

Надія КОБЕЦЬКА

ORCID: 0000-0001-9058-7615

## КОНЦЕПЦІЯ «ПРОСТОРОВОГО ПОРЯДКУ» В ПОЛЬСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

DOI: 10.15330/apiclu.69.4.18-4.27

**Постановка проблеми.** Забезпечення комплексного системного розвитку територій, що ґрунтується на прогнозованому, плановому підході, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, є ключовим завданням державних органів та органів місцевого самоврядування не лише в Україні, а й в інших державах, зокрема, Польщі. В кожній державі планувальна організація та розвиток територій базується на розгалуженій системі законодавчих актів.

Аналіз польського законодавства, практики його реалізації, вдосконалення та зміни показує наявність багатьох аналогічних українським підходів та механізмів організації планування та розвитку територій на різних рівнях. Водночас, особливим поняттям просторового планування в правовій системі Польщі є категорія «просторовий порядок» (*ład przestrzenny*). На досягнення просторового порядку, який, своєю чергою, є складовою сталого розвитку, спрямоване законодавче регулювання і практика організації та планування територій Польщі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Матеріал наукової статті ґрунтується на аналізі польських наукових джерел, зважаючи на те, що в українській науковій літературі сьогодні є хіба що поодинокі публікації, присвячені загальній характеристиці правового регулювання просторового планування в ЄС (І.О. Мамонтов [1], Д.В. Шаповал [2]).

У Польщі просторовий порядок є міждисциплінарним поняттям, дослідження якого представлено в багатьох галузях науки, як наприклад, архітектура та містобудування (E. Lechowska [3]), економіка (D. Drzazga [4]), політологія (M. Pelc [5]). В рамках правової науки його аналіз здійснюється, як правило, представника-

ми науки адміністративного права в контексті аналізу правового регулювання просторового планування загалом (Z. Niewiadomski [6, 7], M. Nowak [8]), або ж як самостійної категорії (M. Woźniak [9, 10], S. Zwolak [11]).

**Метою дослідження**, представленого в цій науковій публікації, є розкриття основних аспектів змісту та значення просторового ладу як ключової категорії правового інституту просторового планування Польщі шляхом систематизації висновків польських наукових досліджень, тлумачення правових норм, аналізу практики їх застосування та подальшого вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше поняття «просторовий порядок» було представлено в польському Законі від 8 березня 1990 року про місцеве самоврядування (*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*<sup>1</sup>) [12]. У статті 8 цього закону серед обов'язків територіальної громади щодо забезпечення інтересів спільноти на перше місце було винесено забезпечення просторового порядку, розвитку територій та охорони довкілля. В той час органи місцевого самоврядування, виконуючи свої повноваження в цій сфері, керувалися Законом від 12 липня 1984 року про просторове планування (*Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym*) [13]. У ньому був відсутній термін «просторовий порядок», однак стаття 3 містила положення, подібне до концепції «просторового порядку»: «Просторове планування повинно враховувати вимоги до порядку забудови, забезпечуючи відповідні функціональні та естетичні умови просторового розвитку територій».

Сьогодні планування та розвиток територій в Польщі регулюється спеціальним Законом від 27 квітня 2003 року про планування та забудову територій (буквально – про просторове планування та розвиток) – *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [14]. В цьому законі вперше закріплене визначення поняття «просторовий порядок», під яким розуміється таке облаштування простору, яке створює гармонійне

1 У 1998 році були внесені зміни в назву цього закону та сьогодні він називається «Про самоврядування гміни» (*Ustawa o samorządzie gminnym*). Гміна – найменша територіальна одиниця Польщі, за зразком нашої територіальної громади.

ціле та враховує всі функціональні, соціально-економічні, екологічні, культурні та композиційно-естетичні умови та вимоги» (п. 1 ст. 2 Закону). Польські науковці відзначають, що таке формулювання носить надто загальний характер та потребує тлумачення з використанням неюридичних знань у кожному конкретному випадку [11, с. 138]. При цьому, виходячи із засадничих положень законодавства, всі дослідники наголошують на тому, що просторовий порядок є основною метою просторового управління, яке спрямоване на формування певної просторової структури та забезпечення її функціональності. «Просторовий порядок – це цінність, дотримання якої вимагає законодавець у процесі просторового планування та забудови територій, просторовий порядок необхідно розглядати як один із принципів ухвалення актів у сфері організації територій, а порушення цього принципу може мати правові наслідки щодо прийнятих місцевих актів, зокрема, визнання їх недійсними повністю або частково» [10, с. 173].

У справах про оскарження рішень місцевих органів, пов'язаних із забудовою територій, польські суди перевіряють відповідність їх вимогам просторового порядку. Так наприклад, в одній з таких справ суд в рішенні вказав, що визначаючи межі території для забудови, які перевищують встановлений мінімальний розмір, орган, котрий виносить рішення, повинен продемонструвати, що розмір цієї території відповідає законодавчій вимозі підтримки просторового порядку в межах ідентифікованої, компактної міської та архітектурної одиниці на певній території, а не обмежитись лише пошуком таких функцій, особливостей та параметрів забудови, які обґрунтовують формальну допустимість її розміщення відповідно до запитів інвестора [15].

Просторовий порядок можна розглядати на різних масштабах (рівнях), починаючи від окремої будівельної ділянки, через місцевий та регіональний порядок, до порядку на національному рівні [3, с. 42].

Закон про планування та забудову територій закріплює трирівневу систему просторового планування на національному, воєводському та муніципальному рівнях (рівні гмін). До слова, така організація планування територій (на державному, регіональному

та місцевому рівнях) визначена і Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Формування просторового порядку на національному рівні зводиться до питань, пов'язаних з просторовим плануванням загальнодержавного характеру. Найважливішим стратегічним документом територіального розвитку Польщі є Національна концепція просторового розвитку 2030, затверджена рішенням Ради Міністрів Польщі 13 грудня 2011 року [16]. Документ представляє бачення просторового розвитку країни на двадцять років, визначає цілі та напрямки політики просторового розвитку, а також принципи і механізми взаємодії та реалізації інших державних політик, що мають істотний вплив на розвиток території.

Наступним рівнем у системі просторового планування є воєводство. На цьому рівні забезпечується реалізація регіональної просторової політики, яка представлена в плані просторового розвитку воєводства.

Базовим рівнем просторового планування є найнижчий, на рівні гмін. Гміна є основним суб'єктом формування просторового порядку, оскільки саме вона визначає цільове використання та принципи просторового розвитку земель. Планові рішення місцевих органів є загальнообов'язковими для власників та користувачів земельних ділянок. Органи самоврядування гміни користуються так званим плановим суверенітетом, під яким розуміється гарантована законом свобода формувати просторовий порядок. Однак, як визначається в рішенні Воєводського адміністративного суду Варшави від 13 лютого 2009 року, повноваження гміни в сфері планування території не є безмежними. Межі цих повноважень повинні визначатися з урахуванням принципу соціальної справедливості та не повинні порушувати законні інтереси одних, захищаючи при цьому інших [17].

Польська система актів просторового планування подібна до тих, що існують в інших європейських країнах та складається з (1) актів загального планування, котрі розробляються на рівні місцевих (гміна), регіональних (воєводство) та центральних (національних) органів влади (це, зокрема, плани просторового розвитку на рівні гмін та воєводств), та (2) індивідуальних актів

планування, які є актами щодо розміщення конкретних продуктивних сил, інвестицій та захисту територій (наприклад, рішення про забудову певної ділянки чи навпаки обмеження забудови певної території) [18, с. 25].

При цьому, до середини 2023 року основними документами просторового планування на місцевому рівні були: дослідження умов та напрямків просторового розвитку та місцевий план просторового розвитку.

Дослідження умов та напрямків просторового розвитку відповідно до закону розроблялися виконавчим органом гміни за рішенням ради гміни з метою визначення просторової політики відповідної територіальної громади. Дослідження умов та напрямків просторового розвитку було концептуальним документом, який надавав інформацію про потенційне цільове призначення землі, але не визначав її кінцеве використання. Цікавим було його юридичне значення. Цей документ був обов'язковим для органів управління гміни, насамперед, під час розроблення місцевого плану розвитку, однак не носив загальнообов'язковий для всіх (мешканців, інвесторів) характер. Оскільки такий документ фактично не був локальним нормативно-правовим актом, то відповідно і не був підставою для прийняття рішень, пов'язаних з організацією і забудовою територій, насамперед, рішень про дозвіл на будівництво.

На відміну від дослідження умов та напрямків просторового розвитку місцевий план просторового розвитку є локальним нормативно-правовим актом, приймається у формі рішення ради гміни та спрямований на визначення цільового використання землі, деталізацію способів її використання та забудови. На основі нього видаються дозволи на будівництво.

Через особливості свого правового статусу дослідження умов та напрямків просторового розвитку тривалий час були предметом критики, як і загалом діяльність органів місцевого самоврядування у сфері планування та організації території. Так, станом на кінець 2023 року місцеві плани просторового розвитку були затверджені в трохи більш як третині гмін. Це пов'язано, насамперед, з організаційною складністю, тривалістю та високою вар-

тістю розробки цього документу [19]. Якщо ж в гміні місцевий план просторового розвитку не затверджений, а інвестор хотів розпочати будівництво, то виконавчий орган приймав індивідуальний адміністративний акт – рішення про забудову. Такі рішення аж ніяк не ґрунтуються на концепції просторового порядку, не враховують в комплексі всі умови та обмеження. Як відзначають науковці, в результаті цього в Польщі була створена подвійна система формування просторового порядку: на основі місцевого плану просторового розвитку та на основі індивідуального адміністративного рішення про забудову [10, с. 180-181].

Така ситуація стала поштовхом для перегляду існуючих приписів законодавства про просторове планування. У липні 2023 року до Закону від 27 квітня 2003 року про планування та забудову територій були внесені наймасштабніші за час його дії зміни. Більшість з них набула чинності з 24 вересня 2023 року та заклала перший етап реформи системи просторового планування та забудови, спрямованої на забезпечення просторового порядку та мінімізацію будівельного хаосу. Ці зміни передбачали:

- запровадження генерального плану гміни замість дослідження умов та напрямків просторового розвитку;
- запровадження комплексного інвестиційного плану, який є спеціальною угодою між інвестором та органом самоврядування гміни;
- зміни в процедурі видачі рішень про забудову;
- створення Реєстру міського планування як безкоштовного загальнодоступного інструменту;
- розширення та спрощення участі громадськості в процедурі просторового планування та організації території.

Законодавець встановив, що після затвердження генерального плану гміни, але не пізніше 31 грудня 2025 року всі дослідження умов та напрямків просторового розвитку втрачають чинність. Цим самим зобов'язав органи управління гмін до 1 січня 2026 року розробити та затвердити нові акти просторового планування – генеральні плани гмін. Генеральні плани є локальними нормативно-правовими актами та мають загальнообов'язковий характер. Місцевий план просторового розвитку повинен відповідати генеральному плану гміни.

**Висновки.** Аналіз польської системи правового регулювання відносин просторового планування територій вказує на те, що фактично оцінка ефективності політики просторового розвитку, просторового планування в державі зводиться до оцінки ступеня досягнення просторового порядку на всіх рівнях просторового планування. Обов'язок забезпечення просторового порядку покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування. Основним суб'єктом забезпечення планування, організації та розвитку територій є органи управління територіальними громадами (гмінами). Водночас, недосконалість окремих законодавчих механізмів та деформації практичного їх застосування призвели до кризових явищ в організації просторового планування. Новітні зміни законодавчого регулювання покликані змінити ситуацію, що склалася, шляхом спрощення, уніфікації та прискорення процедур планування. за допомогою, зокрема, впровадження нових інструментів, таких як генеральний план гміни.

1. Мамонтов І. О. *Траєкторія розвитку будівельного права Європейського Союзу. Публічне право. 2023. № 4 (52). С. 32–39.*
2. Шаповал Д.В. *Правові аспекти просторового планування: закордонний досвід. Право та інновації. 2024. № 2 (46). С. 68–73.*
3. Lechowska E. *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym: powiązanie teorii z praktyką. Warszawa: Agencja Wydawniczo-Poligraficzna GIMPO, 2022. 160 s.*
4. Drzazga D. *Systemowe uwarunkowania planowania przestrzennego jako instrumentu osiągnięcia sustensywnego rozwoju. Łydz: Wydawnictwo Uniwersytetu Łydzkiego, 2018. 514 s.*
5. Pelc M. *Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią. Studia Politologiczne. 2023. Nr. 67. S. 151–166.*
6. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz / red. Z. Niewiadomski. Warszawa: C.H. Beck, 2004. 590 s.*
7. Niewiadomski Z. *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. Warszawa: Lexis Nexis, 2002. 226 s.*
8. *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej / red. M. Nowak. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe, 2021. 223 s.*
9. Woźniak M. *Tradycja prawna budowania ładu przestrzennego w Polsce. Przegląd Legislacyjny. 2011. Nr. 2-4. S. 76–78.*
10. Woźniak M. *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią. Białostockie Studia Prawnicze. 2015. Nr 18. S. 167–182.*

11. Zwolak S. *Instytucja ładu przestrzennego w polskim prawie. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. 2021. Vol. 68/1. S. 137–158.*
12. *O samorządzie gminnym: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.* URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095> (дата звернення 15.11.2025).
13. *O planowaniu przestrzennym: Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r.* URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19840350185> (дата звернення 15.11.2025).
14. *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r.* URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20030800717> (дата звернення 15.11.2025).
15. *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2009 r., IV SA/Wa 972/09.* URL: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E350CEC76E> (дата звернення 15.11.2025).
16. *Konsepca Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.* URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000252/O/M20120252-1.pdf> (дата звернення 15.11.2025).
17. *Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1562/09.* URL: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D127EDF970> (дата звернення 15.11.2025).
18. Stańczyk Z., Zachariasz I. *Prawne podstawy zarządzania procesami urbanizacji: doświadczenia Polski a Anglii, Danii, Francji i Niemiec.* Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2022. 194 s.
19. Goryl P. *Jaka jest różnica pomiędzy planem zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego?* URL: <https://www.inlegis.pl/baza-wiedzy/plan-zagospodarowania-przestrzennego/jaka-jest-roznica-pomiedzy-planem-zagospodarowania-przestrzennego-a-studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego/> (дата звернення 15.11.2025).

**Кобецька Н. Р. Концепція «просторового порядку» в польському законодавстві та правовій доктрині**

У статті розкриті основні аспекти змісту та значення просторового ладу як ключової категорії правового інституту просторового планування Польщі, шляхом систематизації висновків польських наукових досліджень, тлумачення правових норм, аналізу практики їх застосування та подальшого вдосконалення.

Категорія «просторовий порядок» є ключовим поняттям правового інституту просторового планування Польщі. На досягнення просторового порядку, який, своєю чергою, є складовою сталого розвитку, спрямоване регулювання

і практика організації планування та забудови територій. Оцінка ефективності просторового планування фактично зводиться до досягнення просторового порядку.

Законодавче визначення категорії «просторовий порядок» закріплене в польському Законі від 27 квітня 2003 року про планування та забудову територій.

Досягнення просторового порядку забезпечується шляхом просторового планування на різних рівнях: національному, регіональному (воєводському) та місцевому (в межах територіальних громад) .

Найважливішим національним стратегічним документом щодо просторового розвитку Польщі сьогодні є Національна концепція просторового розвитку 2030, затверджена Радою Міністрів 13 грудня 2011 року.

Водночас, основним суб'єктом у формуванні просторового порядку є територіальна громада, оскільки саме вона визначає цільове використання та принципи просторового розвитку земель. Критична оцінка способів реалізації місцевими органами влади політики просторового планування спричинила необхідність внесення змін в систему організації планування територій на місцевому рівні.

У липні 2023 року до Закону про планування та забудову територій були внесені наймасштабніші за час його дії зміни. Більшість з них набула чинності з 24 вересня 2023 року та заклала перший етап реформи системи просторового планування та забудови територій. Ці зміни спрямовані на забезпечення сталого розвитку та просторового порядку, виходячи, насамперед, з публічних інтересів.

**Ключові слова:** законодавство Польщі; просторовий порядок; просторове планування; планування територій; містобудівна документація; землі територіальних громад.

### **Kobetska N. R. The concept of «spatial order» in Polish legislation and legal doctrine**

The article reveals the main aspects of the content and meaning of spatial order as a key category of the legal institution of spatial planning in Poland, by systematizing the conclusions of Polish scientific research, interpreting legal norms, analyzing the practice of their application and further improvement.

The category of «spatial order» is a key concept in the legal institution of spatial planning in Poland. The regulation and practice of organizing planning and development of territories are aimed at achieving spatial order, which, in turn, is a component of sustainable development. The assessment of the effectiveness of spatial planning actually comes down to achieving spatial order.

The legislative definition of the category of «spatial order» is enshrined in the Polish Law of 27 April 2003 on Planning and Development of Territories.

Achieving spatial order is ensured through spatial planning at various levels: national, regional (voivodeship) and local (within territorial communities).

The most important national strategic document on spatial development in Poland today is the National Concept of Spatial Development 2030, approved by the Council of Ministers on December 13, 2011.

At the same time, the main subject in the formation of spatial order is the territorial community, since it is it that determines the intended use and principles of spatial development of lands. A critical assessment of the ways in which local authorities implement spatial planning policies has necessitated changes to the system of organizing territorial planning at the local level.

In July 2023, the Law on Planning and Development of Territories was amended to the largest extent during its existence. Most of them entered into force on September 24, 2023 and laid the first stage of the reform of the spatial planning and development system. These changes are aimed at ensuring sustainable development and spatial order, based primarily on public interests.

**Keywords:** Polish legislation; spatial order; spatial planning; territorial planning; urban planning documentation; lands of territorial communities.