

# Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego

redakcja naukowa  
Wojciech Szwajdler

Tomasz Brzezicki  
Anna Brzezińska-Rawa  
Krzysztof Kucharski  
Łukasz Maszewski  
Henryk Nowicki



LEX

a Wolters Kluwer business

# Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego

redakcja naukowa  
Wojciech Szwajdler

Tomasz Brzezicki  
Anna Brzezińska-Rawa  
Krzysztof Kucharski  
Łukasz Maszewski  
Henryk Nowicki

Zamów książkę w księgarni internetowej

**profinfo**.pl  
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Stan prawny na 1 marca 2013 r.

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski*

Wydawca

*Grzegorz Jarecki*

Redaktor prowadzący

*Ewa Fonkowicz*

Opracowanie redakcyjne

*Dagmara Wachna*

Łamanie

*Wolters Kluwer Polska*

Poszczególne rozdziały napisali:

Tomasz Brzezicki, Anna Brzezińska-Rawa

rozdz. 2–8 i 10

Krzysztof Kucharski

rozdz. 9 pkt 1–3 i 5

Łukasz Maszewski

rozdz. 9 pkt 4

Henryk Nowicki

rozdz. 1

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN: 978-83-264-4250-6

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	9
Wstęp .....	11
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa .....</b>	<b>13</b>
1. Cele zagospodarowania przestrzennego .....	13
2. Problematyka zagospodarowania przestrzennego w polskich regulacjach prawnych .....	14
3. Problematyka zagospodarowania przestrzennego w aktualnych regulacjach prawnych .....	18
3.1. Zakres przedmiotowy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym .....	18
3.2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w innych ustawach .....	19
4. Zasady ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym .....	21
4.1. Zasada ładu przestrzennego .....	23
4.2. Zasada zrównoważonego rozwoju .....	24
4.3. Zasada uwzględniania w planowaniu przestrzennym wartości określonych ustawowo .....	25
4.4. Zasada władztwa planistycznego gminy .....	26
4.5. Zasada udziału obywateli w kształtowaniu ładu przestrzennego .....	28
5. Podstawowe (ustawowe) pojęcia z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego .....	29
6. Planowanie przestrzenne a prawo własności (wpływ instrumentów planowania na prawo własności) .....	34
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Charakter prawny, treść i rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy .....</b>	<b>37</b>
1. Charakter prawny studium .....	37
1.1. Cel i funkcje studium .....	37
1.2. Zasięg terytorialny studium .....	38
1.3. Obowiązek sporządzenia studium .....	39
1.4. Studium jako akt kierownictwa wewnętrznego .....	40
1.5. Finansowanie sporządzenia studium .....	41

2.	Treść studium .....	41
2.1.	Uwagi wstępne o strukturze studium .....	41
2.2.	Tekstowa część studium .....	42
2.3.	Graficzna część studium .....	45
2.4.	Transparentność studium .....	46
3.	Wpływ studium na plany miejscowe .....	46

### **Rozdział 3**

#### **Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny, treść oraz skutki ekonomiczne .....**

1.	Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	48
1.1.	Cel i funkcje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	48
1.2.	Zasięg terytorialny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	49
1.3.	Fakultatywność sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	50
1.4.	Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego .....	50
1.5.	Finansowanie sporządzenia planu miejscowego .....	51
2.	Treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	51
2.1.	Struktura miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	51
2.2.	Część tekstowa .....	52
2.3.	Część graficzna .....	54
2.4.	Dostępność treści planu miejscowego .....	55
3.	Skutki ekonomiczne związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	56
3.1.	Cechy wspólne .....	56
3.2.	Roszczenia związane z uniemożliwieniem lub utrudnieniem korzystania z nieruchomości .....	57
3.3.	Roszczenia związane ze zmianą wartości nieruchomości – odszkodowanie równe obniżeniu wartości nieruchomości .....	58
3.4.	Oplata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości .....	59

### **Rozdział 4**

#### **Procedura tworzenia i uchwalania studium i planów miejscowych na**

#### **poszczególnych etapach – podobieństwa i różnice .....**

1.	Czynności wykonywane do momentu sporządzenia projektu studium lub planu .....	64
1.1.	Uchwała rady gminy w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia studium lub planu .....	64
1.2.	Sporządzenie projektu. Wnioski do studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	65
2.	Procedura opiniowania i uzgadniania .....	67
2.1.	Organy właściwe do opiniowania i uzgadniania .....	67
2.2.	Charakter prawny opinii i uzgodnień .....	70

3. Partycypacja społeczna – wyłożenie projektu do publicznego wglądu, dyskusja publiczna, uwagi do projektu studium bądź planu .....	73
4. Uchwalanie i wejście w życie studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .....	75
5. Zarządzenie zastępcze wojewody .....	77

## Rozdział 5

<b>Charakter prawny decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Skutki prawne zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy .....</b>	<b>78</b>
1. Zagadnienia ogólne .....	78
2. Decyzja lokalizacyjna jako decyzja administracyjna .....	79
3. Czas obowiązywania decyzji .....	82
4. Skutki prawne zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy .....	82

## Rozdział 6

<b>Materialnoprawne przesłanki i cele decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego .....</b>	<b>85</b>
1. Zakres decyzji .....	85
2. Inwestycje niewymagające ustalenia lokalizacji celu publicznego .....	87
3. Cel wprowadzenia decyzji o ustaleniu inwestycji lokalizacji celu publicznego .....	89

## Rozdział 7

<b>Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy .....</b>	<b>91</b>
1. Zakres decyzji .....	91
2. Przesłanki ustalenia warunków zabudowy .....	93
2.1. Rodzaje przesłanek .....	93
2.2. Dobre sąsiedztwo .....	94
2.3. Analiza .....	97
2.4. Dostęp do drogi publicznej .....	98
2.5. Uzbrojenie terenu .....	99
2.6. Zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na inne cele .....	99
2.7. Zgodność z przepisami odrębnymi .....	101
3. Ustalenie warunków zabudowy a studium .....	102
4. Skutki wydania decyzji o warunkach zabudowy .....	104

## Rozdział 8

<b>Procedura wydawania decyzji lokalizacyjnych – podobieństwa i różnice .....</b>	<b>105</b>
1. Przyczyny podobnych uregulowań proceduralnych odnoszących się do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy .....	105
2. Właściwość organu .....	105
3. Wniosek inwestora .....	107
4. Strona .....	108
5. Projekt decyzji lokalizacyjnej .....	110

6. Uzgodnienia .....	111
7. Zażalenie na postanowienie w przedmiocie uzgodnienia .....	114
8. Zawieszenie postępowania .....	115
9. Elementy decyzji .....	116
10. Możliwość przeniesienia uprawnień wynikających z decyzji .....	118
11. Zaskarżalność decyzji .....	118
12. Wygaśnięcie decyzji lokalizacyjnych .....	119
13. Tryby nadzwyczajne zezwalające na zmianę bądź wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji lokalizacyjnych .....	120
14. Rejestry decyzji .....	122

## Rozdział 9

<b>Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na szczeblu krajowym, regionalnym i ponadgminnym .....</b>	<b>123</b>
1. Charakter prawny koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju .....	123
2. Treść KPZK .....	125
3. Procedura sporządzania i przyjmowania KPZK .....	127
4. Planowanie przestrzenne w województwie .....	131
4.1. Opracowania planistyczne obejmujące obszar województwa .....	131
4.2. Charakter prawny wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego .....	132
4.3. Treść wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego .....	135
4.4. Procedura sporządzania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa .....	139
5. Rola powiatu w planowaniu przestrzennym .....	142

## Rozdział 10

<b>Problemy planowania przestrzennego w obecnym kształcie. Perspektywy na przyszłość .....</b>	<b>146</b>
1. Problemy planowania przestrzennego .....	146
2. Kierunki zmian legislacyjnych .....	147
3. Ocena funkcjonowania systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego w obecnym kształcie. Perspektywy na przyszłość .....	150

<b>Orzeczenia .....</b>	<b>153</b>
-------------------------	------------

<b>Akty prawne .....</b>	<b>157</b>
--------------------------	------------

<b>Bibliografia .....</b>	<b>161</b>
---------------------------	------------

## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. wod. – ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.)
- rozporządzenie z 1928 r. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr 23, poz. 202 z późn. zm.)
- r.z.p.s.u. – rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233)
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.)
- u.o.z. – ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)



- u.s.w. – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. 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. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.)
- u.w.r.u. – ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.)

## Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

- Fin. Kom. – Finanse Komunalne
- M.P. – Monitor Polski
- NZS – Nowe Zeszyty Samorządowe
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PiP – Państwo i Prawo
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- RP – Radca Prawny
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny

## Inne

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Naczelnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- KPZK – Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju
- m.p.z.p. – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

## WSTĘP

Niniejsza publikacja stanowi efekt badań naukowych prowadzonych wspólnie przez pracowników Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego oraz Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jest przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin nauki. Monografia *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego* stanowi syntetyczne, a zarazem spójne opracowanie przedstawiające najważniejsze zagadnienia dotyczące regulacji prawnych z zakresu planowania. Główny nurt badań koncentrował się na pełniącej pierwszoplanową rolę w tym zakresie ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z powyższym to właśnie na instytucjach i procedurach unormowanych w tej ustawie skupiły się prowadzone rozważania, kwestie dotyczące innych ustaw analizowano jedynie w uzupełniającym zakresie.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego rozstrzyga o możliwości realizacji konkretnej inwestycji, kształtuje również treść i sposób wykonywania prawa własności nieruchomości gruntowych. Od dawna w doktrynie formułowane są postulaty, żeby jak największą część terenów objąć miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Brak tych planów utrudnia przebieg nie tylko procesu inwestycyjno-budowlanego, ale także realizację innych zadań z zakresu administracji publicznej, w tym w szczególności polityki zrównoważonego rozwoju. Na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwość realizacji prawa zabudowy i sposób wykonywania prawa własności wynika z decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podejmowanie obydwu tych decyzji stanowi proces stosowania prawa, natomiast tworzenie i uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest procesem tworzenia prawa. W pracy przedstawiano powyższy dualizm w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego i jego wpływ na sytuację prawną właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości.

Rozdział 1 przedstawia genezę planowania przestrzennego i zagadnienia o charakterze podstawowym, z uwzględnieniem zasad oraz wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na treść i wykonywanie prawa własności nieruchomości gruntowych. Do podstawowych instytucji planowania przestrzennego na szczeblu gminnym należą: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Materialnoprawne przesłanki tych instytucji zostały

zawarte w rozdziałach: 2, 3, 6 oraz 7. Charakter prawnoporównawczy mają natomiast rozdziały dotyczące odpowiednich procedur ich tworzenia czy wydawania, tj. rozdział 4 i 8. Rozdział 5 poświęcono charakterowi prawnemu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Rozważania dotyczące planowania na poziomie krajowym, wojewódzkim i powiatowym zawarto w rozdziale 9. W ostatnim, 10 rozdziale podsumowano zagadnienia problemowe instytucji i procedur planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiono również aktualny przebieg prac legislacyjnych związanych z reformą regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego. Ostatnia część poświęcona została wskazaniu pewnych rozwiązań, które mogą przyczynić się do poprawy jakości planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Publikacja adresowana jest do studentów prawa i administracji, pracowników administracji, którzy uczestniczą w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i uczestniczą w procesie stosowania prawa, a także wszystkich zainteresowanych tą problematyką.

## PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE JAKO POLITYKA DZIAŁANIA PAŃSTWA

### 1. Cele zagospodarowania przestrzennego

Zagospodarowanie przestrzenne to racjonalne korzystanie z otaczającej nas przestrzeni i jej elementów składowych. Pojęcie zagospodarowania obejmuje więc w języku polskim<sup>1</sup> racjonalne wykorzystanie przestrzeni lub określonych zasobów. Wskazanie na aspekt planowania oznacza, że korzystanie z przestrzeni i jej zasobów będzie odbywało się według reguł określonych w tych planach. W przypadku planowania opartego na normach ważne będzie sprecyzowanie prawnych uprawnień i obowiązków zawartych w planach i skierowanych do określonych podmiotów (organów) odpowiedzialnych za racjonalne korzystanie z przestrzeni (również reglamentujących prawo do tego korzystania) czy też do podmiotów korzystających z tej przestrzeni i jej elementów składowych. Zagospodarowanie przestrzenne określające prawo do korzystania z terenu jest ściśle połączone z problematyką prawa budowlanego, tworząc podstawy procesu inwestycyjnego.

Zagospodarowanie przestrzenne zawsze towarzyszyło człowiekowi na poszczególnych etapach rozwoju cywilizacyjnego. W początkowym okresie było to żywiołowe korzystanie z dóbr występujących na ziemi, stąd wędrówki ludów w poszukiwaniu sposobów lepszego wykorzystania darów natury. Osadnictwo było początkiem wykorzystania przestrzeni w sposób już względnie uporządkowany, pojawienie się regulacji prawnych rozpoczęło okres korzystania z przestrzeni w sposób przynajmniej częściowo usystematyzowany i określony ramami prawnymi. Za pierwowzór usystematyzowanego podejścia do gospodarowania przestrzenią oraz jej nieodłącznego elementu, jakim jest prawo budowlane, może posłużyć prawo starożytnego Rzymu<sup>2</sup>. Przepisy Kodeksu Teodozjańskiego oraz Kodeksu Justyniańskiego regulowały problematykę prawa budowlanego odnoszącego się zarówno do budynków prywatnych, jak i publicznych<sup>3</sup>. Prawo starożytnego Rzymu regulowało również problemy związane z ochroną środowiska<sup>4</sup> oraz zabyt-

<sup>1</sup> S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, s. 458.

<sup>2</sup> Zob. C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa administracyjnego*, Łódź 1991, zob. również literaturę tam powołaną; W. Sz wajdler, *Zniesienie instytucji pozwolenia na budowę a prawo zabudowy nieruchomości gruntowych*, Toruń 2009, s. 21–22.

<sup>3</sup> C. Kunderewicz, *Studia z rzymskiego prawa...*, s. 91 i n., rozdział *Prawo budowlane starożytnego Rzymu*.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 137 i n., rozdział *Ochrona środowiska naturalnego w prawie rzymskim*.

ków<sup>5</sup>. Regulacje te są nieodzownymi elementami składowymi współczesnych unormowań odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego. Na uwagę zasługują także późniejsze regulacje prawne dotyczące lokacji<sup>6</sup>, które były związane z założeniem nowej wsi lub miasta. W okresie późniejszym lokacja oznaczała również prawo do zmiany istniejącego ukształtowania przestrzennego osad<sup>7</sup>. Prawo lokacyjne było *de facto* w pierwszej kolejności prawem z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

## 2. Problematyka zagospodarowania przestrzennego w polskich regulacjach prawnych

Pierwszym polskim aktem prawnym, wydanym po pierwszej wojnie światowej, był dekret z 1919 r. wprowadzający tymczasowe przepisy budowlane na obszarze byłego zaboru rosyjskiego<sup>8</sup>. Natomiast pierwszym aktem prawnym dotyczącym rozwoju przestrzennego był dekret w przedmiocie wywłaszczeń przymusowych pod budowę dróg: lądowych, żelaznych i wodnych<sup>9</sup>. Wymienione dekrety oraz kolejne akty prawne wydane przez władze polskie dotyczyły tylko poszczególnych zagadnień, odnosiły się często do wybranego terytorium lub były pewnymi modyfikacjami aktów prawnych byłych państw zaborczych<sup>10</sup>. Podstawowym aktem prawnym, obejmującym w sposób kompleksowy i jednolity problematykę zagospodarowania przestrzennego całego obszaru państwa, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r.<sup>11</sup> Rozporządzenie to zawierało przepisy mające zastosowanie:

- 1) przy budowie, zmianach budowlanych i utrzymaniu:
  - a) wszelkich budynków naziemnych i podziemnych zarówno w osiedlach, jak i poza osiedlami,
  - b) urzędzeń związanych z budynkami, tudzież urzędzeń pomocniczych przy budowie;
- 2) przy tworzeniu nowych działek budowlanych w osiedlach;
- 3) przy zakładaniu, urządzaniu i zmianach w obrębie osiedli ulic, dróg, placów i wszelkich terenów przeznaczonych do użytku publicznego<sup>12</sup>;
- 4) przy projektowaniu, zakładaniu, urządzaniu i zmianach poza obrębem osiedli wszelkiego rodzaju urzędzeń i terenów o określonym przeznaczeniu w związku z istnie-

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 65 i n., rozdział *Ochrona zabytków architektury antycznej w Kodeksie Teodozjańskim*.

<sup>6</sup> Zob. *Wielka encyklopedia PWN*, t. XVI, Warszawa 2003, s. 116.

<sup>7</sup> Zob. B. Zientara, *Historia powszechna średniowiecza*, Warszawa 1994, s. 298.

<sup>8</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie tymczasowych przepisów budowlanych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (Dz. U. P. P. Nr 14, poz. 176).

<sup>9</sup> Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urzędzeń użyteczności publicznej (Dz. U. P. P. Nr 14, poz. 162).

<sup>10</sup> Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 34.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (tekst pierwotny Dz. U. Nr 23, poz. 202). Wyłączeniu podlegało województwo śląskie – art. 418. Szerzej na ten temat zob. K. Małyś-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 28–32; Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego*, Warszawa 2009, s. 17–25.

<sup>12</sup> Artykuł 1 rozporządzenia z 1928 r.

jącymi lub zamierzonymi inwestycjami o znaczeniu państwowym bądź w związku z rozwojem i potrzebami osiedli istniejących i nowo zakładanych<sup>13</sup>.

Przepisy rozporządzenia wchodząc w życie, uchylili szereg przepisów byłych państw zaborczych, przepisów polskich z okresu zaborów oraz aktów prawnych pochodzących z pierwszych lat kształtującego się państwa polskiego<sup>14</sup>. Zakres rozporządzenia uległ w kolejnych latach poszerzeniu, w konsekwencji regulowało ono dwa podstawowe obszary: zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego.

Problematyka zagospodarowania przestrzennego obejmowała tworzenie i zabudowę osiedli. Wprowadzono plany zabudowania sporządzone obowiązkowo dla miast i miasteczek oraz uzdrowisk, natomiast dla innych osiedli plany były sporządzane fakultatywnie, gdy zachodziła taka potrzeba. Rozporządzenie wskazywało na dwa rodzaje planów zabudowania: ogólne<sup>15</sup> i szczegółowe<sup>16</sup>, ustalając jednocześnie procedurę postępowania przy sporządzaniu planów<sup>17</sup>. Wprowadzono również możliwość sporządzania regionalnych oraz wspólnych planów zabudowania. Zatwierdzenie lub uprawomocnienie się planów stanowiło podstawę wywłaszczenia na potrzeby wskazane w przepisach rozporządzenia. Akt ten regulował również podział terenów (parcelację), scalanie działek budowlanych, prawa osób trzecich, przekształcanie działek wadliwie zabudowanych oraz wywłaszczanie nieruchomości. Druga część rozporządzenia zawierała przepisy policyjno-budowlane<sup>18</sup>, dotyczące urządzania i utrzymania ulic, zabudowy działek, wymogów technicznych budynków w przypadku gmin miejskich i uzdrowisk. Odrębnie przepisy regulowały problematykę zabudowy działek wiejskich, warunki, jakim powinny odpowiadać budynki, w tym wymogi o charakterze technicznym. Przepisy rozporządzenie wprowadzały odmienne wymogi w zakresie budynków przeznaczonych na cele szczególne, w tym cele publiczne i przemysłowe, oraz budynków państwowych i kolejowych.

Ważną rolę ogrywały przepisy związane bezpośrednio z realizacją budowy i oddania budynków do użytkowania, w tym dotyczące pozwoleń na budowę, wykonywania robót budowlanych, kierowania i nadzoru nad wykonywaniem tych robót oraz utrzymania budynków. Rozporządzenie zawierało szereg regulacji mających charakter nowatorski w porównaniu do ówczesnych przepisów<sup>19</sup>, jak np. wprowadzenie tworzenia planów dla całej miejscowości. W jednym akcie prawnym ujęto regulacje zagospodarowania przestrzennego, z jego różnorodnymi aspektami, wraz z prawem budowlanym tak silnie i bezpośrednio związanym z dysponowaniem terenami na ten cel. S. Jędrzejewski określił tę regulację jako zmierzającą do kształtowania racjonalnego zabudowania miast i osiedli, uwzględniającą swobodę związaną z własnością gruntową oraz zabezpieczającą interes publiczny<sup>20</sup>. Regulacją znacznie zmieniającą rozporządzenie z 1928 r.

<sup>13</sup> Ustęp 4 dodany ustawą z dnia 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz. U. Nr 56, poz. 405).

<sup>14</sup> Zob. art. 419 rozporządzenia z 1928 r.

<sup>15</sup> Zakres planów ogólnych określał art. 10 rozporządzenia z 1928 r.

<sup>16</sup> Zakres planów szczegółowych określał art. 11 rozporządzenia z 1928 r.

<sup>17</sup> Rozdział 2 (art. 21 i n.) rozporządzenia z 1928 r.

<sup>18</sup> W. Sz wajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Toruń 1995, s. 9.

<sup>19</sup> Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 35.

<sup>20</sup> S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 12.

■ W książce w syntetyczny i przejrzysty sposób przedstawiono analizę instytucji oraz procedur z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, od genezy i istoty planowania przestrzennego poczynawszy, poprzez omówienie systemu planowania, ze szczególnym uwzględnieniem planowania lokalnego, po kwestie związane z realizacją planu miejscowego (lokalizacja inwestycji).

■ Publikacja zawiera omówienie zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynikające z ustawy o odpadach. Autorzy zaprezentowali również aktualny przebieg prac legislacyjnych związanych z reformą regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego, wskazali też pewne rozwiązania, które mogą przyczynić się do poprawy jakości planowania i zagospodarowania przestrzennego.

■ Czytelnik znajdzie tu również przegląd procedur planistycznych w ujęciu porównawczym oraz wybór najważniejszych i najciekawszych orzeczeń sądów administracyjnych.

■ Opracowanie adresowane jest do radców prawnych, adwokatów, aplikantów, do studentów prawa i administracji, a także do pracowników administracji, którzy uczestniczą w procesie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i biorą udział w procesie stosowania prawa.

„Trafny dobór problematyki umożliwia analizę najważniejszych problemów teoretycznych, a jednocześnie doniosłych dla praktyki stosowania prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Istota i zakres władztwa planistycznego gminy, miejsce planowania lokalnego w systemie planowania przestrzennego, charakter prawny, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy wreszcie charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu to rzeczywiście problemy, które wymagają szczególnej analizy”.

*Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski*

**Cena 69 zł**  
(w tym 5% VAT)

ISBN 978-83-264-4250-6



9 788326 442506

**Zamówienia:**

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl