

# **LEGISLACJA PLANISTYCZNA**



# LEGISLACJA PLANISTYCZNA

redakcja naukowa  
**Tomasz Bąkowski**

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
Gdańsk 2024

Stan prawny na dzień 30 kwietnia 2024 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

Redakcja, skład i łamanie

Violet Design / Wioletta Kowalska

Projekt okładki i stron tytułowych

Jan Rutka

Publikacja współfinansowana przez Samorząd Województwa Pomorskiego i Partnera Konferencji „Legislacja planistyczna” V Prawnicze Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Gminę Miasta Gdynia oraz Sponsorów Konferencji: EMKA S.A. i Dekpol Deweloper spółka z o.o.



SAMORZĄD  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



MIASTO  
GDYNIA



© Copyright by Uniwersytet Gdański, 2024

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-636-4

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206  
e-mail: [wydawnictwo@ug.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ug.edu.pl)  
[wydawnictwo.ug.edu.pl](http://wydawnictwo.ug.edu.pl)

Księgarnia internetowa: [wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/](http://wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/)

Druk i oprawa  
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. +48 58 523 14 49

## Spis treści

|                     |    |
|---------------------|----|
| Wykaz skrótów ..... | 9  |
| Słowo wstępne ..... | 11 |

### Część I

#### Wykładnia i technika prawodawcza

|   |    |
|---|----|
| Mariusz Kotulski  |    |
| Multiplikacja legislacji planistycznej .....  | 17 |
| Marek Szewczyk  |    |
| Granice ustawowego upoważnienia do stanowienia<br>planów miejscowych oraz planów ogólnych .....                             | 31 |
| Tomasz Bąkowski   |    |
| Ustawowa kreacja (albo informacja na temat) prawnego charakteru<br>aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego ..... | 51 |
| Jerzy Korczak   |    |
| Problemy interpretacyjne związane z przepisami specustawy<br>mieszkaniowej .....  | 65 |

### Część II

#### Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym po nowelizacji z dnia 7 lipca 2023 r.

|   |     |
|---|-----|
| Paweł Daniel  |     |
| Uwagi o nowych zasadach partycypacji społecznej<br>w planowaniu przestrzennym ..... | 93  |
| Katarzyna Szlachetko  |     |
| Plan ogólny – nowe (?) narzędzie legislacji planistycznej .....                     | 105 |

|   |     |
|---|-----|
| Katarzyna Gruszecka-Spychała, Anna Wołejko<br>Zagrożenie dezorganizacji w legislacji planistycznej<br>w świetle reformy planowania przestrzennego<br>(w kontekście przepisów przejściowych) ..... | 117 |
|---|-----|

### Część III

#### Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

|   |     |
|---|-----|
| Anna Kawęcka, Patryk Hilla<br>Obligatoryjność sporządzenia miejscowego planu<br>zagospodarowania przestrzennego .....     | 129 |
| Krzysztof Kaszubowski<br>Uzgodnienie w procedurze sporządzania miejscowego planu<br>zagospodarowania przestrzennego ..... | 153 |
| Joanna Smarż, Tomasz Dobrowolski<br>Dopuszczalność ograniczania prawa własności w formie aktu<br>prawa miejscowego .....  | 167 |
| Joanna Człowiekowska<br>Scalenie gruntów a miejscowy plan zagospodarowania<br>przestrzennego .....                        | 183 |

### Część IV

#### Legislacja planistyczna w kontekście ochrony dóbr kultury i krajobrazu

|  |     |
|--|-----|
| Robert Suwaj<br>Utworzenie parku kulturowego jako forma ograniczenia<br>prawa własności nieruchomości .....  | 199 |
| Joanna Kotulska<br>Skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2023 r.<br>dotyczącego wpisu obiektu do gminnej ewidencji zabytków .....         | 213 |
| Jacek Jaworski<br>Definicje legalne oraz zakres regulacji uchwał krajobrazowych.<br>Kilka uwag w aspekcie (nie) prawidłowej legislacji planistycznej ..... | 223 |

---

|  |     |
|--|-----|
| Maciej Kruś, Marcel Krzanowski   |     |
| Nadmierny wpływ prawodawcy administracyjnego na proces<br>przyjmowania aktów planowania przestrzennego –<br>refleksje na tle sporządzania audytów krajobrazowych ..... | 241 |

#### Część V

##### Legislacja planistyczna a energetyka

|   |     |
|---|-----|
| Aleksandra Puczko   |     |
| Plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe<br>a gospodarka przestrzenna ..... | 257 |
| Lucyna Staniszevska   |     |
| Legislacja planistyczna wobec wyzwań realizacji inwestycji<br>w odnawialne źródła energii .....     | 273 |

#### Część VI

##### *Varia*

|  |     |
|--|-----|
| Tomasz Brzezicki   |     |
| Regulacja administracyjnoprawna a prawo cywilne<br>w kontekście przeniesienia uprawnień wynikających<br>z decyzji o warunkach zabudowy ..... | 289 |
| Literatura .....   | 303 |
| Orzecznictwo .....   | 313 |
| O Autorach .....   | 319 |





## Wykaz skrótów

### Akty prawne

|                         |  |
|-------------------------|--|
| EKK                     | Europejska Konwencja Krajobrazowa, sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r.<br>(Dz. U. z 2006 r. poz. 14, poz. 98)                        |
| k.c.                    | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<br>(Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)  |
| 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)  |
| p.p.s.a.                | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<br>(Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)                         |
| pr. energ.              | ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266)   |
| specustawa mieszkaniowa | ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r. poz. 195) |
| u.o.a.n.                | ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<br>(Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)                      |
| u.o.z.o.z.              | ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)   |

---

|          |  |
|----------|--|
| u.p.z.p. | ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)                                  |
| u.s.g.   | ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)  |
| u.s.w.g. | ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197)  |
| ZTP      | załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) |
| Inne     |  |
| GEZ      | gminna ewidencja zabytków  |
| GSP      | Gdańskie Studia Prawnicze  |
| MPZP     | miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego   |
| NSA      | Naczelny Sąd Administracyjny   |
| OwSS     | Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych  |
| PiP      | Państwo i Prawo  |
| SN       | Sąd Najwyższy  |
| SOKiK    | Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  |
| ST       | Samorząd Terytorialny  |
| TK       | Trybunał Konstytucyjny   |
| WKZ      | wojewódzki konserwator zabytków  |
| WSA      | wojewódzki sąd administracyjny   |
| ZNSA     | Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego  |

## Słowo wstępne

Niniejszą monografię można by (już) określać mianem „kolejnej publikacji z cyklu”, ponieważ stanowi udokumentowanie i rozwinięcie dorobku piątej z kolei konferencji naukowej, organizowanej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego co dwa lata począwszy od roku 2015 pod wspólnym szyldem „Prawniczego Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa”. Wypada zatem przypomnieć, że *Legislację planistyczną* poprzedziły: *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Gdańsk 2016; *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, Gdańsk 2018; *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020 oraz *Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy*, Gdańsk 2022.

Powodem refleksji nad zjawiskiem określonym umownie legislacją planistyczną, zapoczątkowanej wygłoszonymi w dniu 28 września 2023 r. referatami i towarzyszącą im dyskusją jest systematycznie rosnąca liczba aktów o różnym charakterze prawnym, obejmujących swoim przedmiotem regulacji sferę planowania i zagospodarowania przestrzennego. Od czasu uchwalenia w 2003 r. wielokrotnie nowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawiają się nowe kategorie aktów bezpośrednio lub pośrednio kształtujących politykę przestrzenną, formułujących zasady i tryb postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz zasady ich zagospodarowania i zabudowy. Obecnie, oprócz nie do końca jeszcze zbadanych aktów planowania przestrzennego, takich jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odchodzące do historii (ale nadal obowiązujące) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy czy plan zagospodarowania przestrzennego województwa, mamy do czynienia z szerokim wachlarzem aktów planistycznych, do których należy zaliczyć m.in.: wchodzący do obrotu prawnego za sprawą noweli ustawy planistycznej z dnia 7 lipca 2023 r.

plan ogólny gminy oraz funkcjonujące już w systemie aktów planistycznych z różnym „stażem”: miejscowy plan odbudowy, koncepcję rozwoju kraju, strategię rozwoju, tzw. uchwałę krajobrazową, miejscowy plan rewitalizacji, uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, plany zagospodarowania obszarów morskich oraz towarzyszące tym aktom analizy, koncepcje i programy.

Myślę, że o doniosłości problemów rysujących się na tle tej mozaiki prawnoplanistycznej nie trzeba specjalnie przekonywać. Zapraszam zatem do lektury opracowań przygotowanych przez badaczy będących równocześnie praktykami oraz praktyków dzielących się swoim doświadczeniem w tworzeniu, stosowaniu i kontroli aktów legislacji planistycznej.

Tak jak wspomniane wyżej poprzednie monografie, tak i obecna publikacja nie powstałaby bez merytorycznego, organizacyjnego oraz finansowego udziału i wsparcia szerokiego grona osób i instytucji. Słowa podziękowania kieruję więc kolejno: do autorów poszczególnych opracowań za wysiłek twórczy i chęć podzielenia się wynikami prowadzonych badań oraz do recenzenta prof. dr. hab. Zygmunta Niewiadomskiego, którego uwagi i oceny stanowią istotny wkład w przygotowaniu książki, dając tym samym rękojmię jej odpowiedniego poziomu naukowego i praktycznego.

Dziękuję Zespołowi Redakcyjnemu Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego pod kierownictwem Pani Dyrektora dr Joanny Kamień za wysoką jakość pracy edytorskiej.

Ze szczególnymi podziękowaniami zwracam się do Marszałka Województwa Pomorskiego Mieczysława Struka, Jego Magnificencji Rektora Uniwersytetu Gdańskiego prof. Piotra Stepnowskiego oraz Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego prof. UG Wojciecha Zalewskiego za objęcie konferencji honorowym patronatem.

Zorganizowanie konferencji oraz opublikowanie jej dorobku nie byłoby możliwe bez wsparcia finansowego, za które dziękuję współorganizatorowi wydarzenia Miastu Gdynia, Pomorskiemu Urzędowi Marszałkowskiemu oraz Dekpol Deweloper sp. z o.o., EMKA S.A. oraz Fundacji Energa.