. Rozwój ustawodawstwa polegał na stopniowym rozszerzaniu uprawnień władz miejscowych, dając im coraz większe możliwości planowania przestrzeni. Saksońska ustawa budowlana z 1.7.1900 r. przyznała władzom lokalnym nowe narzędzia planistyczne, w szczególności uzależniła podział nieruchomości od zgody władz lokalnych wydawanej po weryfikacji zgodności projektu podziału nieruchomości z planem przestrzennym, jak też umożliwiła przejmowanie gruntów pod drogi bez rekompensaty⁶³. Podobne rozwiązania, choć dające prawo do żądania odszkodowania w wysokości 35% wartości odebranej pod drogę nieruchomości, przewidziano w frankfurckiej ustawie z 1902 r. (*Umlegungsgesetz*) przyjętej w niektórych krajach związkowych⁶⁴. Pomimo ciągłego rozszerzania kompetencji administracji w zakresie planowania i zabudowy miast, w prawie niemieckim nadal nie powstały przepisy o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez ograniczenie właścicielowi możliwości korzystania z nieruchomości.

W tym samym kierunku zmierzał rozwój ustawodawstwa angielskiego. Od połowy XIX w. w Anglii uchwalano różne akty prawne, w których podejmowano próbę zwalczania skutków liberalnej polityki w obszarze planowania przestrzeni. W *The Public Health Act* z 31.8.1848 r. obok przepisów przeciwdziałających chorobom zakaźnym wprowadzono zakaz wznoszenia i przebudowy budynków niewyposażonych w infrastrukturę kanalizacyjną oraz sani-

⁶¹ E. Pahl-Weber, D. Henckel, *The Planning System*, s. 33.

⁶² J.M. Diefendorf, *The Reconstruction of German Cities*, s. 152, 154.

⁶³ P. Sosnowski, *Przepisy prawne w dziedzinie planowania przestrzennego*, s. 48; M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych*, s. 66.

⁶⁴ J.M. Diefendorf, *The Reconstruction of German Cities*, s. 222.

tarną⁶⁵. Organy władz lokalnych zostały upoważnione do żądania pod karą grzywny od właścicieli lub posiadaczy budynków wybudowania w rozsądnym czasie instalacji wodnej, kanalizacyjnej i innych urządzeń sanitarnych. Ustawą zobowiązano organy władzy publicznej do naprawienia w całości szkód powstałych na skutek wykonywania przez nie uprawnień⁶⁶. Pomijając kilka kolejnych ustaw odnoszących się do immisji, budownictwa i mieszkalnictwa, w których uregulowano też wybrane kwestie planistyczne⁶⁷, dopiero z wejściem w życie The Public Health Act z 11.8.1875 r. władze lokalne uzyskały narzędzia oddziaływania na przestrzeń. Na mocy tego aktu lokalnym organom urbanistycznym przyznano kompetencję do wyznaczenia linii zabudowy. Przy okazji wznoszenia i przebudowy budynku organ ten mógł nakazać ustawienie budynku w wytyczonej przez niego linii zabudowy za odszkodowaniem. W ustawie zakazano samodzielnego decydowania o miejscu usytuowania budynku bez zgody właściwego organu⁶⁸. Władze lokalne uprawniono do tworzenia przepisów wykonawczych ustalających szerokość nowych ulic, przebieg miejskiej infrastruktury sanitarnej, konstrukcję ścian nośnych i kominów nowych budynków, minimalną przestrzeń między budynkami, jak też wymogi sanitarne i wentylacyjne budynków⁶⁹. Przyznanie organom władz lokalnych tych uprawnień przyczyniło się do wypracowania pierwszych szkiców, map i planów⁷⁰.

We Francji od połowy XIX w. także nastąpił rozrost prawnej regulacji przestrzeni, lecz w dużej mierze był on domeną władzy wykonawczej. W 1852 r. został wydany paryski dekret o linii zabudowy i wznoszeniu budowli. Zapoczątkował on dynamiczny wzrost legislacji w tym zakresie. W latach 1884–1919 na mocy dekretów zobowiązano władze miast do stworzenia planów sieci wodociągowej i komunikacyjnej. Całokształt regulacji przestrzennej uzupełniały ustawy normujące zagospodarowanie obszarów przeznaczonych pod zabudowę, ochronę zabytków i stwarzające podstawę prawną do wydawania szczegółowych przepisów sanitarnych obowiązujących w miastach⁷¹. Zgodnie z tzw. ustawą *Cornudet* z 14.3.1919 r. gminy liczące więcej niż 10 tys. miesz-

⁶⁵ Zob. pkt XLIX i LXXVI Public Health Act z 31.8.1848 r., 11^o & 12^o Victoriae Cap. LXIII, s. 744–745, 756.

⁶⁶ Zob. pkt CXLIV Public Health Act z 31.8.1848 r., 11^o & 12^o Victoriae Cap. LXIII, s. 781.

⁶⁷ J. Hamlett, *At Home in the Institution*, s. 112.

⁶⁸ Zob. pkt 155 i 156 Public Health Act z 1975 r., 1875 Chapter 55.

⁶⁹ Zob. pkt 157 Public Health Act z 1975 r., 1875 Chapter 55.

⁷⁰ W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 73–76.

⁷¹ K. Makowska, *Decentralizacja planowania przestrzennego*, s. 124.

kańców były zobowiązane do uchwalenia planu zabudowy w ciągu trzech lat od wejścia w życie ustawy. W tych planach obowiązkowo był projektowany przebieg dróg publicznych. Ponadto także obligatoryjnie wskazywano tereny przeznaczone na cele publiczne. Przyjęcie miejscowego planu wiązało się z wprowadzeniem zakazu zabudowy na obszarach przeznaczonych na cele publiczne⁷².

W XX w. dostrzeżono potrzebę dalszego rozbudowania regulacji planowania przestrzeni, uznając dotychczasowe prawodawstwo za niewystarczające⁷³. W okresie międzywojennym sporządzanie planów przestrzennych (za wyjątkiem większych miast angielskich, francuskich i holenderskich) pozostawało jednak nadal nieobowiązkowe⁷⁴. Tendencje do zwiększania zakresu unormowania przestrzeni wzmogły się po zakończeniu II wojny światowej. Złożyło się na ten trend szereg różnych czynników. Sprawna odbudowa zniszczonych podczas wojny miast wymagała systemowego podejścia do planowania przestrzeni. Zjawiska urbanizacyjne oraz demograficzne zapoczątkowane w ubiegłym stuleciu napędzały także postęp w dziedzinie budownictwa i dostępność większego kapitału dla inwestorów. Przedwojenny stan rozwoju instytucji prawnych, fragmentarycznie ujmujących wybrane tylko problemy przestrzenne, nie pozwalał na kontrolę skomplikowanych i masowych procesów inwestycyjno-budowlanych. Konsekwencją zaś ekspansji prawnej regulacji przestrzeni było ciągle poszerzanie się stopnia ingerencji władzy publicznej w sferę praw właścicieli nieruchomości. Niespotykane dotąd oddziaływanie prawodawstwa na prawo do korzystania z gruntów zrodziło pytanie o sposób przeciwdziałania negatywnym skutkom działalności planistycznej władzy publicznej.

W prawie angielskim przełomowym aktem prawnym okazał się uchwalony w 1909 r. *Housing, Town Planning, ect. Act*⁷⁵. Na mocy tej ustawy władze lokalne zostały umocowane do przygotowywania fakultatywnych planów dla terenów, które miały być przeznaczone pod zabudowę, albo były już w ten spo-

⁷² M. Szewczyk, w: *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, 2019, s. 43–44.

⁷³ M. Szewczyk, *Prawo zabudowy w systemach kontynentalnych*, s. 68.

⁷⁴ M. Kurliej, *Prawo własności nieruchomości*, s. 119; T. Toeplitz, *Polityka gruntowa*, s. 82–83; Odczyt inż. Puissant wygłoszony na Zjeździe Miast Belgijskich w 1928 r., w: SM marzec 1929, s. 108.

⁷⁵ A. Sutcliffe, *Britain's first town planning act*, s. 289; W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 167.

sób wykorzystywane⁷⁶. Plany wraz z wydawanymi przez władze lokalne aktami wykonawczymi ustalały wiążący obywateli oraz organy państwowe dopuszczalny sposób korzystania z gruntów⁷⁷. W ustawie został unormowany nowatorski mechanizm minimalizowania skutków ekonomicznych uchwalania miejscowych przepisów planistycznych. Jeżeli w związku z ustanowieniem regulacji planistycznej nastąpił spadek wartości nieruchomości, właściciele mogli domagać się pełnego odszkodowania. Jeśli natomiast nastąpił wzrost wartości nieruchomości, właściciele byli zobowiązani do zwrócenia jego równowartości⁷⁸. Wczesny etap rozwoju nowoczesnego ustawodawstwa planistycznego w Wielkiej Brytanii zakończył się wraz z uchwaleniem w 1947 r. *Town and Country Planning Act*⁷⁹. Powojenne warunki zmusiły ustawodawcę angielskiego do przemyślenia na nowo reguł wyrównywania szkód powstałych wskutek planowania i zagospodarowania przestrzeni. Na mocy tej ustawy abstrakcyjnie rozdzielono własność od uprawnienia do zagospodarowania nieruchomości. Jednocześnie stworzono metodę obliczania wartości prawa do niej wg jej aktualnego przeznaczenia i sposobu wykorzystywania (*freehold value*) i potencjalnego stanu, w jakim znajdowałaby się, gdyby właściciel skorzystał w przyszłości z uprawnienia do jej zagospodarowania w dopuszczalny sposób (*development value*)⁸⁰. Na mocy tej ustawy prawo do zagospodarowania zostało przeniesione na państwo. Jakkolwiek w ustawie odmówiono właścicielom prawa do żądania odszkodowania, na potrzeby wypłaty rekompensat z tytułu – jak to określono – trudności wynikających z odjęcia właścicielom prawa do zagospodarowania nieruchomości, w budżecie państwowym zarezerwowano kwotę 300 mln funtów⁸¹. Żądania zapłaty można było zgłaszać do 30.6.1949 r. Wyłączenie prawa do żądania odszkodowania uzasadniano działaniem w interesie publicznym i brakiem zagwarantowanego w konstrukcji prawa własności uprawnienia do swobodnego korzystania z nieruchomości bez stosownego pozwolenia właściwego organu. Naprawienia szkody można było żądać tylko wtedy, gdy ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości były tak dotkliwe,

⁷⁶ R.E. Megarry, *Town and Country Planning in England*, s. 621; P. Booth, *Planning by Consent*, s. 61; R. Dylewski, *System planowania przestrzennego w Polsce*, s. 5; W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 188.

⁷⁷ R.E. Megarry, *Town and Country Planning in England*, s. 620.

⁷⁸ M. Purdue, *The Law on Compensation Rights*, s. 493–494.

⁷⁹ P. Booth, *Planning by Consent*, s. 21; R.E. Megarry, *Town and Country Planning in England*, s. 620.

⁸⁰ D. Monson, A. Monson, *Development and Practice*, s. 178; G. Bartlett, *Compensation*, s. 6.

⁸¹ W. Ashworth, *The Genesis of Modern British Town Planning*, s. 233; D. Monson, A. Monson, *Development and Practice*, s. 788; W.A. Leach, *Planning & Compensation Law*, s. V–VIII, 1–5.