

# SPECUSTAWY INWESTYCYJNO-BUDOWLANE

redakcja naukowa  
Tomasz Bąkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

**SPECUSTAWY  
INWESTYCYJNO-BUDOWLANE**



# **SPECUSTAWY INWESTYCYJNO-BUDOWLANE**

redakcja naukowa  
Tomasz Bąkowski

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
Gdańsk 2020

Stan prawny na dzień 31 grudnia 2019 r., dane adresowe  
aktów normatywnych zaktualizowane na dzień 15 kwietnia 2020 r.

Recenzent  
dr hab. Bartosz Majchrzak, prof. UKSW

Redaktor Wydawnictwa  
Maria Kosznik

Projekt okładki i stron tytułowych  
Aleksandra Szpunar

Na okładce wykorzystano plakat autorstwa Karoliny Johnson

Skład i łamanie  
Michał Janczewski

Publikacja sfinansowana przez:

Fundację Energa



Katedrę Prawa Administracyjnego  
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego



© Copyright by Uniwersytet Gdański  
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-024-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel./fax 58 523 11 37, tel. 725 991 206  
e-mail: [wydawnictwo@ug.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ug.edu.pl)  
[www.wyd.ug.edu.pl](http://www.wyd.ug.edu.pl)

Księgarnia internetowa: [www.kiw.ug.edu.pl](http://www.kiw.ug.edu.pl)

Druk i oprawa  
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. 58 523 14 49, fax 58 551 05 32

## Spis treści

Wykaz skrótów . . . . . 9

Słowo wstępne (*Tomasz Bąkowski*) . . . . . 15

### Część 1 Generalia

Zygmunt Niewiadomski

System planowania i zagospodarowania przestrzennego  
a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia . . . . 19

Paweł Chmielnicki

Geneza specustaw – przykład naturalnej specjalizacji  
kompletów normatywnych, czy promocji  
interesów podmiotów dominujących? . . . . . 25

Tomasz Bąkowski

O skali normatywnej i wadze teoretycznej specustaw  
inwestycyjno-budowlanych oraz o motywach ich stanowienia . . . . 67

Marek Szewczyk

Ustawy dotyczące konkretnych inwestycji . . . . . 81

Lucyna Staniszevska

Epizodyczność na wybranych przykładach specustaw . . . . . 95

### Część 2 Specustawy z perspektywy prawnej ochrony środowiska

Mariusz Kotulski, Joanna Kotulska

Ochrona środowiska w tzw. specustawach . . . . . 113

Marta Woźniak

Specustawy a problematyka usuwania drzew i krzewów . . . . . 129

## Część 3

## Specustawy dotyczące inwestycji infrastrukturalnych

Piotr Ruczkowski	
Lokalizacja inwestycji przeciwpowodziowych a planowanie przestrzenne . . . . .	145
Jacek Jaworski, Paweł Sosnowski	
Prawne możliwości komercyjnej zabudowy obszarów kolejowych . . . . .	157
Marcin Lidzbarski	
O mniej oczywistych skutkach obowiązywania specustaw na przykładzie specustawy drogowej . . . . .	169
Krzysztof Kucharski	
Wywłaszczenie <i>ex lege</i> w świetle zasady proporcjonalności ingerencji w prawo własności na przykładzie specustawy drogowej . . . . .	181
Izabela Oleksy-Piesik	
Podziały nieruchomości na zasadach ogólnych i w drodze wyjątku . . . . .	197

## Część 4

## O specustawie mieszkaniowej

Katarzyna Małysa-Sulińska	
Mnogość trybów ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji jej towarzyszących jako konsekwencja wejścia w życie przepisów specustawy mieszkaniowej . . . . .	219
Anna Brzezińska-Rawa, Dorota Sylwestrzak	
Zasady planowania przestrzennego (nie)obowiązujące w specustawie mieszkaniowej . . . . .	239

## Część 5

## Aspekty procesowe

Przemysław Ostojski	
Cele szczególnych regulacji prawnoprocesowych w tak zwanych specustawach inwestycyjnych . . . . .	255

---

Krzysztof Kaszubowski	
Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego . . . . .	273
O autorach . . . . .	289
Orzecznictwo . . . . .	295
Literatura . . . . .	297





## Wykaz skrótów

### Akty normatywne

Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.)
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm.)
r.m.p.z.p.	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)
rozporządzenie nr 347/2013	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, Dz. Urz. UE L z 2013 r. Nr 115 ze zm.
rozporządzenie ZTP	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283)

---

specustawa drogowa	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1474 ze zm.)
specustawa EURO 2012	ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1372 ze zm.)
specustawa jądrowa	ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1537 ze zm.)
specustawa kolejowa	ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 710 ze zm.)
specustawa lotniskowa	ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1380 ze zm.)
specustawa mieszkaniowa	ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 219 ze zm.)
specustawa naftowa	ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 630 ze zm.)
specustawa o CPK	ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 234)

---

specustawa o Westerplatte	ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz. U. z 2019 r., poz. 1589)
specustawa portowa	ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1924)
specustawa przeciwpowodziowa	ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 933 ze zm.)
specustawa przekopowa	ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1073 ze zm.)
specustawa przesyłowa	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 191 ze zm.)
specustawa Świnoujście– Szczecin	ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście–Szczecin do głębokości 12,5 metra (Dz. U. z 2017 r., poz. 990)
specustawa telekomunikacyjna	ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2410 ze zm.)
specustawa terminalowa	ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1554)
u.d.p.	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 470)

u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.)
u.o.g.r.l.	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.)
u.o.p.	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 55 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.)
u.u.i.ś.	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 283)
u.z.p.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.)

#### Czasopisma i publikatory

Dz. U.	Dziennik Ustaw
MP	Monitor Polski
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

---

Inne

CPK	Centralny Port Komunikacyjny
m.p.z.p.	miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
studium metropolitalne	ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny



## Słowo wstępne

*Specustawy inwestycyjno-budowlane* stanowią trzecią odsłonę zainicjowanego w roku 2015 w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego projektu naukowego pod nazwą Prawnicze Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Wówczas to w gmachu Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego została zorganizowana ogólnopolska konferencja „Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość”. Rok później pod tym samym tytułem ukazała się praca zbiorowa, na którą złożyły się pisemne wersje wygłoszonych referatów oraz opracowania, dla których inspiracją stały się poszczególne wątki podnoszone podczas konferencyjnej dyskusji.

Następnie, w roku 2017 zostało zorganizowane II Prawnicze Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Tym razem tematem przewodnim stały się „Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy” i tak jak za pierwszym razem zwieńczeniem tego naukowego wydarzenia stała się publikacja wydana w roku 2018.

Zarysowujący się wyraźnie dwuletni cykl skłaniał do zorganizowania w roku 2019 kolejnej, trzeciej już, konferencji. Tak też się stało. III Prawnicze Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa odbyło się 31 maja tego roku i było poświęcone tak zwanym specustawom inwestycyjno-budowlanym. Tworząca się w ten sposób tradycja nakazywała, a przedstawione podczas konferencji wypowiedzi oraz głosy w dyskusji zachęcały do podążania według powyższego cyklu i wydania w roku 2020 trzeciej książki, składającej się z części rozbudowanych i uszczegółowionych postaci wygłoszonych referatów oraz z opracowań powstałych w wyniku refleksji nad tematyką poruszaną podczas ostatniego Forum.

Mając świadomość „rozproszonej mocy sprawczej”, dzięki której doszło do wydania niniejszej pracy zbiorowej, pragnę gorąco podziękować



wszystkim tym, którzy ową moc sprawczą reprezentują. Są nimi Autorzy opublikowanych tu opracowań, Recenzent, którego uwagi przyczyniły się do tego, by każdy tekst z osobna, jak i ich zbiór, postrzegany jako całość, prezentował odpowiedni poziom merytoryczny, a także Zespół Redakcyjny Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego, dbający o jak najwyższe walory edytorskie publikacji. Serdeczne podziękowania kieruję do wszystkich członków Komitetu Organizacyjnego oraz Komitetu Naukowego konferencji za poświęcony czas i merytoryczny wkład w jej przygotowanie, jak i czuwanie nad jej prawidłowym przebiegiem.

Kontynuacja projektu zapoczątkowanego w roku 2015 nie byłaby możliwa bez materialnego, organizacyjnego i instytucjonalnego wsparcia Władz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, za które w imieniu wszystkich uczestników bardzo dziękuję. Ze szczególnym podziękowaniem zwracam się do Fundacji Energa, albowiem dzięki jej szczodrości udało się z powodzeniem pokryć istotną część kosztów zorganizowania konferencji oraz wydania niniejszej książki. Wreszcie słowa podziękowania należą się także współorganizatorowi zeszłorocznej konferencji, którym była Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.

Tomasz Bąkowski

Część 1  
Generalia



Zygmunt Niewiadomski

## System planowania i zagospodarowania przestrzennego a ustawy specjalne. Dezintegracja systemu? – tezy wystąpienia

1. Tak sformułowany temat wystąpienia rodzi przede wszystkim pytanie, czy obowiązujące w Polsce prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego kreuje rozwiązania, które można uznać za zintegrowane i uporządkowane, spełniające wymogi systemu, czy też – jak coraz częściej podnosi się w teorii i praktyce – rozwiązania te są zdeintegrowane i jako takie nie mają charakteru rozwiązań systemowych. To prawda, że ukształtowany ustawą z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i utrzymany w obowiązującej ustawie z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym system został osłabiony, głównie za sprawą ustaw specjalnych, zrazu dyktowanych koniecznością sprawnego wykorzystania środków europejskich na organizowane przez Polskę duże przedsięwzięcia sportowe i kulturalne, później zaś wygodnego dla władz rządowych centralizowania gospodarki przestrzennej i podejmowania dużych projektów inwestycyjnych w oderwaniu od polityki przestrzennej państwa. Tym niemniej ciągle obowiązują rozwiązania prawne, które w mojej ocenie mają charakter rozwiązań systemowych, tyle że odstępuje się od nich w praktyce. Jeżeli tak, to trzeba odróżnić system prawny planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce od praktyki jego realizacji.

2. U podstaw systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego RP, kształtowanego przepisami obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, leży idea trójśczeblowego systemu

planowania przestrzennego (gmina z jej planowaniem realizacyjnym, władze centralne kształtujące politykę przestrzenną państwa i województwo stanowiące „zwornik” pomiędzy owym planowaniem gminy i polityką państwa) z gminą jako podstawą tego systemu i dualizmem aktów planowania przestrzennego (akty prawa miejscowego i akty polityki przestrzennej). Warto podnieść, że są to standardowe założenia rozwiązań prawnych w tej mierze wielu państw europejskich. Duże znaczenie dla istoty tego systemu planowania zdaje się mieć założenie fakultatywności sporządzania ww. planów realizacyjnych gminy (planów miejscowych) jako aktów prawa miejscowego. Polska gmina, podobnie zresztą jak gminy zachodnie, może (ale nie musi) sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla określonego obszaru. Jeżeli plan taki sporządzi, to ustanowi tam swój własny lokalny porządek planistyczny, jeżeli tego nie zrobi, to godzi się, aby na tym obszarze obowiązywał ogólny, tzw. państwowy, porządek przestrzenny. Inaczej rzecz ujmując, jeżeli gmina nie uchwali dla określonego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określi przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania, to rezygnuje z przysługujących jej w tej mierze uprawnień, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, i godzi się na to, że w miejsce jej własnego lokalnego porządku przestrzennego, oczywiście stanowiącego w granicach obowiązujących ustaw, wchodzi na tym obszarze ogólny porządek przestrzenny, kształtowany ustawami szczególnymi oraz zasadą dobrego sąsiedztwa i innymi wymogami ustanowionymi przepisami art. 61 ust. 1 u.p.z.p. W rezultacie o zamierzeniach inwestorów przesądzą nie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale „przepisy ogólne”. Gminie pozostanie wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której celem będzie przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z tym ogólnym porządkiem przestrzennym. Ten zaś ze względu na generalny charakter regulacji nie zawsze sprzyja utrzymaniu ładu przestrzennego w skali lokalnej. Jeżeli tak, to nic prostszego jak zmienić ów ogólny porządek przestrzenny obowiązujący na obszarach bez planu. Dziwi zatem, że tego nie zrobiono, mimo od lat formułowanych żądań środowisk występujących w obronie ładu przestrzennego. Osobiście uważam, że jest to nie tyle wynikiem rzekomo korzystnej sytuacji dla gmin skrywającej zjawiska patologiczne, co



**FUNDACJA  
Energa**

ISBN 978-83-8206-024-9