

Sławomir Pawłowski

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-2060-6638

**NIEPEWNOŚĆ PLANISTYCZNA –
ZAGROŻENIA I WYZWANIA****Wprowadzenie**

Przedmiotem opracowania będzie spojrzenie na problematykę planowania i zagospodarowania przestrzeni z punktu widzenia jednych z podstawowych emanacji zasady państwa prawnego, tj. zasady pewności prawa oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa (zasady lojalności). Punktem odniesienia z jednej strony będzie względna stabilizacja prawna, ochrona praw słusznie nabytych, a zatem prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do podmiotów administrowanych, objętych władztwem planistycznym, z drugiej natomiast refleksja obejmuje interes publiczny przejawiający się w ciągłości realizacji inwestycji celu publicznego, a zatem zamierzeń infrastrukturalnych.

Przedmiotem analizy będzie kilka kwestii: 1) zasada ochrony prawa własności, w tym zagospodarowania terenu i jego zabudowy w kontekście wpisanej w tę tematykę co do zasady zmienności aktów planistycznych w czasie; 2) dekompozycja aktów planistycznych poprzez wprowadzanie do systemu prawnego coraz to nowych szczególnych aktów prawa miejscowego (plan rewitalizacji, uchwała krajobrazowa, zintegrowany plan inwestycyjny, park kulturowy i inne), które coraz bardziej osłabiają pierwszoplanowe znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) reforma planistyczna z 2023 r., której wprowadzenie, szczególnie w terminach pierwotnych, groziło i nadal grozi pojawieniem się tzw. luki planistycznej oraz innymi powiązanymi z nią zagrożeniami. W opracowaniu będzie dowodzona teza, że zmienność planistyczna, funkcjonalnie wpisana w prawo zagospodarowania przestrzeni, nie może doprowadzać do niepewności i braku stabilizacji stosunków prawnych.

Zmienność czy trwałość aktów planistycznych a status zagospodarowanej nieruchomości

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ jest regulacją szczególnie istotną z punktu widzenia rozwoju gmin, regionów i całego państwa. Z tego też powodu w regulację tę wpisana jest zmienność, która przejawia się w nieustannym analizowaniu aktów planistycznych pod kątem ich aktualności i dostosowania do zmieniających się okoliczności. Jak słusznie zauważa T. Bąkowski, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ma charakter ustawiczny². Potrzeba zmiany wynikać może z wielu powodów, np. trendów demograficznych, dynamicznego rozwoju gospodarczego, atrakcyjności turystycznej regionu czy miasta, zmiany sytuacji geopolitycznej (obronność), polityki klimatycznej, powodziowej, osiągnięć technologicznych (samochody elektryczne, strefy niskiej emisji), zmiany modelu rozwoju (spowalnianie ruchu samochodowego w miastach), polityki przyciągania strategicznych inwestorów i wielu innych wynikających z unikalnych miejscowych uwarunkowań, a zarazem stanowiących koncepcje rozwoju aktualnych władarzy (samorządowych i rządowych), a także z przyczyn formalnych – zmian przepisów ustaw³.

Normatywnym wyrazem tak zarysowanej niejako naturalnej dynamiki jest na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego art. 32 ust. 1 u.p.z.p.⁴, który obliguje wójta do oceny aktualności podstawowych aktów planistycznych (wcześniej studium, obecnie plan ogólny i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)⁵. W tym celu dokonuje on analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego. Następnie wyniki analiz są przekazywane radzie gminy, która podejmuje uchwałę w sprawie aktualności planu ogólnego i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne w całości lub w części, podejmuje działania zmierzające do ich dostosowania⁶.

¹ Tj. Dz.U. 2024, poz. 1130, ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

² T. Bąkowski, komentarz do art. 32 u.p.z.p. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Kraków 2004.

³ Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 1500/13, LEX nr 2151655.

⁴ Zob. także art. 39a u.p.z.p.

⁵ „Do obowiązków właściwych organów gminy należy aktualizacja studium i planów miejscowych, a w szczególności konieczność dokonywania zmian tych aktów, wynikających ze zmian ustaw”. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1106/15, LEX nr 2237773.

⁶ Uchwała w tej mierze jest aktem kierownictwa wewnętrznego – tak np. w wyroku NSA z dnia 15 maja 2009 r., sygn. II OSK 1773/08, LEX nr 574412 czy wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II OSK 132/20, LEX nr 3489677.

Przepis ten dowodzi zatem, że zmiany są immamentnie wpisane we władztwo przestrzenne, a ich celem jest m.in. dostosowanie planów miejscowych do sytuacji rzeczywistej⁷. Co prawda formalną inicjatywę do ich procedowania mają organy gminy, niemniej dostrzegalne jest pewne upodmiotowienie pod stronie podmiotów administrowanych, które mogą składać wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany aktu planistycznego. Nadto w doktrynie wypowiedane są głosy, że słusznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ustawowych rozwiązań dyscyplinujących organy gminy do aktualizacji i ewentualnych zmian planów miejscowych⁸. Uchwałę w tej mierze określa się jako akt kierownictwa wewnętrznego – nie ma ona wpływu na prawa i obowiązki jednostek i stanowi jedynie o potrzebie działań planistycznych gminy⁹, stąd też nie może być przedmiotem skargi.

W świetle zmian z 2023 r. można mówić również o szczególnej inicjatywie, w którą wyposażono administrację rządową, mianowicie zgodnie z art. 37na u.p.z.p. Rada Ministrów może wystąpić do wojewody o wydanie zarządzenia w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej, o planowanych kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 500 mln zł oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 50). Władztwo planistyczne gminy nie jest jednak w tym przypadku naruszone, gdyż ostateczna zgoda na tak powstały projekt planu miejscowego należy do gminy, strona rządowa nie może zatem narzucić planu określonej treści¹⁰.

Reasumując, żaden przepis u.p.z.p. nie gwarantuje niezmienności ogólnych aktów planistycznych. Jest wręcz przeciwnie, plany te są niejako realizowane i z biegiem lat mogą się dezaktualizować. Istotny wpływ mają na to też inne dokumenty uchwalane na poziomie krajowym (koncepcja rozwoju kraju, średniookresowa strategia rozwoju kraju) i terenowym (np. strategia rozwoju gminy, strategia rozwoju ponadlokalnego, strategia rozwoju województwa, rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym), których obowiązek uchwalania wynika z przepisów szczególnych¹¹.

Z powyższego wynika, że zmiany sposobu przeznaczenia, wykorzystania przestrzeni są cechą wpisaną w krajowy system prawny, nie stanowią co do zasady

⁷ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 953/09, LEX nr 597979.

⁸ S. Zwolak, *Aktualność postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 5, s. 13. Zob. też: T. Bąkowski, *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 16–23.

⁹ M. Wincenciak, komentarz do art. 32 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 442.

¹⁰ Zob. też: T. Filipowicz, komentarz do art. 37na [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX/el., pkt 2.

¹¹ Np. ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2025, poz. 198 ze zm.).

nadużycia prawa (władztwa planistycznego)¹² i nie należy tego postrzegać jako ich wady. Niemniej z punktu widzenia jednostki, która nie jest beneficjentem czy inicjatorem zmian, taka cecha może budzić niepokój i niepewność. Powstaje zatem pytanie, czy jest możliwa ochrona istniejącego *status quo*.

Odpowiedź na to pytanie jest tylko częściowo pozytywna i cechuje ją relatywizm. W przypadku studium w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. uwzględniało się uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Z przepisu tego można było wywodzić może nie ochronę, ale przynajmniej wzięcie pod rozwagę dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. W przypadku natomiast planu ogólnego brak *expressis verbis* nawet tak ogólnego zastrzeżenia. Niemniej w niezmienionym brzmieniu pozostał art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. znajdujący się w przepisach ogólnych ustawy, przyznający prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Zawarcie tego przepisu w tej części ustawy pozwala przyznać tej normie walor zasady prawa¹³ (w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu źródłem ochrony interesów jednostki jest art. 54 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.z.p.). Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, w której obok terenu już zagospodarowanego, w tym zabudowanego, ma nastąpić zagospodarowanie sąsiadujących działek gruntu. W praktyce najczęściej okazuje się, że ochrona ta przysługuje przede wszystkim działce bezpośrednio sąsiadującej, jednak w najnowszym orzecznictwie podnosi się, że większa i bardziej uciążliwa dla otoczenia inwestycja będzie podstawą przyjęcia, że ochrona może dotyczyć także szerszego kręgu właścicieli nieruchomości sąsiednich niż w przypadku niewielkiej inwestycji. Jednocześnie w judykaturze podnosi się, że nie ma jednoznacznych kryteriów, które pozwalałyby na wykluczenie ochrony w przypadku braku bezpośredniego sąsiedztwa¹⁴. Kluczowy jest zatem zasięg oddziaływania inwestycji¹⁵. Nadto sam fakt, iż w planie miejscowym dopuszczono realizację danego rodzaju zabudowy, przesądza o możliwości naruszenia interesu właściciela nieruchomości sąsiedniej, która znajduje się w obszarze oddziaływania potencjalnej nowej zabudowy. Tak będzie, gdy w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy jednorodzinnej dopuszcza się zabudowę wielorodzinną (możliwe ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenu, jego zacienienie czy zwiększony ruch komunikacyjny)¹⁶ czy innych konfliktów funkcjonalnych.

¹² Więcej na ten temat zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 22–37.

¹³ Tak: M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 221.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. II OSK 495/21, LEX nr 3769307.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. II OSK 1453/20, LEX nr 3568746.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1423/17, LEX nr 2702365.

Powyższa ochrona dotyczy jednak przede wszystkim sytuacji, w której w sąsiedztwie lokowane będą inwestycje prywatne. Sytuacja przedstawia się inaczej, gdy wskutek skorzystania z władztwa planistycznego przez gminę przesądzona zostanie inwestycja celu publicznego w drodze planu miejscowego¹⁷. Może ona być zlokalizowana zarówno na działce podmiotu administrowanego (całej lub części), jak i obok. W takim wypadku brak możliwości skutecznego zapobieżenia zmianom, gdyż z racji nierównowartościowości reprezentowanych interesów interes publiczny staje się nadrzędnym, góruje nad prywatnym¹⁸. Niepewność jednostki przejawia się w tym, że takie przesądzenie jest trudno zwalczyć. Tutaj pomocne może okazać się jedynie sięgnięcie do podstawowych zasad państwa prawnego (zasady proporcjonalności, równości, ważenia interesów prawnych)¹⁹, niemniej może być ona ostatecznie zmuszona do opuszczenia nieruchomości²⁰. W takim przypadku przepisy u.p.z.p., nie gwarantując niezmienności posiadania nieruchomości, zapewniają jednak ochronę, w założeniu odpowiednią wobec głębokości ingerencji, poprzez możliwość skorzystania z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 i 3 u.p.z.p. Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę spoczywa na gminie lub Skarbie Państwa reprezentowanym przez właściwą jednostkę organizacyjną (jest tak w przypadku, gdy odpowiedzialność spoczywa na jednostce władającej terenem zamkniętym)²¹.

Nadmienić należy, że negatywny skutek dla dotychczasowego *status quo* może wywołać także zmiana sposobu przeznaczenia nieruchomości, która nie musi być powiązana z przeznaczeniem jej na cel publiczny. O ile zatem również w tym wypadku może okazać się niemożliwe przeciwdziałanie takim skutkom, to także wtedy, jeśli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, przysługują jej właścicielowi określone w art. 36 u.p.z.p. uprawnienia naprawcze.

Niepewność jednostki wynika zatem z istoty władztwa planistycznego, które pozwala na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości niezależnie od woli zainteresowanych²². Nie jest ono dowolne, ale jeśli jest dokonywane w granicach prawa, to jest legalne²³.

¹⁷ Cele publiczne określone są w art. 6 u.g.n.

¹⁸ Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 134–135.

¹⁹ Zob. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, komentarz do art. 6 [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, Lex/el., pkt 2.

²⁰ W ostateczności można skorzystać z instytucji wywłaszczenia.

²¹ J. Kaźmierczak, *Odpowiedzialność za szkodę planistyczną – ewolucja i zarys problematyki*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8, s. 130.

²² Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 210–211, W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja” 2012, nr 1, s. 5–53.

²³ TK w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. (sygn. K 27/00, OTK 2000, nr 2, poz. 29) stwierdził: „wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania

Jako instrument ochrony można wskazać też następczą kontrolę legalności planów miejscowych, które można skarżyć na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Dekompozycja aktów planistycznych

Dekompozycję aktów planistycznych najprościej można zdefiniować jako wprowadzanie do systemu prawnego coraz to nowych szczególnych aktów prawa miejscowego w stosunku do podstawowego aktu – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji pierwszoplanowa rola tego planu jest osłabiona obowiązaniem na danym obszarze innych przepisów miejscowych, które coraz bardziej zmniejszają jego podstawowe znaczenie. Nie jest przy tym tak, że treść tych innych aktów prawa miejscowego znajduje swoje odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Stąd zapoznanie się z obowiązującym planem miejscowym przez podmiot administrowany nie oznacza, że uzyska on pełnię informacji o publiczno-prawnym reżimie działki, do której ma tytuł prawny. Wszystko to sprawia, że konkretna działka gruntu może być objęta wieloma aktami planistycznymi, które mogą doprowadzić nie tylko do wywłaszczenia planistycznego²⁴, w tym krajobrazowego²⁵, ale także mogą stanowić przejaw ukrytego (postępującego²⁶, pośredniego) wywłaszczenia²⁷. W konsekwencji właściwa ochrona podmiotów administrowanych już na samym początku powoduje olbrzymie trudności związane z uzyskaniem informacji o obowiązujących ograniczeniach. O ile bowiem w świadomości społecznej plany miejscowe wydają się już wystarczająco mocno ugruntowane, a dostęp do nich stał się z biegiem lat o wiele prostszy (dostęp cyfrowy na stronach internetowych gmin lub publicznych pracowni urbanistycznych), to już przeświadczenie o możliwości, potencjalnym obowiązaniu także innych aktów prawa miejscowego nie jest już takie oczywiste. Tym bardziej coraz większa ich liczba potęgować będzie uczucie zagubienia wynikające ze złożoności formalnej²⁸ publicznoprawnej ingerencji w prawo własności.

przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym”.

²⁴ Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51–61.

²⁵ T. Bąkowski, *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości@” 2019, nr 2, s. 45–58; S. Pawłowski, *Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wywłaszczenia krajobrazowego* [w:] *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, red. M. Kruś, S. Pawłowski, L. Staniszevska, Warszawa 2025, s. 11–22.

²⁶ M. Bors, *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 181–203.

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190.

²⁸ Tj. zawartej w wielu niepowiązanych ze sobą aktach prawa miejscowego uchwalanych na podstawie odrębnych ustaw.

Dekompozycję *sensu stricto* w miarę jednolitego systemu aktów planistycznych wynikających z u.p.z.p. wiązać należy z niezbyt odległą przeszłością, mianowicie z 2015 r. W tym roku dotychczasową spójność systemu zaburzyła możliwość uchwalenia przez gminę tzw. uchwał krajobrazowych (reklamowych)²⁹. Także w 2015 r. wprowadzono do u.p.z.p. szczególny rodzaj aktu prawa miejscowego – miejscowy plan rewitalizacji³⁰, co może się wiązać z dotkliwymi ograniczeniami dla sytuacji prawnej jednostki³¹.

Kolejne znaczące zmiany przyniosła długo oczekiwana reforma planistyczna z 2023 r. dokonana ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw³². Przede wszystkim pojawił się nowy, szczególny rodzaj planu miejscowego – zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI). *Prima facie* plan ten jest uchwalany na wniosek inwestora, w porozumieniu z organami gminy. Obejmuje inwestycję główną i uzupełniającą służącą obsłudze inwestycji głównej, stąd podmiot zainteresowany jego przyjęciem nie jest zaskoczony nowymi przesądzeniami planistycznymi. Niemniej wejście w życie ZPI powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym planem (art. 37ea ust. 4 u.p.z.p.). Oznacza to zmianę obowiązującego ogólnego aktu prawa miejscowego, co może wpływać i wpływa na nieruchomości sąsiednie i ich właścicieli. Kluczowe znaczenie ma też art. 37 ed ust. 5 u.p.z.p.³³

Skutkiem tej reformy jest możliwość uchwalenia również dwóch kolejnych aktów planistycznych: wspomnianego już planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej oraz planu miejscowego w trybie uproszczonym. Pierwszy z nich procedowany jest w całości przez wojewodę, a inicjatorem tego postępowania jest Rada Ministrów. W szczególności wojewoda ogłasza o przystąpieniu do jego sporządzania, sporządza projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz dokonuje konsultacji społecznych. Drugi z nich dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE) innych niż elektrownie wiatrowe. Za pomocą tego planu możliwe jest m.in. wprowadzenie ustaleń wynikających z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych

²⁹ Art. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 774).

³⁰ Art. 41 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).

³¹ Zob. M. Romańska, *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szczególne instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1, s. 71–81.

³² Dz.U. 2023, poz. 1688 (dalej: reforma u.p.z.p. 2023).

³³ Zob. M. Górski, *Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 10, s. 28, 31.

na ich podstawie, czy zmiana: kolorystyki obiektów budowlanych lub pokrycia dachów; przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania lub linii zabudowy o nie więcej niż 1 m; przebiegu sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu Prawa geodezyjnego i kartograficznego, która nie powoduje zwiększenia związanych z nimi ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu. Możliwa jest także ograniczona zmiana przeznaczenia terenu (art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.z.p.). Mimo „mniejszej” doniosłości zmian dokonywanych w tym trybie niewątpliwie dochodzi do zmiany publicznie-noprawnego reżimu nieruchomości.

Wydawać by się mogło, że już wskazane przepisy są wystarczające dla ugruntowania tezy o dekompozycji i fragmentaryzacji aktów planistycznych. Aby jednak wzmocnić tezę o złożoności systemu i zrozumieć możliwość „zagubienia” jednostki, wskazać należy, że aktów prawa miejscowego kształtujących *de facto* sposób korzystania z nieruchomości jest w systemie prawnym znacznie więcej. Z jednej strony należą do nich takie, które od lat obowiązują, uchwalane są na podstawie innych *lex generalis*, stanowiąc tym samym trwałe element porządku prawnego. Z drugiej strony pojawiają się coraz to nowsze, szczególne akty planistyczne będące prawem miejscowym. Celem niniejszego opracowania nie jest wskazanie ich wszystkich, co samo w sobie okazuje się niemałym wyzwaniem, ale wykazanie, że potencjalnie takich aktów obowiązujących na jednym obszarze może być wiele.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy park kulturowy (jest ich obecnie 38³⁴) uchwalany na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁵. Ustawa ta z jednej strony jako formę ochrony zabytków przewiduje wprowadzenie odpowiednich postanowień do klasycznych aktów planistycznych (plan miejscowy, decyzja lokalizacyjna czy decyzja o WZ)³⁶ oraz decyzji zintegrowanych, np. decyzji ZRID³⁷ (art. 7 pkt. 4 u.o.z.o.z.). Nadmienić należy, że problematyka ochrony zabytków w związku z projektowaniem gospodarki przestrzennej zawarta jest również w odpowiednich koncepcjach, strategiach, analizach czy studiach będących najczęściej aktami prawa wewnątrznie obowiązującego (*res internae*). Z drugiej natomiast strony przewiduje możliwość uchwalenia wspomnianego odrębnego aktu prawa miejscowego – parku kulturowego (art. 7 pkt 3 u.o.z.o.z.). Na jego podstawie możliwe jest wprowadzanie ustawowo określonych zakazów i ograniczeń, w szczególności prowadzenia robót budowlanych, działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, czy zmiana sposobu korzystania z zabytków

³⁴ <https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy> (6.06.2025).

³⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1292 (dalej: u.o.z.o.z.).

³⁶ Zob. M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97, s. 5–98.

³⁷ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

nieruchomych³⁸. Celem ochrony parku jest przestrzeń krajobrazu otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej, a dla jej ochrony nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe³⁹. Przykładowo nieoczywistym skutkiem ustanowienia takiego parku może być wprowadzenie ograniczeń w prowadzeniu działalności usługowej z odwołaniem się do poszanowania moralności publicznej⁴⁰. O dotkliwości głębokości ingerencji w prawo własności jednostki świadczy chociażby to, że u.o.z.o.z. przewiduje uprawnienia odszkodowawcze, a nawet możliwość złożenia żądania wykupu nieruchomości (art. 17 ust. 2).

Podobnie potencjalnie wysoce ingerencyjny charakter ma strefa ograniczonego użytkowania (OOU) wprowadzana na podstawie art. 135 Prawa ochrony środowiska. Strefy te są tworzone dla wskazanych w ust. 1 tego przepisu inwestycji infrastrukturalnych, których skutkiem jest niemożność dotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Wprowadzenie OOU następuje na podstawie uchwały sejmiku województwa lub rady powiatu, która jest aktem prawa miejscowego⁴¹. Ustanowienie OOU wpływa bezpośrednio na sposób wykonywania uprawnień właścicielskich, obniżając przy tym wartość nieruchomości⁴². Dzieje się tak, gdyż wskazane organy, określając granice obszaru, wprowadzają ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposobu korzystania z terenów, wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego. W tym obszarze wielokrotnie występują ponadnormatywne zakłócenia korzystania⁴³, które nie muszą dotyczyć – i w praktyce nie dotyczą – w równym stopniu każdej nieruchomości⁴⁴.

Szereg aktów prawa miejscowego jest możliwych do uchwalenia także na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁵. Są to tzw.

³⁸ Zob. D. Frey, *Od Srebrnej Góry do Wilanowa – parki kulturowe kolidują z interesami mieszkańców*, „Rzeczpospolita” 2016, nr 2, s. 15.

³⁹ W wyroku NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 7/07, LEX nr 334159.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 17 września 2021 r., sygn. II OSK 3735/18, LEX nr 3248639.

⁴¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2009 r., sygn. II SA/Gl 139/09, LEX nr 564508.

⁴² Zob. uchwała SN z dnia 12.04.2024 r., sygn. III CZP 56/23, OSNC 2024, nr 9, poz. 86. Zob. też: M. Habdas, J. Konowalczyk, W. Kucharska-Stasiak, *Stygmatyzacja nieruchomości w otoczeniu lotnisk a syndrom Yeti przy ustalaniu odszkodowań*, „Rejent” 2022, nr 11, s. 9–49.

⁴³ Zob. P. Poniatowski, *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 3, s. 49–84; M. Habdas, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 2, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6, s. 28–54; M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, nr 2, s. 271–288.

⁴⁴ M. Habdas, *Odszkodowania dla właścicieli...*, s. 12.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1478 ze zm. (dalej: u.o.p.).

obszarowe formy ochrony przyrody. W tym zakresie ustawodawca wymaga jednak w u.p.z.p. zachowania spójności między tymi formami, zarówno na poziomie planu ogólnego (art. 13 ust. 3a), jak i planu miejscowego (art. 2 pkt 3). Niemniej nie jest tak, że podmiot objęty takimi szczególnymi formami ochrony przyrody nie powinien się z nimi zapoznać, tym bardziej że rozstrzygnięcia dotyczące konkretnej nieruchomości mogą być wyjątkowo dotkliwe. Na przykład utworzenie rezerwatu przyrody może skutkować wywłaszczeniem, gdyż jego utworzenie lub powiększenie jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 u.g.n. Ponadto daleko idące ograniczenia prawa własności mogą nastąpić wskutek utworzenia parku krajobrazowego zgodnie z art. 17 u.o.p.⁴⁶, włącznie z zakazem budowania nowych obiektów budowlanych (pkt 7)⁴⁷. Oprócz wskazanych aktów uchwała się dla nich plan ochrony, choć w orzecznictwie istnieją spory co do jego charakteru prawnego⁴⁸ i zakresu zewnętrznych skutków prawnych. Kolejna forma ochrony to obszar chronionego krajobrazu. Dodatkowo na jego obszarze istnieje możliwość wyznaczenia strefy ochrony krajobrazu (art. 23a u.o.p.). Również i w tym przypadku dopuszczalne są daleko idące ograniczenia i zakazy. Wśród pozostałych można wymienić np. pomniki przyrody⁴⁹. Innym ciekawym przykładem aktu prawa miejscowego jest tzw. uchwała antysmogowa (art. 96 P.o.ś.). Stanowi ona próbę odpowiedzi na dokonujące się dynamicznie zmiany w zakresie standardów ochrony powietrza, w tym ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁵⁰.

Ze względu na złożoność regulacji zawartych w u.o.p. w sądownictwie administracyjnym ukształtował się pogląd, że przy dokonywaniu wykładni przepisów

⁴⁶ J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2024, nr 1, s. 74 i 77–78.

⁴⁷ Zob. K. Czajkowska-Matosiuk, *Realizacja inwestycji budowlanych a utrudnienia wynikające z prawa ochrony przyrody i prawa wodnego*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3, s. 88–99.

⁴⁸ WSA w wyroku z dnia 28 grudnia 2022 r. (sygn. II SA/Bk 801/22, LEX nr 3480234) stwierdził: „Plan ochrony parku krajobrazowego stanowi akt prawa miejscowego jedynie w części dotyczącej ustaleń wymienionych w art. 20 ust. 4a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.) i w tym zakresie wywiera bezpośredni wpływ na wykonywanie prawa własności, ograniczając to prawo co do możliwości zabudowy działek zlokalizowanych w obszarze w jakim plan obowiązuje. W pozostałym zakresie adresowany jest do organów uchwalających studia i plany i nie może być uznany za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Nie ma wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie warunków zabudowy”. Zob. też: wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 516/18, LEX nr 2798728.

⁴⁹ Np. uchwała nr C/1963/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 16 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia pomnika przyrody na Dziedzińcu Różanym w Poznaniu (Dz.U.W.Włkp. 2024.4181.).

⁵⁰ Zob. np. A. Wilk, *Ustawa antysmogowa jako ograniczenie prawa własności*, „Prawo i Środowisko” 2016, nr 2, s. 65–77.

tej ustawy nie można ograniczać się do wykładni językowej, ale nawet w przypadkach, kiedy jej rezultaty wydają się początkowo wystarczające, sięgnąć należy do wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej⁵¹. Prymat derywacyjnej koncepcji wykładni uświadamia o trudności jednostki poruszającej się w gąszczu tych przepisów.

Szczególnym przykładem instytucji zbliżonej do OOU jest generalny plan lotniska użytku lotniczego (PGL) ustanawiany na podstawie art. 55 ust. 5 i n. ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁵². Co prawda do 2024 r. zgodnie z ust. 9 tego przepisu dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie planu miejscowego było obowiązkowe, ust. 9 został jednak uchylony⁵³, a PGL stał się samodzielnym aktem prawnym, *prima facie* wydawanym w sferze wewnętrznej, a jednak ze względu na zakres przedmiotowy oddziałującym także na zewnątrz. Dostrzegł to niedawno Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 16 grudnia 2024 r. stwierdził, że brak ogłoszenia tego dokumentu (odpowiedniej publikacji) wyklucza, aby mógł on być w aktualnym stanie prawnym bezpośrednim źródłem ograniczeń wolności zagospodarowania terenu⁵⁴. Wydaje się, że dokonane w ostatnim czasie zmiany są krokiem w kierunku uznania PGL za samodzielny akt planistyczny będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

W ramach drugiej grupy wskazać można np. plan miejscowy projektu relokacji, który jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla projektu relokacji uchwalanym dla potrzeb Centralnego Portu Komunikacyjnego. Podstawę prawną dla tego aktu stanowi specustawa inwestycyjna konkretnego celu, ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁵⁵ (art. 120zo u.CPK). Zgodnie z art. 120zt plan ten sporządza i uchwała się z zastosowaniem wspomnianego postępowania uproszczonego określonego w art. 27b u.p.z.p. Nadmienić należy, że ten szczególny rodzaj planu miejscowego nie był przewidziany w tekście pierwotnym ustawy o CPK, a został dodany ustawą z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego⁵⁶. Poziom skomplikowania sytuacji prawnej wzmaga fakt, że obie te ustawy mogą budzić uzasadnione wątpliwości, czy są aktami stanowienia prawa, czy jego stosowania⁵⁷.

⁵¹ D. Lebowa, J. Stelmasiak, *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajozabrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 115.

⁵² T.j. Dz.U. 2023, poz. 2110 ze zm.

⁵³ Dz.U. 2025, poz. 31.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2024 r., sygn. II OSK 1472/24, LEX nr 3819034.

⁵⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1747.

⁵⁶ Dz.U. 2022, poz. 1846.

⁵⁷ Zob. S. Pawłowski, *Zasada trójpodziału władzy a tak zwane specustawy inwestycyjne konkretnego celu – refleksje w przedmiocie granic pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 3, s. 21–34.

Reforma planistyczna z 2023 r. oraz ponowne ryzyko luki planistycznej

Wiele niepewności w ramach planowania przestrzennego wprowadziła reforma u.p.z.p. 2023. Obawy co do zasady budzi sam fakt dokonywania zmian w tak mocno aplikowalnej regulacji prawnej. Każda bowiem wątpliwość w zakresie wykładni nowo uchwalonych przepisów wprowadza niepewność, która przedkłada się z jednej strony na ostrożność inwestorów, w tym odkładanie inwestycji w czasie, z drugiej natomiast na maksymalne wykorzystanie uchylanych przepisów⁵⁸.

Abstrahując od oceny tej reformy, w tym powiązania jej z Krajowym Planem Odbudowy, jej niewątpliwym negatywnym skutkiem było narzucenie nierealnych terminów w zakresie zastąpienia studiów planami ogólnymi. Nadto plany mają być przygotowane i uchwalone szybko i dobrze (*sic!*). Z tego względu niechcianym skutkiem tej reformy może być pojawienie się ponownie luki planistycznej⁵⁹, tj. luki czasowej między utratą mocy aktów planistycznych i uchwaleniem w ich miejsce nowych. Zjawisko to jest o tyle niebezpieczne, że negatywne skutki poprzedniej luki planistycznej, związanej z utworzeniem po zmianach ustrojowych nowych regulacji w zakresie planowania przestrzennego w 1994 r., zdaje się zostały – przynajmniej formalnie – naprawione dopiero w 2022 r., a więc niemal po 30 latach! Wątpliwości dotyczyły zarówno możliwości pobierania renty planistycznej związanej z wzrostem wartości nieruchomości przy braku zmiany przeznaczeniu gruntu, ale odmiennego faktycznego korzystania z niej, jak i dochodzenia odszkodowań za spadek ich wartości w przypadku sprzedaży. Dla uporządkowania tych kwestii Trybunał Konstytucyjny orzekł w pierwszej kwestii najpierw w 2010 r.⁶⁰, czego wyrazem była nowelizacja u.p.z.p. rok później i pojawienie się w art. 87 ust. 3a. W drugiej sprawie Trybunał orzekł dopiero w 2019 r.⁶¹, a wykonanie tego wyroku nastąpiło dopiero ustawą z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶² poprzez dodanie do art. 87 u.p.z.p. ust. 3b. Wykonanie tego wyroku nie jest jednak pełne, a ze względu na zawężające określenie aktów planistycznych

⁵⁸ AD, *Szturm na urzędy. Polacy chcą zdążyć z decyzją o warunkach zabudowy*, www.bankier.pl (19.05.2025).

⁵⁹ Zob. P. Rochowicz, *Nie będzie konieczny plan ogólny, by rozpocząć inwestycję publiczną. Reguły na okres przejściowy*, „Rzeczpospolita” 6.05.2025 (www.rp.pl); L. Błaszka-Griffin, *Reforma planistyczna – jak interpretować przepisy przejściowe*, „Rzeczpospolita” 8.04.2025 (pro.rp.pl); T. Siudem, *Nowe terminy w reformie planistycznej*, „Rzeczpospolita” 6.05.2025 (pro.rp.pl); K. Bałękowski, *Nie ma kto zrobić planów ogólnych*, „Dziennik Gazeta Prawna” 15.01.2025 (www.edgp.gazetaprawna.pl).

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 9.

⁶¹ Wyrok TK z dnia 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK-A 2019, nr 48.

⁶² Dz.U. 2022, poz. 274.

wywołujących negatywne skutki (przy okazji zmieniono również ust. 3a) jest przedmiotem krytyki w doktrynie⁶³.

Jednocześnie okres luki planistycznej ze względu na zmienione brzmienie art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w 2017 r.⁶⁴ może powodować, że wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., będzie ustalana poprzez faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, tj. także niższy niż potencjalnie dozwolony w planie miejscowym ostatecznie uchylonym w 2003 r. W takim wypadku zaktualizowało się pytanie, czy uprawniony powinien w okresie luki planistycznej wystąpić o wydanie decyzji o WZ w celu potwierdzenia tego potencjalnie bardziej atrakcyjnego sposobu wykorzystania gruntu, w szczególności zabudowy. Tu Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 marca 2019 r. stanął po stronie jednostki i udzielił odpowiedzi negatywnej⁶⁵, niemniej kwestia ta ciągle nie jest oczywista i jednoznaczna. W tle pojawia się pytanie, czy plan miejscowy, który utracił moc obowiązującą, może być źródłem praw i obowiązków właścicieli nieruchomości⁶⁶.

Wobec powyższych zagrożeń jako jedną z dyrektyw interpretacyjnych powinno się przyjmować, że planowanie przestrzenne jest procesem o charakterze ciągłym, z którym wiąże się oczekiwanie, że nie wystąpią okresy tzw. luki planistycznej wynikające z bezczynności gminy, która nie uchwaliła planu lub uczyniła to wadliwie⁶⁷.

Podsumowanie

Niepewność planistyczna może być odczytywana w dwojaki sposób. Z jednej strony jest ona naturalnie wpisana w proces tworzenia, zmian czy aktualizacji generalnych aktów planistycznych. Jest zatem esencjonalnym elementem systemu, którego zadaniem jest m.in. reagowanie na otaczającą rzeczywistość w aspekcie dynamicznym. W tym znaczeniu jest to raczej cecha władztwa planistycznego, a sposobem na jego łagodzenie jest należyte informowanie, przekonywanie czy publikowanie uchwalonych aktów. Czynnikiem wspierającym te działania jest coraz lepiej funkcjonująca partycypacja społeczna, która również wskutek reformy z 2023 r. została znacząco rozwinięta.

⁶³ Zob. I. Zachariasz, komentarz do art. 87 [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, Lex/el., pkt 7.

⁶⁴ Art. 497 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566) od 1 stycznia 2018 r.

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., sygn. I CSK 52/18, LEX nr 2652429.

⁶⁶ Zob. A. Polus, *Przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w okresie „luki planistycznej”*. *Głosa do wyroku SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, „Państwo i Prawo”* 2021, z. 11, s. 174–179.

⁶⁷ Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. I ACa 530/19, LEX nr 3021031.

Z drugiej natomiast strony niepewność planistyczna może być postrzegana pejoratywnie. Taki wydzźwięk jest m.in. konsekwencją dekompozycji aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego. Skutkiem dekompozycji związanej z potencjalną wielością aktów prawa miejscowego obowiązujących na jednej działce gruntu jest niekiedy wysoce utrudnione odkodowanie jej publicznoprawnego reżimu prawnego. Dotychczasowa prymarna rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zachwiana, a przede wszystkim niewystarczająca dla ustalenia obowiązujących nakazów, zakazów i ograniczeń. Już ta pojedyncza okoliczność jest wystarczająca dla uzasadnienia prezentowanego stanowiska. Jeśli połączyć je z zagrożeniem pojawienia się luki planistycznej związanej z reformą planowania z 2023 r., to uzasadnione jest stanowisko, że w tych okolicznościach potęguje się możliwość naruszenia stabilności i pewności sytuacji prawnej jednostki, która działając w zaufaniu do państwa, projektuje, a następnie podejmuje działania kształtujące jej przyszłość. Tu oczekiwane jest raczej wzmocnienie ochrony jej interesów, a nie wprowadzanie instrumentów prawnych ułatwiających wkraczanie w sferę jej praw i wolności.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bąkowski T., *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości@” 2019, nr 2.
- Bors M., *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21.
- Czajkowska-Matosiuk K., *Realizacja inwestycji budowlanych a utrudnienia wynikające z prawa ochrony przyrody i prawa wodnego*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3.
- Filipowicz T., komentarz do art. 37na [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024.
- Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Górski. M., *Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 10.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 1, „Przebieg Sądowy” 2020, nr 5.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 2, „Przebieg Sądowy” 2020, nr 6.
- Habdas M., Konowalczuk J., Kucharska-Stasiak W., *Stygmatyzacja nieruchomości w otoczeniu lotnisk a syndrom Yeti przy ustalaniu odszkodowań*, „Rejent” 2022, nr 11.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja” 2012, nr 1.

- Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Prze-
gląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kaźmierczak J., *Odpowiedzialność za szkodę planistyczną – ewolucja i zarys problematyki*, „Sa-
morząd Terytorialny” 2023, nr 7–8.
- Lebowa D., Stelmasiak J., *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazo-
wych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Pawłowski S., *Zasada trójpodziału władzy a tak zwane specustawy inwestycyjne konkretnego celu
– refleksje w przedmiocie granic pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa*, „Ruch Praw-
niczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 3.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, War-
szawa 2023.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko,
Warszawa 2024.
- Polus A., *Przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w okresie „luki planistycznej”. Glosa
do wyroku SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 11.
- Poniatowski P., *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na
ponadnormatywny hałas drogowy*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 3.
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica
Toruniensia” 2020, nr 2.
- Romańska M., *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szcze-
gólnie instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1.
- Stelmasiak J., *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach spe-
cjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego”
2024, nr 1.
- Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, red. M. Kruś, S. Pawłowski, L. Stani-
szewska, Warszawa 2025.
- Wilk A., *Ustawa antysmogowa jako ograniczenie prawa własności*, „Prawo i Środowisko” 2016,
nr 2.
- Wincenciak M., komentarz do art. 32 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrze-
nym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018.
- Zwolak S., *Aktualność postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Sa-
morząd Terytorialny” 2024, nr 5.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest spojrzenie na problematykę planowania i zagospodarowa-
nia przestrzeni z punktu widzenia jednej z podstawowych emanacji zasady państwa prawnego –
zasady lojalności. Punktem odniesienia jest z jednej strony względna stabilizacja prawna oraz
ochrona praw słusznie nabytych, z drugiej natomiast interes publiczny przejawiający się w ciągło-
ści realizacji inwestycji celu publicznego. Przedmiotem analizy jest kilka kwestii. Po pierwsze,
zasada ochrony prawa własności, po drugie, dekompozycja aktów planistycznych poprzez nowe,
szczególnie akty prawa miejscowego osłabiające pierwszoplanowe znaczenie planu miejsco-
wego. I wreszcie po trzecie, reforma planistyczna z 2023 r., której wprowadzenie, szczególnie
w terminach pierwotnych, groziło i nadal grozi pojawieniem się m.in. tzw. luki planistycznej.

W opracowaniu będzie dowodzona teza, że zmienność planistyczna, funkcjonalnie wpisana w prawo zagospodarowania przestrzeni, nie może doprowadzać do niepewności i braku stabilizacji stosunków prawnych.

Słowa kluczowe: prawo zagospodarowania przestrzeni, niepewność planistyczna, luka planistyczna, prawo własności, zasada lojalności

PLANNING UNCERTAINTY – THREATS AND CHALLENGES

Summary

The subject of this study is to examine the issue of spatial planning and development from the perspective of one of the fundamental emanations of the rule of law – the principle of loyalty. The reference point is, on the one hand, relative legal stability and the protection of legitimately acquired rights, and on the other, the public interest manifested in the continuity of public-purpose investments. The analysis addresses several issues: first, the principle of property rights protection; second, the decomposition of planning acts through new, specific local law acts that weaken the primary importance of the local plan. And finally, third, the planning reform of 2023, the implementation of which, especially in its initial terms, threatened and continues to threaten the emergence of, among other things, the so-called planning gap. The study will argue that planning variability, functionally embedded in spatial development law, must not lead to uncertainty and a lack of stability in legal relations.

Keywords: spatial development law, planning uncertainty, planning gap, property rights, principle of loyalty