

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa
Hubert Izdebski, Igor Zachariasz

Anna Fogel, Hubert Izdebski, Michał Leszczyński
Robert Suwaj, Igor Zachariasz

KOMENTARZE

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa
Hubert Izdebski, Igor Zachariasz

Anna Fogel, Hubert Izdebski, Michał Leszczyński
Robert Suwaj, Igor Zachariasz

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 7 stycznia 2023 r.

Wydawca

Anna Kieszek-Sobczyńska

Redaktor prowadzący

Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne

Violet Design (Wioletta Kowalska)

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne komentarze do artykułów napisali:

Anna Fogel – art. 9 (tezy 1, 2, 5–13, 19, 20, 24–27), 10 (teza 2, 5–9, 12, 13, 15–20, 22–36),

11 (tezy 1–5, 7–9, 11–13, 15–40, 42), 12 (tezy 1–7), 32 (teza 1, 3, 6, 7), 37a–37c, 38a, 38b

Hubert Izdebski – art. 1–4, 6 (bez tezy 17)

Michał Leszczyński – art. 5, 7–8d, 11a, 37f–38, 39–45, 46a, 67a–67c

Robert Suwaj – art. 37d, 37e, 51, 53 (tezy 1, 2, 9, 11, 13–15, 28–34), 55, 57, 58, 62, 65

Igor Zachariasz – Uwagi wstępne, art. 6 (teza 17), 9 (teza 3, 4, 14–18, 21–23),

10 (teza 1, 3, 4, 10, 11, 14, 21), 11 (teza 6, 10, 14, 41), 12 (tezy 8–16), 13–31,

32 (teza 2, 4, 5, 8, 9), 33–37[1], 50, 52, 53 (tezy 3–8, 10, 12, 16–27) 54, 56, 59–61,

63–64b, 66–67, 83–89

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8286-951-4

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

USTAWA

z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 503; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 1846,
poz. 2185, poz. 2747)

UWAGI WSTĘPNE

1. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w znaczeniu ścisłym obejmuje przepisy zawarte w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 503 ze zm.). Na ustawę składa się sześć rozdziałów, w których zawarto regulacje dotyczące zasad obowiązujących administrację publiczną i podmioty prywatne w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz kompetencje administracji publicznej, będące podstawą rozstrzygnięć podejmowanych w procesie planowania przestrzennego, praw i obowiązków podmiotów prywatnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także dodatkowe dwa rozdziały zawierające przepisy zmieniające przepisy innych ustaw w związku z regulacjami zawartymi w komentowanym akcie prawnym oraz przepisy przejściowe i końcowe.

W art. 1–8d, stanowiących ogólne przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, unormowane zostały podstawowe zasady o charakterze materialnoprawnym, wyznaczające podstawy działania organów administracji publicznej, zawarte zostały definicje podstawowych terminów używanych w ustawie, określone uprawnienia podmiotów niepodporządkowanych organom administracji publicznej w zakresie zagospodarowania terenów oraz podstawy ochrony ich interesów prawnych. W sposób generalny dokonany został podział zadań i kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej w zakresie planowania przestrzennego, wskazane zostały osoby uprawnione do sporządzania projektów aktów planistycznych, wprowadzono regulacje odnoszące się do komisji urbanistyczno-architektonicznych, form wnoszenia uwag i wniosków do

aktów planistycznych i zasad prowadzenia dyskusji publicznej nad projektami aktów planistycznych gminy.

W rozdziale 2 u.p.z.p., regulującym planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym, art. 9–35 określają charakter prawny i przedmiot regulacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (planów miejscowych), a także procedurę ich sporządzania, kompetencje organów gminy i innych organów administracji publicznej oraz uprawnienia podmiotów zewnętrznych wobec administracji biorących udział w procesie sporządzania i uchwalania tych aktów prawnych. Następnie art. 36–37¹ normują zasady odpowiedzialności odszkodowawczej gminy oraz zasady naliczania i pobierania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem planu miejscowego. Z kolei art. 37a–37n określają zasady i tryb sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także planowania obszarów poddanych rewitalizacji.

W rozdziale 3 w art. 38–45 u.p.z.p. uregulowane zostały kwestie planowania przestrzennego w województwie, w tym audytu krajobrazowego, a w rozdziale 4 w art. 46a u.p.z.p. wskazano jedynie, po nowelizacji tego rozdziału dokonanej ustawą z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1378), znoszącą kompetencje władz centralnych w zakresie planowania przestrzennego, ministra właściwego w sprawach współpracy transgranicznej i przygranicznej.

Wreszcie w rozdziale 5 w art. 50–67 u.p.z.p. określone zostały zasady postępowania i zakres materialnoprawny zastosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz innych inwestycji na obszarach, gdzie nie obowiązują plany miejscowe. W rozdziale 5a w art. 67a–67c u.p.z.p. uregulowano zasady prowadzenia zbiorów danych przestrzennych.

2. W szerokim znaczeniu prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego nie ogranicza się jedynie do przepisów zawartych w ustawie

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która, w konsekwencji, obejmuje tylko część prawnej materii planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w jej ramach normuje przede wszystkim, choć nie wyłącznie, problematykę proceduralną. Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego *sensu largo* obejmuje także przepisy innych ustaw, kształtujące aspekty przedmiotowe, podmiotowe i proceduralne planowania i zagospodarowania przestrzennego, co do zasady uregulowane w komentowanej ustawie.

Przykładowo¹ można w tym miejscu wskazać przepisy art. 3 pkt 50 czy art. 71–73 p.o.ś., art. 6 i 146 u.g.n., art. 2 pkt 9 p.g.k., czy choćby art. 7 u.o.z.o.z.

Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzą także przepisy innych ustaw, które często nie zostały wskazane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale wprost lub pośrednio normują aspekty materialne, podmiotowe i proceduralne regulowane przepisami tej ustawy. Obok powyżej wskazanych ustaw z ważniejszych należy również wymienić:

- ustawę z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.);
- ustawę z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457 ze zm.);
- ustawę z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672 ze zm.);
- ustawę z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 659 ze zm.);
- ustawę z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.);
- ustawę z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1941 ze zm.);

¹ Według A. Jędraszki już w 2005 r. było (oczywiście nie licząc aktów prawa miejscowego w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) co najmniej 60 ustaw i ponad 100 aktów wykonawczych oddziałujących wprost albo pośrednio na zagadnienia planowania i zagospodarowania przestrzennego (A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, s. 80 i 407).

- ustawę z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.);
 - ustawę z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1301);
 - ustawę z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.);
 - ustawę 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 2022 r. poz. 1029 ze zm.);
 - ustawę z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343);
 - ustawę z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.);
 - ustawę z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485).
3. Odrębne od przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym regulacje w zakresie zasad i trybu lokalizowania inwestycji zawierają tzw. specustawy, do których należą m.in.:
- ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.);
 - ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 176 ze zm.);
 - ustawa z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008);
 - ustawa z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079 ze zm.);
 - ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2021 r. poz. 1836 ze zm.);
 - ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 884);

- ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1812);
 - ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1484);
 - ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 ze zm.);
 - ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724);
 - ustawa z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2021 r. poz. 1644);
 - ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354 ze zm.);
 - ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538);
 - ustawa z 22.02.2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1275 ze zm.);
 - ustawa z 19.07.2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz.U. z 2021 r. poz. 1280);
 - ustawa z 9.08.2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1635).
4. Do źródeł prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego o mocy powszechnie obowiązującej należą także wydane na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym następujące akty wykonawcze:
- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 20.12.2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy (Dz.U. poz. 2462);
 - rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. poz. 2405);

- rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404);
- rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 26.10.2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 1916);
- rozporządzenie Rady Ministrów z 11.01.2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. poz. 394);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 1.07.2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz.U. poz. 1032);
- 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 ze zm.);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589);
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 13.05.2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz.U. Nr 130, poz. 1385).

Nie zostało natomiast wydane przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa rozporządzenie określające wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej.

5. Źródłami prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego o mocy powszechnie obowiązującej są także plany miejscowe stanowione na podstawie komentowanej ustawy oraz akty prawne o mocy powszechnie obowiązującej stanowione na podstawie innych ustaw przez organy jednostek samorządu terytorialnego i administracji rządowej, określające

zasady zagospodarowania przestrzennego zorientowane np. na ochronę pewnych wartości w przestrzeni czy określone przedsięwzięcia administracji publicznej i podmiotów prywatnych w przestrzeni, np. dotyczące ochrony terenów cennych ze względów przyrodniczych czy rozwoju systemów infrastrukturalnych (np. plan ochrony parku krajobrazowego, plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego).

Źródłami prawa o mocy wewnętrznie obowiązującej w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego są akty prawne wskazane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. strategia rozwoju gminy, plan zagospodarowania przestrzennego województwa) oraz w innych ustawach administracyjnego prawa materialnego (np. plan rozwoju sieci drogowej, plan ochrony parku kulturowego).

Szczególną kwestię stanowi charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). Jego ustalenia mogą być jednakże uznane za wiążące właściwe organy gminy nie tylko przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.), ale i przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (zob. komentarz do art. 59).

6. W doktrynie prezentowany jest pogląd o szczególnym związku łączącym przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z przepisami ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.) – ustawy te stanowią funkcjonalną całość normatywną, określając zespół złożonych działań, które składają się na proces inwestycyjny, a ten funkcjonalny związek skutkuje tym, że często nie można stosowania jednej z nich oddzielić od stosowania drugiej, co znajduje odzwierciedlenie w wielu przepisach obydwu ustaw².

Ścisły związek pomiędzy przepisami Prawa budowlanego a ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niewątpliwie występuje,

² *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 482.

jednakże budzi zastrzeżenia twierdzenie, że jest to związek szczególny. Takie same ściśle powiązania w zakresie stosowania ustaw w związku z realizacją procesu budowlanego zachodzą bowiem także pomiędzy przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a innymi ustawami, m.in. przepisami ustawy o drogach publicznych czy też przepisami Prawa ochrony środowiska, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawy o ochronie przyrody, ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, które posługują się wspólnym dla procesu inwestycyjnego aparatem pojęciowym, zawierają przepisy określające treść aktów prawnych wydawanych na podstawie komentowanej ustawy, zasady i uwarunkowania, które muszą być brane pod uwagę podczas określania w tych aktach przedsięwzięć z zakresu gospodarki przestrzennej, czy też przepisy dotyczące stosowania norm technicznych, które muszą być uwzględniane przy tworzeniu aktów prawnych wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to więc przepisy stosowane w procesie inwestycyjnym równocześnie z przepisami omawianej ustawy, podobnie jak przepisy Prawa budowlanego.

7. Pogląd dotyczący szczególnego związku funkcjonalnego zachodzącego pomiędzy ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a Prawem budowlanym ma swój historyczny kontekst. Pierwszy akt prawny regulujący jednolicie problematykę planowania i zagospodarowania przestrzennego na całym terytorium państwa polskiego, jakim było rozporządzenie Prezydenta RP z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.), miał zastosowanie:
 - 1) przy budowie, zmianach budowlanych i utrzymaniu:
 - a) wszelkich budynków naziemnych i podziemnych zarówno w osiedlach, jak i poza osiedlami, a także
 - b) urządzeń związanych z budynkami tudzież urządzeń pomocniczych przy budowie oraz
 - 2) przy tworzeniu nowych działek budowlanych w osiedlach,
 - 3) przy zakładaniu, zarządzaniu i zmianach przez gminę w obrębie osiedli ulic i dróg, placów i wszelkich terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Rozporządzenie wprowadzało obowiązek sporządzania planów zabudowania osiedli, za które uważano miasta i miasteczka, uzdrowiska mające na podstawie odrębnych przepisów status użyteczności publicznej, osady wiejskie i fabryczne, kolonie robotnicze oraz wszelkie skupiska dziesięciu i więcej budynków mieszkalnych, a po nowelizacji rozporządzenia w 1936 r. także dla zamierzeń budowlanych poza osiedlami – w związku z istniejącymi bądź zamierzonymi inwestycjami państwowymi lub potrzebami istniejących (zakładanych) osiedli. Dla pozostałych obszarów plany zabudowania należało sporządzać w miarę nieodzownej potrzeby.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. zakresem regulacji obejmowało nie tylko sprawy planowania przez administrację publiczną zabudowy na szczeblu lokalnym i regionalnym (art. 7–51 r.p.b.), w tym jako skutki zatwierdzenia planów zabudowania powinności odszkodowawcze administracji powstałe w związku z poniesionymi rzeczywistymi szkodami przez właścicieli powstałymi wskutek zakazu zabudowy (art. 43–50 r.p.b.), ale także sprawy parcelacji gruntów oraz scalania działek budowlanych i przekształcania działek zabudowanych wadliwie, kosztów pierwszego urządzenia ulic na parcelowanych terenach należących do osób prywatnych, wywłaszczenia (art. 52–171 r.p.b.), opłat adiacenckich (art. 172–174 r.p.b.), a więc materię regulowaną dziś ustawą o gospodarce nieruchomościami, czy też przepisy budowlane dotyczące warunków technicznych usytuowania budynków i podejmowania prac budowlanych (art. 175–381 r.p.b.), a zatem sprawy regulowane dziś Prawem budowlanym.

Trzeba podkreślić, że w okresie II Rzeczypospolitej przepisy rozporządzenia o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli dawały możliwość całościowego regulowania procesu inwestycyjnego, od fazy planowania po jego realizację, stwarzając system przepisów uzależniających powstawanie nowej zabudowy z jednej strony od planów zabudowania i warunków w nich określonych (przy czym przepisy te wymagały określania warunków zabudowy terenu także w kontekście potrzeb związanych z ochroną zabytków, dzieł sztuki, przyrody i pejzażu³), z drugiej strony od

³ K.W. Kumaniecki, *Prawo budowlane* [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1931, s. 530.

technicznego przygotowania terenów w zakresie dróg i innej niezbędnej infrastruktury publicznej przed rozpoczęciem inwestycji prywatnych na zaplanowanym terenie, łącznie z możliwością obciążania podmiotów prywatnych kosztami budowy tej infrastruktury.

Przepisy rozporządzenia o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli tworzyły, jak na ówczesne czasy, nowoczesne instrumentarium prawne, powszechnie stosowane w tym okresie w innych państwach europejskich, którego celem było zapobieganie powstawaniu wadliwej zabudowy, tzn. zabudowy lokowanej na terenach do tego nieprzygotowanych infrastrukturalnie lub nienadających się do celów osiedleńczych ze względów ekologicznych, jak też przeciwdziałające rozwojowi budownictwa na obszarach cennych ze względów przyrodniczych⁴.

8. Rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. wprowadzało szeroką ochronę praw podmiotowych w planowaniu przestrzennym. Ówczesne przepisy nie czyniły z kategorii interesu prawnego przesłanki odwoławczej w postępowaniu planistycznym, analogicznie do ówczesnych przepisów normujących ogólne postępowanie administracyjne w sprawach indywidualnych. Każdy uczestnik postępowania, który zgłosił swój udział w postępowaniu w formie wniosku, był interesowanym, któremu przysługiwało wiele praw procesowych.

Rozporządzenie nakazywało rozpatrzyć zgłaszane przez osoby interesowane wnioski w procesie sporządzania planu zabudowania oraz zastrzeżenia władz. Wnioski należało uwzględnić, „gdy przeciwko takiemu uwzględnieniu nie przemawia ani interes publiczny, ani interes innych osób”⁵. Interes ten nie musiał mieć charakteru interesu prawnego, mógł być interesem faktycznym.

Osoby interesowane w terminie dwóch tygodni po wyłożeniu planu mogły zgłaszać przeciwko niemu zarzuty. Instytucja zarzutu, będąc swoistym środkiem odwoławczym, służyła w konsekwencji ochronie interesów

⁴ C. Rudnicki, *Kilka uwag o rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.02.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli*, „Samorząd Miejski” 1928/6, s. 246.

⁵ G. Szymkiewicz, *Komentarz do prawa budowlanego w nowym brzmieniu*, cz. 1, Warszawa 1938, s. 62.

mieszkańców na etapie gotowego planu zabudowania. Jeśli zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez organ uchwalający plan, ciążył na nim prawny obowiązek przekazania nieuwzględnionego zarzutu organowi nadzorczemu – wojewodzie, a w Warszawie – Ministrowi Robót Publicznych, który miał prawo wprowadzenia do planu zabudowania zmian zgodnie ze zgłaszanymi zarzutami, o ile zarzuty te były uzasadnione interesem publicznym albo okolicznościami, iż plan wprowadzał pewne niesprawiedliwione uciążliwości dla obywateli (art. 32–33 r.p.b.).

W sytuacji gdy ze względu na zgłaszane zarzuty plan zabudowania wymagałby nie drobnych zmian, ale zasadniczych poprawek, istotnych ze względu na ochronę zgłaszanych interesów, organ nadzorczy mógł odmówić zatwierdzenia planu lub jego części, co powodowało konieczność ponownego opracowania planu lub jego kwestionowanej części. O ile zgłoszone zarzuty nie zostały uwzględnione przez władze nadzorcze, osoby, które je zgłosiły, musiały być o tym zawiadomione i miały prawo zaskarżyć decyzje organu nadzorczego w tym względzie do Najwyższego Trybunału Administracyjnego⁶.

9. Po II wojnie światowej administracyjnoprawne uwarunkowania procesu inwestycyjnego, w następstwie dokonanych zmian ustroju społeczno-gospodarczego, lecz także wskutek obiektywnych procesów związanych z rozwojem materialnego prawa administracyjnego, zostały unormowane w licznych odrębnych ustawach.

Przede wszystkim silnie rozwija się prawo ochrony środowiska; nazwa ta jest jednak używana stosunkowo od niedawna – poczynając od, ustawy – Prawo ochrony środowiska (teza 2), po ustawę z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.).

Jednocześnie wymóg przygotowania terenów pod zabudowę pod kątem odpowiedniej infrastruktury publicznej (przede wszystkim technicznej)

⁶ Szerzej o ochronie praw podmiotowych w planowaniu przestrzennym okresu międzywojennego zob. I. Zachariasz, *Planowanie zabudowy miast w latach 1928–1939. Aspekty prawne*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2010/62 (1), s. 342 i n.

jako warunek rozpoczęcia innych inwestycji, w tym zabudowy mieszkaniowej, przestał być podstawowym wymogiem dopuszczalności procesu budowlanego na zaplanowanym terenie. Centralnym zagadnieniem prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego po 1945 r. stała się wyłącznie kwestia zgodności zamierzeń inwestycyjnych podmiotów indywidualnych i gospodarczych z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego, natomiast wymóg realizacji inwestycji infrastrukturalnych jako warunku *sine qua non* realizacji zabudowy mieszkaniowej, usługowej czy produkcyjnej przestał być, co mogło znaleźć uzasadnienie w deklarowanym modelu gospodarki planowej, obowiązkiem prawnym i pozostał w istocie kwestią swobodnego działania administracji publicznej.

Problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego stała się przedmiotem odrębnej regulacji ustawowej. Proces ten następował stopniowo i wiązał się z dążeniem do podporządkowania wszelkiej działalności w przestrzeni, zarówno podmiotów prywatnych, jak i państwa, planom zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 1 dekretu z 2.04.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109 ze zm.), zastępującego art. 7–51 r.p.b., wszelkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie rozmieszczenia ludności lub użycia terenu miały być dostosowane do postanowień planów miejscowych, regionalnych i planu krajowego. Plany te stanowiły hierarchiczny system aktów prawnych: plan krajowy był podstawą sporządzenia planów regionalnych, te ostatnie zaś tworzyły podstawę do sporządzenia planów miejscowych. Tym samym zaczęto wprowadzać zasadę zabudowy planowej.

W 1961 r. materia objęta rozporządzeniem Prezydenta RP z 1928 r. w jego brzmieniu sprzed 1946 r. została unormowana w trzech odrębnych ustawach:

- ustawie z 31.01.1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.), zastępującej dekret z 2.04.1946 r., której art. 1 potwierdzał zasadę wprowadzoną w 1946 r., że wszelkie użycie terenu powinno być zgodne z postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego;
- ustawie z 31.01.1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 ze zm.), która, zastępując obowiązujące przepisy rozporządzenia

Prezydenta RP z 1928 r., regulowała kwestie budowy i użytkowania obiektów;

- ustawie z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.), która normowała zasady gospodarki gruntami państwowymi, kwestie opłat adiacenckich i wprowadzała do systemu prawnego nową instytucję (choć zarazem zastępującą instytucję wieczystej dzierżawy, unormowaną w dekreście z 11.10.1946 r. – Prawo rzeczowe, Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.) – prawo użytkowania wieczystego, wiążąc ją ściśle z procesem budowlanym; wprowadzając instytucję użytkowania wieczystego, liczone, że dzięki niej zwiększy się zaangażowanie środków finansowych podmiotów indywidualnych w budowie niezbędnej infrastruktury osiedleńczej; w braku tej infrastruktury upatrywano główną barierę rozwoju budownictwa mieszkaniowego⁷, stąd wprowadzono m.in. możliwość określania wysokości opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w zależności od kosztów budowy dróg publicznych, wodociągów, kanalizacji⁸; trzy lata wcześniej ustawą z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) odrębnie uregulowano kwestię wywłaszczeń nieruchomości, zaś trzy lata później podstawowe elementy konstrukcji użytkowania wieczystego zostały wprowadzone do uchwalonego wówczas kodeksu cywilnego.

W kolejnych latach system gospodarowania przestrzenią, choć ulegał licznym zmianom, nie został zmieniony co do istoty. Zarówno ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.), jak i ustawa z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.), którą obok planu krajowego, planów regionalnych i miejscowych wprowadzono nowy rodzaj planów – plany obszarów funkcjonalnych, nie dokonały w istocie żadnych zmian systemowych w gospodarce przestrzennej, zwłaszcza zmierzających do związania podejmowanych w planach rozstrzygnięć w zakresie gospodarowania

⁷ S. Breyer, *Prawo wieczystego użytkowania*, PiP 1962/8–9, s. 313.

⁸ Por. I. Zachariasz, *O prawie użytkowania wieczystego w kontekście wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 158–159.

przestrzeń z działaniami w zakresie budowy infrastruktury publicznej niezbędnej do zapewnienia obsługi terenów poddawanych procesom inwestycyjnym.

Z kolei ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) przyczyniła się do dalszej degradacji systemu gospodarki przestrzennej, wprowadzając m.in. nowy mechanizm naliczania opłat adiacenckich, oderwany od faktycznych kosztów budowy infrastruktury, uzależniający ich wysokość od wzrostu wartości gruntów spowodowanych uchwaleniem planu oraz dając możliwość pobierania tej opłaty od podziałów nieruchomości.

Jednocześnie z początkiem lat 80. XX w. w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, funkcjonującego od końca 1980 r., coraz częściej zaczynano podważać zasadę zabudowy planowej, wyrażoną w art. 3 (zastępującej powołaną ustawę z 31.01.1961 r.) ustawy z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane, zgodnie z którym: „Obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym”, a zatem podstawą rozstrzygnięć w zakresie dopuszczenia zabudowy mógłby być tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁹. Zgodnie z ustalającą się linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego: „zasada zabudowy planowej (...), nie oznacza niedopuszczalności budownictwa na terenach nie przeznaczonych na cele budowlane, budownictwo takie nie może jedynie zmienić przeznaczenia terenu, wyrażonego w planie zagospodarowania przestrzennego, a zatem na terenie o odmiennym przeznaczeniu budownictwo jest dopuszczalne, jeśli obiekt budowlany jest niezbędny dla racjonalnego wykorzystania terenu zgodnie z jego przeznaczeniem, albo dla jego właściwego zagospodarowania”¹⁰; w konsekwencji za dozwoloną uznano budowę obiektów gospodarczych i zagrodowych na terenach rolnych¹¹. Tak ukształtowana linia orzecnicza Naczelnego Sądu Administracyjnego została jednak podważona wyrokiem SN z 28.06.1985 r., III ARN

⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 5.11.1981 r., I SA 2253/81, ONSA 1981/2, poz. 109.

¹⁰ Wyrok NSA w Krakowie z 3.12.1981 r., SA/Kr 296/81, ONSA 1981/2, poz. 120.

¹¹ Wyrok NSA w Warszawie z 11.12.1981 r., I SA 2435/81, ONSA 1981/2, poz. 131.

11/85, OSNC 1986/3, poz. 40, będącym skutkiem rewizji nadzwyczajnej od wyroku NSA z 17.01.1984 r., SA/Kr 1039/83, CBOSA. Sąd Najwyższy jednoznacznie wypowiedział się, że: „Terenem, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę, jest nie tylko teren przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczegółowym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, ale także teren nieprzeznaczony pod zabudowę ze względu na brak takich planów”.

W związku z powyższym wyrokiem oraz wcześniej wskazaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, centralnym problemem doktryny prawa planowania przestrzennego stała się kwestia warunków i formy dopuszczania ingerencji organów administracji publicznej w prawo właściciela gruntu do korzystania z rzeczy i rozporządzania nią. W głosie do wyroku Sądu Najwyższego z 28.06.1985 r. Z. Leoński, opisując różnice pomiędzy stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego, formułował ten problem następująco: „chodzi tu o ustalenie wykładni: czy właściciel nieruchomości może korzystać z nieruchomości w sposób dowolny, chyba że przepis prawa upoważnia wyraźnie organ administracji do ingerowania w przepisanej formie prawnej, czy też należy przyjąć, iż właścicielowi nieruchomości wolno dysponować nią z uwagi na interes ogólny tylko w sposób wskazany w ustawie (innych przepisach), jak by to wynikało z art. 140 k.c. Jest to głównie przedmiot zainteresowania prawa cywilnego, aczkolwiek również prawa konstytucyjnego (...) Zagadnienia te nie były wprawdzie przedmiotem zainteresowania SN w głosowanym wyroku, ale – jak się zdaje – stanowią punkt wyjściowy w zakresie uzasadnienia form ingerencji administracji w prawo własności obywatela”. Charakteryzując stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, Z. Leoński pisał: „NSA stał natomiast na stanowisku, że dozwolona jest zabudowa każdego w istocie terenu, chyba że dopiero po wszystkich niezbędnych formalnościach został on przekazany na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę w zatwierdzonych ostatecznie planach zagospodarowania przestrzennego (...). Zatem NSA opowiadał się za wykładnią chroniącą w pierwszym rzędzie interesy właściciela gruntu. Można by więc powiedzieć, że NSA stał na stanowisku (...), iż właścicielowi wolno rozporządzać i korzystać z rzeczy w sposób dowolny, chyba że w sposób wyraźny przepis prawa lub oparty na nim akt prawny stanowi

inaczej. Stanowisko to bardziej odpowiada koncepcjom ochrony praw jednostki¹² (szerzej zob. komentarz do art. 6).

10. Z zasadą zabudowy planowej zerwano ostatecznie na gruncie przepisów nowej ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), która zgodnie z art. 1 ust. 1 wyznaczała „zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania”. Ustawa wymagała sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla realizacji inwestycji publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 u.z.p.), jednakże podmioty prywatne mogły realizować inwestycje budowlane na terenach nieposiadających planów miejscowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 39–50a u.z.p.), co uznawano za skutek doktrynalnego założenia, wyrażonego pośrednio m.in. w powołanej w poprzedniej uwadze glosie Z. Leońskiego z lat 80. XX w., sprowadzającego się do tezy, że prawo do zabudowy jest elementem prawa własności, natomiast regulacje planistyczne należy uznać za element ograniczenia tego prawa¹³. Jednocześnie przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie przywracały żadnych wymogów dotyczących możliwości prowadzenia inwestycji w zależności od infrastrukturalnego stanu przygotowania terenów pod zabudowę, nie integrowały one podstawowych sfer procesu inwestycyjnego, takich jak scalenie i parcelacje gruntów w związku z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego, jak też utrzymywały system opłat adiacenckich naliczanych nie od faktycznych kosztów budowy infrastruktury, ale od wzrostu wartości nieruchomości.
11. Komentowana ustawa została przyjęta w następstwie wniesienia jej projektu przez Radę Ministrów (IV kadencja, druk sejm. nr 622).

W bardzo lakonicznym uzasadnieniu projektu stwierdzono m.in.: „Obecnie obowiązująca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. – wielokrotnie nowelizowana – jest dość powszechnie

¹² Z. Leoński, *Glosa do wyroku SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSPiKA 1986/3*, s. 127–128.

¹³ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 49–52.

krytykowana, szczególnie przez przedstawicieli środowisk związanych z budownictwem, i postrzegana jako bariera utrudniająca i spowalniająca procesy inwestycyjne. Niedoskonałość tej ustawy ilustruje także niezadowolający poziom realizacji jej ustaleń, co szczegółowo udokumentował raport Najwyższej Izby Kontroli sprzed kilku lat. W tej sytuacji zdecydowano się na zaproponowanie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż samo przedłużanie mocy obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego nie przyniosło dotychczas efektów, a jedynie przesunęło w czasie negatywne skutki utraty mocy tych planów. Projekt nowej ustawy zmienia i poprawia krytycznie oceniane rozwiązania obecnej ustawy, wprowadzając do niej także nowe elementy.

(...) Przy opracowywaniu projektowanej ustawy uznano za właściwe utrzymanie i udoskonalenie wprowadzonego w 1995 r. systemu planowania przestrzennego, odrzucając tym samym postulowaną przez niektóre środowiska koncepcję jego głębokiej zmiany i kwestionując w szczególności myślenie o potrzebie wprowadzenia hierarchicznych zależności między planami zagospodarowania przestrzennego oraz ograniczenia samorządności gminy w sferze planowania lokalnego, a także zwiększenia ograniczeń prawa własności wynikających z obowiązującej ustawy.

Projekt ustawy opracowano, mając na uwadze konieczność:

- 1) stworzenia podstaw prawnych dla bardziej konsekwentnego i zdyscyplinowanego procesu planistycznego, przez:
 - a) wzmocnienie roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego zapisy będą zawierały, obok polityki przestrzennej gminy, lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, uwzględniane w planie lokalnym i decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (...) (obecnie studium zawiera jedynie politykę przestrzenną gminy, często nie znajdującą odzwierciedlenia w planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach administracyjnych),
 - b) standaryzację dokumentów planistycznych w celu ich ujednoczenia i uzyskania wyższej jakości merytorycznej, uzyskania lepszych efektów planowania i zagospodarowania przestrzennego,

- ograniczenia poziomu ryzyka inwestycyjnego oraz ochrony interesu publicznego i ładu przestrzennego (...) (obecna ustawa nie zawiera wymogu sporządzania dokumentów planistycznych według określonych standardów),
- c) sprecyzowanie funkcji i treści dokumentów planistycznych (...),
 - d) uproszczenie procedur planistycznych (...) (odejście od istniejącej obecnie możliwości dwukrotnego zaskarżania do Naczelnego Sądu Administracyjnego tych samych ustaleń planu na etapie składania zarzutów do planu i na etapie uchwalania planu; będzie możliwe jednorazowe zaskarżenie uchwalonego planu przez osobę mającą w tym interes prawny),
 - e) silniejszą integrację przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego z przepisami dotyczącymi nieruchomości w celu skutecznego kształtowania ładu przestrzennego (wprowadzenie obowiązku ustalania w planie lokalnym terenów, na których konieczne będzie przeprowadzenie scaleń i podziałów nieruchomości (...)),
- 2) usprawnienia lokalizacji inwestycji celu publicznego (wprowadzenie szczególnego trybu wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (...) – obecnie lokalizacja inwestycji celu publicznego następuje na analogicznych zasadach jak pozostałych inwestycji),
 - 3) wprowadzenia do ustawy definicji pojęć, w szczególności tak istotnych jak: inwestycje celu publicznego, uzbrojenie terenu, standardy, obszary problemowe, umożliwiającą uniknięcie niejasności przy stosowaniu ustawy, a tym samym skrócenie procedur (...).

Istotną zmianą w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów jest wprowadzenie obligatoryjnego wymogu dołączania do uchwały rady o przyjęciu planu lokalnego ustaleń podjętych przez radę gminy co do urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wykonania na tym terenie, terminu ich budowy oraz sposobu finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych (...).

Powyższe rozwiązania zapewnią większą efektywność planów lokalnych i doprowadzą do zastąpienia krytykowanych i nieadekwatnych

do obecnych uwarunkowań i potrzeb inwestycyjnych planów ogólnych i miejscowych planami lokalnymi, o jakości odpowiedniej do potrzeb ochrony ładu przestrzennego, interesu publicznego oraz wymagań inwestycyjnych”.

Projekt uległ stosunkowo znacznym zmianom w toku prac parlamentarnych. W szczególności w „słowniczku” dodano legalną definicję interesu publicznego (por. tezy 7–10 do art. 1), osłabiono rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rezygnując z zasady, że zapisy studium uwzględnia się w decyzjach o warunkach zabudowy, osłabiono związek między uchwaleniem planu a przyjęciem przez radę gminy ustaleń dotyczących zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej (zob. komentarz do art. 20) oraz zmieniono konstrukcję decyzji o warunkach zabudowy, która według projektu mogła być wydana także w razie istnienia planu lokalnego, a w razie jego braku musiała uwzględniać zapisy studium (przy czym wydać ją można było po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej), na instytucję stosowaną wyłącznie w razie braku planu, bez wskazania jej powiązania ze studium.

Kierunek tych zmian w stosunku do projektu nie może być oceniony pozytywnie. Praktyka stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje na to, że większość pierwotnych rozwiązań lepiej służyłaby celom, które w uzasadnieniu projektu zdefiniowano jako zapewnienie „większej efektywności planów lokalnych” i doprowadzenie „do zastąpienia krytykowanych i nieadekwatnych do obecnych uwarunkowań i potrzeb inwestycyjnych planów ogólnych i miejscowych planami lokalnymi, o jakości odpowiedniej do potrzeb ochrony ładu przestrzennego, interesu publicznego oraz wymagań inwestycyjnych”. W uchwalonej przez Radę Ministrów w dniu 13.12.2011 r. Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 wprost stwierdzono, że: „obecne regulacje prawne nie rozwiązują zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmocniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym, sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodują straty cennych przyrodniczo terenów w miastach i ich otoczeniu, stwarzają bariery dla inwestycji publicznych oraz inwestycji prywatnych, utrudniając

modernizację miast i kształtowanie przestrzeni publicznych oraz prowadzenie kompleksowych operacji urbanistycznych o dużej skali”¹⁴.

O nieadekwatności przyjętych rozwiązań – dość szeroko krytykowanych w literaturze, także ze względu na nieodpowiadanie w pełni standardom przyjętym w europejskich demokratycznych państwach prawnych, w szczególności w zakresie finansowania kosztów urbanizacji¹⁵ – mogą świadczyć kilkakrotnie już podejmowane próby wprowadzenia nowych rozwiązań ustawowych w miejsce przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Próby te nie przyniosły, z różnych przyczyn, oczekiwanych rezultatów, a ustanowiony w komentowanej ustawie system planowania zagospodarowania przestrzeni nie został do dziś zasadniczo zmieniony.

¹⁴ Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13.12.2011 r., M.P. z 2012 r. poz. 252, s. 165.

¹⁵ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007; A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne...*; A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2008; Z. Kamiński, *Bezdroża prawne planowania przestrzennego w Polsce* [w:] *Wybrane problemy rozwoju i rewitalizacji miast: aspekty poznawcze i praktyczne*, red. J.J. Parysek, A. Tölle, Poznań 2008, s. 21–28; *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009; S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy*, Poznań 2012. Także ogólnie: *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg 1997; G. Larsson, *Spatial Planning Systems in Western Europe: An Overview*, Stockholm 2006; I. Tosics i in., *National Spatial Planning Policies and Governance Typology*, Plurel Deliverable Report 2.2.1, June 2010; A. Olbrysz, J. Koziński, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Warszawa 2011 (w dużej mierze na tym raporcie opiera się publikacja: J. Koziński, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy planistyczne – wiosna 2012”, Wrocław 21–22 maja 2012 r., „Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów” 2012/1, s. 25–36); A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, Sam. Teryt. 2014/4; A. Olbrysz, I. Zachariasz, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 183–327; *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. A. Kowalewski, M.J. Nowak, „Studia KPZK PAN” 2018/182, cz. 1–3.

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy

– przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1062);

- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
 - 7) prawo własności;
 - 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
 - 9) potrzeby interesu publicznego;
 - 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
 - 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
 - 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
 - 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.
3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:
- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
 - 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
 - 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
 - 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów

fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,

- b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

1. W przepisie art. 1 ust. 1 określa się, jak tego wymagają ustalone polskie standardy legislacyjne (nieznajdujące jednak zastosowania jeszcze w ustawie o planowaniu przestrzennym z 1984 r.), zakres przedmiotowy ustawy (zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej; zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad zagospodarowania i zabudowy terenów). Zostało to dokonane o tyle nieścisłe, że – jak była o tym mowa w uwagach wstępnych do komentarza – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmuje tylko część prawnej materii planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w jej ramach normuje przede wszystkim, choć nie wyłącznie, problematykę proceduralną, od 13.11.2020 r.¹ odnoszącą się przy tym do działań na poziomie jedynie gminy oraz województwa. Komentowana ustawa nie obejmuje zatem całości prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – które, rozumiane *sensu largo*, składa się także z przepisów innych ustaw kształtujących aspekty przedmiotowe, podmiotowe, jak również proceduralne planowania i zagospodarowania przestrzennego. Te ostatnie co do zasady są uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże poza nią występują

¹ Jest to data wejścia w życie przepisów ustawy z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.

unormowania licznych tzw. specustaw (wymienionych w uwagach wstępnych), a od 2020 r. także unormowania ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; do ustawy tej „wyprowadzono” w pewnym sensie planowanie na poziomie krajowym oraz na poziomie ponadlokalnym, w tym metropolitalnym.

2. „Instytucja planowania przestrzennego nie jest wprost przewidziana w Konstytucji. Jej ustawowe powołanie i ukształtowanie odpowiada jednak standardom demokratycznego państwa prawa”².

Z powyższym stwierdzeniem można się zgodzić o tyle, że ustawowe powołanie instytucji planowania przestrzennego odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego, a tym samym standardom dużej (skupionej w Radzie Europy) i mniejszej (Unia Europejska) Europy (por. tezę 13 do art. 3). Planowanie przestrzenne może być przy tym wspomniane w konstytucji – i to nie tylko w związku z podziałem zadań i kompetencji między państwo związkowe albo regiony autonomiczne (jak czyni się w konstytucjach Austrii, Hiszpanii, RFN i Włoch), ale wraz z określeniem zadań władz publicznych w ramach polityk publicznych (najwyraźniej w konstytucji Portugalii, w której obok ogólnych przepisów o planowaniu rozwoju gospodarczego i społecznego występują sformułowania wprost dotyczące planowania przestrzennego³).

Natomiast kształt planowania przestrzennego przyjęty w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej w praktyce jej stosowania, znacznie odbiega – choć dostrzec można pewne zmiany

² Wyrok TK z 6.06.2006 r., K 23/05, OTK-A 2006/6, poz. 62.

³ „Do obowiązku państwa należy (...) przygotowywanie i realizowanie polityki mieszkaniowej w ramach planów ogólnego zagospodarowania terytorium, opartej na planach urbanistycznych, które gwarantują funkcjonowanie odpowiedniej sieci komunikacyjnej i infrastruktury społecznej” – art. 65 ust. 2 lit. a konstytucji Republiki Portugalskiej; „państwo ma obowiązek (...) regulować zagospodarowanie terytorium i podejmować działania na jego rzecz, mając na uwadze właściwą lokalizację działalności gospodarczej, zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy oraz podnoszenie wartości krajobrazu; (...) podnosić (...) jakość środowiska w miejscowościach i miastach, w szczególności w zakresie architektury i ochrony stref zabytkowych (...)” – art. 66 ust. 2 lit. b i e tej konstytucji.

w pozytywnym kierunku – od standardów europejskich⁴; niektórzy używają w tym zakresie bardziej dosadnych określeń⁵ (por. komentarz do art. 6).

3. W art. 1 ust. 1 u.z.p. znajdował się jedynie odpowiednik treści art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. – tzn. nie wskazywano, że w ustawie ma się określić zasady kształtowania polityki przestrzennej. Kształtowanie polityki przestrzennej jest najszerszym pojęciem odnoszącym się do wszelkich działań mających na celu planowanie i zagospodarowanie przestrzeni przez organy władzy publicznej, w szczególności organy administracji publicznej.

Polityka przestrzenna jest jedną z polityk publicznych. „Polityki publiczne są realizowane w wyodrębnionych (mniej lub bardziej) obszarach życia społecznego z użyciem specyficznych technologii, które nadają tym politykom charakter techniczny i pozornie odpolityczniają je; (...) realizacja polityk publicznych, stanowiąca sedno zarządzania publicznego, każdorazowo jest próbą połączenia menedżerskiego (administracyjnego) profesjonalizmu i szerszej oraz społecznie czytelnej odpowiedzialności publicznych menedżerów wobec adresatów i beneficjentów ich polityki”⁶. W ramach dokonanej 15.07.2020 r. nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ na użytek tej ustawy wprowadzono legalną definicję polityki publicznej („dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze strategii rozwoju (...)” – art. 5 pkt 7b ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju), mającą szczególny, węższy zakres znaczeniowy od doktrynalnego rozumienia polityk publicznych – i dodano do ustawy rozdział 3b „Polityka publiczna”. Polityki publiczne

⁴ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne...*

⁵ Jak: „antyeuropejskość polskiego prawa planistycznego i polityki przestrzennej” czy „brutalne odrzucenie europejskich reguł gry” – A. Jędraszko, A. Billert, *Polska przestrzeń – polskie miasta. Sodoma i Gomora w sercu Europy*, s. 7 i 15, <http://www.poznan.pl/mim/s8a/attachments.html?co=show&instance=1017&parent=10807&lang=pl&id=24109> (dostęp: 3.10.2022 r.).

⁶ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 46–47.

⁷ Por. przyp. 1.

W opracowaniu przedstawiono ewolucję ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz komentarz do poszczególnych jej artykułów.

Omówiono istotne nowelizacje wynikające z poszerzenia jej zakresu normatywnego o regulacje dotyczące: rewitalizacji, ochrony krajobrazowej, wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uwzględniono orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, a także piśmiennictwo prawnicze.

Komentarz pomoże w pracy prawnikom zajmującym się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym oraz sędziom sądów administracyjnych, członkom samorządowych kolegiów odwoławczych, adwokatom i radcom prawnym. Będzie przydatny również architektom i urbanistom oraz przedstawicielom nauk prawnych i studentom prawa zainteresowanym poszerzeniem wiedzy w tym zakresie.

Autorzy komentarza są uznanymi specjalistami w zakresie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, a ich dorobek publikacyjny obejmuje setki książek, artykułów naukowych i glos dotyczących również teorii prawa, prawa konstytucyjnego i administracyjnego.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

