

# PRAWO ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Zbigniew Leoński  
Marek Szewczyk, Maciej Kruś

---

---

---

2. WYDANIE

---

# PRAWO ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENI

Zbigniew Leoński  
Marek Szewczyk, Maciej Kruś

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

**2. WYDANIE**

---

*Stan prawny na 1 stycznia 2019 r.*

Wydawca  
*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący  
*Małgorzata Jarecka*

Opracowanie redakcyjne  
*Violet Design Wioletta Kowalska*

Projekt okładek serii  
*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Łamanie  
*Wolters Kluwer Polska*

Zdjęcie na okładce  
*Marek Szewczyk*

Poszczególne części opracowali:

**Zbigniew Leoński** – część IV rozdziały 1–7 (aktualizacja Maciej Kruś)

Marek Szewczyk – części I, III i V

Maciej Kruś – część II i część IV rozdział 8

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 Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-054-5  
2. wydanie

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
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 .....	27
Wstęp .....	33
Wstęp do wydania II .....	35

### Część pierwsza

#### Rozdział pierwszy

Geneza planowania przestrzennego .....	39
----------------------------------------	----

#### Rozdział drugi

Rozwój regulacji prawnych w Polsce .....	47
1. Po pierwszej wojnie światowej .....	47
2. Po drugiej wojnie światowej .....	49
3. Regulacje prawne z przełomu lat 50. i 60. ....	51
4. Zmiany zapoczątkowane w 1990 r. ....	54
5. Zmiany zapoczątkowane od 2011 r. ....	60

### Część druga

#### Rozdział pierwszy

Miejsce środowiskowej oceny przedsięwzięcia w systemie prawa .....	65
1. Regulacje prawne dotyczące oceny środowiskowej przedsięwzięcia .....	65
2. Prewencyjna kontrola prywatnych przedsięwzięć budowlanych .....	68
3. Pojęcie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia .....	70
4. Integracja środowiskowej oceny przedsięwzięcia w systemie prewencyjnej kontroli inwestycji .....	71
5. Pierwszeństwo stosowania dyrektywy o ocenie środowiskowej .....	74

**Rozdział drugi**

<b>Normatywna podstawa oceny środowiskowej przedsięwzięcia .....</b>	<b>85</b>
1. Źródła wolności i praw .....	85
2. Pojęcie i źródła zasad prawa.....	90
3. Zasada wolności budowlanej w aspekcie wpływu przedsięwzięcia na środowisko naturalne .....	93
4. Zasada ochrony środowiska.....	100
5. Zasady formalne dotyczące konfrontacji zasady wolności budowlanej oraz zasady ochrony środowiska.....	109

**Rozdział trzeci**

<b>Procedura środowiskowej oceny przedsięwzięcia.....</b>	<b>121</b>
1. Zakres formalny.....	121
1.1. Poszerzenie zakresu podmiotowego.....	121
1.2. Wyniki oceny.....	126
2. Zakres materialny.....	130
2.1. Uwzględnienie wyników oceny.....	130
2.2. Granice rozstrzygnięcia.....	144

**Rozdział czwarty**

<b>Rola procedury i charakter rozstrzygnięcia.....</b>	<b>163</b>
1. Rola procedury w ocenie środowiskowej przedsięwzięcia .....	163
2. Rola procedury w sprawach decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę.....	174
3. Relacja procedur oceny środowiskowej przedsięwzięcia oraz warunków zabudowy i pozwolenia na budowę.....	181
4. Charakter decyzji o warunkach zabudowy i decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.....	185
5. Charakter decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.....	189

**Część trzecia****Rozdział pierwszy**

<b>Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....</b>	<b>199</b>
1. Wprowadzenie .....	199
2. Zasada uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym wartości określonych ustawowo .....	200
3. Zasada trzyszczełowego wewnątrznie spójnego systemu aktów planowania przestrzennego .....	203
4. Zasada władztwa planistycznego przysługującego gminie .....	208

5. Zasada fachowości i odpowiedzialności osób przygotowujących projekty aktów planowania przestrzennego .....	214
6. Zasada ograniczonego prawa zagospodarowania terenu, do którego ma się tytuł prawny .....	215
7. Zasada ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych podmiotów .....	220

## **Rozdział drugi**

### **Akty planowania przestrzennego oraz inne akty kształtujące**

<b>zagospodarowanie przestrzeni</b> .....	223
1. Zarys systemu aktów planowania przestrzennego .....	223
1.1. Akty ogólnego planowania przestrzennego .....	223
1.1.1. Akty ogólnego planowania przestrzennego stanowiące na szczeblu lokalnym .....	224
1.1.2. Na szczeblu powiatów .....	224
1.1.3. Akty ogólnego planowania przestrzennego stanowiące na szczeblu regionalnym .....	225
1.1.4. Akt ogólnego planowania przestrzennego szczebla centralnego .....	227
1.2. Akty planowania specjalistycznego .....	229
2. Ogólna charakterystyka aktów planowania przestrzennego .....	232
2.1. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego .....	232
2.2. Rodzaje planów miejscowych .....	238
2.3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy .....	239
2.4. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa .....	241
2.5. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju .....	243
2.6. Charakter prawny specjalistycznych aktów planowania przestrzennego .....	244
3. Inne akty określające zasady zagospodarowania przestrzeni oraz warunki zabudowy .....	246
3.1. Charakterystyka ogólna .....	246
3.2. Akty prawa miejscowego określające zasady zagospodarowania przestrzeni i warunki zabudowy .....	246
3.2.1. Uchwała w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych .....	246
3.2.2. Uchwała w sprawie zasad sytuowania reklam, obiektów małej architektury i ogrodzeń .....	247
3.3. Akty określające zasady zagospodarowania przestrzeni i warunki zabudowy niebędące aktami prawa miejscowego .....	248
3.3.1. Ogólna charakterystyka .....	248
3.3.2. Przykłady .....	248

## Rozdział trzeci

### Treść i forma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania

<b>przestrzennego</b> .....	251
1. Charakter prawny studium oraz planu miejscowego .....	251
1.1. Studium.....	251
1.2. Plan miejscowy .....	255
2. Treść i forma studium.....	256
2.1. Wartości uwzględniane w treści studium.....	256
2.2. Konsekwencje nieuwzględnienia wartości podlegających uwzględnieniu w studium .....	259
2.3. Elementy treści studium.....	260
2.3.1. Elementy ustawowego minimum treści studium .....	260
2.3.2. Treści fakultatywne studium .....	262
2.4. Forma studium .....	263
3. Treść i forma planu miejscowego .....	264
3.1. Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planu miejscowego .....	264
3.2. Charakterystyka katalogu spraw regulowanych w planie miejscowym.....	269
3.3. Dodatkowe treści zamieszczane w miejscowych planach rewitalizacji ...	277
3.4. Pozostałe elementy treści planów miejscowych.....	278
3.5. Tak zwane regulaminy reklamowe .....	279
4. Ogólna charakterystyka treści zawartych w planie miejscowym .....	280
5. Charakter prawny planu miejscowego .....	280
6. Forma planu miejscowego.....	283
7. Zależności między studium a planem miejscowym.....	285
7.1. Zależność treściowa .....	285
7.2. Zależność czasowa.....	286
7.3. Więź przestrzenna.....	287

## Rozdział czwarty

### Tryb sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania

<b>przestrzennego</b> .....	289
1. Wprowadzenie .....	289
2. Tryb uchwalania studium .....	289
2.1. Uwagi wstępne .....	289
2.2. Fazy i etapy procedury sporządzania studium .....	290
2.2.1. Faza pierwsza: inicjacja sporządzenia studium.....	290
2.2.2. Faza druga: sporządzanie pierwotnej wersji projektu studium..	292
2.2.3. Faza trzecia: opiniowanie i uzgadnianie projektu studium .....	294

2.2.4. Faza czwarta: wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu.....	299
2.2.5. Faza piąta: uchwalenie i legalizacja studium .....	302
3. Tryb uchwalania planu miejscowego – fazy i etapy procedury planistycznej.....	304
3.1. Faza pierwsza: inicjacja sporządzenia planu miejscowego .....	304
3.1.1. Inicjatywa uchwałodawcza.....	305
3.1.2. Czynności poprzedzające podjęcie uchwały wywołującej .....	305
3.1.3. Przygotowanie projektu uchwały wywołującej i jej treść .....	306
3.1.4. Przedłożenie radzie gminy do uchwalenia projektu uchwały wywołującej .....	308
3.1.5. Podjęcie uchwały wywołującej .....	308
3.1.6. Decyzja o formie, miejscu i terminie przyjmowania wniosków do planu miejscowego .....	311
3.1.7. Ogłoszenie o podjęciu uchwały wywołującej .....	311
3.1.8. Pisemne zawiadomienie organów uzgadniających i opiniujących .....	311
3.2. Faza druga: sporządzanie wstępnej wersji projektu planu miejscowego .....	311
3.2.1. Przyjmowanie wniosków do planu miejscowego.....	312
3.2.2. Wyłonienie wykonawcy projektu lub głównego projektanta planu miejscowego.....	312
3.2.3. Sporządzenie projektu planu miejscowego.....	312
3.2.4. Sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.....	312
3.2.5. Wystąpienie o opinię do gminnej komisji urbanistyczno- -architektonicznej .....	313
3.3. Faza trzecia: opiniowanie i uzgadnianie projektu planu miejscowego	313
3.3.1. Organy opiniujące.....	314
3.3.2. Forma opinii.....	315
3.3.3. Organy uzgadniające.....	315
3.3.4. Forma uzgadniania.....	316
3.3.5. Organy wyrażające zgodę na tzw. odrodlnienie i wylesienie .....	317
3.3.6. Tryb wyrażania zgody na tzw. odrodlnienie i wylesienie .....	319
3.3.7. Forma zgody na tzw. odrodlnienie i wylesienie.....	319
3.3.8. Korekta projektu planu miejscowego.....	320
3.4. Faza czwarta: konfrontacja projektu planu miejscowego z interesami indywidualnymi .....	321
3.4.1. Ogłoszenie informacji o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu .....	321
3.4.2. Wyłożenie projektu planu miejscowego do publicznego wglądu...	322



3.4.3. Zorganizowanie publicznej dyskusji nad projektem planu miejscowego wyłożonym do publicznego wglądu .....	322
3.4.4. Przyjmowanie uwag wnoszonych do projektu planu miejscowego.....	322
3.4.5. Rozpatrywanie uwag przez organ wykonawczy .....	325
3.4.6. Dokonanie ewentualnej korekty projektu planu miejscowego ....	325
3.4.7. Ponowienie uzgodnień.....	326
3.4.8. Sporządzenie listy nieuwzględnionych uwag.....	326
3.4.9. Przedstawienie radzie gminy projektu planu miejscowego.....	326
3.5. Faza piąta: uchwalenie planu miejscowego.....	327
3.5.1. Analiza projektu planu miejscowego oraz uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy .....	327
3.5.2. Ocena zachowania więzi treściowej projektu planu miejscowego ze studium .....	327
3.5.3. Rozpatrzenie i rozstrzygnięcie w sprawie nieuwzględnionych uwag .....	330
3.5.4. Rozstrzygnięcie w sprawie realizacji zadań infrastrukturalnych.....	330
3.5.5. Rozstrzygnięcie w sprawie sposobu sfinansowania realizacji zadań infrastrukturalnych .....	331
3.5.6. Ewentualna decyzja o korekcie projektu planu miejscowego i o ponowieniu procedury planistycznej .....	331
3.5.7. Uchwalenie planu miejscowego .....	332
3.6. Faza szósta: legalizacja i promulgacja uchwały w sprawie planu miejscowego .....	332
3.6.1. Legalizacja uchwały w sprawie planu miejscowego.....	332
3.6.2. Promulgacja uchwały w sprawie planu miejscowego .....	333
3.6.3. Dodatkowe ogłoszenie planu miejscowego na stronie internetowej gminy.....	334

## **Rozdział piąty**

### **Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania**

<b>przestrzennego .....</b>	<b>335</b>
1. Wprowadzenie .....	335
2. Skutki w zakresie wykonywania prawa własności i innych praw do nieruchomości .....	336
2.1. Treść i wykonywanie prawa własności.....	336
2.2. Skutki ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu.....	338
2.2.1. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości .....	339
2.2.2. Podważenie trwałości posiadania prawa do nieruchomości.....	341
2.2.3. Ograniczenia w zakresie rozporządzania nieruchomości.....	341
2.3. Zakres związania właściciela terenu ustaleniami planu miejscowego....	342

2.4. Wpływ ustaleń planu miejscowego na wykonywanie innych praw majątkowych mających za przedmiot nieruchomości.....	342
3. Skutki uchwalenia planu miejscowego w zakresie praw niemajątkowych..	343
3.1. Przesłanka braku możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	343
3.2. Przesłanka wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	344
3.3. Zniweczenie przesłanki wygaszającej .....	347
4. Wpływ planu miejscowego na wartość gruntów .....	348
4.1. Konsekwencje zmniejszenia wartości gruntu spowodowanego uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą.....	349
4.1.1. Uprawnienia właściciela i użytkownika wieczystego.....	349
4.1.2. Alternatywne uprawnienie właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości.....	350
4.2. Gmina adresatem roszczeń .....	351
4.3. Konsekwencje zwiększenia wartości gruntu spowodowanego uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą.....	352
4.3.1. Wzrost wartości nieruchomości ustalony przy zastosowaniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami .....	353
4.3.2. Zbycie prawa własności albo prawa użytkowania wieczystego w ustawowo określonym czasie .....	354
4.3.3. Zbycie w ustawowo określonym czasie.....	355
4.3.4. Wysokość ustalonej w planie miejscowym stawki procentowej opłaty planistycznej.....	355
4.3.5. Przeprowadzenie postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej przed upływem ustawowo określonego terminu..	356
4.3.6. Zwolnienie z opłaty planistycznej .....	356
4.3.7. Problem wygaśnięcia obowiązku uiszczenia opłaty planistycznej.....	357
4.4. Forma i tryb ustalania opłaty planistycznej.....	357
4.4.1. Decyzja o ustaleniu wysokości jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.....	358
4.4.2. Tryb wydawania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej .....	359
4.5. Problem naliczania opłat planistycznych bez planu miejscowego.....	360

## **Rozdział szósty**

<b>Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu .....</b>	<b>365</b>
1. Wprowadzenie .....	365
2. Istota decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	366
2.1. Przedmiot rozstrzygnięcia zawartego w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	366

2.2. Rzeczowy czy osobisty charakter decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	370
2.2.1. Charakter decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego .....	371
2.2.2. Charakter decyzji o warunkach zabudowy .....	371
2.3. Uznanioowy czy związany charakter decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i zakres władzy dyskrecyjnej .....	374
3. Skutki wywoływane decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	376
3.1. Kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności konkretnie określonych nieruchomości .....	376
3.2. Wpływ na niektóre uprawnienia publicznoprawne .....	379
3.3. Możliwość wywoływania skutków określonych w art. 36 u.p.z.p. ....	379
4. Zamierzenie inwestycyjne jako przesłanka faktyczna decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu .....	380
4.1. Wpływ zamierzenia inwestycyjnego na treść rozstrzygnięcia dotyczącego lokalizacji inwestycji .....	380
4.2. Relacja czasowa między powzięciem zamierzenia inwestycyjnego, wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz realizacją zamierzenia .....	381
5. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a plan miejscowy .....	382
5.1. Ewolucja relacji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu do planu miejscowego .....	382
5.2. Surogacja planów miejscowych decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz jej granice .....	383
6. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a pozwolenie na budowę .....	385
6.1. Zakazy uchylane obiema decyzjami .....	386
6.2. Uchylenie zakazu korzystania z wolności dokonywania zmiany zagospodarowania terenu .....	390
6.3. Uchylenie zakazu korzystania z wolności budowlanej .....	390
7. Inwestycje wymagające uzyskania obu decyzji .....	391
7.1. W przypadku inwestycji celu publicznego .....	391
7.2. W przypadku inwestycji prywatnych .....	391
7.3. Uprzywilejowanie inwestycji celu publicznego w zakresie wymogu uzyskania rozstrzygnięcia lokalizacyjnego .....	392
8. Wzajemne oddziaływanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę .....	393
8.1. Znaczenie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla możliwości ubiegania się o pozwolenie na budowę .....	393

8.2. Znaczenie wydania pozwolenia na budowę dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	394
8.3. Inne skutki wydania pozwolenia na budowę dla decyzji o warunkach zabudowy .....	394
9. Materialnoprawne przesłanki udzielenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	395
9.1. Wprowadzenie .....	395
9.2. Materialnoprawne przesłanki udzielenia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego .....	396
9.2.1. Zgodność z przepisami odrębnymi .....	396
9.2.2. Problem zgodności zamierzenia inwestycyjnego z wartościami stanowiącymi podstawy ustalania zasad zagospodarowania i zabudowy terenów .....	396
9.2.3. Uzgodnienie lokalizacji inwestycji celu publicznego .....	398
9.3. Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy .....	399
9.3.1. Wprowadzenie .....	399
9.3.2. Zasada dobrego sąsiedztwa i jej elementy składowe .....	400
9.3.3. Wymóg dostępu do drogi publicznej .....	408
9.3.4. Wymóg uzbrojenia terenu .....	409
9.3.5. Wymóg „odrodlnienia” i „wylesienia” .....	410
9.3.6. Wymóg zgodności z przepisami odrębnymi .....	411
9.3.7. Wymóg zgodności z wartościami wymienionymi w art. 1 u.p.z.p. ....	411
9.3.8. Wymóg uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy .....	411
9.3.9. Inwestycje uprzywilejowane .....	412
10. Tryb postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu .....	414
10.1. Wniosek zainteresowanego inwestora .....	414
10.1.1. Wymogi dotyczące treści wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu .....	414
10.1.2. Załączniki do wniosku .....	415
10.2. Analizy: ich przedmiot .....	416
10.3. Uzgadnianie i opiniowanie .....	416
10.3.1. Przedmiot uzgodnień .....	416
10.3.2. Tryb uzgodnień .....	417
10.4. Strony postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu .....	418
10.4.1. Inwestor .....	418
10.4.2. Osoby trzecie .....	418

10.4.3. Współwłaściciel nieruchomości objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.....	419
10.4.4. Inni zainteresowani.....	419
10.4.5. Szczególna sytuacja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej .....	419
11. Treść decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	420
11.1. Rodzaj inwestycji .....	420
11.2. Warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych.....	420
11.3. Określenie warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji.....	421
11.4. Określenie wymagań dotyczących interesów osób trzecich .....	421
11.5. Określenie linii rozgraniczających teren inwestycji .....	422
11.6. Dodatkowe elementy decyzji o warunkach zabudowy .....	423
11.7. Dodatkowe elementy decyzji dotyczących inwestycji liniowych.....	423
12. Ograniczenia mocy obowiązującej udzielonej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	423
12.1. Uchwalenie planu miejscowego po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.....	423
12.2. Uzyskanie pozwolenia na budowę przez innego inwestora .....	424
13. Obowiązek ewidencjonowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu .....	424

## Część czwarta

### Rozdział pierwszy

<b>Istota prawa budowlanego .....</b>	<b>429</b>
1. Wolność budowlana jako wolność człowieka.....	429
2. Ograniczenie wolności budowlanej .....	430
3. Ograniczenie prawa własności .....	432
4. Prawo zabudowy.....	433
5. Wolność budowlana jako zasada prawa .....	436
6. Normy optymalizacyjne w Prawie budowlanym.....	439

### Rozdział drugi

<b>Charakterystyka prawa budowlanego .....</b>	<b>441</b>
1. Zakres pojęcia „prawo budowlane” .....	441
2. Przedmiot regulacji .....	444
3. Wpływ prawa europejskiego.....	447

**Rozdział trzeci**

<b>Uczestnicy procesu budowlanego.....</b>	451
1. Wprowadzenie .....	451
2. Inwestor.....	452
3. Inspektor nadzoru inwestorskiego.....	453
4. Projektant (nadzór autorski).....	455
5. Kierownik budowy lub kierownik robót.....	458
6. Deregulacja zadań administracji .....	460

**Rozdział czwarty**

<b>Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych .....</b>	465
1. Wprowadzenie .....	465
2. Pozwolenie na budowę.....	465
2.1. Zakres przedmiotowy.....	465
2.2. Cechy pozwolenia na budowę.....	471
2.3. Strona postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.....	476
3. Roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę oraz zgłoszenie .....	478
4. Rozbiórka obiektów budowlanych .....	486
5. Elementy wniosku o pozwolenie na budowę (rozbiórkę) .....	488
6. Zatwierdzenie projektu budowlanego .....	494

**Rozdział piąty**

<b>Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych.....</b>	499
1. Rozpoczęcie budowy i prace przygotowawcze .....	499
2. Wejście na cudzą nieruchomość.....	502
3. Samowola budowlana.....	506
4. Użytkowanie obiektu budowlanego .....	513

**Rozdział szósty**

<b>Utrzymanie obiektów budowlanych i katastrofa budowlana .....</b>	521
1. Obowiązki właściciela lub zarządcy i użytkownika obiektu budowlanego.....	521
2. Kompetencje organów nadzoru budowlanego.....	525
3. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego.....	530
4. Katastrofa budowlana .....	532

**Rozdział siódmy**

<b>Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego ...</b>	537
1. Wprowadzenie .....	537
2. Organy administracji architektoniczno-budowlanej .....	538
3. Pojęcie nadzoru i organy nadzoru budowlanego.....	539

**Rozdział ósmy**

<b>Przepisy techniczno-budowlane</b> .....	543
1. Pojęcie przepisów techniczno-budowlanych.....	543
2. Obowiązki stosowania przepisów techniczno-budowlanych.....	545
3. Odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych.....	548

**Część piąta****Rozdział pierwszy**

<b>Podziały nieruchomości</b> .....	555
1. Wprowadzenie .....	555
2. Zakres stosowania przepisów o administracyjnym zatwierdzaniu geodezyjnych podziałów nieruchomości na działki .....	556
3. Materialnoprawne uwarunkowania zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości .....	560
3.1. Materialnoprawne przesłanki administracyjnego zatwierdzenia geodezyjnego podziału nieruchomości objętej planem miejscowym ..	560
3.1.1. Kwalifikowana zgodność z planem miejscowym.....	561
3.1.2. Dostęp do drogi publicznej .....	563
3.1.3. Ograniczenia dotyczące dzielenia nieruchomości gruntowych zabudowanych .....	566
3.2. Podział nieruchomości nieobjętej planem miejscowym .....	567
3.2.1. Przesłanki pozytywne zatwierdzenia podziału nieruchomości nieobjętej planem miejscowym .....	568
3.2.2. Przesłanki negatywne zatwierdzenia podziału nieruchomości nieobjętej planem miejscowym .....	570
3.3. Podziały nieruchomości niezależne od planu miejscowego oraz od warunków zabudowy i zagospodarowania terenu .....	573
3.3.1. Charakterystyka podziałów niezależnych od planu miejscowego .....	573
3.3.2. Charakterystyka podziałów niezależnych od warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.....	574
3.3.3. Katalog podziałów niezależnych od planu miejscowego.....	574
4. Problematyka proceduralna.....	579
4.1. Postępowanie podziałowe prowadzone na wniosek.....	580
4.1.1. Legitymacja czynna w postępowaniu o podział nieruchomości	580
4.1.2. Legitymacja bierna (roszczenie o udział w postępowaniu o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości zainicjowanym przez inny podmiot).....	582
4.2. Postępowanie podziałowe prowadzone z urzędu .....	583
4.3. Tryb zatwierdzania projektu podziału nieruchomości objętych planem miejscowym .....	583

4.3.1. Etapy postępowania podziałowego .....	583
4.3.2. Dokumenty wymagane w postępowaniu podziałowym .....	585
4.3.3. Pozwolenie konserwatorskie .....	585
4.4. Tryb postępowania podziałowego nieruchomości nieobjętej planem miejscowym .....	586
4.5. Tryb postępowania podziałowego niezależnego od planu miejscowego.....	586
4.6. Decyzja o zatwierdzeniu geodezyjnego podziału.....	587
4.6.1. Istota decyzji zatwierdzającej geodezyjny podział.....	587
4.6.2. Charakter decyzji zatwierdzającej geodezyjny podział .....	587
4.6.3. Skutki wywoływane decyzją zatwierdzającą podział geodezyjny .....	588
5. Wywłaszczenie podziałowe.....	589
5.1. Istota wywłaszczenia podziałowego .....	589
5.2. Przesłanki wywłaszczenia podziałowego .....	589
5.2.1. Przesłanka wydzielenia gruntu pod drogę publiczną .....	590
5.2.2. Przesłanka wszczęcia i prowadzenia postępowania podziałowego na wniosek właściciela albo użytkownika wieczystego .....	590
5.2.3. Zagadnienie innych przesłanek .....	591
6. Odszkodowanie .....	591
6.1. Istota odszkodowania za wywłaszczenie podziałowe.....	591
6.2. Uzgardnianie wysokości odszkodowania za wywłaszczenie podziałowe.....	593
6.3. Zagadnienie możliwości uzgardniania innych warunków odszkodowania niż jego wysokość .....	594
6.4. Ustalanie odszkodowania według przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości.....	594
7. Opłaty adiacenckie .....	594
7.1. Istota opłat adiacenckich związanych z zatwierdzeniem podziału geodezyjnego.....	594
7.2. Geneza opłat adiacenckich związanych z administracyjnym zatwierdzaniem podziałów geodezyjnych .....	596
7.3. Przesłanki ustalenia opłaty adiacenckiej związanej z administracyjnym zatwierdzeniem podziału geodezyjnego .....	597
7.4. Uchwała w sprawie stawki procentowej opłaty adiacenckiej.....	599
7.4.1. Charakter prawny uchwały w sprawie stawki procentowej opłaty adiacenckiej .....	599
7.4.2. Treść uchwały .....	600
7.4.3. Promulgacja .....	601
7.5. Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej .....	601
7.5.1. Istota .....	601



7.5.2. Charakter decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej .....	601
7.5.3. Dodatkowe rozstrzygnięcia zawarte w decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej .....	603
7.6. Możliwości rozliczenia opłaty adiacenckiej .....	603

## **Rozdział drugi**

<b>Postępowanie scaleniowo-podziałowe .....</b>	<b>605</b>
1. Wprowadzenie .....	605
2. Zakres stosowania .....	606
3. Materialnoprawne przesłanki scalenia i ponownego podziału nieruchomości.....	607
3.1. Materialnoprawne przesłanki scalenia i ponownego podziału nieruchomości z urzędu .....	608
3.1.1. Objęcie danego terenu planem miejscowym .....	609
3.1.2. Określenie w planie miejscowym szczegółowych warunków scalenia i ponownego podziału.....	609
3.1.3. Określenie w planie miejscowym granic obszarów przewidzianych do scalenia i ponownego podziału .....	610
3.2. Materialnoprawne przesłanki scalenia i ponownego podziału na wniosek .....	610
3.3. Przesłanka negatywna .....	612
4. Tryb scalenia i ponownego podziału nieruchomości .....	612
4.1. Wszczęcie procedury scaleniowo-podziałowej .....	612
4.1.1. Wniosek o przystąpienie do scalenia i ponownego podziału.....	613
4.1.2. Uchwała o przystąpieniu do scalenia i podziału .....	613
4.2. Czynności wykonywane po podjęciu uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału .....	616
4.2.1. Wniosek o ujawnienie scalenia i podziału w księdze wieczystej...	616
4.2.2. Powiadomienie właścicieli i użytkowników wieczystych.....	616
4.2.3. Sporządzenie projektu uchwały o scaleniu i podziale.....	616
4.2.4. Zaopiniowanie projektu uchwały przez radę uczestników scalenia i podziału .....	620
4.2.5. Wyłożenie projektu uchwały do wglądu uczestnikom scalenia i podziału .....	621
4.2.6. Przyjmowanie wniosków, uwag i zastrzeżeń.....	621
4.2.7. Analiza wniosków, uwag i zastrzeżeń przez organ wykonawczy gminy .....	621
4.2.8. Uгода w sprawie terminów i sposobów uiszczenia opłat adiacenckich .....	622
4.3. Uchwała o scaleniu i podziale.....	622
4.3.1. Charakter prawny uchwały o scaleniu i podziale .....	622
4.3.2. Podjęcie uchwały o scaleniu i podziale.....	623

4.4. Skutki wywoływane uchwałą o scaleniu i podziale .....	623
4.4.1. Skutki w zakresie geodezyjnego podziału, ewidencji gruntów i budynków oraz numeracji porządkowej nieruchomości.....	624
4.4.2. Skutki w sferze prawa własności, prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych.....	624
4.4.3. Skutki wywłaszczeniowe .....	625
4.4.4. Skutki finansowe dla gminy .....	626
4.4.5. Ewentualne skutki finansowe dla innych podmiotów publicznych .....	628
4.4.6. Skutki finansowe dla uczestników scalenia i podziału .....	628
5. Opłaty adiacenckie związane ze scaleniem i podziałem .....	629
5.1. Istota opłaty adiacenckiej.....	630
5.2. Obligatoryjny charakter .....	630
5.3. Stawka procentowa, terminy i sposoby uiszczenia.....	630
5.4. Ustalenie opłaty adiacenckiej .....	631
5.4.1. Forma ustalenia opłaty adiacenckiej.....	631
5.4.2. Czynniki kształtujące treść rozstrzygnięcia.....	631
5.5. Możliwości rozliczenia opłaty adiacenckiej .....	632

## **Rozdział trzeci**

<b>Ustawowe prawo pierwokupu.....</b>	<b>633</b>
1. Wprowadzenie .....	633
2. Zakres stosowania prawa pierwokupu .....	635
3. Podmiot prawa pierwokupu.....	635
4. Materialnoprawne przesłanki ustawowego prawa pierwokupu .....	636
4.1. Przesłanki pozytywne .....	637
4.1.1. Przesłanka pozytywna a.....	637
4.1.2. Przesłanka pozytywna b.....	639
4.1.3. Przesłanka pozytywna c.....	639
4.1.4. Przesłanka pozytywna d.....	640
4.2. Przesłanki negatywne.....	641
4.2.1. Przesłanka negatywna a .....	642
4.2.2. Przesłanka negatywna b .....	642
4.2.3. Przesłanka negatywna c.....	642
4.2.4. Przesłanka negatywna d.....	643
4.2.5. Przesłanka negatywna e.....	643
4.2.6. Przesłanka negatywna f.....	643
4.2.7. Przesłanka negatywna g .....	644
4.2.8. Przesłanka negatywna h.....	644
4.2.9. Przesłanka negatywna i .....	645
5. Tryb i forma wykonywania prawa pierwokupu.....	645
5.1. Tryb wykonania prawa pierwokupu.....	646

5.1.1. Organ gminy uprawniony do wykonania prawa pierwokupu ....	646
5.1.2. Termin wykonania prawa pierwokupu .....	648
5.1.3. Miejsce wykonania prawa pierwokupu .....	648
5.1.4. Moment zawarcia umowy .....	649
5.2. Forma wykonania prawa pierwokupu.....	650
6. Warunki wykonania prawa pierwokupu .....	650

## Rozdział czwarty

<b>Wywłaszczenie nieruchomości .....</b>	<b>653</b>
1. Wprowadzenie .....	653
1.1. Wywłaszczenie i instytucje zbliżone do wywłaszczenia .....	654
1.1.1. Nacjonalizacja .....	654
1.1.2. Ograniczenie prawa własności.....	654
1.1.3. Konfiskata .....	655
1.1.4. Przepadek (rzeczy).....	657
1.2. Wywłaszczenie formalne i materialne ( <i>de facto</i> ) .....	659
2. Rys historyczny instytucji wywłaszczenia.....	661
2.1. Geneza instytucji wywłaszczenia.....	661
2.2. Ewolucja instytucji wywłaszczenia w czasach PRL.....	662
2.3. Powrót do klasycznego wzorca.....	663
3. Ogólna charakterystyka obecnych uregulowań prawnych .....	664
4. Przedmiotowy zakres stosowania przepisów o formalnym wywłaszczeniu nieruchomości .....	667
4.1. Przesłanka przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym na cel publiczny.....	667
4.1.1. Cel publiczny .....	668
4.1.2. Cel publiczny a cel uzasadniający wywłaszczenie .....	670
4.2. Przesłanka ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego .....	671
4.3. Pozostałe przesłanki stosowania przepisów o formalnym wywłaszczeniu nieruchomości.....	672
4.4. Przesłanki stosowania przepisów o formalnym wywłaszczeniu nieruchomości w przypadkach określonych w specustawach.....	673
5. Podmiotowy zakres stosowania przepisów o formalnym wywłaszczeniu nieruchomości.....	673
5.1. Krąg podmiotów, na rzecz których może nastąpić wywłaszczenie .....	674
5.2. Krąg podmiotów, których wywłaszczenie może dotknąć.....	674
6. Materialne przesłanki formalnego wywłaszczenia nieruchomości.....	675
6.1. Przesłanki pozytywne .....	675
6.1.1. Przeznaczenie nieruchomości na cele publiczne.....	675
6.1.2. Brak możliwości zrealizowania inwestycji celu publicznego w inny sposób.....	676

6.1.3. Brak możliwości nabycia prawa niezbędnego do zrealizowania celu publicznego w inny sposób niż poprzez wywłaszczenie.....	678
6.2. Przesłanka negatywna .....	679
7. Wymogi formalne wywłaszczenia nieruchomości.....	679
7.1. Czynności poprzedzające wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego .....	679
7.1.1. Negocjacje .....	679
7.1.2. Wezwanie do zawarcia umowy.....	680
7.2. Umowa ekspropriacyjna.....	681
7.3. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego.....	682
7.3.1. Treść wniosku o wywłaszczenie .....	682
7.3.2. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego z urzędu.....	683
7.3.3. Moment wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wnioski .....	683
7.3.4. Moment wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego z urzędu.....	684
7.3.5. Etapy postępowania wywłaszczeniowego .....	684
7.3.6. Następstwo prawne w postępowaniu wywłaszczeniowym .....	685
8. Odmowa wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego .....	685
9. Decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości.....	686
9.1. Charakter decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.....	686
9.2. Elementy osnowy decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.....	687
9.3. Skutki wydania decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.....	689
9.3.1. Skutki w sferze praw rzeczowych .....	689
9.3.2. Skutki w sferze regulacji wieczystoksięgowej .....	690
9.3.3. Skutki w sferze praw obligacyjnych .....	690
9.3.4. Powstanie obowiązku odszkodowania .....	691
9.4. Wykonalność decyzji wywłaszczeniowej.....	693
9.4.1. Wymóg prawomocności jako reguła .....	693
9.4.2. Natychmiastowa wykonalność decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.....	694
9.4.3. „Odroczona” wykonalność decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.....	694
10. Odszkodowanie .....	695
10.1. Charakter prawny instytucji odszkodowania z tytułu formalnego wywłaszczenia nieruchomości.....	695
10.1.1. Teza o cywilnoprawnym charakterze odszkodowania z tytułu wywłaszczenia.....	695
10.1.2. Krytyka tezy o cywilnoprawnym charakterze odszkodowania .....	696

10.2. Konsekwencje publicznoprawnego charakteru roszczenia o odszkodowanie z powodu formalnego wywłaszczenia nieruchomości.....	699
10.2.1. Brak przedawnienia roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia.....	699
10.2.2. Brak możliwości zrzeczenia się roszczenia o odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia oraz rozporządzania nim.....	700
10.3. Konstytucyjna zasada słusznego odszkodowania.....	700
10.3.1. Realizacja konstytucyjnej zasady słusznego odszkodowania przez ustawodawcę zwykłego .....	701
10.3.2. Ewolucja stanowiska judykatury w kwestii słusznego odszkodowania.....	702
10.4. Formy odszkodowania za wywłaszczenie.....	704
10.4.1. Pieniężna forma odszkodowania .....	704
10.4.2. Rzeczowa forma odszkodowania .....	704
10.5. Zasady ustalania odszkodowania.....	705
10.6. Zasady wypłaty odszkodowania.....	706
10.6.1. Zasada jednorazowej wypłaty odszkodowania.....	707
10.6.2. Zasada wypłaty odszkodowania w terminie wykonalności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości .....	707
10.6.3. Wyjątki od zasady wypłaty odszkodowania w terminie wykonalności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości.....	708
10.6.4. Skutki zwłoki lub opóźnienia w wypłacie odszkodowania....	709
10.6.5. Waloryzacja odszkodowania .....	710

## **Rozdział piąty**

<b>Zwrot nieruchomości wywłaszczonych.....</b>	<b>713</b>
1. Wprowadzenie .....	713
2. Ewolucja stanowiska ustawodawcy w kwestii zwrotu nieruchomości wywłaszczonych .....	714
3. Przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej.....	715
3.1. Pozytywne przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej.....	715
3.1.1. Zbędność faktyczna (rzeczywista) .....	716
3.1.2. Zbędność domniemana (oparta na ustawowej fikcji zbędności) ....	719
3.2. Wygaśnięcie roszczenia zwrotowego.....	721
3.2.1. Zrealizowanie celu wywłaszczenia.....	721
3.2.2. Zagospodarowanie nieruchomości wywłaszczonej niezgodnie z celem wywłaszczenia.....	722
3.2.3. Upływ terminu złożenia wniosku o zwrot.....	723
3.3. Negatywne przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej.....	723
3.3.1. Sprzedaż albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wywłaszczonej na rzecz osoby trzeciej.....	723

3.3.2. Sytuacja następców prawnych wywłaszczonych osób prawnych ...	724
3.3.3. „Podwójne” wywłaszczenie .....	724
3.3.4. Zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną .....	725
3.3.5. Zagadnienie wyzbycia się nieruchomości zamiennej.....	726
4. Krąg podmiotów uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości wywłaszczonej.....	728
5. Decyzja zwrotowa.....	729
5.1. Istota decyzji zwrotowej .....	729
5.2. Charakter decyzji zwrotowej .....	730
5.2.1. Konstytutywny charakter decyzji zwrotowej.....	730
5.2.2. Związany charakter decyzji zwrotowej .....	731
5.2.3. „Rzeczowy” charakter decyzji zwrotowej.....	732
5.3. Elementy osnowy (zwrot i rozłożenie na raty – art. 139 i 141 u.g.n.).....	732
5.3.1. Orzeczenie o zwrocie wywłaszczonego prawa.....	732
5.3.2. Orzeczenie o zwrocie odszkodowania albo nieruchomości zamienniej.....	733
5.3.3. Rozstrzygnięcia akcesoryjne .....	733
5.4. Skutki wydania decyzji zwrotowej.....	735
5.4.1. Skutki występujące zawsze .....	735
5.4.2. Moment wystąpienia skutków głównych .....	735
5.4.3. Skutki występujące tylko niekiedy.....	736
6. Zasady rozliczeń w przypadku zwrotu .....	736
6.1. Zasada zwrotu nieruchomości w takim stanie faktycznym, w jakim znajduje się ona w dniu zwrotu .....	736
6.2. Zasada waloryzacji zwracanego odszkodowania .....	737
6.3. Zasada adekwatności zwracanego odszkodowania do zwrotu nieruchomości.....	737
6.4. Zasada uwzględnienia zmian w wartości nieruchomości po wywłaszczeniu.....	737
6.5. Zasada nieuwzględniania zmian w wartości zwracanej nieruchomości wynikających ze zmiany jej przeznaczenia oraz ze zmian w jej otoczeniu .....	737
6.6. Zasada obciążenia kosztami postępowania podmiotu odzyskującego odszkodowanie .....	738
6.7. Zasada terminowego rozliczenia.....	738
6.8. Zasada rozliczenia nakładów poniesionych na zwracaną nieruchomość przez trwałego zarządcę lub użytkownika.....	738
7. Odpowiednie stosowanie przepisów zwrotowych do umów ekspropriacyjnych, do wywłaszczeń dokonanych pod rządami innych przepisów oraz do instytucji o charakterze zbliżonym do wywłaszczenia .....	739
7.1. Umowy ekspropriacyjne.....	739

7.1.1. Umowy ekspropriacyjne zawarte na podstawie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości .....	739
7.1.2. Umowy ekspropriacyjne zawarte na podstawie dekretu o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych .....	740
7.1.3. Umowy ekspropriacyjne zawarte na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.....	740
7.2. Pierwokupy.....	741
7.3. Przymusowe umowy niezagrożone wywłaszczeniem .....	741
7.4. Wywłaszczenia.....	741
7.5. Konfiskaty.....	742

## **Rozdział szósty**

<b>Partycypacja w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.....</b>	<b>745</b>
1. Rys historyczny .....	745
1.1. Geneza instytucji.....	745
1.2. Rozwój regulacji prawnych .....	745
1.3. Rozwój regulacji prawnych w polskim systemie prawnym.....	746
2. Charakterystyka ogólna obecnego stanu prawnego.....	748
3. Przedmiotowy zakres stosowania przepisów art. 143–148b u.g.n. ....	749
4. Podmiotowy zakres stosowania przepisów art. 143–148b u.g.n.....	750
5. Przesłanki pozytywne materialne naliczenia opłaty adiacenckiej .....	755
5.1. Przesłanki pozytywne zaktualizowania się obowiązku uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.....	755
5.1.1. Wybudowanie urządzenia albo stworzenie warunków podłączenia nieruchomości do urządzenia .....	756
5.1.2. Zaangażowanie do budowy środków publicznych, środków pochodzących z UE lub środków ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi .....	758
5.1.3. Wzrost wartości nieruchomości w następstwie wybudowania urządzenia lub stworzenia warunków podłączenia jej do urządzenia .....	759
5.2. Przesłanka pozytywna formalna naliczenia opłaty adiacenckiej – uchwała rady gminy.....	759
5.3. Przesłanka negatywna naliczenia opłaty adiacenckiej .....	761
6. Wymogi formalne naliczenia opłaty adiacenckiej .....	763
6.1. Uchwała w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej....	763
6.2. Decyzja w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej .....	765
6.2.1. Podstawy prawne decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej.....	765
6.2.2. Treść decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej.....	766

---

6.3. Charakter rozstrzygnięć zawartych w decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej .....	769
7. Termin płatności opłaty adiacenckiej.....	769
7.1. Aktualizacja obowiązku wpłacenia opłaty adiacenckiej.....	770
7.2. Wymagalność obowiązku wpłacenia opłaty adiacenckiej .....	770
<b>Bibliografia.....</b>	<b>773</b>





## WYKAZ SKRÓTÓW

### Akty prawne

- d.n.p.n. – dekret z 26.04.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31)
- d.p.z.p.k. – dekret z 2.04.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109 ze zm.)
- dyrektywa 85/337/EWG – dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.Urz. WE L 175, s. 40, ze zm.)
- dyrektywa 92/43/EWG – dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206, s. 7, ze zm.)
- dyrektywa 2011/92/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1, ze zm.)
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- GG – niemiecka ustawa zasadnicza, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (dostęp: 3.10.2018 r.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.)
- k.k.1969 – ustawa z 19.04.1969 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 ze zm.)
- konstytucja marcowa – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.)
- Konstytucja PRL – Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

konwencja z Aarhus	- Konwencja sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706)
k.p.a.	- ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
KPP	- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.s.h.	- ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577 ze zm.)
Mała Konstytucja	- ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)
o.p.	- ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
p.g.g.	- ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
p.g.k.	- ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.)
p.o.ś.	- ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.)
p.p.s.a.	- ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.)
pr. bud.	- ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.)
pr. bud.1961	- ustawa z 31.01.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.)
pr. bud.1974	- ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.)
pr. lot.	- ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1183 ze zm.)
pr. wod.	- ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1566 ze zm.)
pr. wod.1962	- ustawa z 30.05.1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.) – nie obowiązuje
r.d.b.	- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.06.2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. z 2018 r. poz. 963 ze zm.)
r.p.b.z.o.	- rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.) – nie obowiązuje
r.r.n.o.b.	- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 30.08.2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz.U. Nr 198, poz. 2043)

- r.s.u.w. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588)
- r.w.t. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.)
- r.w.z.p.m. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587)
- specustawa drogowa – ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474 ze zm.)
- specustawa jądrowa – ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537)
- specustawa kolejowa – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.)
- specustawa mieszkaniowa – ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1496)
- specustawa o EURO 2012 – ustawa z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1372)
- specustawa przeciwpowodziowa – ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433 ze zm.)
- specustawa w sprawie przekopu Mierzei Wiślanej – ustawa z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2017 r. poz. 820 ze zm.)
- specustawa w sprawie sieci przesyłowych – ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 404)
- specustawa telekomunikacyjna TEWGW – ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.)
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:11957E/TXT> (dostęp: 10.10.2018 r.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.)

- u.g.g.w.n. – ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
- u.g.t.m.o. – ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.)
- u.i.z.t.r. – ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2017 r. poz. 2302 ze zm.)
- u.l. – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 ze zm.)
- u.o.a.n. – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523 ze zm.)
- u.o.g.r.l. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.)
- u.o.m.RP – ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2214 ze zm.)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.)
- u.o.t.b.h. – ustawa z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120)
- u.o.z. – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)
- u.PIS – ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1261 ze zm.)
- u.p.p.1961 – ustawa z 31.01.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.p.p.1984 – ustawa z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.)
- u.p.p.p. – ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1834 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)
- u.r. – ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1398)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.s.r.s.p. – ustawa z 16.09.2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1473 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- u.s.z.a.i. – ustawa z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 1725 ze zm.)

- u.s.z.l.p. – ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1380)
- ustawa zmieniająca Konstytucję PRL – ustawa z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.)
- ustawa zmieniająca z 29.09.1990 r. – ustawa z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.)
- ustawa zmieniająca z 7.01.2000 r. – ustawa z 7.01.2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 ze zm.)
- ustawa zmieniająca z 28.11.2003 r. – ustawa z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.)
- ustawa zmieniająca z 24.08.2007 r. – ustawa z 24.08.2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218)
- ustawa zmieniająca z 25.06.2010 r. – ustawa z 25.06.2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871)
- ustawa zmieniająca z 24.04.2015 r. – ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)
- ustawa zmieniająca z 16.12.2016 r. – ustawa z 16.12.2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz.U. poz. 2255 ze zm.)
- u.t.b.d.j. – ustawa z 22.05.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 31, poz. 138 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.t.b.o.w. – ustawa z 31.01.1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.u.i.ś.o. – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm.)
- u.w.a.r.w. – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2234 ze zm.)
- u.z.p. – ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – nie obowiązuje
- u.z.p.p.r. – ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1307 ze zm.)
- u.z.t.w.n. – ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) – nie obowiązuje
- ZTP – „Zasady techniki prawodawczej” – załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

## Organy orzekające

JOT	–	jednostka ds. oceny technicznej
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

## Publikatory i periodyki

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
GSP	–	Gdańskie Studia Prawnicze
HUDOC	–	baza orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Naczelnego. Izba Cywilna
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
PiŚ	–	Prawo i Środowisko
PL	–	Przegląd Legislacyjny
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
PUG	–	Przegląd Ustawodawstwa Sądowego
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

## Inne

ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWG	–	Europejska Wspólnota Gospodarcza
plan miejscowy	–	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
PRL	–	Polska Rzeczpospolita Ludowa
studium	–	studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
UE	–	Unia Europejska
WE	–	Wspólnota Europejska

## WSTĘP

Prawo zagospodarowania przestrzeni to gałąź prawa obejmująca uregulowania prawne, których istotą jest publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości. Trzon tak rozumianego prawa zagospodarowania przestrzeni zawierają przepisy trzech ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego oraz o gospodarce nieruchomościami. Do wspomnianej gałęzi prawa przynależą jednak regulacje zawarte w innych jeszcze ustawach.

Publicznoprawna ingerencja w wykonywanie uprawnień właścicielskich względem nieruchomości przewidziana jest poza tymi trzema ustawami także w licznych przepisach poświęconych ochronie środowiska, a w szczególności w Prawie ochrony środowiska, w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w ustawie o ochronie przyrody czy w Prawie wodnym.

Publicznoprawna ingerencja w wykonywanie uprawnień właścicielskich względem nieruchomości, i to progresywnie się rozwijająca, przewidziana jest także w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Przewidują taką ingerencję również, i to w szerokim oraz bardzo znaczącym zakresie, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawa o lasach.

Wreszcie dokonywanie publicznoprawnej ingerencji w wykonywanie uprawnień właścicielskich przewidują także wszystkie uchwalone po 2000 r. tzw. specustawy. Z punktu widzenia roli, jaką tego rodzaju ustawy odgrywają, należałoby wymienić je w następującej kolejności: ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, ustawa o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi, rozdział 2b specustawy kolejowej i wreszcie uchwalona zdecydowanie „na wyrost” ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.



W pracy zatytułowanej *Prawo zagospodarowania przestrzeni* wyeksponowane zostały regulacje zawarte w trzech pierwszych wcześniej wymienionych ustawach. Problematyka uregulowana w pozostałych ustawach jest ledwo wzmiankowana.

Przedkładane Czytelnikowi opracowanie stanowi kontynuację oraz istotne rozwinięcie dwóch wcześniejszych prac autorstwa prof. Zbigniewa Leońskiego oraz prof. Marka Szewczyka. Pierwsza z nich ukazała się po raz pierwszy w 1997 r. nakładem wydawnictwa Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu i nosiła tytuł *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Jej drugie wydanie ukazało się w 1999 r. Druga ze wspomnianych prac tych samych autorów ukazała się w 2002 r. nakładem wydawnictwa Branta i nosiła tytuł *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*.

W stosunku do wspomnianych wyżej nowe opracowanie szczególnie wiele uwagi poświęca zagadnieniom uregulowanym w dziale III u.g.n., omówionym w części czwartej niniejszej pracy. Ponadto rozbudowaniu uległy jej części pierwsza oraz druga. Z kolei część trzecia, autorstwa śp. prof. Zbigniewa Leońskiego, została nie tylko zaktualizowana, lecz także w sposób znaczący przerezegowana wspólnym wysiłkiem prof. Marka Szewczyka oraz dra Macieja Krusia w taki sposób, że uwzględnia bieżący stan nie tylko uregulowań prawnych, lecz także orzecznictwa, w szczególności sądów administracyjnych.

Przedkładana Czytelnikowi praca ma więc charakter monograficzny. Jej autorzy dedykują ją szerokiemu kręgowi zainteresowanych, zarówno profesjonalistów – prawników, urbanistów oraz architektów, pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości oraz rzeczoznawców majątkowych, jak i studentów.

## WSTĘP DO WYDANIA II

Po sześciu latach od ukazania się pierwszego wydania *Prawa zagospodarowania przestrzeni* postanowiliśmy przygotować wydanie drugie. Uwzględnia ono zmiany stanu prawnego, które w tym czasie dokonywały się bardzo dynamicznie. Nawiasem mówiąc, począwszy od 2012 r., ich zakres zapowiadał się niezwykle szeroko. W tym bowiem roku zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 10.07.2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego<sup>1</sup>. Zadaniem powołanej Komisji było przygotowanie projektu kompleksowej regulacji w postaci Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Ustawa ta miała – w zamyśle Komisji – zastąpić ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane, po części – w zakresie dotyczącym inwestycji budowlanych – ustawę o gospodarce nieruchomościami oraz wszystkie pozostające w systemie obowiązującego prawa tzw. specustawy. Jednak gremium to zostało rozwiązane jeszcze przed upływem swej pierwszej kadencji na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 10.03.2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego<sup>2</sup>.

W trakcie niespełna czterech lat Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego przygotowała projekt wspomnianego dokumentu. Jednak do jego uchwalenia nie doszło. Zamiast tego rząd powołał własny zespół, złożony z urzędników ministerialnych, który przygotował nowy projekt. Jak dotąd do jego uchwalenia przez Sejm jednak nie doszło. Zamiast tego rząd forsuje częściowe zmiany w trzech wymienionych ustawach w formie mniej lub bardziej obszernych ich nowelizacji.

Scharakteryzowana wyżej sytuacja, polegająca na nieustannym wprowadzaniu nowelizacji trzech głównych ustaw składających się na prawo zagospodarowania przestrzeni, a także innych ustaw wchodzących w skład tej dziedziny materialnego prawa administracyjnego, nie sprzyjała podejmowaniu prac nad przygotowaniem nowego wydania tej monografii. Dość powiedzieć, że w samym 2015 r. ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znowelizowano aż dziewięciokrotnie. Uznaliśmy zatem, że dłużej czekać nie można, pomimo świadomości zagrożenia, że nie zdążymy dokończyć aktualizacji tekstu, gdy pojawią się kolejne nowelizacje. W tym wydaniu

---

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 856 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. poz. 377.

zawarta została nowa część (druga), dotycząca oceny środowiskowej przedsięwzięcia. Fakt ten jest wyrazem coraz większego znaczenia, jakiego w procesie stanowienia reguł prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią nabierają sprawy środowiskowe, jak też wpływu na krajowy porządek prawny przepisów Unii Europejskiej.

## Część pierwsza



## Rozdział pierwszy

# GENEZA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Zamysł planowego zagospodarowania przestrzeni towarzyszył społeczności ludzkiej od zarania dziejów. Na udowodnienie powyższej tezy wystarczy powołać choćby powszechnie znane ilustracje z podręczników historii starożytnej przeznaczonych dla uczniów szkół średnich, w szczególności zaś rysunkowe rekonstrukcje zabudowy grodu biskupińskiego, obozów legionów rzymskich czy plan zabudowy Aleksandrii z czasów Ptolemeusza. Nie ulega także wątpliwości, że efektem świadomej i zaplanowanej wcześniej działalności człowieka była sieć dróg. Od najdawniejszych czasów aż do kresu feudalizmu sterowanie rozwojem przestrzennego zagospodarowania obszarów – choć wpływało na publiczny wymiar życia społecznego i zależało od władzy o publicznym właśnie charakterze – nie mieściło się we współczesnym rozumieniu prawa publicznego. Rozstrzygnięcia dokonywane w interesującym nas przedmiocie miały bowiem charakter nie tylko jednostronnych (jak to jest również współcześnie), lecz także jednostronnie wiążących nakazów i zakazów, których wydawanie stanowiło przejaw władzy monarchicznej. Źródło takiej władzy stanowił feudalny ład społeczny i ekonomiczny. Pan feudalny traktowany był jako podmiot, któremu służyło feudalne prawo zwierzchniej własności ziemi<sup>1</sup>. Z tego względu w literaturze np. niemieckiej prezentowany jest pogląd, wedle którego aż po kres epoki feudalnej pan feudalny pełnił rolę czynnika ładu przestrzennego. Wskazuje się jednak przy tym, że ówczesne mechanizmy zapewniania ładu przestrzennego były antydemokratyczne<sup>2</sup>. W takich właśnie warunkach zaistniał także fenomen rozwoju gospodarczego, społecznego oraz urbanistycznego przemysłowej Łodzi. Układ przestrzenny śródmieścia tego miasta przypomina układy przestrzenne miast Nowego Świata (a więc obu Ameryk) czy Australii. Systemy te zostały tak wytyczone niewątpliwie zgodnie z zamysłem stworzenia czytelnego i racjonalnie uzasadnionego układu, który w dużym uproszczeniu można chyba określić mianem szachownicowego. W przypadku Łodzi w układzie tym główne arterie nowych założeń urbanistycznych – Nowego

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat własności zwierzchniej i podległej zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1978, s. 293.

<sup>2</sup> Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Grundfragen des Städtebaurechts*, Göttingen 1972, s. 18 i n.; K.H. Friauf, *Bau-, Boden- und Raumordnungsrecht [w:] Besonderes Verwaltungsrecht*, red. I. von Münch, Berlin-New York 1982, s. 516.

Miasta (1821–1823), Łódki (1824–1827) i Nowej Dzielnicy (1840) – wytyczone zostały południkowo, a przecznice – równoleżnikowo<sup>3</sup>. Zamyśl ten jednak urzeczywistniono w realiach feudalnych, albowiem przed zniesieniem poddaństwa i przed uwłaszczeniem. W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że stało się to dzięki okolicznościom niekorzystnym dla niepodległej państwowości polskiej. Już w następstwie drugiego rozbioru Polski (1793) ziemie obecnej Łodzi znalazły się w zaborze pruskim i zostały włączone do tzw. Prus Południowych<sup>4</sup>. W 1796 r. na ziemiach tych przeprowadzono sekularyzację<sup>5</sup>. W jej następstwie dobra ziemskie biskupstwa włocławskiego przeszły na własność państwa pruskiego. Prusacy stracili nad nimi panowanie w 1807 r., najpierw na rzecz Księstwa Warszawskiego, a następnie – po kongresie wiedeńskim (1815) – na rzecz Królestwa Polskiego wchodzącego w skład Imperium Rosyjskiego.

Zmiany przynależności państwowej tych terenów pozostały jednak bez wpływu na restytucję własności biskupstwa włocławskiego. Od 1815 r. tereny te stanowiły tzw. własność rządową Królestwa Polskiego, określanego powszechnie mianem Królestwa Kongresowego. W tych warunkach wytyczenie południkowo położonych głównych arterii i położonych równoleżnikowo przecznic nie wymagało żadnych regulacji prawnych, zwłaszcza ustawowych. Nie wymagało też żadnych regulacji ustawowych narzucenie standardów oraz linii zabudowy<sup>6</sup>. Instytucje te były wówczas już znane na ziemiach polskich. Wdrażano je jednak przez odwoływanie się do prawa własności, a więc prawa prywatnego, ale przysługującego ówczesnemu podmiotowi władzy publicznej. Królestwo Polskie nie wytworzyło żadnych innych instrumentów prawnych, za pomocą których mogłoby określać własne wizje przestrzennego zagospodarowania obszarów.

Jeszcze w przypadku rozwoju przemysłowej Łodzi na początku XIX w. wszelkich przemian dokonywano za pośrednictwem urzędników pana feudalnego, jakim był car Rosji. Taki status miał – uznawany obecnie za prawdziwego twórcę przemysłowej Łodzi – Rajmund Rembieniński, prezes Komisji Województwa Mazowieckiego w rządzie Królestwa Polskiego<sup>7</sup>. Dopiero kres feudalizmu i wynikające stąd przemiany zaowocowały m.in. upodmiotowieniem społeczeństwa. W wyniku tego dotychczasowy poddany stał się obywatelem. Od tego momentu przestał być wyłącznie przedmiotem zabiegów monarchy i jego urzędników, a stał się podmiotem praw i obowiązków. Odtąd też jednostronnie dotychczas wiążące przejawy woli monarszej zyskały charakter dwustronnie wiążący: zaczęły wiązać także monarchę i działających w jego imieniu urzędników.

<sup>3</sup> *Multimedialny atlas miasta Łodzi*, [www.uml.lodz.pl](http://www.uml.lodz.pl) (dostęp: 1.07.2012 r.), oraz powołane tam źródła.

<sup>4</sup> Zob. K. Stefański, *Jak zbudowano przemysłową Łódź. Architektura i urbanistyka miasta w latach 1821–1914*, Łódź 2001, s. 13.

<sup>5</sup> Za: *Multimedialny...*; K. Stefański *Jak zbudowano...*, s. 13, podaje jednak 1806 r. jako datę sekularyzacji dóbr biskupstwa włocławskiego.

<sup>6</sup> Zob. K. Stefański, *Jak zbudowano...*, s. 41.

<sup>7</sup> Zob. *Multimedialny...*

Dla problematyki planowania przestrzennego nie bez znaczenia jest to, że zastąpiono porządki feudalne liberalnym porządkiem prawnym, co skutkowało także ujednoczeniem treści prawa własności. Odtąd treść tego prawa miała być zasadniczo jednakowa dla wszystkich, bez względu na podmiot, któremu prawo to miało przysługiwać. Dawny poddany stał się więc nie tylko obywatelem, lecz także podmiotem co do zasady wyłącznie uprawnionym do rozporządzania rzeczami stanowiącymi jego własność, w tym także nieruchomościami, którymi dopiero co został uwłaszczony. To właśnie w następstwie zniesienia poddaństwa i uwłaszczenia chłopów oraz generalnego zliberalizowania obrotu gruntami stały się one towarem i jednocześnie przedmiotem wolnego obrotu.

Teoretyczne uzasadnienie dla wprowadzenia wolnego od ingerencji władzy publicznej rozporządzania gruntami stanowiła konstrukcja publicznych praw podmiotowych, która w czasach tzw. despotii XX w. często była poddawana krytyce. Według S. Kasznicy, jednego z wybitnych polskich zwolenników tej koncepcji, podmiotowym prawem publicznym nazywamy taką sytuację jednostki, w której posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa czy innego związku prawa publicznego, o ile zachodzą warunki w teźże normie określone<sup>8</sup>. W interesującej nas dziedzinie największe znaczenie spośród tych praw miała tzw. wolność budowlana. W literaturze np. niemieckojęzycznej przyjmuje się, że zasada wolności budowlanej została wyrażona w klasycznej postaci w pruskiej ustawie krajowej z 1794 r., znanej z podręczników powszechnej historii państwa i prawa jako *Landrecht Pruski*<sup>9</sup>. Zamieszczony w jego części II tytuł 8 „*Eigentum*” w przepisie § 65 głosił, że zasadniczo każdy właściciel gruntu jest w pełni uprawniony do jego zabudowy bądź do dokonywania przebudowy wcześniej wzniesionych budynków<sup>10</sup>. Zadeklarowana powołanym przepisem wolność budowlana od samego początku nie była wolnością absolutną. W kolejnych paragrafach *Landrechtu Pruskiego*, od § 66 do § 82, równoległe ze wspomnianą deklaracją wolności budowlanej wprowadzono rozliczne jej ograniczenia. Jednym z nich był znany także w obowiązującym w Polsce obecnie Prawie budowlanym nakaz zawiadomienia o zamiarze realizacji budowy.

Zniesienie prerogatyw, jakimi dysponował pan feudalny, oraz respektowanie liberalnych porządków prawnych w zakresie obrotu gruntami, odwołujących się do publicznych i prywatnych praw podmiotowych (przede wszystkim do zasad wolności budowlanej i nienaruszalności własności), wytworzyło lukę w zakresie możliwości aktywnego oddziaływania przez władzę publiczną na przestrzenne zagospodarowanie obszarów. W krótkim czasie jednak zaczęły tę lukę wypełniać regulacje ustawowe pochodzące od władzy publicznej, posiadającej już demokratyczną legitymację. Początkowo regulacje

<sup>8</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 127.

<sup>9</sup> Pełny tytuł ustawy z 1.06.1794 r. brzmiał: *Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*; w literaturze niemieckiej ustawa ta oznaczana jest skrótem ALR; tekst dostępny na stronie <https://digital.staatsbibliothek-berlin.de> (dostęp: 24.09.2018 r.).

<sup>10</sup> „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern, wohl befügt”, za: K.H. Friauf, *Bau...*, s. 517.



**Zbigniew Leński** (1929–2006) – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, jeden z najwybitniejszych administratywistów polskich; w latach 1981–2000 kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; autor ponad 300 publikacji z zakresu prawa administracyjnego.

**Marek Szewczyk** – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych, kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; autor wielu publikacji z zakresu prawa zagospodarowania przestrzeni oraz artykułów, rozdziałów w pracach zbiorowych i głoś dotyczących tej problematyki.

**Maciej Kruś** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Magister Legum (LL.M.) na Humboldt-Universität w Berlinie; radca prawny.

W publikacji omówiono wszystkie najważniejsze zagadnienia praktyczne i teoretyczne związane z regulacjami administracyjnoprawnymi w zakresie gospodarowania przestrzenią, w tym:

- przepisy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego,
- prawo budowlane,
- środowiskowe regulacje odnoszące się do procesu inwestycyjno-budowlanego,
- regulacje dotyczące gospodarowania nieruchomościami.

W drugim wydaniu autorzy szczególną uwagę zwrócili na najnowsze uregulowania, w tym na zmiany związane ze zgłoszeniem robót budowlanych. Czytelnicy odnajdą tu również nowe uwagi na temat decyzji środowiskowych dla inwestycji budowlanych.

Oryginalne analizy prawne przedstawione w publikacji stanowią istotne wskazówki co do oceny często rozbieżnych stanowisk sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego oraz odnośnie do działalności orzeczniczej organów administracji publicznej.

Książka przeznaczona jest dla przedstawicieli zawodów prawniczych – sędziów sądów administracyjnych, adwokatów, radców prawnych. Będzie też przydatna dla pracowników administracji samorządowej, architektów, urbanistów, inżynierów budownictwa, pośredników w obrocie nieruchomościami, rzeczoznawców majątkowych oraz zarządców nieruchomości.



**ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01  
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUEWER.PL  
WWW.PROFINFO.PL

