

MACIEJ BŁAŻEWSKI

ORCID: 0000-0003-2812-8199

Uniwersytet Wrocławski

[maciej.blazewski@uwr.edu.pl](mailto:maciej.blazewski@uwr.edu.pl)

## Zasada zabudowy planowej jako środek służący realizacji celów państwa autorytarnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym

**Słowa kluczowe:** zabudowa, planowanie przestrzenne, plan gospodarczy, autorytaryzm, wolność zabudowy, zabudowa planowa.

THE PRINCIPLE OF PLANNED SPATIAL DEVELOPMENT AS A MEANS  
OF ACHIEVING THE GOALS OF AN AUTHORITARIAN STATE ON THE BASIS OF  
THE PROVISIONS OF THE ACT OF 12 JULY 1984 ON SPATIAL PLANNING

Abstract

The principle of planned spatial development was common in the socialist period. It was both a tool to protect the economic interests of the state, and a legal instrument of the authoritarian state at the time. Its scope and application was general, and as such it resulted a disproportionate restriction of the individual's ownership rights, far exceeding the needs of public interest. The institutions that applied it, i.e. the state administration authorities, had no democratic legitimacy. The principle of planned spatial development has not connotations with any type of political system, by its very nature. It might as well function as a legal measure in democratic states. In Poland it is currently applied in specific cases. The Swiss legal order assumes general application of this principle by public administration authorities, who have democratic legitimacy.

**Keywords:** building, spatial planning, economic plan, authoritarianism, planned development, freedom of development.

## Wstęp

Zasada zabudowy planowej zakłada, że zabudowa nieruchomości gruntowej lub zmiana sposobu jej użytkowania może nastąpić jedynie na podstawie aktu planowania przestrzennego. Zasada zabudowy planowej wprowadza zatem wymóg, aby zabudowa nieruchomości gruntowej lub sposób jej użytkowania realizowały założenia interesu publicznego wyrażonego w postanowieniach aktu planowania przestrzennego. Nie ma ona konotacji z żadnym z rodzajów systemów politycznych — może być bowiem elementem zarówno porządku prawnego o charakterze autorytarnym, jak i demokratycznym. Zasada zabudowy planowej może jednak być narzędziem prawodawcy autorytarnego, gdy ze względu na potrzebę realizacji swoich celów ustanawia jej zakres nieproporcjonalnie szeroki względem realnych wymogów ochrony interesu publicznego, a jednocześnie akty planowania przestrzennego są stanowione przez organy administracji publicznej niemające bezpośredniej lub pośredniej legitymacji demokratycznej.

Celem tego opracowania jest zbadanie, czy w okresie PRL, gdy zasada zabudowy planowej była jedną z podstawowych zasad prawa zagospodarowania przestrzennego, zasada ta stanowiła narzędzie o charakterze autorytarnym. Przedmiotem badań jest między innymi relacja celów społeczno-gospodarczych państwa właściwych interesowi społecznemu względem interesów jednostkowych podmiotów zewnętrznych wobec administracji państwowej. Przedmiot badań obejmuje dwa aspekty: zakres zastosowania zasady zabudowy planowej przez socjalistycznego prawodawcę, jak również zapewnienie demokratycznej legitymacji organów przyjmujących akty planowania przestrzennego.

## Pojęcie zasady zabudowy planowej

Zasada zabudowy planowej oznacza, że zabudowa nieruchomości lub zmiana sposobu jej użytkowania może nastąpić jedynie na podstawie aktów planowania przestrzennego. Należy wyróżnić dwa skutki jej obowiązywania<sup>1</sup>. Po pierwsze, prawo zabudowy może być realizowane jedynie w sposób określony w akcie planowania przestrzennego. Po drugie, jeśli nieruchomość nie jest objęta aktem planowania przestrzennego, nie jest możliwa jej zabudowa<sup>2</sup>. Tym samym zasada zabudo-

<sup>1</sup> Problematykę zasady zabudowy planowej zob. m.in. M. Szewczyk, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 24–26; I. Zachariasz, *Uwagi wstępne*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz Lex*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 25, 27.

<sup>2</sup> W orzecznictwie podkreśla się, że zgodnie z zasadą zabudowy planowej teren nie był przeznaczony pod zabudowę, zarówno gdy plan miejscowy nie przewidywał tej zabudowy, jak i gdy terenu tego nie obejmował żaden plan miejscowy. Zob. wyrok SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSNC 1986, nr 3, poz. 40, s. 57; wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 165/12, CBOSA.

wy planowej znacząco ogranicza prawo własności tej nieruchomości<sup>3</sup>. Właściciel nie może bowiem swobodnie korzystać ze swojego prawa, albowiem ograniczają je akty planowania przestrzennego. Zasada zabudowy planowej wyklucza określanie sposobu zabudowy nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej, ponieważ cała zabudowa na danym obszarze powinna być zgodna z postanowieniami aktu planowania przestrzennego<sup>4</sup>. Jest więc przeciwieństwem zasady wolności zabudowy, będącej gwarantem swobody właściciela nieruchomości<sup>5</sup>.

Zasada zabudowy planowej, czyniąc akt planowania przestrzennego niezbędnym środkiem prawnym dla określenia zabudowy nieruchomości lub sposobu jej użytkowania, stanowi gwarancję realizacji interesu publicznego. Akty planowania przestrzennego są aktami normatywnymi, w których ramach organy administracji publicznej wyznaczają sposób zachowania ładu przestrzennego będącego jedną z wartości właściwych interesowi publicznemu<sup>6</sup>. Podkreślenia wymaga, że organy administracji publicznej, przyjmując akty planowania przestrzennego, korzystają z władztwa planistycznego oznaczającego podejmowanie swobodnego rozstrzygnięcia dotyczącego przestrzeni, przy zastrzeżeniu ograniczenia tego zakresu przepisami prawa<sup>7</sup>. Proces przyjmowania aktu planowania przestrzennego obejmuje niewielki zakres ochrony interesu jednostki, w tym właściciela nieruchomości lub jej użytkownika wieczystego. Podmioty te mogą jedynie uczestniczyć w partycypacji społecznej odnoszącej się do projektu aktu planowania przestrzennego. Ze względu na swobodę przyjmowania treści tego aktu, której podstawą jest władztwo planistyczne, jednostka zewnętrzna wobec administracji publicznej może zaskarżyć do sądu administracyjnego ten akt, jedynie gdy organ go przyjmujący przekroczył granicę tej swobody<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Jak słusznie podkreślił M. Szewczyk, analizując socjalistyczne prawodawstwo, treść aktów planowania przestrzennego wyznaczała treść prawa własności nieruchomości. M. Szewczyk, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, s. 24.

<sup>4</sup> W literaturze podkreśla się, że założeniem zasady zabudowy planowej jest ograniczenie możliwości zabudowy jedynie do sposobów określonych w planie miejscowym. Zob. *ibidem*.

<sup>5</sup> Należy odróżnić zasadę wolności zabudowy od zasady wolności budowlanej. Zasada wolności budowlanej odnosi się do procesu budowlanego, a jej przedmiotem jest swoboda wykonania zamierzenia budowlanego. Przedmiotem zasady wolności zabudowy nie jest natomiast zabudowa nieruchomości gruntowej. Więcej na temat zasady wolności budowlanej zob. M. Błażewski, *Zasada wolności budowlanej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016, s. 27–33, 41–46.

<sup>6</sup> Definicja legalna interesu publicznego właściwego łaadowi przestrzennemu została ustanowiona w aktualnie obowiązującym art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej: u.p.z.p.), w którego świetle interes ten jest uogólnionym celem dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

<sup>7</sup> Jak podkreśla H. Izdebski, władztwo planistyczne oznacza kompetencję organów gminy określenia warunków zagospodarowania przestrzenni. H. Izdebski, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 64.

<sup>8</sup> Podkreślenia wymaga, że regulacje dotyczące partycypacji społecznej oraz skargi do sądu administracyjnego nie są bezpośrednio związane z zasadą zabudowy planowej lub zasadą wolności

## Zasada zabudowy planowej w państwie autorytarnym

Państwo autorytarne może wykorzystać swoją funkcję prawodawczą jako narzędzie utrwalania swoich celów. Prawodawca w takim państwie może ustanawiać przepisy prawa modyfikujące normy prawne w taki sposób, aby zapewnić bezwzględną nadrzędność interesu publicznego względem interesu jednostki, niezależnie od potrzeb ochrony interesu publicznego<sup>9</sup>. Normy prawne mają zatem autorytarne konotacje między innymi, jeżeli wprowadzają obowiązki lub ograniczają uprawnienia jednostki nieproporcjonalnie względem wymogów ochrony interesu publicznego. Proporcjonalność zasady zabudowy planowej może zostać określona za pomocą testu proporcjonalności opracowanego przez Trybunał Konstytucyjny. Dotyczy on postulatów przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Spełnienie każdego z nich potwierdza proporcjonalność przyjętych regulacji. Niezgodność z którymkolwiek z tych postulatów oznacza nieproporcjonalność przepisów prawa<sup>10</sup>. Zaznaczenia wymaga, że socjalistyczny prawodawca cechował się autorytarnością, ponieważ zakładał nadrzędną rolę ludu pracującego względem jednostki<sup>11</sup>.

budowlanej. Przedstawienie problematyki partycypacji społecznej i skargi do sądu administracyjnego miało na celu zobrazowanie poziomu ochrony jednostki w toku procedury przyjmowania aktów planowania przestrzennego. Problematykę partycypacji społecznej w toku procesu uchwalenia planu miejscowego szerzej przedstawia S. Hajduk, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Białystok 2021, s. 61–64. Obszerniej problematykę kontroli sądowo-administracyjnej planu miejscowego zob. K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 43–46.

<sup>9</sup> W polskiej nauce prawa prowadzono badania nad problematyką nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostkowym w państwie autorytarnym, ponieważ w polskim prawodawstwie okresu PRL obowiązywało pojęcie interesu społecznego. Mimo różnic między pojęciem interesu społecznego a pojęciem interesu publicznego wyniki tych badań są przydatne na potrzeby tego opracowania. W dalszej części tego opracowania zostanie przedstawiona analiza różnic między pojęciami interesu społecznego a interesu publicznego. Problematyka nadrzędności interesu społecznego względem interesu jednostkowego została obszerniej przedstawiona w M. Błażewski, *Założenie nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostkowym w planowaniu przestrzennym jako przejaw autorytarnych tendencji prawodawcy w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 4, s. 8–9.

<sup>10</sup> Test proporcjonalności został opracowany w wyroku TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, LEX nr 257767. Obejmuje on trzy pytania dotyczące przyjętej regulacji prawnej: 1. czy doprowadzi do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2. czy jest niezbędna (konieczna) do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3. czy jej efekty są proporcjonalne do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Należy zaznaczyć, że wyrok TK został wydany w okresie obowiązywania systemu demokratycznego państwa prawa. Niemniej jednak test proporcjonalności może służyć także wykazaniu, że przepisy prawa ustanowione przez socjalistycznego prawodawcę miały znacząco nieproporcjonalny charakter. Jak podkreśla R. Tokarczyk, autorytaryzm zakłada silną władzę wykonawczą, której podlega społeczeństwo. R. Tokarczyk, *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3, s. 37.

<sup>11</sup> Jak zauważa R. Kania, ideologia socjalistyczna zakładała nadrzędność kolektywistycznej władzy ludu względem jednostek. R. Kania, *Między ideologią i praxis. Organizacja socjali-*

Podstawą autorytarnego charakteru socjalistycznego prawodawcy było także ustanowienie interesu społecznego jako determinantu realizowania działań administracji państwowej. Zakres pojęcia interes społeczny był węższy względem pojęcia interesu publicznego. Przyjęcie pojęcia interesu społecznego do polskiego porządku prawnego stanowiło środek realizacji założenia „uspołecznienia” państwa, według którego państwo jest dobrem społecznym. Założenie to łączyło się ze zlikwidowaniem samorządu terytorialnego, a tym samym odjęciem statusu prawnego lokalnej wspólnoty mieszkańców<sup>12</sup>. Pojęcie interesu społecznego wiązało się zatem ze znaczącym ograniczeniem wpływu obywateli na administrację państwową, w konsekwencji zaś z ugruntowaniem mechanizmów autorytarnych. Podkreślenia wymaga, że proces transformacji ustrojowej objął zmianę znaczenia pojęcia interesu społecznego przez jego zrównanie z pojęciem interesu publicznego. Prawodawca zachował zatem termin „interes społeczny”, pozostawiając podmiotom stosującym prawo użycie odmiennej jego wykładni, zgodnej z założeniami państwa demokratycznego<sup>13</sup>.

W okresie PRL autorytarne założenie nieproporcjonalnej do potrzeb nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostki dotyczyło między innymi regulacji zabudowy nieruchomości<sup>14</sup>. Socjalistyczny prawodawca przyjął zasadę zabudowy planowej jako środek zapewniający nadrzędność interesu społecznego względem interesu właścicieli nieruchomości<sup>15</sup>. Środek ten nie jest ze swej istoty autorytarny. Może on być bowiem zastosowany zarówno przez prawodawcę demokratycznego, jak i autorytarnego. Nadanie zasadzie zabudowy planowej charakteru generalnego, przez odniesienie jej do każdej nieruchomości niezależnie od realnych potrzeb ochrony interesu publicznego, uczyniło ją środkiem zapewniającym funkcjonowanie autorytarnego modelu społeczno-gospodarczego. Nie miała ona charakteru proporcjonalnego, ponieważ nie spełniała postulatów niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto*. Generalny charakter zasady zabudowy planowej nie był niezbędny do ochrony interesu publicznego. Plany społeczno-gospodarcze,

styczeń w PRL w latach 1956–1981, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41, 2019, nr 4, s. 218–219.

<sup>12</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 26; A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2, s. 62–63.

<sup>13</sup> Zdaniem J. Zimmermanna pojęcie interesu społecznego wyrażone w przepisach prawa, które aktualnie obowiązują, lecz zostały ustanowione w okresie PRL, w toku interpretacji powinno być utożsamiane z pojęciem interesu publicznego. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 309.

<sup>14</sup> M. Woźniak zauważa, że prawodawstwo dotyczące planowania przestrzennego okresu reżimu komunistycznego cechowało się wyraźną przewagą interesu społecznego względem interesu jednostkowego. M. Woźniak, *Konstrukcja prawna planowania przestrzennego w Polsce w latach 1945–1989*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 43, 2021, nr 3, s. 150.

<sup>15</sup> Zdaniem M. Woźniaka akty planowania przestrzeni były uznawane przez społeczeństwo jako instrument represji względem jednostki, ponieważ z zasady poprzedzały one wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego; *ibidem*, s. 148.

których realizacji służyła, odnosiły się bowiem jedynie do części nieruchomości. Zapewnienie powszechnej zabudowy planowej jednocześnie znacząco oraz nieproporcjonalnie ograniczało prawa własności nieruchomości obywateli względem spodziewanego przez prawodawcę efektu w postaci spójności rozwoju społeczno-gospodarczego państwa.

## Zasada zabudowy planowej jako środek służący pośredniej realizacji planów społeczno-gospodarczych w prawodawstwie PRL

Socjalistyczny prawodawca w Polsce stosował zasadę zabudowy planowej jako środek zapewniający realizację przyjętego modelu społeczno-gospodarczego opartego na gospodarce planowej. Zasada ta miała umożliwiać skuteczną realizację planów społeczno-gospodarczych przygotowanych przez organy administracji państwowej. Socjalistyczny prawodawca ustanowił związek jurystyczny między tą zasadą a planami społeczno-gospodarczymi. Podkreślenia wymaga, że przez prawie cały okres PRL relacja ta z zasady opierała się na założeniu nadrzędności planów społeczno-gospodarczych względem aktów planowania przestrzennego<sup>16</sup>. Założenie to złączono ustawą z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym, na mocy której plany społeczno-gospodarcze zostały zrównane z aktami planowania przestrzennego przez przyjęcie jednoczesnego wpływania tych planów i aktów wzajemnie na siebie. Niemniej jednak plany społeczno-gospodarcze nadal determinowały treść aktów planowania przestrzennego<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> W świetle art. 2 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109) akty planowania przestrzennego (plan krajowy, plan regionalny oraz plan miejscowy) były opracowywane zgodnie z wytycznymi polityki gospodarczej państwa. Jak słusznie podkreśla W.A. Gorzym-Wilkowski, w pierwszym okresie PRL planowanie przestrzenne pełniło służebną funkcję względem planowania gospodarczego. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010)*, [w:] *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*, red. M. Soja, A. Zborowski, Kraków 2011, s. 194. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47) planowanie przestrzenne powinno być ustalane z uwzględnieniem bieżących i przyszłych potrzeb, które wynikają z programu rozwoju gospodarczego i społecznego. W świetle art. 1 ust. 3 w zw. z art. 1 ust. 1–2 tej ustawy ustalenia planowania przestrzennego powinny opierać się między innymi na planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej oraz na wieloletnich narodowych planach gospodarczych.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185, dalej: u.p.p.) planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze było względem siebie współzależne. Zob. M. Błażewski, *Założenie nadrzędności interesu...*, s. 12. Zdaniem Z. Leońskiego w świetle przepisów ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne zazębiało się z planowaniem gospodarczym. Zob. Z. Leoński, *Planowanie przestrzenne a prawo budowlane*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 233. Według M. Woźniak w okresie

Zaznaczenia także wymaga, że system aktów planowania przestrzennego miał hierarchiczny charakter. Postanowienia planu krajowego determinowały treść planu regionalnego, a plan regionalny wpływał na treść planu miejscowego<sup>18</sup>. Siłę oddziaływania postanowień aktów planowania przestrzennego na sytuację prawną jednostki wyznaczała także zasada zabudowy planowej, zgodnie z którą zabudowa nieruchomości powinna być możliwa jedynie w sposób określony w planie miejscowym<sup>19</sup>.

PRL planowanie przestrzenne było ściśle związane z potrzebami gospodarki narodowej. Przejawem tego związku było powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym. Zob. M. Woźniak, *Konstrukcja prawna planowania przestrzennego w Polsce w latach 1945–1989*, s. 145. Dokładniej problematykę związku planowania przestrzennego i planowania gospodarczego przedstawia W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Warszawa 1978, s. 91.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 2 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju planowe zagospodarowanie przestrzenne przeprowadzało się w formie planu krajowego, planu regionalnego oraz planu miejscowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju plan regionalny był sporządzany na podstawie planu krajowego. W świetle art. 5 ust. 1 zd. 1 dekretu plan miejscowy był sporządzany na podstawie planu regionalnego. Zob. I. Zachariasz, *Uwagi wstępne*, s. 25. W świetle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne było prowadzone w formie planu rozwoju gospodarki narodowej, planu perspektywicznego rozwoju województw lub ich części (planu regionalnego) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (planu miejscowego). W świetle art. 5 ust. 2 te same ustawy plan regionalny był opracowany na okres odpowiadający okresowi planu perspektywicznego rozwoju gospodarki narodowej, a sporządzenie projektu planu regionalnego następowało wraz z opracowaniami studyjnymi określającymi m.in. rozmieszczenie zasadniczych inwestycji na danym obszarze, w okresie następnego planu perspektywicznego rozwoju gospodarki narodowej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy plan regionalny stanowił podstawę opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zob. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010)*, s. 195. Zgodnie z art. 7 ust. 1–2 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały: plan zagospodarowania przestrzennego kraju (plan krajowy), regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (plan regionalny), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy) oraz plan obszaru funkcjonalnego. Zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, w planie regionalnym uwzględniano ustalenia planu krajowego oraz określało się wnioski do tego planu. W świetle art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, w planie miejscowym uwzględniano ustalenia planu krajowego i planu regionalnego. W literaturze okresu socjalistycznego podkreślano hierarchiczną strukturę aktów planowania przestrzennego. Zob. W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*, s. 84. W aktualnej literaturze zaznacza się, że w okresie PRL istniało powiązanie zasady zabudowy planowej z hierarchiczną strukturą planowania przedmiotowego w znaczeniu przedmiotowym. Jak podkreśla Ł. Bernatowicz, stworzenie hierarchicznego systemu aktów planowania przestrzeni ściśle łączyło się z wprowadzeniem w polskim prawie zasady zabudowy planowej. Ł. Bernatowicz, *Reprywatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, 2015, LEX.

<sup>19</sup> Jak zauważa I. Zachariasz, podstawowym założeniem prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego w PRL było zapewnienie zgodności wszelkich zamierzeń budowlanych z planami zagospodarowania przestrzennego. I. Zachariasz, *Uwagi wstępne*, s. 25. Zgodność tę zapew-

Jak z tego wynika, pośredni związek planów społeczno-gospodarczych z aktami planowania przestrzennego, przy jednoczesnym obowiązywaniu hierarchicznego systemu aktów planowania przestrzennego i zasady zabudowy planowej, zakładał transponowanie celów gospodarczych aż do poziomu planów miejscowych, przy jednoczesnym założeniu, że sposób zabudowy nieruchomości może być określony w tych planach. Związek ten gwarantował tym samym realizację celów gospodarczych wyznaczonych przez organy administracji państwowej bez zakłóceń w postaci zamiarów budowlanych prywatnych inwestorów.

## Zasada zabudowy planowej w świetle ustawy z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym

Socjalistyczny prawodawca ustanowił zasadę zabudowy planowej jako zasadę dyrektywalną, wyrażając ją wprost w art. 6 u.p.p. Zgodnie z tym przepisem „działalność wpływająca na sposób zagospodarowania oraz wykorzystania gruntów może być podjęta tylko wówczas, gdy jest zgodna z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego”. Należy zaznaczyć, że socjalistyczny prawodawca wprowadził tę zasadę już we wcześniejszych aktach normatywnych. Stała się ona częścią polskiego porządku prawnego na podstawie dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju<sup>20</sup>, a następnie została potwierdzona ustawą z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym<sup>21</sup>. W okresie obowiązywania u.p.p. zasada zabudowy planowej obowiązywała także na podstawie art. 3 ustawy z dnia 24 października 1974 roku Prawo budowlane, w którego świetle „obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym”<sup>22</sup>.

niała zasada zabudowy planowej. Problematyka podstawy prawnej zasady zabudowy planowej oraz pojęcia tej zasady zostanie przedstawiona w dalszej części tego opracowania.

<sup>20</sup> W świetle art. 1 dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu i rozmieszczenia ludności powinny być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego. Zob. M. Szewczyk, *Geneza planowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 53.

<sup>21</sup> Zasada zabudowy planowej nie była wprost określona w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, jednakże możliwe jest jej wykazanie za pomocą interpretacji przepisów tej ustawy. W literaturze podkreśla się obowiązywanie zasady zabudowy planowej na podstawie tej ustawy. Zob. I. Zachariasz, *Uwagi wstępne*, s. 25. Problematykę bezwzględного uwarunkowania zabudowy nieruchomości od planów zagospodarowania przestrzennego przedstawia także M. Szewczyk, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, s. 25.

<sup>22</sup> Na wyrażenie zasady zabudowy planowej w ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 229) wskazuje orzecznictwo sądowo-administracyjne. Zob. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 165/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., II OSK 316/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., II SA/Wr 23/08, CBOSA.



Choć wyrażana za pomocą odmiennej terminologii, zasada zabudowy planowej zachowała jednolitą treść. Zakładała zabudowę nieruchomości jedynie na podstawie planów miejscowych. Ze względu na swoje cechy była autorytarnym środkiem legislacyjnym. Zasada zabudowy planowej miała bowiem charakter bezwzględny w zakresie zarówno czasowym, jak i przestrzennym. Przepisy prawa mówiły o nieograniczonym czasie obowiązywania tej zasady. Zakładała ona stałe ograniczenie możliwości zabudowy nieruchomości. Odnosiła się do terenu całego państwa, niezależnie od znaczenia dla interesu społecznego sposobu zabudowy nieruchomości. W literaturze podkreśla się, że ze względu na generalny charakter zasada zabudowy planowej w socjalistycznym prawodawstwie znacząco zmieniała treść prawa własności nieruchomości w zakresie uprawnienia do korzystania z tej nieruchomości. Jak słusznie podkreśla M. Szewczyk, źródłem prawa do zabudowy nieruchomości nie było prawo własności, lecz rozstrzygnięcie organu administracji państwowej wyrażone w postanowieniach planu miejscowego<sup>23</sup>.

W ostatnim okresie obowiązywania tej zasady orzecznictwo sądowo-administracyjne podjęło się wyznaczenia jej granic, przy jednoczesnym ograniczeniu jej zakresu. W świetle jednej z linii orzeczniczej zasada zabudowy planowej oznaczała znaczące, lecz nie całkowite ograniczenie możliwości zabudowy na terenach nieprzeznaczonych na cele budowlane. Zgodnie z tą linią orzecniczą, dopuszczalne było zabudowanie takich nieruchomości, pod warunkiem jednak, że zabudowa ta była kontynuacją funkcji istniejących obiektów budowlanych i było to niezbędne do racjonalnego wykorzystywania terenu zgodnie z jego przeznaczeniem lub wymogami właściwego zagospodarowania<sup>24</sup>. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 czerwca 1985 roku podważył tę linię orzecniczą, wskazując, że teren nie był przeznaczony pod zabudowę, zarówno gdy plan miejscowy przeznaczał go na inne cele lub pod inny rodzaj zabudowy, jak i gdy terenu tego nie obejmował żaden plan miejscowy<sup>25</sup>.

Podkreślenia wymaga także, że w świetle u.p.p. zabudowę planową w formie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego<sup>26</sup>, które były organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych (art. 5 ust. 3 u.s.r.n.). Nie miały

<sup>23</sup> M. Szewczyk, *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, s. 24. Zob. też wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 165/12, CBOSA.

<sup>24</sup> Zob. wyrok NSA oddział zamiejscowy w Krakowie z dnia 3 grudnia 1981 r., SA/Kr 296/81, CBOSA; wyrok NSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 1981 r., I SA 2435/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 131, s. 285.

<sup>25</sup> Wyrok SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSNC 1986, nr 3, poz. 40, s. 57.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1983 r. Nr 41, poz. 185, dalej: u.s.r.n.) katalog jednostek podziału terytorialnego stopnia podstawowego obejmował gminy, miasta, a w miastach podzielonych na dzielnice — dzielnice miast. W świetle art. 11 ust. 2 pkt 3 u.p.p. organami właściwymi w sprawach sporządzania projektów planów miejscowych były terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia podstawowego.

one legitymacji demokratycznej. Po pierwsze, wybory do rad narodowych stopnia podstawowego nie miały charakteru demokratycznego. Po drugie, terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego były częścią struktury administracji państwowej, która opierała się na hierarchicznym podporządkowaniu, ponieważ podlegały organom administracji państwowej wyższego stopnia (art. 5 ust. 5 u.s.r.n.).

Skutkiem transformacji ustrojowej była między innymi społeczno-gospodarcza zmiana modelu z gospodarki planowej na gospodarkę kapitalistyczną<sup>27</sup>. Obejmowało to także odejście od zasady zabudowy planowej. Działo się to stopniowo. Częściowo nastąpiło to z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, wówczas z obowiązywania zasady wyłączono inwestycje prywatne, które mogły być realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>28</sup>. Ustawa ta zachowywała jednak tę zasadę względem inwestycji publicznych<sup>29</sup>. Kolejny etap nastąpił wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dopuszczającej realizację inwestycji publicznej, także gdy nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Inwestycja ta może być realizowana na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.)<sup>30</sup>. Podkreślenia wymaga, że prawodawca nie odstąpił całkowicie od zasady zabudowy planowej, pozostawiając ją do szczególnych sytuacji uzasadnionych potrzebą ochrony interesu publicznego.

## Zasada zabudowy planowej jako środek legislacyjny dopuszczalny w demokratycznym państwie prawa

Należy podkreślić, że zasada zabudowy planowej może być wyrażona w regulacjach obowiązujących w demokratycznych państwach prawa. Jak zauważa

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 listopada 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 505) została uchylona ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz.U. z 1982 r. Nr 7, poz. 51).

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r., Nr 89, poz. 415, dalej: u.z.z.), w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następowało w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

<sup>29</sup> W świetle ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym realizacja celów publicznych mogła nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wymóg ten odnosił się do realizacji lokalnych celów publicznych oraz ponadlokalnych celów publicznych (art. 13 ust. 1 pkt 3; art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 58 ust. 1 oraz art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm. (dalej: u.p.z.p.). Zob. M. Szewczyk, *Geneza planowania przestrzennego*, s. 53.

H. Izdebski, w demokratycznym państwie prawa prawodawca, kierując się potrzebą ochrony interesu publicznego, może zakazać zabudowy gruntów, które nie są przewidziane do urbanizacji. Autor wskazuje też, że zakaz ten będzie oznaczał wprowadzenie zasady zabudowy planowej wobec tych gruntów<sup>31</sup>. Zasada zabudowy planowej może stanowić środek służący realizacji celów państwa demokratycznego, jeżeli zostanie spełnione choć jedno z dwóch założeń: 1. wymóg zabudowy planowej jest wyjątkowy lub 2. organy administracji publicznej właściwe do stanowienia aktów planowania przestrzennego mają bezpośrednią lub pośrednią legitymację demokratyczną.

Zasada zabudowy planowej jest środkiem legislacyjnym zgodnym z regułami praworządności, jeżeli cechuje ją wyjątkowość, która może przejawiać się w tymczasowości obowiązywania lub ograniczonym zakresie przestrzeni, na której obowiązuje. Założenie jej wyjątkowości jest związane z koniecznością zachowania proporcjonalności między potrzebą jej stosowania ze względu na ochronę interesu publicznego a ochroną prawa własności jednostki.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasada zabudowy planowej jest stosowana na obszarach, względem których organy gminy mają obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na obszarach tych organ wykonawczy gminy nie może wydać decyzji o warunkach zabudowy<sup>32</sup>. Obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest określany w przepisach szczególnych. Polski prawodawca, wprowadzając zasadę zabudowy planistycznej, stosuje dwa modele jej ograniczenia.

Pierwszy model odnosi się jedynie do ograniczenia zakresu przestrzennego jej obowiązywania i jest wyrażony między innymi w przepisach regulujących park kulturowy<sup>33</sup> oraz strefę A ochrony uzdrowiskowej<sup>34</sup>. Drugi model obejmuje jednocześnie ograniczenie zakresu przestrzennego oraz ograniczenie czasowe

<sup>31</sup> H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013, s. 137.

<sup>32</sup> Zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają się do czasu uchwalenia planu. W świetle art. 4 ust. 2 tej ustawy jedynie gdy brakuje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy). Zob. K. Świdorski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 41, s. 27.

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowy na obszarze terenu, na którym utworzono park kulturowy.

<sup>34</sup> Zgodnie z art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1301) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowy dla

jej obowiązywania. Model ten jest zawarty w przepisach regulujących Specjalną Strefę Rewitalizacji<sup>35</sup>.

Zasada zabudowy planowej jest środkiem legislacyjnym służącym realizacji celów państwa demokratycznego, gdy organ administracji publicznej właściwy do stanowienia aktów planowania przestrzennego ma bezpośrednią lub pośrednią legitymację demokratyczną. Środek ten jest stosowany w obcych demokratycznych porządkach prawnych, w tym w prawie szwajcarskim. W Szwajcarii sposób zagospodarowania terenu jest określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 1 BR)<sup>36</sup>. Obszar każdego kantonu powinien być objęty tym planem<sup>37</sup>. Plan ten określa strefy zabudowy, rolnicze oraz chronione (art. 14 ust. 2 BR)<sup>38</sup>. Pozwolenie na budowę powinno być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 22 ust. 2 lit. a BR). Organy kantonów mogą ustanowić wyjątki w strefach zabudowy (art. 23 BR).

## Zakończenie

Zasada zabudowy planowej może być częścią porządku prawnego niezależnie od systemu politycznego obowiązującego w państwie. Zasada ta obowiązywała i w PRL, i obowiązuje aktualnie. Jednak socjalistyczny i obowiązujący dziś porządek prawny znacząco się różnią odnośnie do tej zasady. Dotyczy to zakresu jej zastosowania oraz legitymacji organów stanowiących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Socjalistyczny prawodawca uczynił zasadę zabudowy planowej powszechną. Obowiązywała ona na terenie całego kraju, bez

---

strefy A ochrony uzdrowiskowej, na której obszarze istnieje możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego.

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 30 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 485) rada gminy może w uchwale w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji ustanowić na obszarze strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W świetle art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji Specjalna Strefa Rewitalizacji może być utworzona na nie dłużej niż 10 lat, bez możliwości przedłużenia. Zgodnie z tymi przepisami zasada zabudowy planowej może być ograniczona do obszaru Specjalnej Strefy Rewitalizacji, przy jednoczesnym ograniczeniu czasu jej obowiązywania do 10 lat.

<sup>36</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, AS z 1979, 1573, Nr SR 700, dalej: BR). Zob. też *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, „OECD Regional Development Studies” 1.05.2017, s. 205.

<sup>37</sup> Zob. H. Ringli, *Plan making in the Zurich region*, [w:] *Making Strategic Spatial Plan*, red. P. Haeley *et al.*, London 1997, s. 119.

<sup>38</sup> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez organy gminy w Szwajcarii powinien zawierać m.in. plany obszarów podwyższonego ryzyka. O.J. Lateltin, *Land-slides, land-use planning and risk management: Switzerland as a case study*, [w:] *Instability: Planning and Management: Seeking Sustainable Solutions to Ground Movement Problems*, red. R.G. McInnes, J. Jakeways, London 2002, s. 91.

ograniczeń czasowych. Zabudowę planową wyznaczał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tworzony przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego niemające legitymacji demokratycznej. Zasada miała wówczas autorytarne konotacje i była gwarancją nadrzędności interesu społecznego względem interesu jednostki. Skutkiem powszechnego zastosowania tej zasady przy jednoczesnym braku demokratycznej legitymacji organów administracji państwowej było zatem jej uwikłanie w autorytarne założenia socjalistycznego modelu społeczno-gospodarczego.

Zabudowa planowa jest dopuszczalnym środkiem służącym realizacji celów państwa demokratycznego, jeżeli ma ona wyjątkowy charakter lub jest realizowana przez organy administracji publicznej mające bezpośrednią lub pośrednią legitymację demokratyczną. Polski prawodawca nadał zasadzie zabudowy planowej wyjątkowy charakter, odnosząc ją jedynie do sytuacji, gdy jest ona niezbędna do ochrony interesu publicznego. Ograniczył jej zakres zarówno o charakterze przestrzennym, jak i czasowym. Generalny charakter zasady zabudowy planowej stosowany jest między innymi w szwajcarskim porządku prawnym, który ma charakter demokratyczny. Organy administracji publicznej w Szwajcarii uchwalające plany zagospodarowania przestrzennego mają bowiem legitymację demokratyczną.

## Bibliografia

### Wykaz literatury

- Bernatowicz Ł., *Reprywatyzacja na przykładzie gruntów warszawskich*, 2015, LEX.
- Błażewski M., *Założenie nadrzędności interesu społecznego nad interesem jednostkowym w planowaniu przestrzennym jako przejaw autorytarnych tendencji prawodawcy w ustawie z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, nr 4, s. 7–15.
- Błażewski M., *Zasada wolności budowlanej. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2016.
- Gorzym-Wilkowski W.A., *Pół wieku ewolucji teorii i praktyki planowania przestrzennego w Polsce (1961–2010)*, [w:] *Człowiek w przestrzeni zurbanizowanej*, red. M. Soja, A. Zborowski, Kraków 2011, s. 193–204.
- Hajduk S., *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*, Białystok 2021.
- Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa 2013.
- Izdebski H., *Komentarz do art. 3*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 60–71.
- Kania R., *Między ideologią i praxis. Organizacja socjalistyczna w PRL w latach 1956–1981*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, nr 4, s. 205–231.
- Lateltin O.J., *Landslides, land-use planning and risk management: Switzerland as a case study*, [w:] *Instability: Planning and Management: Seeking Sustainable Solutions to Ground Movement Problems*, red. R.G. McInnes, J. Jakeways, London 2002, s. 89–96.
- Leoński Z., *Planowanie przestrzenne a prawo budowlane*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1987, s. 233–243.

- Małyssa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- OECD Regional Development Studies, *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*, 2017.
- Pańko W., *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Warszawa 1978.
- Ringli H., *Plan making in the Zurich region*, [w:] *Making Strategic Spatial Plan*, red. P. Haeley, A. Khakee, A. Motte, B. Needham, London 1997, s. 115–133.
- Szewczyk M., *Geneza planowania przestrzennego*, [w:] *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Warszawa 2019, s. 39–46.
- Szewczyk M., *Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej*, „Przegląd Budowlany” 2013, nr 6, s. 23–28.
- Świdorski K., *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ład przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 41, s. 22–29.
- Tokarczyk R., *Autorytaryzm — dociekanie istoty pojęcia*, „Historia i Polityka” 2009–2010, nr 2–3, s. 33–57.
- Woźniak M., *Konstrukcja prawna planowania przestrzennego w Polsce w latach 1945–1989*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2021, nr 3, s. 141–153.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Zachariasz I., *Uwagi wstępne*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz Lex*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2013, s. 17–32.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2, s. 57–69.

## Wykaz aktów normatywnych

- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47.
- Ustawa z dnia 24 października 1974 roku Prawo budowlane, Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 229.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. z 1982 r. Nr 7, poz. 51.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz.U. z 1983 r. Nr 41, poz. 185.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym, Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185.
- Ustawa z dnia 30 listopada 1990 roku o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. Nr 87, poz. 505.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1301.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 485.
- Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, AS z 1979, 1573, nr SR 700.

## Wykaz orzecznictwa

Wyrok NSA oddział zamiejscowy w Krakowie z dnia 3 grudnia 1981 r. SA/Kr 296/81, CBOSA.

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

Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., II OSK 316/12, CBOSA.

Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., II OSK 165/12, CBOSA.

Wyrok SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSNC 1986, nr 3, poz. 40.

Wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, LEX nr 257767.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2008 r., II SA/Wr 23/08, CBOSA.

