

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

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa
Hubert Izdebski, Igor Zachariasz

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

KOMENTARZE

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 korektury 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

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	19
Uwagi wstępne	21
Rozdział 1	
Przepisy ogólne	41
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	41
Art. 2. [Definicje]	78
Art. 3. [Właściwość organów w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej]	103
Art. 4. [Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Tereny zamknięte]	115
Art. 5. [Osoby uprawnione do sporządzania projektów aktów planistycznych]	122
Art. 6. [Ograniczenia sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości]	126
Art. 7. [Szczególne zasady procedowania aktów planistycznych]	154
Art. 8. [Komisje urbanistyczno-architektoniczne]	157
Art. 8a. [Ograniczenie prawa dostępu do informacji o źródle danych osobowych uzyskanych w toku prowadzenia postępowań dotyczących sporządzania aktów	

	planistycznych; okres przechowywania i zabezpieczenie informacji o źródle danych osobowych]	161
Art. 8b.	[Żądanie ograniczenia przetwarzania danych osobowych a przebieg i wynik postępowań dotyczących sporządzania aktów planistycznych]	166
Art. 8c.	[Wnoszenie uwag i wniosków dotyczących aktów planistycznych i ich projektów w formie papierowej lub elektronicznej]	167
Art. 8d.	[Prowadzenie dyskusji publicznej dotyczącej projektu aktu planistycznego]	172

Rozdział 2

Planowanie przestrzenne w gminie

Art. 9.	[Uchwała o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy]	174
Art. 10.	[Elementy uwzględniane i określane w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy]	188
Art. 11.	[Procedura planistyczna]	213
Art. 11a.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy]	232
Art. 12.	[Uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy]	234
Art. 13.	[Koszty sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy]	243
Art. 14.	[Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego]	244
Art. 15.	[Obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego]	253
Art. 16.	[Zakres i skala projektu planu miejscowego]	270
Art. 17.	[Procedura planistyczna]	279

Art. 17a.	[Sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku sporządzania projektu planu miejscowego]	293
Art. 18.	[Uwagi do projektu planu miejscowego]	294
Art. 19.	[Ponowienie czynności w razie konieczności dokonania zmian w projekcie planu miejscowego]	295
Art. 20.	[Uchwalenie planu miejscowego]	297
Art. 21.	[Koszty sporządzenia planu miejscowego]	314
Art. 22.	[Uchwała o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości]	316
Art. 23.	[Organy zobowiązane do współpracy przy sporządzaniu projektu studium albo projektu planu miejscowego]	317
Art. 24.	[Opiniowanie i uzgadnianie projektu aktu planistycznego]	318
Art. 25.	[Termin opinii i uzgodnień dotyczących projektu aktu planistycznego]	322
Art. 26.	[Podmioty obciążone kosztami zmiany projektu aktu planistycznego]	324
Art. 27.	[Tryb zmiany aktu planistycznego]	325
Art. 28.	[Nieważność aktu planistycznego]	327
Art. 29.	[Obowiązywanie planu miejscowego]	333
Art. 30.	[Wypisy i wyrisy z aktów planistycznych]	334
Art. 31.	[Rejestr planów miejscowych i wniosków o ich sporządzenie lub zmianę]	336
Art. 32.	[Ocena aktualności studium i planu miejscowego]	337
Art. 33.	[Wpływ zmiany przepisów na studium i plan miejscowy]	341
Art. 34.	[Skutki wejścia w życie planu miejscowego]	342
Art. 35.	[Tymczasowe zagospodarowanie terenów]	343
Art. 36.	[Skutki uchwalenia planu miejscowego; opłata planistyczna]	344
Art. 37.	[Obniżenie lub wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego]	355

Art. 37 ¹ .	[Uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją lotniczego urządzenia naziemnego i powierzchni ograniczających zabudowę]	361
Art. 37a.	[Sytuowanie obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń]	362
Art. 37b.	[Tryb i etapy uchwalania uchwały reklamowej; sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku uchwalania uchwały reklamowej]	379
Art. 37c.	[Wyłączenie stosowania przepisów dotyczących reklam]	389
Art. 37d.	[Kary pieniężne za nielegalne reklamy]	390
Art. 37e.	[Stosowanie przepisów ordynacji podatkowej do kar pieniężnych]	401
Art. 37f.	[Miejscowy plan rewitalizacji]	402
Art. 37g.	[Zakres i treść miejscowego planu rewitalizacji]	406
Art. 37h.	[Odszkodowanie]	411
Art. 37i.	[Obowiązek zrealizowania inwestycji uzupełniających. Umowa urbanistyczna]	415
Art. 37j.	[Zaopiniowanie projektu miejscowego planu rewitalizacji]	420
Art. 37k.	[Uwzględnienie skargi na miejscowy plan rewitalizacji]	422
Art. 37l.	[Scalanie i podział nieruchomości przy sporządzaniu miejscowego planu rewitalizacji]	424
Art. 37m.	[Delegacja ustawowa – zakres projektu i wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji]	427
Art. 37n.	[Przepisy stosowane do miejscowego planu rewitalizacji]	433

Rozdział 2a		
(uchylony)		436

Rozdział 3		
Planowanie przestrzenne w województwie		437
Art. 38.	[Akty planowania przestrzennego w województwie]	437
Art. 38a.	[Audyt krajobrazowy]	441

Art. 38b.	[Sporządzenie audytu krajobrazowego; sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku sporządzania audytu krajobrazowego]	457
Art. 39.	[Uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	462
Art. 39a.	[Dostosowanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa do strategii rozwoju województwa]	467
Art. 40.	[Delegacja ustawowa]	468
Art. 41.	[Procedura planistyczna w województwie; sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	469
Art. 42.	[Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	472
Art. 43.	[Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	473
Art. 44.	[Wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego]	474
Art. 45.	[Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	477

Rozdział 4

Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym

Art. 46.	(uchylony)	478
Art. 46a.	[Koordynacja współpracy transgranicznej i przygranicznej]	478
Art. 47–49.	(uchylone)	488

Rozdział 4a

(uchylony)

Rozdział 5

Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji	490
Art. 50. [Zasady lokalizacji inwestycji celu publicznego]	490
Art. 51. [Organy właściwe w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego]	497
Art. 52. [Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego]	501
Art. 53. [Postępowanie w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	510
Art. 54. [Elementy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	539
Art. 55. [Skutki wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	543
Art. 56. [Ograniczenie możliwości odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego]	545
Art. 57. [Rejestry wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	549
Art. 58. [Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego]	550
Art. 59. [Decyzja o warunkach zabudowy – istota]	552
Art. 60. [Właściwość organów w sprawie decyzji o warunkach zabudowy. Biegły urbanista]	568
Art. 61. [Przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy]	570
Art. 62. [Zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy]	599
Art. 63. [Wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jej charakter prawny oraz przeniesienie]	605
Art. 64. [Odpowiednie stosowanie]	610
Art. 64a. [Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej budynku mieszkalnego o powierzchni zabudowy do 70 m ²]	613
Art. 64b. [Formularz wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy]	614
Art. 65. [Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy]	616

Art. 66.	[Przesłanie odpisów decyzji dotyczących zagospodarowania terenu]	619
Art. 66a.	[Publikacja w BIP informacji o wydanej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy oraz treści tej decyzji; udostępnianie dokumentacji sprawy]	620
Art. 67.	[Rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Delegacja ustawowa]	620

Rozdział 5a

Zbiory danych przestrzennych

Art. 67a.	[Tworzenie, prowadzenie, aktualizacja i udostępnianie zbiorów danych przestrzennych]	625
Art. 67b.	[Delegacja ustawowa – sposób tworzenia, prowadzenia, aktualizacji i udostępniania zbiorów danych przestrzennych]	631
Art. 67c.	[Tworzenie i aktualizacja danych przestrzennych dla aktów planistycznych oraz ich udostępnianie]	637

Rozdział 6

Zmiany w przepisach obowiązujących

Art. 68–82. (zmiany pominięte)	641
--------------------------------------	-----

Rozdział 7

Przepisy przejściowe i końcowe

Art. 83.	[Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju]	642
Art. 84.	[Stosowanie przepisów ustawy]	643
Art. 85.	[Zasady stosowania przepisów dotychczasowych]	643
Art. 86.	[Przesłanki zmiany sposobu zagospodarowania terenu]	646
Art. 87.	[Termin obowiązywania dotychczasowych planów i studiów]	648
Art. 88.	[Przepis derogacyjny]	653
Art. 89.	[Wejście w życie]	653

Wykaz załączników do rozporządzeń	655
Bibliografia	659
Wykaz orzecznictwa	673
O Autorach	693

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
- pr. energ. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)

- pr. lot. – ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.)
- rozporządzenie 2016/679 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
- r.p.b. – 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.)
- r.w.n.z. – 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.z.m.p. – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
- r.z.p.s. – 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)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
- u.d.i.p. – ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)

u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 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 2021 r. poz. 1836 ze zm.)
u.l.u.	– ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1301 ze zm.)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.g.r.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409)
u.o.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
ustawa krajobrazowa	– ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094)

- u.u.i.ś. – 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 2022 r. poz. 1029 ze zm.)
- u.w.r.u. – ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 884 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.)
- u.z.p.p.r. – ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)
- u.z.z.w. – ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.)

Czasopisma i zbiory urzędowe

- ATDP – Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka
- Biul. SN – Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
- FK – Finanse Komunalne
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OSPika – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiP – Państwo i Prawo
- Sam. Teryt. – Samorząd Terytorialny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KPKZ 2030	– Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z 13.12.2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 252) – nie obowiązuje
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

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 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. Następne 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 Wiślaný 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).

Szczególłą 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, urządzaniu 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, wyłączenia (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 uwzględniać, „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 nadzorcemu – 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.

Przed 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, liczono, 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 liczным 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.

przestrzenią 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 dający 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 jednostki”¹² (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 scalenia 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 niezadowalający 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 ujednolicenia 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 skuteczniejszego 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, umożliwiających 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 – wzmacniają 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. Reguiski, 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. też 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 określaniem 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.

powinny być ze sobą skorelowane, a wskazana nowelizacja ma, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy⁸, stanowić pierwszy etap „reformy systemu zarządzania rozwojem, która wynika z potrzeby zarządzania dynamicznie zmieniającymi się układami przestrzennymi oraz wykorzystania koordynacyjnej roli strategii w procesach rozwojowych kraju, regionów i gmin”.

Celem zmian wprowadzanych w ramach tego etapu ma być integracja wymiaru społeczno-gospodarczego i przestrzennego w dokumentach strategicznych, przygotowywanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w ogóle zintegrowanie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Drugi etap reformy, zapowiedziany na okres po 2025 r., ma wprost łączyć się z opracowaniem nowych przepisów o planowaniu przestrzennym.

Po wcześniejszych nowelizacjach oraz po nowelizacji dokonanej ustawą z 15.07.2020 r. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym występują, nadzwyczaj pożądane i zgodne z kierunkami polityk Unii Europejskiej⁹, elementy skorelowania planowania i zagospodarowania przestrzennego z innymi obszarami planowania publicznego (przykładowo art. 9 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. c i ust. 5 pkt 1 i 5, jak również art. 15 ust. 1 pkt 3 i art. 17 pkt 5 u.p.z.p.), jednakże nadal brak jest wystarczających instrumentów – w szczególności zapewniających korelację polityki przestrzennej z aktami polityki ekologicznej lub aktami polityki finansowej, w tym z wieloletnimi prognozami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego, sporządzanymi na podstawie art. 226 i n. u.f.p.

Kształt polityki przestrzennej wyraża się zarówno w aktach prawnych o charakterze kierownictwa wewnętrznego, jak i w aktach powszechnie obowiązujących (zob. komentarz do art. 3), a także w innych czynnościach podejmowanych na podstawie przepisów ustawy (zob. komentarz do art. 32, 37a, 37f, 39 i 45).

⁸ Sejm IX kadencji, druk sejm. nr 64.

⁹ Por. C. Neto Enriques, S. Dragović, C. Auer, I. Gomes, *The Territorial Agenda 2030: Towards a Common Language? A Review of a Conceptual Framework*, „Europa XXI” 2020/38, s. 157 i n.

Na przepisy określające zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele składają się liczne przepisy proceduralne, regulujące postępowanie odpowiednio w planowaniu miejscowym (zob. komentarz zwłaszcza do art. 9 ust. 1, art. 11, 12, 14, 17, 17a, 18, 19, 22 i 37b) i regionalnym (zob. komentarz zwłaszcza do art. 39 ust. 1, art. 41, 42 i 44), a także przepisy proceduralne w zakresie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów w sytuacji braku planu miejscowego (zob. komentarz zwłaszcza do art. 51 ust. 2–2c, art. 52 ust. 1, art. 53, 58, 62 i 64).

Ustalanie zasad zagospodarowania i zabudowy terenu następuje w planach miejscowych, a w przypadku ich braku w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (zob. komentarz do art. 4).

4. W art. 1 ust. 1 u.z.p. wskazywano tylko jedną podstawę działań w, objętych unormowaniem tej ustawy, zakresie oraz sposobach postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania: ekorozwój, w 1997 r. zastąpiony przez zrównoważony rozwój. W art. 1 ust. 1 u.p.z.p. wymienia się natomiast dwie „podstawy działań” właściwych organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej w sferze zarówno kształtowania polityki przestrzennej, jak i przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy: ład przestrzenny (zdefiniowany po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie samoistnie w art. 2 pkt 1 u.p.z.p., choć termin występował już w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym) oraz zrównoważony rozwój (zdefiniowany w art. 2 pkt 2 u.p.z.p. przez odesłanie do definicji przyjętej w Prawie ochrony środowiska); w art. 71 ust. 1 p.o.ś. podkreśla się, że „Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gmin, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

W przedmiocie definicji ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju – zob. komentarz do art. 2.

5. „Dwoma fundamentalnymi wartościami, a używając sformułowania ustawodawcy – «podstawą kształtowania polityki przestrzennej przez właściwe organy», są zasada kształtowania ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju»¹⁰.

Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój to dwie podstawowe wartości prawne wyrażone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (przy czym zrównoważony rozwój stanowi w pierwszej kolejności wartość konstytucyjną)¹¹ – oraz dwie determinanty, które należy uznać nie tylko za zasady wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej, ale przede wszystkim za główny miernik prawidłowości i legalności wykonywania przepisów ustawy w formach w niej przewidzianych, a tym samym także za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów oraz kontroli aktów planistycznych¹². Wskazuje się je przy tym następnie

¹⁰ *Planowanie i zagospodarowanie...*, red. Z. Niewiadomski, 2011, s. 8. Podobnie np. w wyroku WSA we Wrocławiu z 18.11.2010 r., II SA/Wr 122/10, LEX nr 755526.

¹¹ „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” art. 5 Konstytucji RP). Spotyka się poglądy, zgodnie z którymi wyrażenie „kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” odnosi się do wszystkich zadań państwa wskazanych w tym przepisie – w tym, poza swoistą wykładnią językową, argumentem może być następujący pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu, dotyczącego „specustawy drogowej”, wyroku z 6.06.2006 r., K 23/05: „(...) W ramach zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody (...), ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury, niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważania”. Przyjąć jednakże można, w tym na podstawie bardziej przekonującej wykładni językowej, iż powołane wyrażenie art. 5 Konstytucji RP pozostaje w związku jedynie z ochroną środowiska (M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 5, s. 290) – tym bardziej, gdy chodzi o ustalenie rozumienia zrównoważonego rozwoju na użytek ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 74 Konstytucji RP władze publiczne mają prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (ust. 1), a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (ust. 2).

¹² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 15–16.

w art. 1 ust. 2 – ład przestrzenny wprost, rozwój zrównoważony pośrednio (w ramach pkt 3, 6, 16e i 16f) – wśród innych okoliczności, które powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co wskazuje na ich szczególną rolę aksjologiczną z punktu widzenia całości komentowanej ustawy.

Wartości prawne z reguły są jednocześnie zasadami prawnymi¹³ – i taki charakter mają też w odniesieniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

W konsekwencji wszelkiego rodzaju akty prawne określone w ustawie – akty generalne o charakterze wewnętrznym (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), jak i powszechnie obowiązującym (miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), a także akty indywidualne (decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu: decyzje o warunkach zabudowy albo decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 4 ust. 2 u.p.z.p.) – w swych uzasadnieniach powinny wskazywać na uwarunkowania w zakresie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, którymi kierowały się właściwe organy, podejmując rozstrzygnięcia odnośnie do zagospodarowania przestrzeni zawarte w tych aktach.

6. Zgodnie z wyrokiem TK z 20.07.2010 r., K 17/08, OTK-A 2010/6, poz. 61, dotyczącym instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu: „Zasady (...) zagospodarowania i zabudowy powinny być oparte o pojęcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać należy zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, a także walory architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni oraz występujące na danym terenie prawo własności jednostki”. Przepis art. 1 u.p.z.p. może być traktowany przez sądy administracyjne jako zbiór dyrektyw w stosowaniu tej ustawy; Trybunał Konstytucyjny uznał go w powołanym wyroku za zbiór wytycznych do treści rozporządzenia

¹³ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 147 i n.

właściwego ministra w przedmiocie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego¹⁴.

Rola wartości ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju w procesie tworzenia prawa miejscowego i stosowania prawa z obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego jest przedmiotem wielu wypowiedzi sądów administracyjnych. Z najnowszych można przytoczyć następujące:

- „istota sformułowania w planie miejscowym zakazu polega na tym, aby ustanowiony zakaz mieścił się w granicach władztwa planistycznego, tj. z uwzględnieniem zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju”¹⁵; z drugiej jednak strony:
- „organ I instancji (...), odmawiając ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego musi opierać się na wyraźnej sprzeczności zamierzenia w przepisem nakładającym konkretne ograniczenia, a wobec tego niedopuszczalne było wydanie odmowy wyłącznie na podstawie oceny projektowanej inwestycji z normami ogólnymi odnoszącymi się do ładu przestrzennego. (...) [Organ] odmówił ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie art. 1 ust. 1 u.p.z.p. (zrównoważony rozwój przy kształtowaniu polityki przestrzennej), art. 1 ust. 3 u.p.z.p. (władztwo planistyczne gminy), art. 2 pkt 1 u.p.z.p. (definicja ładu przestrzennego), które to przepisy są normami ogólnymi, które nie zawierają ograniczeń dla planowanej inwestycji. Nie mogły zatem stanowić samodzielnej podstawy do wydania decyzji odmownej”¹⁶;

¹⁴ „Art. 61 ust. 6 i 7 ustawy o p.z.p. nie jest jedynym przepisem, z którego wynikają wytyczne dla treści rozporządzenia wykonawczego. Znaczenie interpretacyjne dla wykładni art. 61 ustawy o p.z.p. ma także art. 1 ust. 1 i art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o p.z.p., zgodnie z którymi ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele. Zasady ich zagospodarowania i zabudowy powinny być oparte o pojęcia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać należy zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, a także walory architektoniczne, krajobrazowe i ekonomiczne przestrzeni oraz występujące na danym terenie prawo własności jednostki”.

¹⁵ Wyrok WSA z Poznaniu z 29.07.2021 r., II SA/Po 265/21, LEX nr 3216005.

¹⁶ Wyrok NSA z 15.09.2021 r., II OSK 1709/21, LEX nr 3241077.

- „w razie wystąpienia wątpliwości co do interpretacji planu, należy mieć na uwadze pierwszeństwo (ważność) zapisów planu miejscowego służących zachowaniu ładu przestrzennego”¹⁷;
- „zasada dobrego sąsiedztwa powinna być interpretowana urbanistycznie, gdyż jej celem jest zachowanie ładu przestrzennego”¹⁸;
- „nowa zabudowa powinna wpisywać się w zastany ład przestrzenny. (...) Zasady dobrego sąsiedztwa nie należy odczytywać wyłącznie jako konieczności kontynuacji czy niesprzeczności z parametrami i wskaźnikami zabudowy, ale należy ją rozumieć także jako zmierzającą do zachowania pewnego ładu przestrzennego, ciągłości urbanistycznej terenu, uwarunkowań funkcjonalnych, kulturowych, kompozycyjno-estetycznych”¹⁹ – ale też „to nie decyzja o warunkach zabudowy ma kształtować ład przestrzenny, lecz plan zagospodarowania przestrzennego będący prawem miejscowym (...)”²⁰;
- „realizację władztwa planistycznego można (...) ująć jako proces adekwatnej parametryzacji określonych wartości publicznych (wyrażających się w konieczności zaspokojenia przez gminę potrzeb wspólnoty w zakresie optymalnego wykorzystania przestrzeni w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju) z wartościami partykularnymi postrzeganymi przez pryzmat interesów podmiotów indywidualnych, których w pełni uwzględnić się nie da, jeżeli gmina chce z władztwa skorzystać”²¹.

Brak wskazania w rozstrzygnięciach dotyczących zagospodarowania przestrzeni, na ile kierowano się w nich dwiema „podstawami działań” określonymi w art. 1 ust. 1 u.p.z.p. – można uznać za naruszenie przepisów prawa. Przykładowo:

- jeżeli w sąsiedztwie planowanej inwestycji powszechnym standardem zabudowy jest zabudowa na granicy działki, to jest to element ładu przestrzennego, którego warunki i wymagania ochrony należy wskazać w decyzji o warunkach zabudowy²²;

¹⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 16.09.2021 r., II SA/Sz 681/21, LEX nr 3240156.

¹⁸ Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1581/20, LEX nr 3248599.

¹⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 28.09.2021 r., II SA/Bk 788/20, LEX nr 3247076.

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 27.01.2020 r., II SA/Kr 843/19, LEX nr 2785340.

²¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 27.07.2021 r., II SA/Rz 596/21, LEX nr 3229544.

²² Wyrok NSA z 7.04.2009 r., II OSK 503/08, LEX nr 562895.

- sytuacja, iż konkretne nieruchomości, a także należące do nich budynki zostały podzielone granicami planów miejscowych, skutkiem czego obowiązują względem nich dwa różne sposoby dopuszczalnego kształtowania terenu, jest rozwiązaniem sprzecznym z wymaganiami ładu przestrzennego, które narusza przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.²³

Z drugiej strony, aktualne pozostaje doktrynalne stwierdzenie: zrównoważony rozwój „na gruncie obecnych przepisów ustawowych i globalnej polityki rozwoju stanowi raczej deklarację ustawową niż rzeczywisty wózek postępowania”²⁴.

7. Pomiędzy art. 1 ust. 1 u.p.z.p., zwłaszcza wskazanymi w nim kategoriami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, a czynnikami – które należy brać pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wskazanymi w art. 1 ust. 2, istnieje ścisły związek. Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój są wartościami i zasadami prawnymi. Czynniki, o których mowa w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., odnoszą się do rzeczywistych uwarunkowań planowanej przestrzeni, które muszą być brane pod uwagę i rozpatrzone w kontekście zasad sformułowanych w art. 1 ust. 1.
8. W art. 10 ust. 1 u.p.z.p. określono nakaz uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony (pkt 2), jak również stanu środowiska, w tym m.in. wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego (pkt 3). Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego są wskazane w art. 15 ust. 2 pkt 2 jako obligatoryjny składnik treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; w pkt 3 i 3a jako takie składniki wskazano, stanowiące elementy treściowe zrównoważonego rozwoju, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasady kształtowania krajobrazu. W uzasadnieniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

²³ Wyrok NSA z 7.05.2008 r., II OSK 281/08, LEX nr 497580.

²⁴ D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 13. Por. także np. M. Beim, *Zapiski zakorkowanego mieszczucha*, „Rzecz Wspólne” 2011/1, s. 94–95.

ma być przedstawiony sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2 – jak również ust. 3 i 4 (art. 15 ust. 1 pkt 1).

9. Przepisy art. 1 ust. 2 zawierają – mimo zdefiniowania większości z nich w art. 2 – pojęcia niedookreślone, a zarazem w dużej mierze klauzule generalne, które w rezultacie mogą uzyskać konkretną treść jedynie w konfrontacji z danym stanem faktycznym²⁵. Klauzule generalne odwołują się w znacznym stopniu do standardów lub ocen spoza systemu prawa, włączając je niejako – ale na użytek konkretnej sprawy i pod jej kątem – do mechanizmów stosowania prawa. Por. też 10 oraz komentarz do art. 2.

Okoliczności wskazane w art. 1 ust. 2 merytorycznie występowały już, lecz w innym układzie redakcyjnym, w art. 1 ust. 2 u.z.p. – poza ostatnimi czterema punktami. Punkt o potrzebach w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych, dodano do art. 1 ust. 2 u.w.r.u.; w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.w.r.u. sformułowana została definicja sieci szerokopasmowej, którą można również przyjąć dla potrzeb ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dodanie trzech kolejnych punktów było efektem zmian wprowadzonych przez ustawę o rewitalizacji.

10. W art. 1 ust. 2 wymienia się wartości, potrzeby i okoliczności, które przede wszystkim („zwłaszcza”), lecz nie wyłącznie, muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W procesie planowania przestrzennego należy brać pod uwagę także inne czynniki ważne dla ukształtowania przepisów w zakresie zagospodarowania przestrzeni²⁶; przyjmuje się, że muszą to być wartości formułowane w innych ustawach²⁷. Niezależnie od tego, przepisy innych ustaw dostarczają materiał do interpretacji odpowiednich przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, również art. 1 ust. 2 – w tym do zastosowania w konkretnej sprawie klauzul generalnych.

²⁵ Por. H. Izdebski, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 227 i n.

²⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 23; E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 13.

²⁷ *Planowanie i zagospodarowanie...*, red. Z. Niewiadomski, 2011, s. 18.

Okoliczności (wartości, potrzeby) wymienione w art. 1 ust. 2, zidentyfikowane w przestrzeni, która objęta jest sporządzanym przez organ w procedurze planistycznej aktem planistycznym lub uwagami zgłoszonymi w ramach tej procedury przez podmioty prywatne, mają charakter bezpośrednio obowiązujący organy administracji publicznej w działaniach w zakresie określonym w ustawie, a ich uwzględnienie jest warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸.

11. Wartości i zasady określone w art. 1 ust. 2 nie mogą stanowić podstawy odmowy uzgodnienia projektu planu miejscowego ani materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Organ administracji nie może powołać się na nie jako na jedyną podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 56 i 64 ust. 1 u.p.z.p.)²⁹; organ nie może wprowadzać według własnego uznania samoistnych ograniczeń wyprowadzonych z ogólnych przepisów art. 1 ust. 2.

Przyjmuje się zatem, że organy mają obowiązek uwzględniać te wymagania tylko w takim zakresie, w jakim pośrednio przewidują to konkretne przepisy szczególne, zawarte zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w innych ustawach. Dokonywanie przez organ samodzielnej oceny, czy planowana inwestycja jest zgodna z takimi wymaganiami jak ład przestrzenny, powodowałoby, iż decyzja w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego miałaby w zasadzie charakter uznaniowy; organ dysponowałby bowiem w każdym wypadku dużą swobodą interpretacyjną i luzem decyzyjnym, stanowiąc zarówno o możliwości realizacji inwestycji, jak i o warunkach jej budowy i sposobie zagospodarowania terenu nie tylko na podstawie przepisów prawa, lecz również własnej oceny stanu faktycznego sprawy³⁰.

²⁸ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 14; *Planowanie i zagospodarowanie...*, red. Z. Niewiadomski, 2011, s. 8.

²⁹ Por. np. wyrok NSA z 15.09.2021 r., II OSK 1709/21.

³⁰ Np. wyroki NSA: z 16.02.2010 r., II OSK 1862/08, LEX nr 597414, oraz z 13.09.2007 r., II OSK 423/07, LEX nr 384353.

Powyższe tezy związane są z kwestią, czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma charakter równoważny – i jest substytutem – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do którego niewątpliwie odnoszą się przepisy art. 1, czy też, jak twierdzi się w przeważającym nurcie doktryny i orzecznictwa, decyzja i plan są całkowicie odmiennymi instytucjami prawnymi; w tej kwestii – zob. komentarz do art. 4.

Realizacja przez organy administracji publicznej uchwalonych przez ustawodawcę przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zwalnia ich, na żadnym etapie postępowania, z nakazu respektowania konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela oraz zakresu ochrony, jaki przyznał tym prawom ustrojodawca w Konstytucji RP³¹.

12. Przyjmuje się, że kolejności wyliczenia w art. 1 ust. 2 przesłanek (wartości, okoliczności, potrzeb), które powinny być uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie uważa się za istotną. Są to przesłanki co do zasady równorzędne, nie można więc żadnej z nich – a zatem również prawu własności i interesowi publicznemu (występującemu jednak w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dwóch rozumieniach: wąskim – w art. 1 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 2 pkt 4 i szerokim – w art. 1 ust. 3 i w art. 6 ust. 2 pkt 1, zob. tezę 119 i komentarz do art. 6) – nadawać cechy zdecydowanego prymatu nad innymi wartościami wymienionymi przez ustawodawcę.

Oznacza to zarazem pewną przypadkowość wyliczenia³². Podstawowe dla samej istoty planowania i zagospodarowania przestrzennego „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury” zajmują miejsce pierwsze, wymagania ochrony środowiska wskazano na miejscu trzecim (na drugim miejscu są bliskie pozycji pierwszej „walory architektoniczne i krajobrazowe”), a na kolejnych miejscach znalazły się wymagania

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.03.2011 r., II SA/Wr 761/10, LEX nr 994126.

³² Por. H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 21–22.

ochrony dziedzictwa kulturowego, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa osób i mienia. Dopiero dalej umieszczono m.in. walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności i potrzeby interesu publicznego. Niezależnie od co najmniej zastanawiającego faktu redakcyjnego niepołączenia interesu publicznego z wymaganiami ładu przestrzennego czy wymaganiami ochrony środowiska i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz równie trudnej do wytłumaczenia próby ustawowego zdefiniowania tak szczególnie okrojonego interesu publicznego (zob. teza następna), może zastanawiać umieszczenie w powołanym przepisie interesu publicznego dopiero pod numerem dziewiątym, a prawa własności – pod numerem siódmym.

W ust. 4, obok powołania się na wymienione w ust. 2 wymagania (potrzeby, wartości, zasady) ładu przestrzennego i walorów ekonomicznych przestrzeni, wskazuje się również efektywne gospodarowanie przestrzenią. Uznać je można za bezpośrednie uzupełnienie przykładowego katalogu sformułowanego w ust. 2.

13. Z redakcji art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wynika, że pojęciem interesu publicznego nie zostały objęte podstawowe dla tej ustawy aspekty ochrony dobra wspólnego³³. Dobra wspólne – pojęcie, od którego zaczyna się tekst Konstytucji RP – stanowi, mającą przede wszystkim wymiar aksjologiczny, ogólniejszą kategorię, znajdującą prawne odzwierciedlenie przede wszystkim właśnie w kategorii interesu publicznego³⁴. Trybunał Konstytucyjny

³³ Por. H. Izdebski, *Interes publiczny a interes prywatny – uwagi na tle legalnej definicji interesu publicznego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Interes publiczny a interes prywatny w prawie*, red. T. Giaro, Warszawa 2013, s. 149 i n.; H. Izdebski, *Prawo w systemie gospodarowania przestrzenią – rola i granice* [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. M.J. Nowak, Warszawa 2021, s. 15 i n.

³⁴ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 193 i n., s. 259 i n. Inaczej, nawiązując do myśli Arystotelesa, twierdzi M. Piechowiak, który z art. 1 Konstytucji RP odczytuje potrzebę potraktowania dobra wspólnego jako wartości obejmującej wszystkie wartości konstytucyjne, a w dekodowanej z Konstytucji zasadzie dobra wspólnego odnajduje przede wszystkim takie treści jak uznanie, że celem państwa i prawa jest dobro jednostki i jej integralny rozwój – M. Piechowiak [w:] *Konstytucja RP...*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, art. 1, s. 183 i n.

utożsamia dobro wspólne najpierw z celem państwa, a następnie z interesem publicznym³⁵.

Odrębnie od interesu publicznego w omawianym przepisie wymienione bowiem zostały nie tylko wymagania ładu przestrzennego – kluczowej kategorii dla planowania i zagospodarowania przestrzennego (zdefiniowanej w art. 2 pkt 1 u.p.z.p.), ale także wymagania ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa.

Należy zatem mówić o wyjątkowo wąskim rozumieniu interesu publicznego – jeżeli chce się przypisać ustawodawcy podstawową umiejętność redagowania aktów prawnych zgodnie z przyjmowanymi w tym zakresie standardami. Standardy te określają Zasady techniki prawodawczej³⁶, których § 10 nakazuje używanie jednakowych określeń do oznaczenia jednakowych pojęć i zakazuje oznaczania tymi samymi określeniami różnych pojęć – z czego by wynikało, że terminy zastosowane w art. 1 ust. 2, w tym „interes publiczny”, należy traktować jako pojęcia różne i, w konsekwencji, rozłączne.

Co więcej, interes publiczny został zdefiniowany (w art. 2 pkt 4 u.p.z.p.), co również stanowi specyficzną cechę tej ustawy. W tej definicji interesu publicznego trudno odnaleźć element normatywny – nawet na użytek ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; jedynym niewątpliwym elementem normatywnym może być ograniczenie zakresu uwzględnianego interesu publicznego do ogółu społeczeństwa (a więc do interesu ogólnego w skali całego państwa) oraz do społeczności lokalnych (a więc w skali gminy, ale też powiatu, co jest jednakże wątpliwe w sytuacji braku kompetencji tej jednostki samorządu terytorialnego w sferze

³⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, *Państwo jako dobro wspólne – czy obywatele muszą być altruistami?* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcíńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 138 i n.; por. krytyczne zestawienie rozumienia dobra wspólnego przedstawione przez M. Piechowiaka w: *Konstytucja RP...*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 192 i n.

³⁶ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

planowania i zagospodarowania przestrzennego, przy niezrozumiałym wyłączeniu kategorii interesu ogólnego społeczności regionalnych – województw)³⁷.

Legalne definiowanie interesu publicznego jest przy tym samo w sobie zjawiskiem wyjątkowym, bowiem termin ten – który w doktrynie i orzecznictwie służy zarazem do określenia legitymacji do władczego wkraczania w sprawy podmiotów prawa³⁸ – stanowi szeroko stosowaną, poczynając od Konstytucji RP (art. 17 ust. 1, art. 22, 63 i 213 ust. 1, niezależnie od tego, że powszechnie uważa się za aspekty interesu publicznego wartości określone w art. 31 ust. 3), klauzulę generalną. Istotą klauzuli interesu publicznego – jak w ogóle klauzul generalnych – jest nadawanie jej treści w odniesieniu do konkretnej sytuacji, a wobec tego brak potrzeby, a nawet możliwości jej definiowania. Zgodnie z § 146 Zasad techniki prawodawczej definicja legalna jest wymagana w sytuacji, w której dane określenie jest wieloznaczne, nieostre, nie jest powszechnie zrozumiałe lub ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. W odniesieniu do takiej klauzuli generalnej jak interes publiczny, rozważać można jedynie ostatni z powodów jej zdefiniowania w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – mianowicie uznanie potrzeby ustalenia nowego znaczenia na użytek tej ustawy, jednakże i taki powód nie stanowi wystarczającego wyjaśnienia.

14. Jak o tym wspomniano (teza 13), określenie „interes publiczny” występuje w komentowanej ustawie również w – znacznie bardziej adekwatnym – szerszym rozumieniu jako przeciwstawienie interesu partykularnego, Jest tak w art. 1 ust. 3 (wraz z ust. 4 – dodanymi w 2015 r. przez ustawę

³⁷ Por. T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego* [w:] *Kierunki reformy prawa...*, red. I. Zachariasz, s. 41 i n.

³⁸ Por. M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 75 i n. – z powołaniem się na H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93 i n.

o rewitalizacji), gdzie mowa jest o obowiązku wyważania interesu publicznego i interesów prywatnych (zob. tezy 18–20) oraz w art. 6 ust. 2 pkt 1, deklarującym prawo każdego, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to „chronionego prawem interesu publicznego” oraz interesu osób trzecich (zob. komentarz do art. 6).

Ponieważ przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są wydawane w celu ograniczenia w interesie publicznym prawa własności podmiotów niepublicznych lub ograniczenia korzystania z tego prawa (por. komentarz do art. 6), zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie interes publiczny rozumie się w sposób szerszy niż wynikałoby to z art. 1 ust. 2 pkt 9 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 4. Przykładowo, „ustawodawca, jakby świadom tego, że definicja [interesu ogólnego – przyp. aut.] nie jest w pełni satysfakcjonująca, wypełnia treść pojęcia interes publiczny w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w którym wymienia najważniejsze – z punktu widzenia gospodarowania przestrzenią – wartości”: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska itd.; „przez niemal każdą z tych wartości przenika kategoria interesu publicznego”, który „jest nie tylko wartością samą w sobie (...), ale i tkwiącą w innych wskazanych w tym przepisie wartościach”³⁹. „(...) Interes publiczny w planowaniu rozwoju i w planowaniu przestrzennym przechodzi od kategorii społecznej (zbiorowej) do kategorii formalnoprawnej. Jest definiowany w formie celów i kierunków działań w dokumentach strategicznych (w formalnej publicznej polityce) jako tzw. akty kierownictwa wewnętrznego władz publicznych (zobowiązania) i formalnoprawne interesy publiczne zapisywane w formie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, np. planu miejscowego lub innych przepisów o charakterze przepisu prawa miejscowego”⁴⁰.

³⁹ M. Woźniak, *Interes publiczny...*, s. 82 i 83.

⁴⁰ T. Markowski, M.J. Nowak, *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni* [w:] *Rola prawa...*, red. M.J. Nowak, s. 39.

W konsekwencji, wbrew redakcji art. 1 ust. 2 u.p.z.p., kategoria interesu publicznego obejmuje – jak w innych demokratycznych państwach prawnych – prawie wszystkie wymagania (potrzeby, wartości, zasady) wymienione w tym przepisie (i, co do efektywnego gospodarowania przestrzenią, w ust. 4), poza prawem własności, to bowiem jest, gdy idzie o własność prywatną, nierozzerwalnie związane z kategorią interesu prywatnego. Odrębną kwestię stanowi odczytywanie przepisu art. 6 ust. 2 pkt 1 w sposób znacząco ograniczający zastosowanie kategorii interesu publicznego w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego wobec szerokiego uznawania szczególnej roli i zarazem szczególnej treści prawa własności nieruchomości – o czym będzie mowa w komentarzu do art. 6.

15. Okoliczności (wartości, potrzeby) wskazane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w znacznej mierze stanowią przedmiot odrębnych unormowań, które także dostarczają materiału do konstruowania norm prawnych na podstawie omawianego przepisu. I tak:

- ponieważ jest mowa o wymaganiach ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, ten ostatni aspekt ładu przestrzennego stanowi (wraz ze wskazanymi w art. 1 ust. 2 pkt 2 walorami architektonicznymi) przedmiot unormowania Prawa budowlanego oraz przepisów, o których mowa w tej ustawie, w szczególności przepisów techniczno-budowlanych (o których mowa w art. 5 pr. bud.) oraz, zawierających przepisy techniczno-budowlane, rozporządzeń wydanych przez właściwych ministrów na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 pr. bud. (jak rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. z 2022 r. poz. 1225; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7.10.1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowlom rolnicze i ich usytuowanie, Dz.U. z 2014 r. poz. 81, czy rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych, Dz.U. poz. 1518; łącznie obowiązuje 19 rozporządzeń wydanych na podstawie art. 7 pr. bud.); przepis art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2, nakazujący uwzględnianie w planowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego (urbanistyki, architektury, krajobrazu),

rodzi również w tym zakresie obowiązek przestrzegania norm nie tylko technicznych, ale i twórczych, w tym estetycznych.

Z tego powodu dla ustalenia znaczenia określić: urbanistyka i architektura poważne znaczenie posiadają, stanowiące przedmiot ochrony prawnoautorskiej, kategorie utworów: architektoniczne, architektoniczno-urbanistyczne i urbanistyczne (art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz.U. z 2021 r. poz. 1062 ze zm.)⁴¹. Walory architektoniczne to również wartości odwołujące się do ocen pozaprawnych: technicznych i estetycznych; rozwiązania architektoniczne, będące zjawiskami ściśle estetycznymi, należałoby uznać za dobra wspólne, które stanowią, tak jak np. czyste powietrze, wartości o charakterze publicznym, które są przez prawo publiczne szczególnie chronione⁴². Zarazem do wyjaśnienia terminu „architektura” może służyć ustawowa definicja przedmiotu wykonywania zawodu architekta, sformułowana w ustawie z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 1117 ze zm.): „Wykonywanie zawodu architekta polega na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne obiektów budowlanych, ich przestrzennego otoczenia oraz ich realizację, nadzorze nad procesem ich powstawania oraz na edukacji architektonicznej” (art. 2 ust. 1 ustawy) – wraz ze zniesieniem zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego natomiast nie ma obecnie legalnej definicji czynności właściwych dla tego zawodu (por. komentarz do art. 5);

- walory krajobrazowe pozostają w związku z unormowaniami ustawy o ochronie przyrody, w szczególności dotyczącymi ochrony krajobrazowej zdefiniowanej w art. 5 pkt 8 u.o.p. oraz prawnych form ochrony przyrody, w tym walorów krajobrazowych (jak parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu); w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym występuje obecnie definicja krajobrazu (art. 2 pkt 16e), do której odsyła się w ustawie o ochronie przyrody, jak również unormowana jest instytucja audytu krajobrazowego (art. 38a i 38b);

⁴¹ Por. D. Flisak [w:] *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, red. D. Flisak, Warszawa 2015, s. 65 i n.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 26.11.2007 r., IV SA/Wa 2060/07, LEX nr 420591.

- wymagania ochrony środowiska są przedmiotem unormowania przede wszystkim Prawa ochrony środowiska przy uwzględnieniu odpowiednich przepisów prawa Unii Europejskiej; wymagania gospodarowania wodami określa w szczególności ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.) oraz ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, zaś wymagania ochrony gruntów rolnych i leśnych – ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego (bliskiego terminom „dziedzictwo narodowe” i „narodowe dziedzictwo kulturalne” użytym odpowiednio w art. 5 i 6 ust. 2 Konstytucji RP⁴³) i zabytków wynikają przede wszystkim z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w której znajdują się definicje zabytku i zabytku nieruchomego (art. 3 pkt 1 i 2 u.o.z.o.z.); nie ma natomiast zespołu odrębnych przepisów dotyczących dóbr kultury współczesnej (zdefiniowanych w art. 2 pkt 10 u.p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami są przedmiotem unormowania, poza powołaną w art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawą z 19.07.2019 r., Prawa budowlanego, a wymagania ochrony zdrowia także, przy braku (znanej w wielu innych państwach) kompleksowej ustawy z 11.09.2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1608)⁴⁴, ustawy o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych wraz z wydanym na jej podstawie rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 2.04.2012 r. w sprawie określenia wymagań, jakim powinny odpowiadać zakłady i urzędy leczenia uzdrowiskowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1838 ze zm.);
- w kwestii walorów ekonomicznych przestrzeni, które uwzględnia się w treści art. 36 i 37 u.p.z.p., znajdują zastosowanie, w zakresie wskazanym w art. 37 ust. 12, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami;

⁴³ Por. H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 6, 70, 73*, Warszawa 2019, s. 272 i n.

⁴⁴ Ustawa ta zawiera przede wszystkim przepisy kompetencyjne i odsyłające.

- prawo własności jest przedmiotem unormowania Konstytucji RP (art. 20, 21 i 64) oraz ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) – por. komentarz do art. 6;
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa spowodowały upoważnienie w art. 8 pr. bud. Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego dodatkowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa albo wyłączającego stosowanie do tych budynków przepisów wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 pr. bud. (rozporządzenie takie nie zostało dotąd wydane);
- potrzeby w zakresie rozwoju sieci szerokopasmowych w ramach rozwoju infrastruktury technicznej stały się powodem dodania do art. 1 ust. 2 przepisu pkt 10, co zostało dokonane ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych; ustawa ta zawiera w rozdziale 5 („Szczególne zasady lokalizowania inwestycji telekomunikacyjnych” – art. 46–48) przepisy szczególne dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, przy czym w rozdziale 6 („Szczególne zasady lokalizowania regionalnych sieci szerokopasmowych”) zawiera całkowicie odrębne unormowanie decyzji o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej, przy wyłączeniu tej instytucji spod działania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – będąc w tym zakresie jedną z kolejnych „specustaw”;
- zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności jest przedmiotem unormowania, obok Prawa wodnego, ustawy z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028).

16. Przepisy ust. 3 i 4, dodane w 2015 r. na mocy ustawy o rewitalizacji, zawierają istotne dyrektywy działania właściwych organów: proceduralne w odniesieniu do ustalania przeznaczenia terenu lub określania potencjalnego sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu (ust. 3), materialnoprawne w odniesieniu do sytuowania nowej zabudowy (ust. 4).

Umieszczone w rozdziale „Przepisy ogólne”, przepisy te stanowią ważny materiał do konstruowania, na podstawie dalszych przepisów ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów innych ustaw, norm prawnych znajdujących zastosowanie w procesach stosowania tychże przepisów, służąc zarazem przy ich interpretacji. W art. 15 ust. 1 pkt 1 sformułowany został nakaz przedstawienia w uzasadnieniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sposobu realizacji wymogów wynikających z art. 1 w zakresie również ust. 3 i 4.

17. W ust. 3 mowa jest o potrzebie wyważania interesu publicznego (we właściwym, tj. szerszym jego rozumieniu) i interesów prywatnych – przy wskazaniu istotnego źródła poznania treści tych interesów, mianowicie wniosków i uwag, wnoszonych przez podmioty niepubliczne w stosunku do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również do funkcjonującego już studium bądź planu; wskazane są również, redakcyjnie w sposób sugerujący, że są to dalsze źródła poznania interesów prywatnych, analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, sądzić jednakże należy, że są to materiały służące właściwemu organowi w procesie wyważania interesu publicznego i interesów partykularnych.

Ponieważ zaznacza się, że wnioski i uwagi stanowiące wyraz interesów prywatnych mogą zmierzać i do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, i do zmian w zakresie jego zagospodarowania, ustawodawca ma świadomość wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia konfliktów zarówno między interesem publicznym i interesami prywatnymi, jak i w obrębie interesów prywatnych. W art. 1 ust. u.z.p. wyrazem tej świadomości było wskazanie, że do zakresu unormowania ustawy należało także określenie „zasad i trybu rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa” – nie tylko bardziej wyraziste, ale i uwzględniające fakt złożoności kategorii interesu publicznego, w ramach którego występują, nie zawsze zgodne ze sobą, interesy: lokalny (i, w 1994 r. niemający jeszcze substratu samorządowego, regionalny) oraz ogólnopństwowy.

Obecnym odzwierciedleniem złożoności interesu publicznego jest rozróżnienie pomiędzy inwestycjami celu publicznego: o znaczeniu

ponadlokalnym i lokalnym (art. 15 ust. 3 pkt 4a i 4b, art. 39 ust. 3 pkt 3 i ust. 5), a w art. 2 pkt 5 także krajowym i metropolitalnym, czy o znaczeniu krajowym i wojewódzkim oraz o znaczeniu powiatowym i gminnym (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2). Ustawa, tworząc mechanizmy uwzględniania w aktach planistycznych poziomów interesu publicznego o większym (szerszym) znaczeniu, nastawiona jest na niewyważanie interesów w obrębie kategorii interesu publicznego.

18. Wyważanie interesów, o których mowa w ust. 3, dotyczy w istocie jedynie organów opracowujących projekty oraz uchwalających generalne akty planistyczne, w szczególności studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie jedynie te drugie są uznane za mogące formalnie ograniczać prawa – a zatem prawne interesy – właścicieli i innych niepublicznych podmiotów, którym przysługują prawa do nieruchomości, jednakże trafnie zauważono, że „władztwo planistyczne w zakresie zadań własnych gminy wykonywane jest w pierwszej kolejności poprzez przystąpienie do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z art. 9 ust. 1 ustawy”⁴⁵.

W odniesieniu do aktów indywidualnych, w tym przypadku decyzji o warunkach zabudowy, NSA także ostatnio wyraził, odpowiadające typowemu podejściu sądów administracyjnych do tych decyzji (por. komentarz do art. 4), stanowisko, zgodnie z którym „rozstrzygnięcie o warunkach zabudowy nie jest uzależnione od wyważania interesu publicznego oraz interesów prywatnych relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Decyzja o warunkach zabudowy nie jest decyzją uznaniową. Organ właściwy do jej wydania jest zobowiązany do pozytywnego rozstrzygnięcia, jeżeli projektowana inwestycja czyni zadość wszystkim wynikającym z prawa warunkom a obowiązek odmowy ma tylko wówczas, gdy inwestycja nie spełnia choćby jednej ustawowej przesłanki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Nie może zatem być mowy o niezastosowaniu w sprawie

⁴⁵ Wyrok WSA w Opolu z 12.08.2021 r., II SA/Op 293/21, LEX nr 3248685.

art. 1 ust. 3 u.p.z.p. jako uchybieniu stanowiącym podstawę do uchylenia zaskarżonego wyroku⁴⁶.

19. „Każdą ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi mieścić się w granicach wyznaczonych interesem publicznym (tj. ma odpowiednie uzasadnienie). (...) Słusznie Sąd I instancji wskazał na prawidłowość rozwiązań urbanistycznych wyrażonych w zaskarżonej uchwale, uznając je za proporcjonalne, przemyślane, a jednocześnie niemające cech dowolności⁴⁷. W tym krótkim stwierdzeniu NSA wyraził podstawowe kierunki rozumienia przez sądownictwo administracyjne ograniczeń w korzystaniu przez organy gmin z przysługującym im władztwa planistycznego, rozpoczynając od proporcjonalności.

Określenie „proporcjonalność” w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie występuje, jednakże znajdowało ono w praktyce zastosowanie do prawnej oceny zakresu ingerencji w prawo własności zarówno przed dodaniem do art. 1 przepisu ust. 3, jak i po jego dodaniu – wyważanie interesu publicznego i interesów prywatnych jest bowiem istotnym elementem stosowania w odniesieniu do aktów planistycznych zasady proporcjonalności⁴⁸, którą Trybunał Konstytucyjny ogólnie powiązał z „rachunkiem aksjologicznym” i wyważaniem konstytucyjnie chronionych wartości⁴⁹. Także określenie „wyważanie interesów” znajdowało zastosowanie w sądowniczym orzecznictwie sprzed 2015 r. w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵⁰.

⁴⁶ Wyrok NSA z 4.03.2021 r., II OSK 1811/18, LEX nr 3266050.

⁴⁷ Wyrok NSA z 22.06.2021 r., II OSK 47/21, LEX nr 3243501.

⁴⁸ „Ważne jest jednak, aby nie sprowadzać analizy proporcjonalności tylko do etapu ważenia, choć często tak właśnie wygląda praktyka” (A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 48).

⁴⁹ Wyrok TK z 28.07.2014 r., K 16/12, OTK-A 2014/7, poz. 78. Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 262 i n.

⁵⁰ „Podstawowa zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów, jakie występują w danej sprawie. Istota działania zasady wyważania przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważaniu wartości interesów i rezultacie wyważenia” (wyrok NSA z 31.05.2010 r., II OSK 575/10, LEX nr 673878). Por. także np. wyrok WSA w Lublinie z 4.10.2010 r., II SA/Lu 349/10, LEX nr 753788.

20. „Rolą organu planistycznego jest właśnie wyważenie interesu publicznego i interesów prywatnych, tak, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać problemy wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem”⁵¹.

„W orzecznictwie przyjmuje się, że ingerencja gminy w prawo własności nieruchomości objętej prawem miejscowym wymaga każdorazowo od organów gminy wnikliwego i wszechstronnego rozważenia interesu indywidualnego i publicznego, a następnie uzasadnienia przyjętych rozwiązań planistycznych. (...) Organ planistyczny (...) dokonał ingerencji w prawo własności strony skarżącej bez wyczerpującego i przekonującego uzasadnienia oraz przy braku należytego wyważenia interesu prywatnego i publicznego, czym naruszył w sposób istotny zasady sporządzania planu”⁵².

Przykładem efektu wyważenia interesu publicznego i prywatnego może być następujące, niebudzące wątpliwości, stwierdzenie: „(...) W pierwszej kolejności nieruchomości gminne służyć powinny realizacji zadań własnych gminy, a dopiero wówczas, gdy takiej możliwości nie ma, organ planistyczny byłby uprawniony do wykorzystania w planie miejscowym gruntów prywatnych w celu realizacji inwestycji o charakterze publicznym”⁵³.

Wyważenie interesu publicznego i prywatnego następuje, należy jednak zaznaczyć, przy – z reguły – szczególnym traktowaniu w orzecznictwie interesu prywatnego wynikającego z prawa własności. „Zgodnie z zasadą «złotego środka», odzwierciedlającej najlepiej istotę konstytucyjnej ochrony prawa własności, postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie powinny być interpretowane w sposób nadmiernie ograniczający prawa właściciela ani nadmiernie rozszerzający istniejące ograniczenia praw właścicielskich, tak aby nie naruszało to istoty prawa własności”⁵⁴.

⁵¹ Wyrok NSA z 15.06.2021 r., II OSK 2811/20, LEX nr 3243504.

⁵² Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1399/21, CBOSA.

⁵³ Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1399/21.

⁵⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 29.04.2021 r., IV SA/Po 1646/20, LEX nr 3174577.

21. „Posiadane przez gminę władztwo planistyczne jest nie tylko uprawnieniem gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, ale jest również jej obowiązkiem. Wykonywanie tego władztwa nie jest nieograniczone i wiąże się z przeprowadzeniem złożonej procedury, a przede wszystkim podejmowaniem takich rozstrzygnięć, które będą wynikiem starannie przeprowadzonego procesu ważenia interesu prywatnego i publicznego. Jest to zadanie, które gmina wykonuje samodzielnie, a za podjęte rozstrzygnięcia ponosi odpowiedzialność. (...) Nie sposób przy tym uznać, aby instytucja referendum lokalnego, czyli forma bezpośredniego sprawowania władzy przez obywateli, umożliwiała zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ważenie interesu prywatnego i publicznego. (...) Zdecydowana większość głosujących nie dysponuje wiedzą na temat stanu faktycznego i prawnego przedmiotu głosowania, jakim jest w tym zakresie plan zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji nie będą w stanie zidentyfikować poszczególnych interesów prywatnych”⁵⁵. „Ustawodawca nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać m.in. prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Prawo to może być wprawdzie ograniczone tzw. władztwem planistycznym jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 6 ust. 1 u.p.z.p.), ale wszelkie przepisy ograniczające prawo własności muszą być interpretowane ściśle (nie-rozszerzająco)”⁵⁶.
22. Zasada proporcjonalności jako zasada tworzenia prawa – w tym przypadku prawa miejscowego w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – i stopniowo także jako zasada stosowania prawa (od 2017 r. wprost sformułowana w art. 8 § 1 k.p.a.) jest obecnie dekodowana z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w której sformułowane są podstawowe „ograniczenia ograniczeń” korzystania z konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, w tym w zakresie nieuregulowanym w art. 64 ust. 3, dopuszczalne ograniczenia prawa własności (w tym ostatnim przepisie mowa jest o ograniczeniu własności, a w art. 31 ust. 3 o ograniczeniach w zakresie korzystania z praw – por. komentarz do art. 6). Ograniczenie może być ustanowione tylko w ustawie (w zakresie zastosowania art. 64

⁵⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.07.2021 r., II SA/Po 243/21, LEX nr 3214054.

⁵⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z 20.05.2021 r., IV SA/Po 1918/20, LEX nr 3183011.

ust. 3 wystarczy, że w drodze ustawy, co obejmuje również akty wydane na podstawie ustawy, czyli np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) i tylko gdy jest ono konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób, nie mogąc przy tym naruszać istoty prawa (naruszenie istoty prawa własności jest jednak dopuszczalne w drodze wyłączenia na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem – art. 21 ust. 2 Konstytucji RP).

„W orzecznictwie zwraca się uwagę, że poza regulacjami ustawodawstwa zwykłego organy gminy przy stanowieniu treści aktu planistycznego muszą uwzględnić również normy konstytucyjne, w tym ustanowioną w art. 31 ust. 3 zasadę proporcjonalności i wynikający z art. 64 ust. 3 zakaz nadmiernej ingerencji w chronione prawo własności”⁵⁷.

23. Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie tam, gdzie właściwy organ władzy publicznej ma, w zakresie przysługującej mu tzw. władzy dyskrecyjnej czy też tzw. swobodnego uznania, wybór spośród różnych rozwiązań lub typów rozwiązań. Szerokie przyjmowanie – można twierdzić, iż pozbawione podstaw – że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma charakter deklaratoryjny i, przez to choćby, automatycznie związany (por. tezę 18), oznacza nieuwzględnianie zasady proporcjonalności w odniesieniu do tych decyzji.

Tradycyjnie akty władzy dyskrecyjnej, o ile mieściły się w zakresie przyznanej władzy, były *ex definitione* wyłączone spod kontroli zgodności z przepisami prawa materialnego wyższego rzędu (ustawa z przepisami konstytucji, rozporządzenie z przepisami ustaw, akt prawa miejscowego, inny akt planowania publicznego oraz decyzja administracyjna z przepisami ustaw i rozporządzeń). Obecnie występuje jednak istotne materialnoprawne ograniczenie swobody korzystania z władzy dyskrecyjnej, jakie stanowi zasada proporcjonalności⁵⁸.

⁵⁷ Wyrok NSA z 23.09.2021 r., II OSK 1399/21.

⁵⁸ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 262 i n.; A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010; M. Michalska, *Zasada proporcjonalności jako*

Proporcjonalność stanowi ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej⁵⁹. Kształtowała się ona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości od 1956 r., odnosząc się pierwotnie nie do tworzenia prawa wspólnotowego, lecz do jego stosowania oraz do spraw kar wspólnotowych, lecz po 1970 r. Trybunał zaczął traktować ją w sposób coraz bardziej zdecydowany jako instrument ochrony praw podstawowych i z tego względu instrument ograniczania swobody działania także wspólnotowego prawodawcy. Zasada proporcjonalności wystąpiła po raz pierwszy w orzecznictwie pruskich sądów administracyjnych w latach 80. XIX w., odnosząc się do aktów stosowania prawa (prawa policyjnego), i dopiero o wiele później znalazła wyraz w orzecznictwie sądowo-konstytucyjnym. Od 1992 r. znajduje ona odzwierciedlenie w pierwotnym prawie Unii Europejskiej, gdzie jest uznawana za zasadę zarówno tworzenia, jak i stosowania prawa. Deklaruje ją również Europejski Trybunał Praw Człowieka; w wyroku z 20.07.2004 r., 37598/97, LEX nr 139381⁶⁰, stwierdził on, że: „Ingerencja w prawo do poszanowania mienia musi jednakże zachowywać «sprawiedliwą równowagę» pomiędzy wymogami interesu publicznego lub powszechnego społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. (...) W szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a celem, który ma zostać zrealizowany przy użyciu jakiegokolwiek środka pozbawiającego osobę jej własności lub kontrolującego korzystanie z niej”.

Zasadę proporcjonalności od 1994 r. dekodował w odniesieniu do ustawodawstwa Trybunał Konstytucyjny – pierwotnie na podstawie art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) i pod wpływem orzecznictwa niemieckiego Trybunału Związkowego, obecnie z powołaniem na art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁶¹.

metoda rozstrzygania konfliktów praw podstawowych – krytyka i obrona, „Krytyka Prawa” 2019/2 (11); A. Śledzińska-Simon, Analiza proporcjonalności...

⁵⁹ Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie” 2006/1, s. 59; ogólnie – T.I. Harbo, *The Function of Proportionality Analysis in European Law*, Leiden–Boston 2015.

⁶⁰ Wyrok ten, wraz z orzecznictwem TK w materii proporcjonalności, powołany został np. w wyroku WSA w Kielcach z 28.09.2010 r., II SA/Ke 343/10, LEX nr 707370.

⁶¹ E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 283 i n.; por. K. Wójtowicz, *Zasada proporcjonalności*