

Wolność budowlana i zasada zabudowy planowej

Prof. dr hab. Marek Szewczyk, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

1. Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich 85 lat polskie prawo budowlane przechodziło bardzo daleko idące przeobrażenia. Dotyczyły one bardzo wielu aspektów, a w tym jednego, który ma ogromną doniosłość zarówno teoretyczną, jak i praktyczną. Chodzi tu o warunki korzystania z nieruchomości na cele budowlane oraz relację uprawnień do korzystania z nieruchomości na cele budowlane do prawa własności nieruchomości. Regulacje prawne zamieszczane w aktach rangi ustawy, obowiązujących na terenach Polski, opierały się w tym względzie w różnych okresach czasu na dwóch całkowicie przeciwstawnych względem siebie zasadach: na zasadzie wolności budowlanej, w myśl której prawo zabudowy stanowi element uprawnień właścicielskich oraz na zasadzie zabudowy planowej, zgodnie z którą wolności budowlanej nie ma, zaś prawo zabudowy ma tylko ten, komu władza publiczna takie prawo przyznała.

2. Po odzyskaniu niepodległości

W Polsce po pierwszej wojnie światowej także w zakresie szeroko pojmowanego prawa zagospodarowania przestrzeni, początkowo obowiązywało ustawodawstwo państw zaborczych. Oznacza to, że na ziemiach byłego zaboru pruskiego obowiązywała pruska ustawa krajowa z 1794 roku, znana z podręczników powszechnej historii państwa i prawa jako „Landrecht Pruski”. W literaturze niemieckiej powszechnie przyjmuje się, że mocą jej § 65 ust. 1 pkt 8 po raz pierwszy w historii ustawodawca zadeklarował zasadę wolności budowlanej. Powyższy przepis stanowił, że zasadniczo każdy właściciel gruntu jest w pełni uprawniony do jego zabudowy bądź do dokonywania przebudowy wcześniej wzniesionych budynków¹.

Pierwszym aktem prawnym, pochodzącym od władz niepodległego państwa polskiego, stanowiącym istotne narzędzie oddziaływania na rozwój przestrzenny, był natomiast dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszc-

czaniu nieruchomości na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz.P.P.P. Nr 14, poz. 162). Ujęcie przedmiotu regulacji prawnej zawartej w tym akcie przywodzi do pewnego stopnia na myśl austriacką ustawę z 18 lutego 1878 r. o wywłaszczeniu nieruchomości na cele budowy i utrzymania ruchu kolei żelaznych (Dziennik Ustaw Państwa Austriackiego Nr 30).

Moc obowiązująca powołanego dekretu nie została jednak rozciągnięta na całe terytorium ówczesnego państwa polskiego. Z tego m.in. względu znacznie większe znaczenie przypisuje się wydanemu 9 lat później aktowi posiadającemu – podobnie jak wspomniany dekret – moc równą ustawie. Chodzi o rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst pierwotny Dz.U. Nr 23, poz. 202). Moc obowiązująca tego aktu – w odróżnieniu od powołanego dekretu – została rozciągnięta na terytorium całego ówczesnego państwa polskiego.

W rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 roku uregulowane zostały dwie grupy zagadnień: wymogi dotyczące przestrzennego zagospodarowania obszarów oraz wymogi odnoszące się do technicznych aspektów procesu budowlanego. W przypadku pierwszej grupy zagadnień, przypomnieć wypada, że rozporządzenie przewidywało instytucję „planów zabudowania”², którymi miały być obejmowane poszczególne osiedla lub ich części. Omawiane rozporządzenie było pierwszym polskim aktem prawnym, w którym przewidziano dwa rodzaje planów zabudowania: plany ogólne (art. 8) i plany szczegółowe (art. 11). Plany te podlegały zatwierdzeniu przez Ministra Robót Publicznych, a od 1935 roku przez Ministra Spraw Wewnętrznych w przypadku miast wydzielonych z powiatów, miast portowych i uzdrowiskowych albo przez wojewodę w przypadku miast niewydzielonych z powiatów i gmin wiejskich (art. 33).

Na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku wprowadzony został wymóg zatwierdzania przez organy samorządu terytorialnego planu parcelacji pry-

¹ „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäude zu besetzen, oder seine Gebäude zu verandern wohl befugt”. Cyt. za K.H. Friauf, *Bau- und Bodenordnungsrecht*, Berlin- New York 1982, s. 517.

² Problematyce planów zabudowania poświęcone były przepisy od art. 7 do 51 wspomnianego rozporządzenia.

watnych gruntów na wypadek, gdyby ich właściciele zamierzali dokonać ich podziału na działki budowlane. Artykuł 52 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku stanowił, że podział działek prywatnych mógł nastąpić tylko na podstawie zatwierdzonego planu parcelacji. Organami właściwymi do jego zatwierdzenia były ówczesne magistraty gmin miejskich wydzielonych z powiatów (gdy podział miał dotyczyć gruntów położonych na terenie gminy miejskiej, wydzielonej z powiatu) oraz wydziały powiatowe (w przypadku podziału gruntów położonych w innych gminach). Omawiany akt przewidywał także możliwość przeprowadzenia scalenia działek niezabudowanych, jeśli ich rozmiary, kształt lub położenie uniemożliwiały zabudowanie zgodne ze wspomnianym planem zabudowania. Działki objęte scaleniem miały być następnie poddawane nowemu podziałowi, odpowiadającemu obowiązującym na danym terenie planom zabudowania (por. treść art. 68 i art. 75). W świetle przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku możliwa była także modyfikacja granic działek zabudowanych wadliwie (por. treść art. 144–147).

Za istotny przełom w zakresie rozwoju regulacji prawnych dotyczących zagospodarowania przestrzeni, uznawana jest ustawa z 14 lipca 1936 r. nowelizująca rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 roku (Dz.U. Nr 56, poz. 405)³. Sensu wspomnianej zmiany upatrywano przede wszystkim w stworzeniu ustawowych podstaw do rozszerzenia zakresu planowania przestrzennego. Powołana ustawa przewidywała uchwalanie planów zabudowania nie tylko dla poszczególnych miejscowości, lecz także dla ówczesnych województw (art. 7 ust. 3 rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku (art. 7 ust. 3)). Dzięki temu wprowadzone zostało określenie „regionalny plan zabudowania”. Regionalne plany zabudowania miały być sporządzane wówczas, gdy wymagały tego warunki społeczne lub gospodarcze (art. 8 ust. 4 rozporządzenia Prezydenta RP⁴).

Oprócz zapoczątkowania planowania regionalnego omawiana ustawa stworzyła także podstawy do rozszerzenia zakresu przedmiotowego planów zabudowania. W planach tych miały być bowiem uwzględniane zamierzenia inwestycyjne o znaczeniu państwowym, takie jak lotniska czy porty (art. 10 pkt 1 rozporządzenia Prezydent RP z 1928 roku). Jednakże – co istotne – omawiane regulacje prawne, choć wprowadzały co raz to nowe instrumenty prawne zapewniania ładu przestrzennego, nie podważały podstawowego założenia, jaki stanowiła zasada wolności budowlanej, wprowadzona jeszcze na mocy wspomnianego wcześniej prawa zaborczego.

3. Po drugiej wojnie światowej

W nieprawniczej literaturze dotyczącej planowania przestrzennego wskazuje się na 2 czynniki, które po drugiej wojnie światowej wywarły decydujący wpływ na rozwój regulacji prawnych w omawianym zakresie. Jeden z nich stanowiły zniszczenia kraju spowodowane działaniami wojennymi oraz przesunięcie granic państwa w kierunku zachodnim. Drugim ze wspomnianych czynników, który z biegiem czasu ulegał nasileniu, były polityczne zamierzenia nowej „władzy ludowej”, obliczone na całkowitą przebudowę systemu gospodarczego i społecznego w powojennej Polsce. Owa przebudowa miała skutkować nie tylko zmianą struktury rzeczowej systemu gospodarczego, lecz także zmianami struktury własnościowej oraz przestrzennej⁵. Przede wszystkim tymi względami tłumaczy się prawne obostrzenie rygorów w dziedzinie władania gruntami i rozporządzania nimi, a także daleko idącą centralizację samych procesów planowania przestrzennego. Spośród aktów prawnych wydanych tuż po zakończeniu drugiej wojny światowej, które odegrały istotniejszą rolę w zakresie omawianych zagadnień, należy wymienić: dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279), dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87), dekret z 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. Nr 50, poz. 181), a przede wszystkim dekret z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109).

W art. 1 dekretu z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju wyrażona została zasada, wedle której: „Wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu lub rozmieszczenia ludności powinny być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego”. W ten sposób do polskiego systemu prawnego została wprowadzona zasada określona w późniejszym okresie mianem zasady zabudowy planowej. Sens zasady polegał na tym, że treść aktów planowania miała być wyznacznikiem treści uprawnień właścicielskich względem nieruchomości. Właścicielowi nieruchomości było wolno tyle tylko, ile zostało przewidziane w planach zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, od momentu wejścia w życie tego wolność budowlana została zniesiona, natomiast prawo zabudowy nie było już – jak dotychczas – elementem uprawnień właścicielskich, lecz przywilejem, które właściciel nieruchomości mógł otrzymać od władzy publicznej poprzez objęcie jego nieruchomości planem miejscowym, przewidującym możliwość użycia nieruchomości na określone cele. Naruszenie zasady zabudowy

³ Zob. J. Leśniak, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1985, s. 25.

⁴ Przepis ust. 4 został dodany do art. 8 rozporządzenia Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. Nr 56, poz. 405).

⁵ Zob. B. Malisz, *Przekształcenia przestrzennej struktury zagospodarowania Polski. Koncepcje – praktyka – rezultaty* (w:) J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1985, s. 25 i n.

planowej miało skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności karnej⁶.

Kolejną istotną cechą regulacji prawnej wprowadzonej dekretem było zapoczątkowanie związku między planowaniem przestrzennym i – jak to określano – społeczno-gospodarczym. W treści planów zagospodarowania przestrzennego należało bowiem uwzględniać wytyczne polityki gospodarczej państwa (art. 2). Wydaje się, że uregulowanie to stanowi najistotniejsze *novum* regulacji prawnej wprowadzonej dekretem. Poprzez zadekretowanie związków planowania przestrzennego z zamierzeniami ludowego państwa w sferze gospodarczej założone przez państwo, cele o charakterze ekonomicznym uzyskiwały charakter celów publicznych także wtedy, gdy nie miały bezpośredniego oparcia w ustawie. Od tego też czasu dla realizacji przez państwo wspomnianych celów możliwe stało się nie tylko ograniczenie właściciela nieruchomości w zakresie rozporządzania nią, lecz także znaczne rozszerzenie katalogu przesłanek uzasadniających odjęcie prawa do gruntu.

Na przełomie lat 50. i 60., w kręgach ówczesnej władzy zwyciężył generalnie pogląd o potrzebie jeszcze ściślejszego powiązania planowania przestrzennego z gospodarczym, a w szczególności o powiązaniu planów zagospodarowania przestrzennego z perspektywicznym programowaniem przez państwo rozwoju gospodarczego⁷. Pogląd ten znalazł swój formalnoprawny wyraz w treści ustawy z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.). W ustawie tej znalazły się postanowienia, wedle których ustalenia planów przestrzennych powinny być oparte na planach perspektywicznego rozwoju gospodarki narodowej oraz wieloletnich narodowych planach gospodarczych.

W tym samym dniu, co ustawa o planowaniu przestrzennym, uchwalone zostały dwa inne akty treściowo powiązane z problematyką zagospodarowania przestrzennego: ustawa z 31 stycznia 1961 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46 z późn. zm.) oraz ustawa z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (Dz.U. z 1969 r., Nr 27, poz. 216 ze zm.). Nieco później, 14 lipca 1961 r., uchwalona została z kolei ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r., Nr 22, poz. 159). Łącznie z nieco wcześniejszą, gdyż uchwaloną 12 marca 1958 r. ustawą o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (tekst jedn.: Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 z późn. zm.), regulacjami tymi ustanowiono podstawy prawne do ingerencji w prawo własności nieruchomości na skalę wcześniej niespotykaną. Pod ich wpływem w literaturze prawniczej sformułowano tezę o „socjalizacji terenów urbanizacyjnych”⁸ oraz o „publicznoprawnym panowaniu nad nie-

ruchomościami”⁹. A. Wasilewski, autor drugiego z cytowanych określeń, przyjmował w rozważaniach za punkt wyjścia założenie, że treść prawa własności, określonego w art. 140 k.c. – na którą składają się: całość kształt obowiązującego porządku prawnego, zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie konkretnego prawa – podlega zawężeniu. Owe ograniczenia, będące równocześnie wyrazem publicznoprawnego panowania nad nieruchomościami, mogą dotyczyć triady uprawnień przysługujących właścicielowi rzeczy, a więc: prawa do posiadania nieruchomości, prawa korzystania z niej oraz prawa rozporządzania wspomnianymi prawami. Podstawę tego swoistego „neofeudalizmu” stanowił zespół ustawowych upoważnień do ingerowania w sprawy, czyli do:

– decydowania o przeznaczeniu gruntów na określone cele – zgodnie z treścią art. 1 i art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.) wszelkie poczynania w zakresie użycia terenu na określone cele miały być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego, a działania w tym względzie niezgodne ze wspomnianymi planami były zagrożone nie tylko konsekwencjami o charakterze cywilnoprawnym, lecz także sankcjami karnymi;

– ograniczania lub odejmowania praw do dysponowania gruntami – chodzi tu w szczególności:

- o możliwość wywłaszczenia nieruchomości, gdy była ona niezbędna na cele użyteczności publicznej, obronności państwa albo dla wykonywania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych (art. 3 ust. 1 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości), niekiedy nawet bez odszkodowania;

- o możliwość przejęcia na własność państwa działki gruntu położonej w granicach uznanych za obszar skoncentrowanej działalności inwestycyjnej (art. 23 ust. 1 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach) lub za teren budownictwa mieszkaniowego, jeśli był położony na obszarze wsi (art. 21 ustawy z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi);

- o możliwość wykonania przez Skarb Państwa prawa pierwokupu w stosunku do każdej umowy kupna sprzedaży mającej za przedmiot nieruchomość położoną w granicach administracyjnych miast i osiedli (art. 30 ustawy z 31 stycznia 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach);

- o możliwość rozwiązania w drodze decyzji administracyjnej cywilnoprawnej umowy użytkowania wieczystego lub użytkowania;

– określania cen przy nabywaniu i zbywaniu gruntów

⁶ Za dokonanie zmiany przeznaczenia terenu wbrew postanowieniom planu zagospodarowania przestrzennego art. 41 dekretu przewidywał karę aresztu do roku lub karę grzywny.

⁷ Zob. J. Leśniak, *Planowanie przestrzenne*, s. 6.

⁸ L. Bar, *Socjalizacja terenów urbanizacyjnych*, PUG 1963, nr 3, s. 69,

oraz idem, *Problemy prawne socjalizacji terenów urbanistycznych*, PiP 1969, z. 3, s. 473.

⁹ A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 37–64.

przez państwo – ówczesne organy administracji państwowej zostały upoważnione ustawowo do określania wysokości odszkodowania za nieruchomości przejęte na rzecz państwa (art. 7 i n. ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości), jak również opłat za grunty oddawane w użytkowanie oraz użytkowanie wieczyste (art. 24 ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach);

– ograniczania działalności inwestycyjnej osób fizycznych do zakresu własnych potrzeb mieszkaniowych i własnych potrzeb w zakresie wykonywania zawodu (przepis art. 15 ust. 1 Prawa budowlanego z 1961 roku stanowił: „Inwestor prywatny może dokonywać inwestycji budowlanej wyłącznie dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych własnych i najbliższej rodziny oraz dla zaspokojenia własnych potrzeb gospodarczych, dla wykonywania zawodu lub wykonywania własnej działalności usługowej”);

– decydowania o prawie wykonywania robót budowlanych poprzez indywidualne uchylanie ustawowego zakazu o charakterze prewencyjnym przystępowania do robót budowlanych poprzez udzielanie pozwoleń na budowę – postępowanie w tych sprawach, w odniesieniu do tzw. inwestorów uspołecznionych, miało być poprzedzane odrębnym postępowaniem administracyjnym, kończącym się decyzją w sprawie ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji.

Obowiązująca do 31 grudnia 1994 r. ustawa z 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.) w art. 3 oraz ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1989 roku Nr 17, poz. 99 z późn. zm.) w art. 6 kreowały podstawy dla sformułowania w orzecznictwie SN i NSA zasady zabudowy planowej. Według tej zasady, przyjmowano, 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”*¹⁰. Tak pojmowana zasada zabudowy planowej przetrwała długo, nawet poza okres PRL. W odniesieniu do zamierzeń prywatnych, formalnie biorąc, funkcjonowała jako obowiązująca zasada prawa budowlanego oraz prawa o planowaniu przestrzennym do końca 1994 roku, a więc do czasów, w których zasadniczo nie kwestionowano już prawa właściciela danego gruntu do jego zago-

spodarowania w sposób zgodny z jego wolą. W odniesieniu natomiast do zamierzeń publicznych, omawiana zasada przetrwała jeszcze dłużej, albowiem do 11 lipca 2003 r., a więc do dnia wejścia w życie ustawy z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Dokonane w latach 70. i 80. nowelizacje przepisów z lat wcześniejszych oraz wprowadzone nowe regulacje prawne stanowiły w istocie kontynuację wcześniej ustanowionych mechanizmów.

Należy jednak podkreślić, że prawne instrumenty sterowania rozwojem przestrzennym nie stanowiły wyłącznej domeny regulacji publicznoprawnej. Nie można bowiem pominąć znaczenia, jakie dla omawianej problematyki miało wprowadzenie do kodeksu cywilnego przepisów ograniczających przedmiotowy zakres własności indywidualnej oraz osobistej¹¹. Ponownym zróżnicowaniem treści prawa własności względem nieruchomości skutkowało także wprowadzenie do kodeksu cywilnego przepisów ograniczających swobodę właścicieli gospodarstw rolnych do rozporządzania prawami do tych gospodarstw. W szczególności chodzi o ograniczenia w zakresie dzielenia gospodarstw rolnych¹², przenoszenia ich własności oraz dziedziczenia¹³. Większość z tych przepisów została uchylona na podstawie ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321 z późn. zm.), która weszła w życie 1 października 1990 r., a więc u progu III Rzeczypospolitej.

4. Zmiany zapoczątkowane w 1990 roku

Przepisy prawne stanowiące po 1990 roku w sposób istotny ograniczyły zakres ingerencji administracji publicznej w sprawy władania nieruchomościami. Przemowowe znaczenie w tej dziedzinie miało uchwalenie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn., Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Na mocy przepisów tej ustawy, po raz pierwszy po okresie PRL zadeklarowano aktem rangi ustawy wolność zagospodarowania terenu każdemu, komu do tego terenu przysługuje tytuł prawny (art. 3 pkt 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Tym samym zerwano z wprowadzoną mocą art. 1 dekretu z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju zasadą zabudowy planowej¹⁴. Zerwanie to jednak – jak już wspomniano – nie miało charakteru całkowitego i dotyczyło jedynie zamierzeń o charakterze prywatnym. Owo zróżnicowanie w traktowaniu zamierzeń publicznych i prywatnych zostało wyrażone w art. 2, art. 13 ust. 1 oraz art. 62 ust. 1 i 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W jej art. 2 ust. 1 wy-

¹⁰ Zasada tej treści została wyrażona w dwóch wyrokach SN: z 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85 (OSNC 1986, nr 3, poz. 55 (zob. też: Z. Leoński, glosa do wyroku SN z dnia 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSP 1986, nr 3, s. 55; S. Jędrzejewski, glosa do wyroku SN z 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSP 1986, nr 3, s. 55; B. Dyduch, glosa do wyroku SN z 28 czerwca 1985 r., III ARN 11/85, OSP 1987, nr 5, s. 122) oraz z 8 lutego 1989 r., III ARN 40/88 (niepubl.; cyt. za: J. Zając, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego do prawa budowlanego za lata 1981–1990*, Warszawa 1992, s. 15).

¹¹ Zob. skreślone art. 130 i art. 132 k.c.

¹² Zob. skreślony art. 163 k.c.

¹³ Zob.

¹⁴ Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 50 i n.

rażono zasadę, zgodnie z którą ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W art. 2 ust. 2 tej samej ustawy postanowiono natomiast, że w przypadku braku takiego planu – z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1 u.z.p. – określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Warunkiem zagospodarowania danego terenu, w tym i dla jego zabudowy, przestał być obowiązujący na danym terenie plan miejscowy, przeznaczający dany teren pod zabudowę. Możliwość określenia zasad zagospodarowania terenu bez planu miejscowego, poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, została jednak stworzona pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jedynie na potrzeby realizacji zamierzeń prywatnych. W odniesieniu do publicznych zamierzeń – w świetle art. 13 ust. 1 i art. 62 ust. 1 i 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – w dalszym ciągu utrzymano zasadę zabudowy planowej. Powyższa reguła najdobitniej wyrażona została w art. 62 ust. 1 wspomnianej ustawy. Przepis ten stanowił: „*Warunkiem realizacji zadań rządowych, o których mowa w art. 58 ust. 1, jest ich wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*”. Przepis art. 62 ust. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nakazywał zaś stosować ust. 1 także do zadań samorządu województwa. Z kolei przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 i 3 u.z.p. stanowił, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo dla realizacji programów określających zadania publiczne o charakterze ponadlokalnym (rządowe i samorządu województwa) oraz lokalnym. Na tych podstawach można twierdzić, że mocą ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym zasada zabudowy planowej została zniesiona wyłącznie w odniesieniu do zamierzeń prywatnych, a utrzymana w odniesieniu do zamierzeń publicznych.

Mocą ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dostosowano wymogi odnoszące się do przedmiotowego zakresu regulacji w drodze stanowienia planów miejscowych do standardów państwa prawa. Otóż w przepisach dekretu z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju, w ogóle nie określono granic upoważnienia prawodawców lokalnych do stanowienia tych aktów. W ustawie o planowaniu przestrzennym z 1961 roku określono wprawdzie, jakie sprawy można regulować w drodze stanowienia planów miejscowych (art. 16 ust. 3), przy zachowaniu milczenia co do treści planów ogólnych. W ustawie o planowaniu przestrzennym z 1984 roku określono natomiast powyższe wymogi zarówno w odniesieniu do planów ogólnych (art. 26 ust. 2), jak i w odniesieniu do planów szczegółowych (art. 27 ust. 1). W przepisach powyższych ustaw jednak upoważnienia do stanowienia planów miejscowych zostały określone poprzez wskazanie minimum treści tych aktów.

Po raz pierwszy w art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu i za-

gospodarowaniu przestrzennym wytyczono granice ustawowego upoważnienia do stanowienia planów miejscowych. W przepisie tym został bowiem określony katalog spraw, które mogły – w miarę potrzeby – zostać uregulowane we wzmiankowanych aktach. Dopiero od tego momentu prawodawcy lokalni upoważnieni do stanowienia planów miejscowych zostali ograniczeni w zakresie stanowienia norm umożliwiających ingerencję w uprawnienia właścicielskie. Po raz pierwszy wreszcie od utraty mocy obowiązującej rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku ustawodawca dał wyraz w art. 36 u.z.p. temu, że dostrzega problem skutków wywoływanych uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W szczególności chodzi tu o skutki finansowe, polegające na doprowadzeniu albo do zdeprecjonowania wartości nieruchomości uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo do zwiększenia jej wartości.

5. Aktualny stan prawny

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym obowiązywała do 10 lipca 2003 r. Uchylona została na mocy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r., poz. 647), a dokładnie art. 88 ust. 1 u.p.z.p. Ustawa ta weszła w życie 11 lipca 2003 r. Z punktu widzenia omawianego aspektu ustawa ta ma przede wszystkim takie znaczenie, że jej mocą zasada zabudowy planowej została całkowicie wyeliminowana z polskiego prawa zagospodarowania przestrzeni. Ustawodawca dał temu wyraz, stanowiąc najpierw w jej art. 4 ust. 2, że w przypadku braku planu miejscowego możliwe ustalenie lokalizacji inwestycji zarówno o charakterze prywatnym, jak i publicznym. Tak więc obowiązywanie na określonym terenie planu miejscowego przestało już pełnić rolę warunku *sine qua non* dla realizacji inwestycji nie tylko prywatnych, ale i publicznych. Warto w tym momencie przypomnieć, że rozwiązanie powyższe zostało wprowadzone do obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod wpływem skutecznego lobby samorządowego, jednakże całkowicie niesłusznie. Wszak to gmina jest dysponentem władztwa planistycznego i przynajmniej na własne potrzeby, a więc dla umożliwienia realizacji własnych inwestycji, powinna plany miejscowe uchwalać. Stało się jednak inaczej. W ocenie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ogół inwestycji publicznych został pod wieloma względami przez ustawodawcę uprzywilejowany. W sensie materialnoprawnym wyraża się to przede wszystkim w tym, że do inwestycji publicznych nie ma zastosowania tzw. zasada dobrego sąsiedztwa, która odnosi się do ogółu inwestycji prywatnych (z wyłączeniem 4 rodzajów prywatnych inwestycji uprzywilejowanych). Jedyną – w sensie materialnoprawnym – barierą dla inwestycji publicznych

może stanowić treść przepisów odrębnych, przewidujących jakieś ograniczenia w zakresie zagospodarowania pewnych terenów¹⁵.

Pomimo istotnego ograniczenia, zasadą dobrego sąsiedztwa możliwości realizacji zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych, w powszechnym odczuciu obecnie obowiązujący system prawny jest pod analizowanym względem nazbyt liberalny. Można powiedzieć, że w pewnym stopniu takim właśnie uczyniła go linia orzecnicza sądów administracyjnych, w szczególności w związku ze wspomnianą zasadą dobrego sąsiedztwa. Podsta-

¹⁵ Szerzej na ten temat M. Szewczyk, *Uprzywilejowanie inwestycji celu publicznego w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, CASUS z 2004, nr 3, s. 21 i n.

wowe zastrzeżenia można mieć względnie do przyjętej w judykaturze interpretacji zwrotu normatywnego „działka sąsiednia”. Otóż orzecznictwo, z ewidentną szkodą dla ładu przestrzennego przyjęło pogląd, zgodnie z którym działką sąsiednią, która musi choćby jedna zostać zabudowana, aby możliwe było wydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, jest każda działka z obszaru analizowanego, a nie tylko działka bezpośrednio granicząca z terenem objętych wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Taka interpretacja kluczowego w omawianej kwestii przepisu art. 61 ust. 1 ustawy o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprzyjała i w dalszym ciągu sprzyja negatywnemu zjawisku w zagospodarowaniu przestrzeni, jakim jest rozlewanie się zabudowy.

Pierwsze polskie prawo budowlane a prawo współczesne

Dr inż. Andrzej B. Nowakowski, Politechnika Łódzka

1. Wprowadzenie

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [1] miało zróżnicowany okres *vacatio legis*. Spośród kilku dat wejścia w życie tego aktu prawnego (mającego wówczas – na podstawie [2] – moc ustawy) należy wyróżnić dwie podstawowe: 5 marca 1928 r. oraz 6 czerwca 1928 r. Pierwsza z nich odnosi się przede wszystkim do pierwszej części Rozporządzenia [1] traktującej o zabudowaniu miast i miasteczek (gmin miejskich) oraz uzdrowisk o charakterze użyteczności publicznej. Druga data natomiast dotyczy przede wszystkim drugiej części Rozporządzenia [1] zawierającej przepisy policyjno-budowlane obowiązujące na terenie prawie całego kraju (z wyjątkiem województwa śląskiego). I właśnie te przepisy, które można uznać za pierwsze polskie prawo budowlane są przedmiotem wybiórczej analizy przeprowadzonej w kontekście ich umocowania w aktualnie obowiązującej ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [3]. Wzięto pod uwagę zaledwie dwa spośród jedenastu tytułów drugiej części Rozporządzenia [1].

2. Przepisy wybrane z tytułu VI „Przystąpienie do budowy i oddanie budynków do użytku”

2.1. Pozwolenie na budowę

W Rozporządzeniu [1] wprowadzono pojęcie pozwolenia na budowę, jednocześnie dokonując podziału bu-

dów i robót budowlanych na wymagające takiego pozwolenia (art. 333 i art. 334) oraz na wymagające tylko „zgłoszenia ich do właściwej władzy” (art. 335).

W myśl art. 343 „właściwa władza po rozpatrzeniu zgłoszonej (przez budującego) prośby o pozwolenie na budowę” udzielała pozwolenia „ewentualnie po zatwierdzeniu złożonego projektu (art. 333)”, uzależniając w razie potrzeby wykonanie robót budowlanych od zachowania pewnych warunków wynikających z przepisów prawa. Natomiast w przypadku odmowy wydania pozwolenia na budowę „właściwa władza” była zobowiązana do podania „powodów takiej odmowy”. W art. 336 zapisano, że „udzielenie pozwolenia na budowę nie może być uzależnione od uprzedniego uiszczenia gminie przez właściciela działki należności tytułem zwrotu kosztów urządzenia ulicy”.

W art. 344 zapisano terminy, w których „prośba o udzielenie pozwolenia na budowę, przebudowę lub zmianę budynku powinna być rozpatrzona przez właściwą władzę”, natomiast w art. 351 postanowiono, że „udzielone pozwolenie traci swoją ważność, jeżeli w ciągu dwóch lat od udzielenia pozwolenia, roboty nie zostały rozpoczęte lub po rozpoczęciu, przez dwa lata były zawieszony”.

Warto również zwrócić uwagę na treść art. 350 o brzmieniu: „udzielenie pozwolenia na budowę nie narusza praw osób trzecich, które im służą w zakresie prawa prywatnego, i dochodzenia ich praw na drodze sądowej”.