

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa

Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Michał Beim, Łukasz Mikuła

Kamil Olzacki, Jakub H. Szlachetko

Katarzyna Szlachetko, Tatiana Tymosiewicz

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa
Katarzyna Szlachetko, Jakub H. Szlachetko

Michał Beim, Łukasz Mikuła
Kamil Olzacki, Jakub H. Szlachetko
Katarzyna Szlachetko, Tatiana Tymosiewicz

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2024

Stan prawny na 1 kwietnia 2024 r.
z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.
i 1 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)

Recenzent
Prof. dr hab. inż. arch. Piotr Lorens

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części napisali:

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Michał Beim – art. 38, 38a, 38b

Michał Beim, Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko – art. 1

Łukasz Mikuła – art. 13a-13h, 13l, 37ea-37eg, 39-40, 43-45

Kamil Olzacki – art. 8-8m, 37a-37e, 37f-37n, 67a-67j

Kamil Olzacki, Katarzyna Szlachetko – art. 2

Jakub H. Szlachetko – art. 13m, 46a

Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko – art. 3, 4, 6

Katarzyna Szlachetko – art. 5, art. 13i-13k, 14-16, 17, 19-35a, 41, 42

Tatiana Tymosiewicz – art. 36, 37, 37^l, 37na, 50-67, 83-89

**Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
oraz niektórych innych ustaw**

Tatiana Tymosiewicz – art. 51, 53, 58, 59, 62, 63, 65-70, 75, 76

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-457-7

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Wprowadzenie	21

**Ustawa z dnia 27 marca 2003 r.
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
Komentarz**

Rozdział 1

Przepisy ogólne	25
Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]	25
1. Wprowadzenie	27
2. Zasada ładu przestrzennego	29
3. Zasada zrównoważonego rozwoju	31
4. Wartości uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	37
5. Zasada wagi interesów prawnych	38
6. Zasada miasta zwarteo	39
Art. 2. [Definicje legalne]	48
Art. 3. [System aktów planowania przestrzennego]	69
Art. 4. [Samodzielność planistyczna]	72
Art. 5. [Uprawnienia do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego]	87
Art. 6. [Sposób wykonywania prawa własności]	88
1. Uwagi ogólne	89

	2. Prawne zasady ingerencji planistycznej w prawo własności	94
	2.1. Zasada proporcjonalności i adekwatności	94
	2.2. Zasada równości	95
	2.3. Zasada ważenia interesów prawnych	96
	3. Granice władztwa planistycznego	99
	4. Środki ochrony prawnej właścicieli i użytkowników wieczystych	103
Art. 7.	(uchylony)	107
Art. 8.	[Komisje urbanistyczno-architektoniczne; zakres działania, skład osobowy]	108
	1. Wprowadzenie	108
	2. Tworzenie komisji urbanistyczno-architektonicznych	109
	3. Zadania i kompetencje komisji	112
	4. Koordynacja kształtowania spójnej polityki przestrzennej na obszarach funkcjonalnych	113
Art. 8a.	[Przetwarzanie danych osobowych]	115
Art. 8b.	[Żądanie ograniczenia przetwarzania danych]	118
Art. 8c–8d.	(uchylone)	119

Rozdział 1a

	Partycypacja społeczna	120
Art. 8e.	[Zasady przeprowadzania partycypacji społecznej]	120
	1. Wprowadzenie	121
	2. Zapewnianie partycypacji społecznej	123
	3. Interesariusze planowania i zagospodarowania przestrzennego	126
	4. Sposób prowadzenia partycypacji społecznej	126
	5. Konsultacje społeczne a proces planistyczny	127
Art. 8f.	[Udostępnianie danych z Rejestru Urbanistycznego]	127
	1. Wprowadzenie	128
	2. Zakres udostępnianych informacji	129
	3. Sposób udostępnienia danych	131
Art. 8g.	[Wnioski i uwagi]	132
	1. Wprowadzenie	133

	2. Wnioski i uwagi	134
	3. Obowiązek podania danych osobowych	135
	4. Formularz	136
Art. 8h.	[Przekazywanie informacji o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych]	137
	1. Wprowadzenie	138
	2. Udostępnianie informacji o konsultacjach społecznych	138
	2.1. Publikacja w prasie	138
	2.2. Wywieszenie ogłoszenia	139
	2.3. Udostępnienie w BIP lub na stronie urzędu	139
	2.4. Ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie	139
	3. Obowiązek informacyjny	141
	4. Sposoby, miejsca i terminy prowadzenia konsultacji społecznych	143
	5. Pozostałe zagadnienia	143
Art. 8i.	[Formy konsultacji społecznych]	144
	1. Wprowadzenie	145
	2. Formy konsultacji społecznych	146
	2.1. Zbieranie uwag	147
	2.2. Spotkania z interesariuszami	148
	2.3. Ankiety lub geoankiety	149
	2.4. Wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta	151
	3. Minimalny zakres form konsultacji społecznych	151
Art. 8j.	[Konsultacje społeczne – terminy]	152
Art. 8k.	[Wykaz wniosków]	155
Art. 8l.	[Brak możliwości zaskarżenia]	157
Art. 8m.	[Odesłanie]	159

Rozdział 2

Planowanie przestrzenne w gminie	161
Art. 9–13. (uchylone)	161
Art. 13a. [Plan ogólny]	161

Art. 13b.	[Uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy]	169
1.	Wprowadzenie	170
2.	Strategie rozwoju	172
2.1.	Model struktury funkcjonalno- -przestrzennej	173
2.2.	Ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej	173
2.3.	Przepis przejściowy	176
3.	Inne uwarunkowania przestrzennego rozwoju gminy	176
Art. 13c.	[Katalog stref planistycznych]	180
Art. 13d.	[Zasady wyznaczania stref planistycznych]	181
Art. 13e.	[Gminne standardy urbanistyczne]	186
Art. 13f.	[Gminne standardy dostępności do obiektów infrastruktury społecznej]	189
Art. 13g.	[Spójność planu ogólnego ze zbiorami danych przestrzennych]	197
Art. 13h.	[Uzasadnienie planu ogólnego]	198
Art. 13i.	[Proces sporządzania i uchwalania planu ogólnego]	200
Art. 13j.	[Procedura zmiany planu ogólnego]	208
Art. 13k.	[Nadzór nad działalnością planistyczną gminy; zarządzenie zastępcze wojewody]	210
Art. 13l.	[Koszty sporządzenia planu ogólnego]	216
Art. 13m.	[Delegacja ustawowa]	217
1.	Wprowadzenie	218
2.	Projekt rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy	219
3.	Rozporządzenie z 8.12.2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów	222
Art. 14.	[Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego]	227

Art. 15.	[Postać redakcyjna i elementy treściowe miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego]	238
Art. 16.	[Zakres i skala projektu planu miejscowego]	251
Art. 17.	[Proces sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego]	255
Art. 17a–18.	(uchylone)	273
Art. 19.	[Ponowienie czynności w niezbędnym zakresie]	273
Art. 20.	[Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z planem ogólnym]	275
	1. Wymogi formalne podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego	276
	2. Zgodność planu miejscowego z planem ogólnym	278
	3. Postać redakcyjna uchwały w sprawie planu miejscowego	280
	4. Przedłożenie uchwały w sprawie planu miejscowego wojewodzie	282
Art. 21.	[Koszt sporządzenia planu miejscowego]	283
Art. 22.	[Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a scalanie i podział gruntów]	286
Art. 23.	[Współpraca w procesie sporządzania i uchwalania planów]	288
Art. 24.	[Uzgadnianie i opiniowanie projektów aktów planowania przestrzennego]	289
Art. 25.	[Termin na zajęcie stanowiska]	296
Art. 26.	[Koszty zmiany projektów aktów planowania przestrzennego spowodowane uzgodnieniem]	298
Art. 27.	[Procedura zmiany aktów planowania przestrzennego]	299
Art. 27a.	[Równoczesne sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i planu ogólnego]	300
Art. 27b.	[Uproszczony proces sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego]	302
Art. 28.	[Kryteria oceny legalności planów]	312

Art. 29.	[Obowiązywanie planu ogólnego i planu miejscowego]	320
Art. 30.	[Wgląd do planu ogólnego lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego]	322
Art. 31.	[Rejestr aktów planowania przestrzennego i innych dokumentów]	324
Art. 32.	[Ocena aktualności aktów planowania przestrzennego]	325
Art. 33.	[Wpływ zmiany przepisów na plan ogólny gminy i plan miejscowy]	328
Art. 34.	[Wpływ wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na inne akty]	329
Art. 35.	[Tymczasowe zagospodarowanie terenów]	332
Art. 35a.	[Zakaz zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego]	334
Art. 36.	[Roszczenia odszkodowawcze właściciela]	334
Art. 37.	[Obniżenie lub wzrost wartości nieruchomości]	337
	1. Uwagi ogólne	339
	2. Odpowiedzialność odszkodowawcza w Konstytucji RP i Kodeksie cywilnym	341
	3. Odpowiedzialność odszkodowawcza w świetle orzecznictwa	342
	4. Charakter roszczeń odszkodowawczych	346
	5. Wyjątki	348
	6. Obowiązek zwrotu odszkodowania	351
	7. Opłata planistyczna	352
	8. Ustalenie wartości nieruchomości	355
Art. 37 ¹ .	[Odszkodowania za lotnicze urządzenia naziemne]	356
Art. 37a.	[Sytuowanie obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń]	359
	1. Wprowadzenie	361
	2. Uchwała krajobrazowa jako akt prawa miejscowego	362
	3. Przedmiot uchwały krajobrazowej	363

	4. Ustalenia terminologiczne	365
	5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego	368
Art. 37b.	[Tryb i etapy uchwalania uchwały krajobrazowej; sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku uchwalania uchwały reklamowej]	371
Art. 37c.	[Wyłączenie stosowania przepisów dotyczących reklam]	378
Art. 37d.	[Kary pieniężne za nielegalne reklamy]	379
	1. Wprowadzenie	381
	2. Podmiot odpowiedzialny	381
	3. Tryb postępowania	382
Art. 37e.	[Stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej do kar pieniężnych]	387
Art. 37ea.	[Zintegrowany plan inwestycyjny]	389
Art. 37eb.	[Wniosek o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego]	392
Art. 37ec.	[Zgoda rady gminy na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego]	394
Art. 37ed.	[Umowa urbanistyczna]	401
Art. 37ee.	[Negocjacje]	410
Art. 37ef.	[Kompetencje rady gminy w sprawie zintegrowanego planu inwestycyjnego]	411
Art. 37eg.	[Łączenie spraw]	413
Art. 37f.	[Miejscowy plan rewitalizacji]	415
Art. 37g.	[Zakres miejscowego planu rewitalizacji]	418
	1. Zagadnienia wstępne	419
	2. Objasnienie pojęć	421
Art. 37h.	[Odszkodowanie za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości]	425
Art. 37i.	[Inwestycja główna i uzupełniająca]	428
Art. 37j.	[Termin na przedstawienie opinii]	431
Art. 37k.	[Wyłączenie stosowania]	433
Art. 37l.	[Uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości]	434
Art. 37m.	[Delegacja ustawowa]	438
Art. 37n.	[Zastosowanie przepisów]	440
Art. 37na.	[Plan miejscowy na żądanie Rady Ministrów]	441

Rozdział 2a

(uchylony)	447
------------------	-----

Rozdział 3

Planowanie przestrzenne w województwie	448
--	-----

Art. 38. [Instrumenty samorządu województwa]	448
--	-----

Art. 38a. [Audyt krajobrazowy]	449
--------------------------------------	-----

Art. 38b. [Sporządzenie audytu krajobrazowego; sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku sporządzania audytu krajobrazowego]	455
---	-----

Art. 39. [Plan zagospodarowania przestrzennego województwa]	459
--	-----

Art. 39a. [Obowiązek dostosowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa do strategii rozwoju województwa]	464
---	-----

Art. 40. [Delegacja ustawowa]	465
-------------------------------------	-----

Art. 41. [Procedura planistyczna w województwie; sposób wykonania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych w toku sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	466
---	-----

Art. 42. [Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	469
--	-----

Art. 43. [Koszty sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	470
---	-----

Art. 44. [Wprowadzenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu ogólnego]	471
--	-----

Art. 45. [Przegląd zmian w zagospodarowaniu przestrzennym]	472
---	-----

Rozdział 4

Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym	473
--	-----

Art. 46. (uchylony)	473
---------------------------	-----

Art. 46a. [Koordynacja współpracy transgranicznej i przygranicznej]	473
1. Wprowadzenie	473

2. Współpraca transgraniczna i przygraniczna w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego	474
3. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym	475
Art. 47–49. (uchylone)	481

Rozdział 4a (uchylony)	482
---	-----

Rozdział 5

Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji	483
Art. 50. [Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego]	483
Art. 51. [Organy właściwe]	490
Art. 52. [Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego]	495
Art. 53. [Postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	501
Art. 54. [Rozstrzygnięcia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	522
Art. 55. [Związaną decyzji o pozwoleniu na budowę]	525
Art. 56. [Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego]	528
Art. 57. [Rejestr decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego]	533
Art. 58. [Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego]	535
Art. 59. [Decyzja o warunkach zabudowy]	544
Art. 60. [Uzgodnienie decyzji o warunkach zabudowy]	557
Art. 61. [Przesłanki decyzji o warunkach zabudowy]	559
Art. 61a. [Decyzja odtworzeniowa]	570
Art. 62. [Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy]	572
Art. 63. [Skutki decyzji o warunkach zabudowy]	578
Art. 64. [Zastosowanie przepisów]	583

Art. 64a.	[Strony postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy]	587
Art. 64aa.	[Strony postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy]	588
Art. 64b.	[Wniosek o wydanie decyzji]	593
Art. 64c.	[Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy]	595
Art. 65.	[Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji]	599
Art. 66.	[Obowiązek doręczania odpisów decyzji dotyczących zagospodarowania terenu]	602
Art. 66a.	[Ocena oddziaływania na środowisko]	603
Art. 67.	[Rejestr decyzji]	604

Rozdział 5a

Zbiory danych przestrzennych	606
Art. 67a. [Tworzenie, prowadzenie, aktualizacja i udostępnianie zbiorów danych przestrzennych]	606
Art. 67b. [Delegacja ustawowa – sposób tworzenia, prowadzenia, aktualizacji i udostępniania zbiorów danych przestrzennych]	611
Art. 67c. [Tworzenie i aktualizacja danych przestrzennych dla aktów planistycznych oraz ich udostępnianie]	613
Art. 67c. (<i>uchylony</i>)	614

Rozdział 5b

Rejestr Urbanistyczny	617
Art. 67d. [Charakter Rejestru]	617
Art. 67e. [Forma]	619
Art. 67f. [Nieodpłatny dostęp do informacji i danych]	619
Art. 67g. [Podmiot odpowiedzialny]	620
Art. 67h. [Zakres danych]	620
Art. 67i. [Wprowadzanie danych]	625
Art. 67j. [Delegacja ustawowa]	626

Rozdział 6

Zmiany w przepisach obowiązujących	628
Art. 68–82. (pominięte)	628

Rozdział 7

Przepisy przejściowe i końcowe	629
Art. 83. (uchylony)	629
Art. 84. [Odpowiednie stosowanie przepisów – odwołania do ustawy planistycznej]	630
Art. 85. [Sprawy w toku]	630
Art. 86. [Przesłanki zmiany sposobu zagospodarowania]	631
Art. 87. [Termin obowiązywania planów i studiów]	632
Art. 88. [Derogacja]	641
Art. 89. [Wejście w życie]	643

Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r.**o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.****Komentarz do wybranych przepisów przejściowych**

Art. 51.	[Strategia jako podstawa treści planu ogólnego]	650
Art. 53.	[Strategia rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego]	659
Art. 58.	[Czasowa lokalizacja OZE na podstawie decyzji o warunkach zabudowy]	660
Art. 59.	[Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu do dnia 1.01.2026 r. lub wejścia w życie planu ogólnego]	666
Art. 62.	[Termin ważności decyzji o warunkach zabudowy nieprawomocnych w dniu 1.01.2026 r.]	667
Art. 63.	[Dotychczasowa zabudowa śródmiejska]	676
Art. 65.	[Obowiązywanie studiów, możliwość ich zmiany i utrata mocy]	677
Art. 66.	[Utrzymanie w mocy dotychczasowych uchwał krajobrazowych, audytów krajobrazowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw]	681
Art. 67.	[Utrzymanie w mocy obowiązujących planów miejscowych, zmiany planów, kończenie procedur]	683
Art. 68.	[Utrzymanie w mocy uchwał dotyczących rewitalizacji i możliwość ich zmian]	692

Art. 69.	[Utrzymanie w mocy strategii gminnych i ponadlokalnych]	693
Art. 70.	[Utrzymanie w mocy i możliwość zmiany uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej]	696
Art. 75.	[Utrzymanie w mocy uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej uchwalonych przed 1.01.2026 r.]	698
Art. 76.	[Stosowanie przepisów do podejmowania uchwał na podstawie specustawy mieszkaniowej po 1.01.2026 r.]	699
Bibliografia		701
O Autorach		707

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
- nowelizacja z 7.07.2023 r. / reforma planistyczna – ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688)
- p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.)
- p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.)

RODO	– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.)
r.w.t.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.)
r.z.p.m.p.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
specustawa mieszkaniowa	– ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.)
u.CPK	– ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 892 ze zm.)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.i.i.p.	– ustawa z 4.03.2010 r. o infrastrukturze informacyjnej przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 82)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)

u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
ustawa krajobrazowa	– ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.t.k.	– ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1786 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
u.z.d.o.s.p.	– ustawa z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2022 r. poz. 2240)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.)
z.t.p.	– załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Zbiory orzecnictwa

ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

j.s.t.	– jednostka samorządu terytorialnego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

Dnia 24.09.2023 r. weszła w życie większość przepisów ustawy z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688), zwanej dalej „nowelizacją z 7.07.2023 r.”, „ustawą nowelizującą” czy też nieco szumniej – za mediami branżowymi – „reformą planistyczną”. Zasadniczo trudno odmówić przedmiotowym zmianom charakteru reformy – gdyż zarówno „ilościowo”, jak i „jakościowo” zmiany te są istotne. Ponadto bez wątpienia mają charakter systemowy. Modyfikacji uległy podstawowe założenia dotychczasowego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, dokonano daleko idących zmian zarówno w katalogu narzędzi planistycznych, jak i zachodzących pomiędzy nimi relacji. I bez względu na merytoryczną ocenę przyjętych rozwiązań – a analiza literatury fachowej pokazuje, że te są mocno zróżnicowane – o skali zmian trudno pisać inaczej.

Dlatego też powstała prezentowana publikacja – *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Jest ona przeznaczona dla wszystkich podmiotów stosujących prawo zagospodarowania przestrzeni, w szczególności dla organów samorządu gminnego, służb planistycznych, ale także inwestorów, w tym deweloperów. Publikacja ma pomóc im wszystkim odnaleźć się w nowym systemie planistycznym. To właśnie z myślą o nich wydano niniejsze opracowanie.

Wejście w życie znaczącej części regulacji ustanowionej w ramach reformy to z jednej strony dobry czas na zaprezentowanie oraz popularyzację

określonych kierunków wykładni przepisów ustawy, zaś z drugiej okazja do rewizji zastanych, a często szkodliwych interpretacji i praktyk działania organów planistycznych. Autorzy dokonują wykładni w duchu zamierzeń prawodawcy, który zdecydowanie i jednoznacznie zmierza do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom funkcjonalno-przestrzennym (w szczególności takim jak „dzika” suburbanizacja) oraz do urzeczywistniania modelu miasta zwarteo.

W imieniu Autorów

Katarzyna Szlachetko

Jakub H. Szlachetko

USTAWA

z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1506, poz. 1597,
poz. 1688, poz. 1890, poz. 2029, poz. 2739)

Komentarz

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy ustawy]

1. Ustawa określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy

– przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 1a) potrzeby zrównoważonego rozwoju;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony złóż kopalin;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu

- dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240);
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
 - 7) prawo własności;
 - 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
 - 9) potrzeby interesu publicznego;
 - 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
 - 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
 - 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
 - 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności;
 - 14) potrzeby zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska;
 - 15) potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej.
3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, walorów przyrodniczych przestrzeni, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:
- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
 - 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
 - 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;

- 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
- a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

1. Wprowadzenie

Przepis art. 1 u.p.z.p. określa zakres spraw regulowanych w ustawie, podmioty, których ta regulacja dotyczy, oraz postanowienia wspólne dla wszystkich przepisów merytorycznych zawartych w komentowanej ustawie¹.

Przedmiotem regulacji są „zasady kształtowania polityki przestrzennej”. Pojęcie polityki przestrzennej nie zostało prawnie zdefiniowane. W ujęciu słownikowym „polityka” jest bezpośrednio wiązana z funkcją rządu w państwie (sprawowaniem bądź dążeniem do zdobycia władzy), a także ze „sposobem działania osoby lub grupy osób kierujących jakąś instytucją lub organizacją” oraz ze „zręcznym i układowym działaniem w celu osiągnięcia określonych zamierzeń”². W kontekście polityki

¹ Por. § 21 z.t.p.

² <https://sjp.pwn.pl/slowniki/Polityka.html> (dostęp: 25.01.2024 r.).

przestrzennej istotne są dwa ostatnie znaczenia, które odwołują się do metod i środków działania oraz sprawności i skuteczności w realizacji założonych celów³. Normatywnie polityka przestrzenna bezpośrednio wiąże się z polityką rozwoju, określoną wprost przez ustawodawcę jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”⁴. Polityka przestrzenna dotyczy „zarządzania unikalnym zasobem każdego terytorium”⁵, które jest zarazem obszarem niezwykle konfliktogennym, i to nie tylko w relacjach interes publiczny – interes prywatny, ale również w relacjach pomiędzy różnymi interesami prywatnymi oraz różnymi interesami publicznymi⁶. Przedmiotem regulacji komentowanej ustawy są „zasady kształtowania” polityki przestrzennej przez „jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej”. Wynika z tego, że odpowiedzialność za kreowanie tej polityki została (słusznie) określona zgodnie z ustrojowymi zasadami pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej. Szczegółową właściwość rzeczową organów w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej określa art. 3 u.p.z.p. Ustawa reguluje również „zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy”, co należy odnieść przede wszystkim do dwóch sytuacji prawnych – obowiązywania i braku obowiązywania na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określony zakres spraw determinuje zakres podmiotów, do których są adresowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – będą to zarówno organy władzy publicznej, jak i podmioty spoza systemu administracji publicznej.

³ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987; C. Brzeziński, *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*, Łódź 2015; *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*, red. M. Nowak, Warszawa 2021.

⁴ Zob. art. 2 u.p.z.p.r.

⁵ A. Noworól, *Istota polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym* [w:] *Funkcje narzędzi polityki przestrzennej (Functions of Spatial Policy Tools)*, red. M.J. Nowak, Warszawa 2010, s. 10.

⁶ Zob. więcej M. Woźniak, *Materiałnoprawne desygnaty interesu publicznego w planowaniu przestrzennym. Przegląd literatury i orzecznictwa*, „Studia BAS” 2023/1(73), s. 87–101.

Poza przedmiotowym i podmiotowym zakresem komentowanej ustawy, art. 1 u.p.z.p. determinuje aksjologię systemu planowania przestrzennego w Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wskazanie jego naczelných zasad oraz szczegółowych wartości. W pierwszej kolejności ustawodawca odwołuje się do zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, które mają stanowić „podstawę” działań związanych z kształtowaniem polityki przestrzennej oraz z przeznaczaniem terenów i ustalaniem zasad ich zagospodarowania. Treść tych zasad została uszczegółowiona w art. 2 u.p.z.p., który zawiera definicje legalne pojęć kluczowych dla regulacji ustawowej.

2. Zasada ładu przestrzennego

Przez „ład przestrzenny” prawodawca nakazuje rozumieć „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Dodatkowo wśród szczegółowych wartości uwzględnianych w planowaniu przestrzennym art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymienia na pierwszym miejscu „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”, których ustawodawca bliżej nie precyzuje.

Zasada ładu przestrzennego łączy w sobie różne elementy, dlatego w praktyce zazwyczaj wymaga odwołania się do kategorii pozaprawnych z zakresu socjologii, ekonomii, gospodarki przestrzennej oraz wprost wskazanych: architektury i urbanistyki⁷. Orzecznictwo sądowoadministracyjne doprecyzowuje treść wyjątkowo enigmatycznej definicji ładu przestrzennego⁸, ale najczęściej w odniesieniu do konfliktu pomiędzy zasadą ładu przestrzennego a prawem własności, które w świetle art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. również stanowi wartość uwzględnianą obowiązkowo w planowaniu przestrzennym.

⁷ M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015/18, s. 171.

⁸ M. Tabernacka, *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka, Warszawa 2010.

Pojęcie ładu przestrzennego występuje w komentowanej ustawie wielokrotnie, m.in. w odniesieniu do warunków realizacji nowej zabudowy, w zakresie uszczegółowienia sposobu: wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy, charakterystyki stref planistycznych, obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych czy sporządzania planu ogólnego. „Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego” stanowią obligatoryjne ustalenia planu miejscowego, zaś „warunki i wymagania ochrony i kształtowania ładu przestrzennego” są obligatoryjnie określane w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Różnica pomiędzy „zasadami” a „warunkami” wynika z tego, że plan miejscowy kreuje w sposób powszechnie obowiązujący politykę przestrzenną na całym terenie objętym ustaleniami planistycznymi. Decyzje administracyjne określają natomiast dopuszczalne możliwości zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy dla konkretnej inwestycji w przypadku braku obowiązywania planu miejscowego. Niestety, realizację zasady ładu przestrzennego zgodnie z kierunkami lokalnej polityki przestrzennej niezmiennie osłabiają regulacje przepisów art. 56 oraz 64 u.p.z.p., które zakazują odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi, a przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy wydania tych decyzji administracyjnych. Pozostawienie tej regulacji, szczególnie w kontekście „wymagań ładu przestrzennego” oraz nowo dodanych „potrzeb zrównoważonego rozwoju”, narusza sens aksjologii systemu planowania przestrzennego, skoro przy realizacji jednostkowej inwestycji nie mogą stanowić samodzielnej podstawy prawnej odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy przypomnieć, że zasady ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju mają stanowić „podstawę” wszystkich działań organów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki przestrzennej i prowadzenie postępowań w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. *Ratio legis* przepisów art. 56 oraz 64 w zw. z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymaga przyjęcia, że zasady i związane z nimi szczegółowe wartości uwzględniane obligatoryjnie w planowaniu przestrzennym nie mogą stanowić wyłącznej podstawy odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie zostaną zrelatywizowane w konkretnym stanie prawnym

do związanych z nimi przesłanek prawnych. Odmowa wydania decyzji wymaga wskazania w podstawie prawnej rozstrzygnięcia art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w związku z inną normą materialnoprawną i powinna zostać szczegółowo wyjaśniona w uzasadnieniu rozstrzygnięcia. *Ratio legis* rozdziału 5 u.p.z.p. poświęconego lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalaniu warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji jest przecież ochrona ładu przestrzennego⁹ w przypadku braku planu miejscowego. I chociaż organy wydające decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie są wyposażone w kompetencje do realizacji władztwa planistycznego, które przysługują radzie gminy, to jednak są współodpowiedzialne za zapewnienie realizacji polityki przestrzennej z uwzględnieniem ładu przestrzennego. Stąd pozbawienie tych organów minimalnego uznania administracyjnego przy ocenie indywidualnej inwestycji należy uznać za szkodliwy kierunek interpretacyjny. Granice uznania administracyjnego są przecież w tym przypadku ograniczone wymogiem wskazania szczegółowej podstawy prawnej (zgodnie z zasadą legalizmu), podlegają kontroli instancyjnej oraz sądowoadministracyjnej.

3. Zasada zrównoważonego rozwoju

Drugą z naczelných zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego jest zasada zrównoważonego rozwoju. Na podstawie art. 2 pkt 2 u.p.z.p. pojęcie to należy rozumieć, zgodnie z odesłaniem do art. 3 pkt 50 p.o.s., jako: „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Definiowanie zrównoważonego rozwoju w ustawie poświęconej *stricto* ochronie środowiska należy uznać za niefortunne, bo w praktyce pozbawia go „elastyczności”¹⁰. Wypacza bowiem pierwotne, ONZ-owskie rozumienie

⁹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 19.10.2021 r., II SA/Bk 530/21, LEX nr 3256488.

¹⁰ Zob. więcej B. Rakoczy, *Elastyczność zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście adaptacji do zmian klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021/3(51), s. 21–33.

idei, która zakładała harmonizowanie trzech filarów: społecznego, gospodarczego i środowiskowego, nie nadając jednak żadnemu z nich z góry pierwszeństwa. Rozwiązywanie konfliktów pomiędzy tymi filarami jest znamienne na płaszczyźnie gospodarowania przestrzenią, która wytwarza zróżnicowane potrzeby – nie zawsze dające się pogodzić. Niemniej znaczenie zrównoważonego rozwoju wzmacnia odwołanie się do niego wprost w art. 5 Konstytucji RP. Wymaga podkreślenia, że wśród 17 celów zrównoważonego rozwoju określonych w Agendzie 2030 związek z polityką przestrzenną wykazują: dobre zdrowie i jakość życia (cel nr 3); czysta woda i warunki sanitarne (cel nr 6); czysta i dostępna energia (cel nr 7); wzrost gospodarczy i godna praca (cel nr 8); innowacyjność, przemysł, infrastruktura (cel nr 9); zrównoważone miasta i społeczności (cel nr 11); działania w dziedzinie klimatu (cel nr 13); życie pod wodą (cel nr 14) oraz życie na lądzie (cel nr 15)¹¹.

Doniosłe znaczenie ma problem stopnia związania organów administracji publicznej zasadą zrównoważonego rozwoju. Stanowczo należy podzielić poglądy uznające tę zasadę za wiążącą dyrektywę działania organów i wykładni prawa w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Ograniczenie jej charakteru prawnego do niewiążącej zasady politycznej w sposób nieuzasadniony deprecjonuje znaczenie idei. Równocześnie podzielić należy stanowiska krytyczne co do praktycznej implementacji zrównoważonego rozwoju w polityce przestrzennej. Organy odpowiedzialne za jej kształtowanie i prowadzenie zbyt rzadko korzystają z „dobrodziejstwa” tej zasady, która powinna być systemowym narzędziem rozstrzygania konfliktów przestrzennych. Podobnie organy nadzoru i sądy administracyjne sporadycznie odwołują się do zrównoważonego rozwoju w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć¹² – choć tutaj można odnotować pewne

¹¹ <https://kampania17celow.pl/agenda-2030/> (dostęp: 12.03.2024 r.).

¹² Zob. D. Trzcińska, *Zasada zrównoważonego rozwoju w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, Warszawa 2020, s. 446; L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Biuletyn KPZP PAN” 2015/257–258, s. 107–111; A. Fogel, P. Fogel, *Możliwość wykorzystania europejskich wskaźników zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym na szczeblu lokalnym*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2007/19, s. 130–132.

postępy. Na aprobatę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.01.2023 r., II OSK 160/20¹³, w którym analizowano możliwość ustalenia w planie miejscowym zakazu stosowania paliw stałych w obiektach budowlanych jako podstawowego źródła ciepła. Sąd uznał, że zakaz jest zgodny z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., który do obowiązkowych ustaleń planistycznych kwalifikuje zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. W uzasadnieniu sąd odwołał się również do obowiązującego w dniu sporządzenia planu miejscowego § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁴, zgodnie z którym w zakresie ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego projekt ten powinien zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.s. Następnie sąd wprost wskazał, że: „Powyższe przepisy w powiązaniu z koniecznością stosowania w procedurze planistycznej zasady zrównoważonego rozwoju nakładają wręcz na organy planistyczne obowiązek zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb społeczności, obecnych jak i przyszłych pokoleń, do potrzeb takich należy między innymi ochrona powietrza. Warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i związana z tym ochrona powietrza jest jednym z elementów, które muszą znaleźć obligatoryjne odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Przywołany wyrok jest wzorcowy, jeśli chodzi o sposób „urealniania” zasady zrównoważonego rozwoju w lokalnej polityce przestrzennej, podobnie jak przykładowo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.12.2022 r., II OSK 2189/21¹⁵: „wprowadzenie [do planu miejscowego – przyp. K.Sz.] terenów przeznaczonych pod komunikację, podobnie jak przylegających do planowanych lub istniejących dróg terenów zieleni izolacyjnej, stanowi konieczny element uzupełniający planowanej zabudowy usługowej i mieszkaniowej w kontekście realizacji zasady

¹³ LEX nr 3503604.

¹⁴ Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

¹⁵ LEX nr 3480601.

zrównoważonego rozwoju” oraz „wprowadzenie w kwestionowanym planie miejscowym usług nieuciążliwych, takich jak handel lub rzemiosło, w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej oraz rekreacyjnej, podobnie jak wprowadzenie w tym planie zieleni izolacyjnej chroniącej przed emisjami pochodzącymi z planowanej drogi zbiorczej, w istotnym stopniu przyczynia się do realizacji zasady zrównoważonego rozwoju”;

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20.12.2022 r., II OSK 2150/21¹⁶: „zasada zrównoważonego rozwoju została wprost wyrażona w Konstytucji RP (art. 5), podobnie jak obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP). Dla realizacji tych podstawowych zasad ustrojowych, w kontekście planowania przestrzennego, kluczową rolę odgrywa zwiększenie powierzchni terenów zieleni urządzonej”;
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.12.2022 r., II OSK 3868/19¹⁷: „funkcjonowanie usług nieuciążliwych w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej stanowi istotny element wpływający na poprawę jakości życia okolicznych mieszkańców. Dotyczy to przykładowo takich usług jak ośrodki zdrowia, sklepy, restauracje czy kawiarnie. Warto dodać, że rzeczywista poprawa jakości życia mieszkańców to jeden z podstawowych celów zasady zrównoważonego rozwoju” oraz „nie narusza wspomnianych zasad [ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju – przyp. K.Sz.] możliwość przeznaczenia części zabudowy [...] pod zabudowę mieszkaniową, w tym zabudowę wielorodzinną [...]. Po trzecie, z rysunku planu miejscowego wynika, że zabudowa usługowa została zlokalizowana bezpośrednio przy publicznej drodze zbiorczej [...]. Zabudowa usługowa pełni tu zatem, istotną z punktu widzenia zasad zrównoważonego rozwoju, funkcję izolacyjną wobec położonej w oddaleniu od ruchliwej drogi zabudowy mieszkaniowej”.

Nowelizacja z 2023 r. uzupełniła katalog wartości uwzględnianych w planowaniu przestrzennym o „potrzeby zrównoważonego rozwoju”.

¹⁶ LEX nr 3480704.

¹⁷ LEX nr 3480629.

Chociaż nie wynika to wprost z uzasadnienia rządowego projektu¹⁸, wydaje się, że *ratio legis* tego rozwiązania stanowi właśnie „wzmocnienie” roli zrównoważonego rozwoju w kształtowaniu polityki przestrzennej. Warto zwrócić uwagę na technikę legislacyjną, którą ustawodawca stosuje w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., odwołując się najczęściej do określonych „wymagań”¹⁹ bądź właśnie „potrzeb”²⁰. W ujęciu językowym „wymaganie” oznacza „warunek lub zespół warunków, którym ktoś lub coś musi odpowiadać”²¹, podczas gdy przez „potrzebę” rozumie się m.in. „to, co jest potrzebne do normalnej egzystencji lub do właściwego funkcjonowania”, oraz to, co „jest niezbędne, konieczne”²². Odnosząc rozważania semantyczne do potrzeb zrównoważonego rozwoju, należy odwołać się do sedna tej zasady, czyli wspomnianego wyżej harmonizowania (balansowania) trzech filarów: społecznego, ekonomicznego (gospodarczego) i środowiskowego. Każdy z tych filarów (zamiennie: kapitałów) generuje zróżnicowane potrzeby związane z jakością życia ludzi, wzrostem gospodarczym czy zachowaniem równowagi przyrodniczej i ochroną środowiska naturalnego. Określone potrzeby często są ze sobą w konflikcie – także, a może przede wszystkim – w sferze planowania przestrzennego. Zarówno art. 5 Konstytucji RP, przepisy Prawa ochrony środowiska, jak i regulacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określają z góry prymatu potrzeb wynikających z określonego filaru, w przypadku gdy nie jest możliwe równoległe zaspokajanie ich na tym samym poziomie. Jest rolą właściwych organów „odkodowanie” tych potrzeb oraz ich „zrównoważenie” w konkretnym przypadku stanowienia bądź stosowania prawa. Rozwiązanie konfliktu pomiędzy potrzebami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi może w konkretnym przypadku oznaczać przyznanie pierwszeństwa jednej z kategorii potrzeb przy jednoczesnej realizacji pozostałych potrzeb w mniejszym stopniu. Możliwa jest również sytuacja,

¹⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097.

¹⁹ Ładu przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

²⁰ Obronności i bezpieczeństwa państwa, interesu publicznego, osób ze szczególnymi potrzebami, w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.

²¹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wymaganie.html> (dostęp: 25.01.2024 r.).

²² <https://sjp.pwn.pl/slowniki/potrzeba.html> (dostęp: 25.01.2024 r.).

w której prymat jednej z kategorii potrzeb wyłącza możliwość zaspokojenia innych²³.

Wracając do definicji legalnych ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, to obie zasługują na krytyczną ocenę m.in. w świetle wykładni § 146 z.t.p., który przewiduje przesłanki formułowania ustawowych definicji danego określenia. Nie sposób uznać, że ład przestrzenny i zrównoważony rozwój są pojęciami wieloznacznymi (choć z pewnością „intuicyjnymi”) czy też że ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia ich nowego znaczenia. Z pewnością są to pojęcia o nieostrych zakresie znaczeniowym, jednak – nawet jeśli nie są „powszechnie zrozumiałe” – to ograniczenie ich „ostrości” w drodze definicji legalnej może wypaczyć znaczenie tych zasad w praktyce. Poza tym przyjęty sposób rozumienia analizowanych pojęć w żaden sposób nie ogranicza ich nieostrości²⁴, może natomiast pozbawić te zasady bardzo ważnej cechy, tj. elastyczności, która umożliwia organom stanowiącym oraz stosującym prawo dostosowanie ich treści do niekiedy dynamicznie zmieniających się uwarunkowań urbanistycznych, środowiskowych, ekonomicznych, społecznych itp. Zarówno ład przestrzenny, jak i zrównoważony rozwój powinny być interpretowane w danym kontekście. To właściwe organy nadają im „sens” w konkretnym przypadku stanowienia oraz stosowania prawa. Jednocześnie rozstrzygnięcia nie mogą być w tym zakresie arbitralne. Ustawodawca wprost obliuguje właściwe organy do uzasadnienia rozwiązań przyjętych w aktach planowania przestrzennego (por. przepisy: art. 13h, 15 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uzasadniania decyzji administracyjnych na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

²³ Zob. więcej B. Rakoczy, *Elastyczność zasady...*, s. 21–33.

²⁴ W odniesieniu do ładu przestrzennego T. Bąkowski, podkreślając, że wprowadzona definicja nie spełniła swojego celu (pojęcie nadal pozostaje zwrotem niedookreślonym), kwestionuje zasadność tworzenia definicji prawnych pojęć, „których znaczenie zostało wykształcone w dyscyplinach nieprawnych” (tutaj: urbanistyki). Zob. T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag i spostrzeżeń dotyczących formułowania definicji legalnych we współczesnym prawodawstwie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016/36, s. 61–62. Podobne uwagi należy odnieść do definicji zrównoważonego rozwoju, który jest pojęciem interdyscyplinarnym.

4. Wartości uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Katalog szczegółowych wartości, które obligatoryjnie uwzględnia się w planowaniu przestrzennym, ma otwarty charakter, o czym świadczy użycie w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. zwrotu „zwłaszcza”. Można przyjąć, że ustawodawca wymienia w nim te, które uznaje za najważniejsze, jednocześnie dopuszczając uwzględnienie również innych wartości, jeżeli będą w danym przypadku uzasadnione. Wartości uwzględniane w planowaniu przestrzennym są zróżnicowane pod względem treści – część z nich ma charakter pozaprawny (walory architektoniczne i krajobrazowe, walory ekonomiczne przestrzeni czy potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych, potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności), część ma charakter prawny (prawo własności, interes publiczny oraz wartości określone jako „wymagania” dotyczące ochrony: środowiska, dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia), a część „mieszany” (analizowane wyżej wymagania ładu przestrzennego i potrzeby zrównoważonego rozwoju). Ustawodawca uwzględnia również w katalogu wartości o charakterze proceduralnym, związane z zapewnieniem partycypacji społecznej w pracach nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego oraz zachowaniem jawności i przejrzystości procedur planistycznych, które wiążą się z urzeczywistnianiem idei społeczeństwa obywatelskiego i konstytucyjnej zasady jawności działania organów władz publicznych. Pomimo że katalog wartości może być uzupełniony w drodze wykładni, to jednak poważnym brakiem tej regulacji jest nieuwzględnienie potrzeb związanych z adaptacją i mitygacją do zmian klimatu, które stanowią współcześnie najpoważniejsze wyzwania polityki przestrzennej. Powinny zostać wymienione wprost, ponieważ akty planowania przestrzennego stanowią kluczowe narzędzia wdrożenia niezbędnych rozwiązań w zakresie łagodzenia i przystosowywania się do zmian klimatycznych.

5. Zasada ważenia interesów prawnych

Z dwiema naczelnymi zasadami prawnymi wiąże się jeszcze zasada ważenia interesu publicznego oraz interesów prywatnych w planowaniu przestrzennym. Organ „waży” interes publiczny i interesy prywatne, ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z niego. Z regulacji ustawowej wynika, że określona zasada obowiązuje zarówno przy stanowieniu aktów planowania przestrzennego (szczególnie planu miejscowego), jak i w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Owo „ważenie” oznacza uwzględnianie określonych kategorii interesów prawnych w każdym przypadku, nadawanie im właściwego znaczenia oraz ustalanie pierwszeństwa, jeśli zachodzi między nimi kolizja. Co istotne, ustawodawca nie nadaje z góry prymatu interesowi publicznemu, który w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. zdefiniowano jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. W rozumieniu komentowanej ustawy pojęcie interesu publicznego zostało zrelatywizowane do zagospodarowania przestrzennego, co wydaje się podejściem zbyt wąskim. Niemniej interes publiczny jako kategoria normatywna ma na celu realizację dobra wspólnego, przy czym pomimo tego, że art. 1 ust. 3 u.p.z.p. posługuje się liczbą pojedynczą „interes publiczny” (w przeciwieństwie do „interesów prywatnych”), to już z samej definicji legalnej tego pojęcia wynika, że nie jest to jednorodna kategoria, ponieważ w konkretnym przypadku może chodzić o ogólny interes całego społeczeństwa albo wyłącznie danej wspólnoty samorządowej. Interesy publiczne mogą różnić się nie tylko w zakresie podmiotowym, ale również przedmiotowym, co do treści. W związku z tym „ważenie” dotyczy zróżnicowanych interesów prawnych „uwikłanych” w politykę przestrzenną, które nie zawsze da się zaspokoić w równym stopniu. Zasada ważenia interesów jest środkiem rozwiązywania konfliktów pomiędzy różniącymi się interesami publicznymi, pomiędzy interesem publicznym a interesami prywatnymi oraz pomiędzy sprzecznymi ze sobą interesami prywatnymi. Ustawodawca zobowiązuje właściwe organy do uwzględnienia w „procedurze ważenia” zgłaszanych w ramach partycypacji społecznej wniosków i uwag bez względu na to, czy zmierzają do zachowania, czy do zmiany

istniejącego stanu zagospodarowania. Wnioski i uwagi mogą mieć subiektywny charakter, nie są formalnie wiążące dla organów. Rozstrzygnięcia uwzględniające zasadę ważenia interesów prawnych powinny opierać się również na analizach ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, co ma zapewnić ich obiektywizację.

6. Zasada miasta zwartego

Ustęp 4, podobnie jak ust. 3, został dodany do art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy ustawy o rewitalizacji. Zmian w przepisach obowiązujących dokonano celem zwiększenia skuteczności procesów rewitalizacyjnych, m.in. przez wzmocnienie związków pomiędzy planowaniem przestrzennym a innymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego, w tym również z planowaniem i funkcjonowaniem systemów transportowych. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy o rewitalizacji²⁵ wskazał „na wysoki stopień współzależności efektów rewitalizacji od zmian w systemie lokalnego planowania przestrzennego, prowadzących do ograniczenia niekontrolowanej suburbanizacji i skierowania strumienia inwestycji na obszary już zagospodarowane”. Uzasadnienie wielokrotnie podkreśla, że dla zrównoważonego rozwoju miast i osiągnięcia celów rewitalizacji konieczne jest nie tylko podejmowanie działań na obszarach zdegradowanych, ale również poprawa jakości planowania przestrzennego na pozostałych obszarach celem eliminacji takich zjawisk, jak „dominacja indywidualnego transportu samochodowego w podróżach na obszarach miejskich”. Ustęp 4 stanowi więc katalog kierunkowych działań na rzecz wzmocnienia zrównoważonego rozwoju.

Transport i dojazdy do pracy są kluczowymi elementami wpływającymi na zrównoważony rozwój miast – im dłuższe drogi codziennych dojazdów, tym większe obciążenie systemu transportowego, a w konsekwencji środowiska. Tak więc we współczesnej urbanistyce, a także polityce transportowej, dążenie do ograniczania pokonywanych codziennie dystansów jest równie ważne co zwiększanie udziału w strukturze podróży alternatywnych sposobów przemieszczania się wobec motoryzacji

²⁵ Rządowy projekt ustawy o rewitalizacji, VII kadencja, druk sejm. nr 3594.

indywidualnej. Na bazie tego spostrzeżenia można określić właśnie problem transportochłonności struktur urbanistycznych.

Pojęcie transportochłonności wywodzi się z geografii przemysłu, z analiz związanych z nakładami transportu surowców potrzebnych do produkcji oraz dystrybucji gotowych towarów na rynki zbytu. Transportochłonność w tym ujęciu oznacza stopień zaangażowania transportu przy obsłudze produkcji poszczególnych dóbr. W transporcie towarów nakłady transportowe mierzyć można parametrami bezpośrednimi – tj. drogą, jaką pokonać musi określona masa (np. tonokilometry), jak i pośrednimi, np. kosztami transportu wyrażanymi w walucie czy w obciążeniu środowiska (np. emisjami dwutlenku węgla). Transportochłonność obecnie definiowana jest też jako pojęcie statystyczne charakteryzujące nakłady transportu towarów i przewozów pasażerskich w stosunku do produktu krajowego brutto, w ujęciu regionalnym lub krajowym. Aplikacja pojęcia transportochłonności w urbanistyce odwołuje się jednak do pierwotnej definicji i oznacza nakłady transportowe potrzebne na przebycie dróg składających się na codzienną mobilność mieszkańców – dojazdy do szkół, miejsc pracy, do podstawowych usług i handlu.

Postulat sformułowany w ust. 4 pkt 1 odwołuje się do kwestii wcześniej znanych w urbanistyce, gospodarce przestrzennej czy geografii miasta – takiego kształtowania struktur przestrzennych, aby minimalizować drogi dojazdu przy poruszaniu się w mieście. Najbardziej znaną spośród idei i teorii jest koncepcja miasta piętnastominutowego autorstwa C. Moreno²⁶, stanowiąca istotny głos w debacie o wzajemnych relacjach między planowaniem przestrzennym a polityką transportową, pokazująca rosnące znaczenie działań na rzecz poprawy dostępności przy jednocześnie malejącym popycie na transport. Efekt ma zapewniać szereg działań, nie tylko związanych z kształtowaniem optymalnej sieci dróg dla przemieszczania się pieszo czy rowerem (tj. unikanie zbędnych wydłużeń), ale przede wszystkim wielofunkcyjność przestrzeni. To dzięki tworzeniu wielofunkcyjnych osiedli i dzielnic mieszkańcy mają w pobliżu podstawowe usługi publiczne

²⁶ C. Moreno, *La ville du quart d'heure: pour un nouveau chrono-urbanisme*, <https://www.latribune.fr/regions/smart-cities/la-tribune-de-carlos-moreno/la-ville-du-quart-d-heure-pour-un-nouveau-chrono-urbanisme-604358.html> (dostęp: 25.01.2024 r.).

(np. przedszkola, szkoły podstawowe, przychodnie lekarzy rodzinnych), usługi komercyjne (np. sklepy spożywcze) oraz przestrzenie do prowadzenia działalności gospodarczej (np. przestrzenie biurowe). W świetle koncepcji miasta piętnastominutowego mieszkańców może załatwić większość codziennych spraw, poruszając się pieszo, w czasie nie dłuższym niż kilka lub kilkanaście minut. Szerzej koncepcję miasta piętnastominutowego omawia w odniesieniu do innych teorii urbanistycznych m.in. M. Beim²⁷.

Dyskusja o właściwym kształtowaniu struktur przestrzennych celem ograniczania transportochłonności jest jednak starsza. Przykładowo H. Knoflacher²⁸ zwraca uwagę, że harmoniczny rozwój przestrzenny wymaga redukcji podróży na dłuższe odległości przy jednoczesnym wsparciu mobilności w najbliższym otoczeniu, zwłaszcza poprzez podnoszenie komfortu ruchu pieszego i rowerowego. J. Levine i in.²⁹ zwracają natomiast uwagę na prymat dostępności nad mobilnością, jako klucz do zrównoważonego rozwoju miast. Warto wskazać też inne, wcześniejsze koncepcje teoretyczne i praktyczne znane w literaturze, m.in. miasto krótkich dróg (*city of short distances*), miasto kompaktowe (*compact city*), rozwój zorientowany na transport publiczny (*transit oriented development*) czy miasto zwarte (*close-knit city*).

Powyższe teorie również i w polskim systemie planowania przestrzennego uważane są za generalne zasady rozwoju gmin, a terminy odwołujące się do nich już funkcjonują w dokumentach planistycznych. Przykładowo uchwała Nr LXXII/1137/VI/2014 Rady Miasta Poznania z 23.09.2014 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania³⁰ zachowuje w planowanym rozwoju „model miasta zwartego”.

²⁷ M. Beim, *Teoretyczne podstawy koncepcji miasta piętnastominutowego w kontekście debaty o związkach planowania przestrzennego i polityki transportowej*, „Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG” 2021/24(1), s. 57–63.

²⁸ H. Knoflacher, *Zur Harmonie von Stadt und Verkehr: Freiheit vom Zwang zum Autofahren*, Wien 1996.

²⁹ J. Levine, J. Grengs, L.A. Merlin, *From Mobility to Accessibility. Transforming Urban Transportation and Land-Use Planning*, New York 2019.

³⁰ <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lxxii-1137-vi-2014-z-dnia-2014-09-23,53822/> (dostęp: 25.01.2024 r.).

Zasadniczym wyzwaniem pozostaje parametryzacja dokumentów planistycznych celem oceny działań na rzecz ograniczania transportochłonności. Najprostszą miarą jest porównanie metryki euklidesowej z metryką uliczną. Umożliwia to odpowiedź na pytanie, o ile wydłuży się droga dojścia pomiędzy dwoma punktami w mieście w stosunku do linii prostej. Podobne analizy można prowadzić nie tylko w odniesieniu do ruchu pieszego, ale również np. rowerowego czy samochodowego. Należy pamiętać, że w przypadku motoryzacji indywidualnej pożądane jest ograniczanie tranzytu przez śródmieścia oraz osiedla mieszkaniowe, mimo iż prowadzi to do wydłużania drogi. Tak więc parametr porównania metryki euklidesowej z metryką uliczną – w świetle celów zrównoważonego rozwoju miast – ma jedynie zastosowanie do ruchu pieszego i rowerowego (w tym również do urządzeń transportu osobistego i elektrycznych hulajnóg).

Próby analizy wydłużeń dróg podjęli się J. Gadziński i M. Beim³¹ dla trzech głównych typów zabudowy w Poznaniu. Najmniejsze wydłużenia zaobserwowano w dzielnicach zabudowy kamienicznej (1,18), a największe w zabudowie jednorodzinnej (1,29). Należy przy tym podkreślić, że w momencie prowadzenia badań w Poznaniu nie zaobserwowano w nowej zabudowie rozwiązań zwanych „urbanistyką łąnową” czy „osiedlami łąnowymi”, które są charakterystyczne w wielu miejscach Polski³², a charakteryzują się bardzo istotnymi wydłużeniami dróg w codziennym poruszaniu się. Ówczesna struktura przestrzenna Poznania nie zawierała też osiedli zamkniętych, które charakteryzowałyby duże przestrzenie dostępne wyłącznie dla mieszkańców, a przez to znaczne wydłużenia dróg.

Zawarta w ust. 4 pkt 2 zasada lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu związana jest przede wszystkim z dwiema kwestiami – dostępnością czasową przystanków publicznego transportu zbiorowego oraz z ofertą dostępną na tych przystankach.

³¹ J. Gadziński, M. Beim, *Dostępność przestrzenna lokalnego transportu publicznego w Poznaniu*, „Transport Miejski i Regionalny” 2009/5, s. 10–16.

³² Por. M. Grochowski, *Metropolizacja a kształtowanie ładu przestrzennego układów zurbanizowanych*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2011/6, s. 167–172.

Postulat wynikający z pkt 2 jest szerszy niż samo kryterium dostępności do transportu publicznego. Postanowienia ustawy traktują bowiem publiczny transport zbiorowy jako alternatywę (konkurencję) wobec indywidualnej motoryzacji, a nie tylko jako usługę socjalną dla osób nieposiadających samochodów lub niemogących, np. ze względu na stan zdrowia, przemieszczać się pieszo ani rowerem.

Zasadniczym problemem wynikającym z pkt 2 jest to, jak należy go interpretować w sytuacji, gdy gmina nie ma żadnej oferty publicznego transportu zbiorowego lub jest to znikoma oferta połączeń o charakterze regionalnym, a nie lokalnym? W przypadku gdy gmina nie posiada funkcjonującego systemu transportu publicznego, konieczna jest analiza planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego gminy (jeśli posiada), powiatu (jeśli posiada) i województwa. W związku z faktem, że plany zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego stanowią, na mocy ustawy z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym³³, akty prawa miejscowego, wskazują one istotne elementy decydujące o przyszłej organizacji transportu publicznego: lokalizacje przystanków czy przyszły rozkład jazdy. W sytuacji gdy gmina czy powiat nie są zobligowane do posiadania planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, a transport publiczny nie funkcjonuje, należałoby przyjąć, iż kierunkiem rozwoju przestrzennego powinny być obszary, na których w przyszłości poprowadzenie transportu publicznego nie będzie stanowić problemów, np. położone w sąsiedztwie najważniejszych dróg. Natomiast w przypadku, gdy na terenie gminy funkcjonuje regionalny publiczny transport zbiorowy organizowany przez powiat i województwo, powstawanie nowej zabudowy powinno być nakierowane na sąsiedztwo przystanków kolejowych czy autobusowych.

Również w przypadku art. 1 ust. 2 pkt 4 omawianej ustawy rodzi się pytanie o parametryzację kwestii związanych z ofertą publicznego transportu zbiorowego. Podobnie jak w przypadku transportochłonności, należy odwoływać się do badań naukowych. Kluczowym parametrem jest dystans do przystanku od miejsca zamieszkania (tzw. pierwsza mila)

³³ Dz.U. z 2023 r. poz. 2778.

lub od miejsca docelowego podróży, np. szkoły, biura, fabryki, sklepów itp. (tzw. ostatnia mila), przy czym dla wyboru transportu publicznego szczególnie istotna jest pierwsza mila, pokonywana praktycznie przy każdej podróży³⁴. Bliskość przystanków jest jednak nie tylko obiektem badań naukowych, ale również narzędziem praktycznym, np. w niemieckiej wizji transportu³⁵, definiuje się optymalny dystans do przystanków publicznego transportu zbiorowego w zależności od typu zabudowy. W centrach miast nie więcej niż 300–500 m w przypadku autobusów i tramwajów oraz nie więcej 400–800 m do przystanku szybkiego transportu szynowego (np. metro, kolej aglomeracyjna). Na obszarach pozamiejskich jest to odpowiednio nie więcej niż 500–700 m i nie więcej niż 800–1200 m. W. Loose³⁶ z kolei proponuje na obszarach miejskich dystans nie większy niż 300 m do przystanków autobusowych, 400 m do tramwajowych i 500 m do szybkiego transportu szynowego. We wszystkich przypadkach podkreśla się, że odległość musi być mierzona drogą dojścia, a nie w linii prostej do przystanku. Tak więc postulaty zawarte w ust. 1 i 2 omawianego artykułu ustawy wzajemnie się uzupełniają.

Alternatywną, jednak dużo bardziej złożoną metodą parametryzacji założenia ust. 2 mówiącego o wykorzystaniu publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu, byłaby analiza konkurencyjności. Należałoby wówczas przeprowadzić porównanie czasów przejazdów, będących głównym kryterium wyboru środka lokomocji, samochodem oraz transportem publicznym, dla każdego z nowych terenów pod zabudowę do kluczowych punktów na terenie miasta. W przypadku transportu publicznego cztery elementy składają się na podróż: czas dojścia do przystanku, średni czas oczekiwania na przystanku, czas podróży publicznym transportem zbiorowym oraz czas dojścia do celu podróży.

³⁴ Por. I. Ivan, J. Horák, L. Zajíčková, J. Burian, D. Fojtík, *Factors Influencing Walking Distance to the Preferred Public Transport Stop in selected urban centres of Czechia*, „GeoScape” 2019/13(1), s. 16–30.

³⁵ Por. T. Pütz, S. Schönfelder, *Verkehrsbild Deutschland. Angebotsqualitäten und Erreichbarkeiten im öffentlichen Verkehr*. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, „BBSR-Analysen KOMPAKT” 2018/8.

³⁶ W. Loose, *Flächennutzungsplan 2010 Freiburg – Stellungnahme zu den verkehrlichen Auswirkungen*, Öko-Institut e.V., Freiburg 2001.

W rzeczywistości w związkach planowania przestrzennego i transportu występuje sprzężenie zwrotne. Zmiana zagospodarowania przestrzennego rodzi zmiany w zachowaniach transportowych. Plany rozwoju zabudowy powinny być więc zharmonizowane z planami rozwoju systemu transportowego, w szczególności publicznego transportu zbiorowego. Wprawdzie w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym nie ma wprost ustalonych kryteriów aktualizacji planów zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, to jednak w art. 11 ust. 2 ustawodawca postanowił, że plan transportowy może być, w zależności od uzasadnionych potrzeb, poddawany aktualizacji. Orzecznictwo sądów wskazuje, że uzasadniona potrzeba aktualizacji planu transportowego pojawia się w sytuacji, gdy wystąpią okoliczności w istotnym stopniu wpływające na realizację postanowień planu i będą one mieć charakter stały lub długotrwały³⁷.

Z akademickiego punktu widzenia należy zauważyć, że postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nakazujące lokalizację miejsc postojowych dla samochodów na tej samej działce budowlanej, na której powstaje inwestycja mieszkaniowa, są w pewnej mierze kontrydiktoryjne wobec postulatu wynikającego z ust. 2. H. Knoflacher³⁸ zaleca, aby parkowanie samochodów odbywało się na obrzeżach osiedli, np. w naziemnych garażach wielopoziomowych. Średnie oddalenie zabudowy mieszkaniowej od garaży powinno być przynajmniej tak duże, jak w przypadku oddalenia od przystanków transportu publicznego. Same przystanki powinny być co do zasady zlokalizowane jak najbliżej zabudowy mieszkaniowej oraz usługowej (handel, szkoły, przedszkola itp.) osiedla. Jako wzorcowy przykład takiego podejścia do planowania przestrzennego podawana jest dzielnica Vauban we Fryburgu Bryzgowijskim (Niemcy). Przesłanka w warunkach polskich mogłaby być spełniona jedynie w przypadku realizacji dużej inwestycji mieszkaniowej przez jednego inwestora, np. w ramach zintegrowanego planu inwestycyjnego.

Ustęp 3 został dodany do art. 1 u.p.z.p. w czasie, gdy w planowaniu przestrzennym powszechną praktyką było wydzielanie jedynie przestrzeni

³⁷ Uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z 31.03.2022 r., II SA/Ol 32/22, LEX nr 3339600.

³⁸ H. Knoflacher, *A new way to organize parking: The key to a successful sustainable transport system for the future*, „Environment and Urbanization” 2006/18(2), s. 387–400.

służącej ruchowi pieszemu i rowerowemu w ramach dróg publicznych. Przy tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego odwoływano się do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁹, które w § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 ustanawiało minimalne szerokości dróg publicznych w liniach rozgraniczających dla terenów zabudowanych lub przewidzianych pod zabudowę oraz dla pozostałych terenów. Najwyższą drogą przewidzianą w rozporządzeniu była droga klasy dojazdowej (D), której szerokość wynosiła odpowiednio 10 m i 15 m. W praktyce stanowiło to zbyt dużą szerokość, aby przeznaczać teren wyłącznie na potrzeby ruchu pieszego lub rowerowego. Prawodawca wprawdzie przewidział kategorię dróg wewnętrznych (art. 8 ust. 1 u.d.p.), inną niż kategoria dróg gminnych (art. 7 ust. 1 u.d.p.), wobec której nie miały zastosowania przepisy ww. rozporządzenia. Co więcej, drogi wewnętrzne mogły być wówczas i obecnie mogą być ustanawiane na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, będąc publicznie dostępnymi. Także drogi wewnętrzne mogły i mogą być wskazywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako element systemu transportu umożliwiający dostęp do dróg. Samorządy gminne jednak niechętnie podejmowały się ustanawiania dróg wewnętrznych. Wynikało to nie tylko z braku bezpośredniego wskazania takiej możliwości, ale również z faktu, iż wyłączenia czy proces inwestycyjny łatwiej prowadzić na drogach publicznych (np. za sprawą ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁰).

Wyżej wymienione rozporządzenie zostało uchylone w dniu 21.09.2022 r. na mocy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych⁴¹, uelastyczniając zasady projektowania dróg publicznych. Odstąpiono od odgórnego określania minimalnych szerokości w liniach rozgraniczających, uzależniając szerokości drogi w liniach rozgraniczających od

³⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 124.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 162 ze zm.

⁴¹ Dz.U. poz. 1518.

planowanych na niej elementów drogi, które mają służyć przewidzianym funkcjom. Dzięki temu w przypadku dróg klasy D możliwe jest przeznaczenie pasa terenu o szerokości znacznie mniejszej niż 10 m czy 15 m, jak było w uchylonym rozporządzeniu.

Należy jednak nadmienić, że nowe rozporządzenie częściowo rozszerzyło zakres stosowania norm na drogi wewnętrzne. Zgodnie z jego § 2 ust. 2 przepisy określone w dziale II („Podstawowe warunki”) oraz dziale III w rozdziałach 9 („Drogowe obiekty inżynierskie”) i 10 („Bezpieczeństwo pożarowe i przygotowanie do prowadzenia działań ratowniczych”) stosuje się także do projektowania, budowy lub przebudowy drogowych obiektów inżynierskich w ramach dróg wewnętrznych.

Intencja stojąca za pkt 3 ust. 4 art. 1 u.p.z.p. pozostaje jednak aktualna – ma zachęcać urbanistów do tworzenia traktów pieszych lub rowerowych umożliwiających szybsze przemieszczanie się po terenie, niezależnie od tego, czy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnione zostaną drogi wewnętrzne, drogi publiczne, czy ścieżki na terenach zieleni. W praktyce szerokie na 2–3 m skróty czy łączniki piesze lub pieszo-rowerowe umożliwiają szybsze dotarcie do usług na osiedlu czy przystanków publicznego transportu zbiorowego, podnosząc konkurencyjność tych form przemieszczania się wobec ruchu samochodowego.

Przepis art. 1 ust. 4 ustawy stanowi generalną zasadę ukierunkowującą działania planistyczne, a tym samym inwestycyjne, na tereny już wyposażone w zabudowę lub w infrastrukturę techniczną służącą zabudowie. Celem przepisu jest z jednej strony zapobieganie się „rozlewaniu” zabudowy (tzw. niekontrolowanej suburbanizacji), a z drugiej strony efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury technicznej oraz usług publicznych. Oba wymiary sprowadzają się do ochrony samorządów terytorialnych oraz osób prawnych i prywatnych przed kosztami suburbanizacji. Chaotyczna zabudowa niesie ze sobą liczne jawne i ukryte koszty, w szczególności związane z zapewnieniem infrastruktury i usług komunalnych⁴².

⁴² Por. A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*,

Przyjęta w art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. a definicja obszarów, na których powinno dążyć się do lokalizacji nowej zabudowy, została zarysowana w sposób restrykcyjny. Wprawdzie odwołuje się do dość liberalnej definicji jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29.08.2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych⁴³, tj. stanowiącej „wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkaný przez ludzi”, jednak ustawodawca doprecyzowuje, że w tych jednostkach osadniczych działania powinny być nakierowane na obszary „o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”. Przepis ten wprost wpisuje się w wymagania dotyczące realizacji struktur przestrzennych o ograniczonej transportochłonności, o czym mówi również art. 1 ust. 4 pkt 1.

Najistotniejszą przesłanką wynikającą z art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. a i b u.p.z.p. jest hierarchizacja terenów pod zabudowę. Dopiero w przypadku braku terenów rozwojowych samorząd gminny może poszukiwać nowych przestrzeni pod zabudowę, kierując się przede wszystkim dostępem do sieci transportowej i infrastruktury komunalnej.

Art. 2. [Definicje legalne]

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
- 2) „zrównoważonym rozwoju” – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687);

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa 2013; W. Dawid, *Potencjalne koszty suburbanizacji. Zarys problematyki oraz praktyka badawcza*, „Problemy Rozwoju Miast” 2020/66, s. 35–43.

⁴³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

- 3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- 5) „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344);
- 5a) „inwestycji uzupełniającej” – należy przez to rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z 2022 r. poz. 1846 i 2185 oraz z 2023 r. poz. 803, 1615 i 1688), dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze inwestycji głównej;
- 6– 9) (uchylone)
- 10) „dobrach kultury współczesnej” – należy przez to rozumieć niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym

dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna;

- 11) „teren zamknięty” – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (oraz z 2022 r. poz. 1846 i 2185);
- 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;
- 13) „uzbrojeniu terenu” – należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 14) „dostęp do drogi publicznej” – należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;
- 15) „standardach” – należy przez to rozumieć zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i aktów planowania przestrzennego oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) (uchylony)
- 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
- 16b) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;

- 16c) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16d) „szyldzie” – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;
- 16e) „krajobrazie” – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;
- 16f) „krajobrazie priorytetowym” – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;
- 17) „walorach ekonomicznych przestrzeni” – należy przez to rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych;
- 18) „wartości nieruchomości” – należy przez to rozumieć wartość rynkową nieruchomości;
- 19) „powierzchni sprzedaży” – należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.);
- 20) „uniwersalnym projektowaniu” – należy przez to rozumieć uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;

20a) (uchylony)

- 21) „średniookresowej strategii rozwoju kraju” – należy przez to rozumieć strategię, o której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 225 i 412);
- 22) „akcie planowania przestrzennego” – należy przez to rozumieć plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 23) „obszarze zabudowy śródmiejskiej” – należy przez to rozumieć położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej;
- 24) „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” – należy przez to rozumieć nieruchomość, o której mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 25) „obszarze zieleni publicznej” – należy przez to rozumieć ogólnodostępny:
 - a) teren o powierzchni nie mniejszej niż 0,05 ha pokryty roślinnością, wyposażony w infrastrukturę techniczną i rekreacyjną, w szczególności park, zieleńiec, ogród jordanowski lub zabytkowy, z wyłączeniem zieleni towarzyszącej drogom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym,
 - b) las, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 i 1688)
– będący w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;
- 26) „szkole podstawowej” – należy przez to rozumieć publiczną szkołę podstawową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 i 1672);

- 27) „handlu wielkopowierzchniowym” – należy przez to rozumieć handel realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²;
- 28) „powierzchni biologicznie czynnej” – należy przez to rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m²;
- 29) „udziale powierzchni biologicznie czynnej” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 30) „wysokości zabudowy” – należy przez to rozumieć różnicę pomiędzy wysokością:
 - a) najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,
 - b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli;
- 31) „intensywności zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

- 32) „nadziemnej intensywności zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na:
- a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 33) „powierzchni kondygnacji” – należy przez to rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów;
- 34) „kondygnacji nadziemnej” – należy przez to rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle;
- 35) „udziale powierzchni zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na:
- a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przepis art. 2 u.p.z.p. zawiera objaśnienia pojęć używanych w komentowanej ustawie. W konsekwencji zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej w obrębie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wolno posługiwać się wymienionymi określeniami w innym znaczeniu niż wynikające z podanych definicji (§ 147 ust. 1 z.t.p.), a jeśli zajdzie konieczność odstąpienia od tej zasady, to należy wyraźnie podać inne znaczenie danego określenia i ustalić jego zakres odniesienia (§ 147 ust. 2 z.t.p.). Definicje legalne zostały sformułowane w rozdziale 1 u.p.z.p. – „Przepisy ogólne”, dlatego wymienione pojęcia są używane w jednym znaczeniu w obrębie całej komentowanej ustawy (§ 150 ust. 1 z.t.p.).

Ze względu na to, że polityka przestrzenna jest formułowana w aktach planowania przestrzennego, które mają podustawowy charakter, doniosłe znaczenie ma zasada wyrażona w § 149 z.t.p.: „W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. W praktyce naruszenie tej zasady jest dość powszechne, co skutkuje stwierdzaniem nieważności aktów planowania przestrzennego w części, w której prawodawca samorządowy wprowadza „własne” definicje pojęć określonych w art. 2 u.p.z.p.

Katalog definicji pojęć podstawowych dla komentowanej ustawy jest rozbudowany. Analiza dwóch kluczowych określeń: „ład przestrzenny” oraz „zrównoważony rozwój” została przeprowadzona w komentarzu do art. 1 w kontekście omówienia zasad i wartości planowania przestrzennego. Umieszczenie tych pojęć odpowiednio w pierwszym i drugim punkcie ustawowego „słowniczka” odpowiada hierarchii przyjętej w aksjologii polityki przestrzennej.

Wielu pojęć ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje samodzielnie, lecz odsyła do ich znaczenia określonego w odrębnych ustawach. Tak jest w przypadku przywołanej wyżej definicji zrównoważonego rozwoju, ale również: „środowiska”⁴⁴; „terenu zamkniętego”⁴⁵; „uzbrojenia terenu”⁴⁶; „uniwersalnego projektowania”⁴⁷;

⁴⁴ Odesłanie do art. 3 pkt 39 p.o.ś.: „rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

⁴⁵ Odesłanie do art. 2 pkt 9 p.g.k.: „rozumie się przez to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”.

⁴⁶ Należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n.: „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

⁴⁷ Odesłanie do art. 2 pkt 4 u.z.d.o.s.p.: „uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia

„średniookresowej strategii rozwoju kraju”⁴⁸; „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym”⁴⁹; ogólnodostępnego „lasu”⁵⁰ (jako kategorii rodzajowej „obszaru zieleni publicznej”); „szkoły podstawowej”⁵¹.

W komentowanej ustawie zdefiniowano pojęcie interesu publicznego, które jest kluczowe dla całego prawa administracyjnego, zwanego prawem interesu publicznego. Jest to kategoria normatywna – rodzajowa postać interesu prawnego – realizowanego na rzecz ogółu, społeczeństwa czy inaczey, odwołując się do konstytucyjnej aksjologii, na rzecz „dobra wspólnego”. Interes publiczny ma doniosłe znaczenie w polityce przestrzennej, ponieważ jego „potrzeby” są obowiązkowo uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. art. 1 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.), a ponadto determinuje on sposób wykonywania prawa własności,

13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 oraz z 2018 r. poz. 1217) [...], uwzględniane w szczególności w celu spełnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6, dla zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami”.

⁴⁸ Odesłanie do art. 9 pkt 2 u.z.p.p.r.: „dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, oraz szczegółowe działania na okres 4 lat, realizowany przez strategię rozwoju, o których mowa w pkt 3 i 4, oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej”.

⁴⁹ Odesłanie do art. 113 u.g.n.: „Przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe” (ust. 6) oraz „Przepis ust. 6 stosuje się również, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe” (ust. 7).

⁵⁰ Odesłanie do art. 3 pkt 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.): „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne”, z zastrzeżeniem wynikającym z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że jest „w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa”.

⁵¹ Odesłanie do ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.), która w art. 18 ust. 1 pkt 1 wymienia wśród typów szkół publicznych i niepublicznych „ośmioletnią szkołę podstawową”.

który nie może naruszać m.in. chronionego prawem interesu publicznego (zob. art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Co jednak istotne, ustawodawca w polityce przestrzennej nie preferuje odgórnie interesu publicznego kosztem interesów prywatnych, czego wyrazem jest obowiązek „ważenia” interesu publicznego oraz interesów prywatnych.

Interes publiczny pełni funkcję klauzuli generalnej, co uelastycznia stosowanie prawa. Z tego powodu należy podzielić krytyczne poglądy w zakresie sposobu zdefiniowania tego pojęcia w ustawie. Zgodnie z treścią przepisu interes publiczny to: „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”⁵². Przedstawiony sposób rozumienia interesu publicznego nie odbiega od tego, w jaki jest on uniwersalnie przedstawiany w nauce prawa i orzecznictwie sądowym. Nie wykazuje żadnych relewantnych cech, które nakazywałyby nadanie mu odmiennego znaczenia w rozumieniu komentowanej ustawy. Dodatkowo nieuzasadnione jest ograniczenie definicji pojęcia do „zagospodarowania przestrzennego”, z pominięciem elementu „planowania przestrzennego”.

Interes publiczny bezpośrednio wiąże się z realizacją „inwestycji celu publicznego”, których rozmieszczenie ustala się w planie miejscowym (zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.), a w przypadku jego braku ich lokalizację określa się w odrębnej decyzji administracyjnej (zob. art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Konstrukcja definicji inwestycji celu publicznego jest złożona, ponieważ częściowo określa ją wprost art. 2 pkt 5 u.p.z.p., a częściowo odesłanie do odrębnej ustawy: „należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy [...] o gospodarce nieruchomościami”. Z przywołanej regulacji pośrednio wynika zróżnicowanie kategorii

⁵² Zob. T. Bąkowski, *Kilka krytycznych uwag...*, s. 62–63.

interesu publicznego, który może mieć charakter lokalny, ponadlokalny, krajowy bądź metropolitalny. Konkretyzacja „działań” stanowiących inwestycje celu publicznego wymaga odwołania się do art. 6 u.g.n., który wymienia w rozbudowanym katalogu zróżnicowane „cele publiczne”. Można je pogrupować na te związane z: 1) wydzielaniem gruntów pod określone inwestycje i prowadzenie robót budowlanych (związanych z infrastrukturą drogową, pieszą, portową, lotniczą, kolejową); 2) budową i utrzymywaniem: urządzeń, ciągów, sieci przesyłowych, drenażowych, dystrybucyjnych i transportowych; 3) budową i utrzymywaniem określonych obiektów i pomieszczeń, morskich farm wiatrowych oraz elektrowni szczytowo-pompowych; 4) poszukiwaniem, rozpoznawaniem, wydobywaniem złóż kopalin, kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemnym składowaniem dwutlenku węgla; 5) innymi sprecyzowanymi celami publicznymi: opieką nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki; ochroną Pomników Zagłady; zakładaniem i utrzymywaniem cmentarzy; ustanawianiem i ochroną miejsc pamięci narodowej; ochroną zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; wykonywaniem urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Katalog celów publicznych nie jest określony wyczerpująco w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ art. 6 pkt 10 u.g.n. przewiduje, że są nimi również „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”. To zastrzeżenie ma także znaczenie dla regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ oznacza, że kwalifikacja określonej inwestycji do „inwestycji celu publicznego” będzie możliwa również przez odwołanie się do celów publicznych wynikających z odrębnych od ustawy o gospodarce nieruchomościami ustaw. Z analizowanej definicji legalnej wynikają jeszcze dwa istotne wnioski. Dla kwalifikacji działania do „inwestycji celu publicznego” bez znaczenia jest status prawny inwestora – może być nim podmiot publiczny, podmiot prywatny bądź podmiot „mieszany” (np. spółka z udziałem j.s.t. oraz podmiotu prywatnego). Bez znaczenia jest również źródło finansowania takiej inwestycji (mogą to być środki prywatne, publiczne, w tym zewnętrzne oraz „mieszane”, to znaczy pozyskane np. w wyniku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym). W tym miejscu wskazać

należy, że prawodawca „zabezpiecza” realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, których nie mogą niweczyć ustalenia gminnego planu ogólnego. Środkiem „zabezpieczającym” jest zarządzenie zastępcze wojewody (zob. komentarz do art. 13k ust. 2 u.p.z.p.).

Istotna jest definicja działki budowlanej, której znaczenie określono w komentowanej ustawie w sposób autonomiczny, jako: „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”⁵³. Inną definicję tego pojęcia przewiduje natomiast art. 4 pkt 3a u.g.n.: „należy przez to rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce”. Do wspólnych cech działki budowlanej w obu definicjach należą: wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej (który w pkt 14 jest określony jako: „bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej”), wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej. Z powyższego wynika jednak, że działką budowlaną w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami jest wyłącznie zabudowana działka gruntu, tj. „niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemskiej stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej”⁵⁴, podczas gdy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym chodzi o „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu”. W rozumieniu komentowanej ustawy może to być zarówno nieruchomość gruntowa, w której skład wchodzi

⁵³ W tożsamy sposób zdefiniowano działkę budowlaną w § 3 pkt 1a r.w.t.: „należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z rozporządzenia, odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”.

⁵⁴ Zob. art. 4 pkt 3 u.g.n.

jedna bądź kilka działek gruntu, jak również działka gruntu stanowiąca część nieruchomości gruntowej. Różnice semantyczne pomiędzy wskazanymi ustawami wiążą się z odmiennymi celami i przedmiotami ich regulacji. W komentowanej ustawie pojęcie działki budowlanej należy wiązać z jej potencjalnym przeznaczeniem i zagospodarowaniem⁵⁵, zaś w ustawie o gospodarce nieruchomościami definicja działki budowlanej została określona na potrzeby już istniejącego stanu faktycznego, który często jest niezgodny z obowiązującym stanem prawnym (np. wskutek niezgodnego z prawem wzniesienia obiektu budowlanego, tj. bez wydzielienia gruntu).

Dwie spośród definicji legalnych odnoszą się do przestrzeni, a konkretnie do jej „walorów ekonomicznych” oraz „wartości”. Pierwsza definicja jest obciążona błędem *idem per idem*, ponieważ przewiduje, że chodzi o „te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych”. Ustawodawca nie precyzuje wskazanych „kategorii ekonomicznych”, dlatego sposób ich rozumienia musi uwzględniać znaczenie nadane w dziedzinach pozaprawnych. Przykładowo w *Leksykonie prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami* pojęcie „walory ekonomiczne” określono jako: „indywidualne cechy (przede wszystkim zalety, plusy, atuty) wyznaczonej, konkretnej przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych, tj. przeliczyć na pieniądze. Oceniając cechy danej przestrzeni, należy brać pod uwagę także wady, które wpływają na jej wartość”⁵⁶. Z kolei pojęcie wartości nieruchomości zostało dookreślone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako „wartość rynkowa nieruchomości”. Co ciekawe, komentowana ustawa nie odsyła w tym zakresie do art. 151 ust. 1 u.g.n., który definiuje wartość rynkową nieruchomości jako szacunkową kwotę, „jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym, którzy mają stanowczy zamiar zawarcia umowy, działając z rozeznaniem i postępując rozważnie oraz nie znajdując

⁵⁵ Por. wyrok NSA z 11.04.2019 r., II OSK 1046/18, LEX nr 2677629.

⁵⁶ J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 236.

się w sytuacji przymusowej”. Pomimo braku odesłania do ustawy o gospodarce nieruchomościami zasadne jest takie rozumienie „wartości rynkowej” nieruchomości w rozumieniu komentowanej ustawy. Ma to kluczowe znaczenie w sprawach związanych z realizacją roszczeń cywilnoprawnych właściciela/użytkownika wieczystego oraz z wymierzaniem tzw. renty planistycznej, o których mowa w art. 36 u.p.z.p. Szczegółowe sposoby ustalania wartości nieruchomości określa art. 37 ust. 11 i 11a u.p.z.p., przy czym ustawodawca wyraźnie zastrzega w ust. 12, że: „W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości stosuje się przepisy ustawy [...] o gospodarce nieruchomościami, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej”.

W katalogu definicji legalnych uwzględniono również dobra kultury współczesnej. Wymagania dotyczące ochrony dóbr kultury współczesnej stanowią wartości chronione w polityce przestrzennej, czego wyrazem są ustalenia aktów planowania przestrzennego na szczeblu wojewódzkim oraz lokalnym: w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się system obszarów chronionych obejmujący m.in. obszary występowania dóbr kultury współczesnej, zaś uwarunkowania rozwoju przestrzennego związane z tą kategorią dóbr są uwzględniane w planie ogólnym gminy, a zasady ich ochrony stanowią obowiązkowe ustalenia planu miejscowego. W przypadku braku obowiązywania planu miejscowego warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony dóbr kultury współczesnej są określone w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kategorii dóbr kultury współczesnej miało na celu objęcie ochroną wartościowych miejsc, obiektów, ich elementów, a nawet założeń estetycznych, które nie podlegają reżimowi ochrony wynikającemu z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wynika to wprost z definicji legalnej, w świetle której przez „dobra kultury współczesnej” należy rozumieć: „niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznany dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka

wartość artystyczna lub historyczna”. Pojęcia dóbr kultury współczesnej oraz zabytków są rozłączne⁵⁷.

Definicja reklamy w rozumieniu komentowanej ustawy składa się z czterech zasadniczych elementów. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że „reklamę” stanowić będzie sama czynność upowszechniania informacji (a nie, jak mogłoby się wydawać, przedmiot materialny służący takiemu upowszechnianiu)⁵⁸. Ponadto upowszechnianie to musi odbywać się w jakiegokolwiek wizualnej formie. Oznacza to, że czynność upowszechniania informacji promującej: osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne w formie dźwiękowej (lub każdej innej niż wizualna) nie będzie stanowić reklamy w rozumieniu tego przepisu.

Ustawodawca zawarł w definicji zamknięty katalog treści, których dotyczyć może reklama. Reklamą będzie wyłącznie upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej: osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Zasadne wydaje się jednak twierdzenie, że użyte w tym katalogu pojęcia, w tym pojęcia: usług, przedsięwzięć lub ruchów społecznych, należy rozumieć możliwie szeroko. Wreszcie, reklama służyć ma promowaniu treści wskazanych w art. 2 pkt 16a u.p.z.p. Promowanie rozumieć należy jako każde „działanie zmierzające do zwiększenia popularności jakiegoś produktu lub przedsięwzięcia”⁵⁹.

⁵⁷ A. Głowczewska, *Wartościowanie jako podstawa decyzji konserwatora zabytków – wybrane zagadnienia w kontekście przywołanych kasusów* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 839. Z kolei „dobro kultury współczesnej” może również stanowić „dobro kultury” w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 25.05.2017 r. o restytucji narodowych dóbr kultury (Dz.U. z 2019 r. poz. 1591), tj. „rzecz ruchomą niebędącą zabytkiem, a także ich części składowe lub zespoły, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na ich wartość artystyczną, historyczną lub naukową, lub ze względu na ich znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego”.

⁵⁸ Stanowi to pewną niespójność, biorąc pod uwagę fakt, że art. 4 pkt 23 u.d.p. nakazuje definiować „reklamę” jako „umieszczone w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy [...] o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...]”.

⁵⁹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/promowanie.html> (dostęp: 29.01.2024 r.).

Ujęte w odpowiednio art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p. definicje legalne terminów „tablica reklamowa” oraz „urządzenie reklamowe” uregulowane zostały w sposób zbliżony. To uzasadnia łączne ich rozpatrywanie. Inaczej niż w przypadku reklamy (art. 2 pkt 16a u.p.z.p.), zarówno tablica reklamowa, jak i urządzenie reklamowe stanowią przedmioty materialne, wraz z ich elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami (m.in. profilami stalowymi, słupami, linami, stelażami, mocowaniami czy wspornikami), niezależnie od materiałów, z jakich zostały one wykonane. Kolejnym elementem charakteryzującym zarówno tablicę reklamową, jak i urządzenie reklamowe, jest ich przeznaczenie. Oba te przedmioty muszą zostać przeznaczone lub służyć ekspozycji reklamy. W tym zakresie wskazać należy na pewną niekonsekwencję terminologiczną ustawodawcy. Jak wskazano powyżej, reklama w rozumieniu art. 2 pkt 16a u.p.z.p. to bowiem czynność polegająca na upowszechnianiu określonych informacji. Literalna wykładnia art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p. w powiązaniu z art. 2 pkt 16a u.p.z.p. prowadziłaby więc do wniosku, że „tablica reklamowa” i „urządzenie reklamowe” przeznaczone powinny być (lub powinny służyć) „ekspozycji czynności upowszechniania”. Uznać zatem należy, że określone w art. 2 pkt 16b i 16c nośniki przeznaczone powinny zostać (lub powinny służyć) ekspozycji, w jakiegokolwiek wizualnej formie, informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Tym, co odróżnia „tablicę reklamową” od „urządzenia reklamowego”, jest płaska powierzchnia służąca ekspozycji reklamy (w przypadku tablicy reklamowej). Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12.12.2018 r., II FSK 1897/18, „każda płaska powierzchnia służąca ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami uznawana jest za tablicę reklamową niezależnie od tego, ile nośników informacji znajduje się na jednej konstrukcji (nośniku, słupie, nodze)”⁶⁰. Tablicą reklamową, zgodnie z art. 2 pkt 16b u.p.z.p., będą w szczególności: baner reklamowy, reklama naklejana na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Przez „urządzenie reklamowe” należy natomiast rozumieć „przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi

⁶⁰ Wyrok NSA z 12.12.2018 r., ONSAiWSA 2020/3, poz. 26.

i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem” (art. 2 pkt 16c u.p.z.p.). Na gruncie powyższych rozważań wysnuć należy wnioski, że wprowadzenie do komentowanej ustawy dwóch niemalże tożsamyh definicji pojęć tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego wydaje się być zabiegiem błędnym, pozbawionym uzasadnienia zarówno prawnego, jak i faktycznego czy aksjologicznego. Posługiwanie się przez ustawodawcę dwoma różnymi (choć zbieżnymi) terminami, których członki definiujące pozostają ze sobą w stosunku wykluczania się, dla określenia podobnych nośników reklamowych prowadzi bowiem do swoistego chaosu legislacyjnego. Ponadto analiza przyjętych przez wybrane rady gmin uchwał w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (zwanych potocznie „uchwałami krajobrazowymi”) pozwala wykazać, że wobec niewystarczającej i nieprecyzyjnej regulacji ustawowej rady gmin posługują się własną aparaturą pojęciowo-terminologiczną, definiując w treści uchwał krajobrazowych jednakowe kategorie pojęciowe (np. „nośnik reklamowy wolno stojący”, „baner”, „pylon reklamowy”, „flaga”, „potykacz”, „maszt”, „plakat” itd.) w sposób niezwykle zupełnie odmienny, jedynie potęgując ów chaos. Powyższe skłania do wniosku, że *de lege ferenda*:

- 1) pojęcia tablicy reklamowej i urządzenia reklamowego należałoby objąć wspólnym terminem „nośnik reklamowy”;
- 2) w celu uniknięcia nieścisłości i trudności, a także w celu ułatwienia wykonywania działalności gospodarczej oraz dokonywania kontroli legalności usytuowanych nośników reklamowych, ustawodawca powinien ustanowić ustawowy katalog ujednoliconych definicji legalnych poszczególnych typów najpopularniejszych nośników reklamowych (takich jak m.in.: baner reklamowy, billboard, ekspozytor, maszt reklamowy, flaga, kaseton, mural reklamowy, markiza, neon reklamowy, plakat)⁶¹.

⁶¹ J.H. Szlachetko, K. Olzacki, *Definicja legalna nośnika reklamowego i jego typów. Wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Krytyka Prawa. Niezależne studia nad prawem” 2022/14(2), s. 187–195.

Przez „szyld” rozumieć należy „tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują” (art. 2 pkt 16d u.p.z.p.). W związku z faktem, że szyldem może być również urządzenie reklamowe, szyld nie musi charakteryzować się płaską powierzchnią służącą ekspozycji reklamy. Powinien informować o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której się znajduje. Zauważyć przy tym należy, że ustawodawca nie zdecydował się doprecyzować zakresu (podmiotowego lub przedmiotowego) ani charakteru (np. „gospodarcza”, „społeczna”, „pożytku publicznego”) działalności, której dotyczy może szyld. Oznacza to, że użyte w tym przepisie słowo „działalność” interpretować należy możliwie szeroko. Szyldem będzie wyłącznie ta tablica reklamowa (urządzenie reklamowe), która usytuowana jest na nieruchomości (gruntowej, budynkowej), na której (w której) prowadzona jest działalność, o której szyld informuje. Oznacza to, że szyld usytuowany może zostać w szczególności na elewacji budynku, w którym prowadzona jest dana działalność, lub na gruncie (jako np. szyld wolno stojący), pod warunkiem że grunt ten stanowi część nieruchomości, na której (w której) prowadzona jest dana działalność. Zauważyć także należy, że definicja szyldu, jako także tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, mieści się w definicji reklamy ujętej w art. 4 pkt 23 u.d.p.⁶²

Definicje legalne pojęć krajobrazu i krajobrazu priorytetowego wprowadzone zostały do komentowanej ustawy na mocy ustawy z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁶³. Akt ten służyć miał wdrożeniu postanowień Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji 20.10.2000 r.⁶⁴ Jak wskazano w preambule do Konwencji, krajobraz:

- 1) pełni ważną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi oraz stanowi zasób sprzyjający działalności gospodarczej, a jego ochrona, a także gospodarka i planowanie mogą przyczyniać się do tworzenia zatrudnienia;

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 6.07.2021 r., VI SA/Wa 1398/21, LEX nr 3243967.

⁶³ Dz.U. poz. 774 ze zm.

⁶⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

- 2) wspiera tworzenie kultur lokalnych oraz jest podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości;
- 3) jest ważną częścią jakości życia ludzi zamieszkujących wszędzie: w obszarach miejskich i na wsi, na obszarach zdegradowanych, jak również w obszarach o wysokiej jakości, na obszarach uznawanych jako charakteryzujące się wyjątkowym pięknem, jak i w obszarach pospolitych.

W komentowanej ustawie krajobraz zdefiniowano jako „postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka” (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.). Definicja ta co do zasady koresponduje z definicją zawartą w art. 1 lit. a Europejskiej Konwencji Krajobrazowej⁶⁵. Analiza obu przytoczonych przepisów prowadzi do następujących wniosków:

- 1) „krajobrazem” jest przestrzeń, a więc „określony obszar postrzegany całościowo, wraz ze znajdującymi się w nim obiektami”⁶⁶;
- 2) „krajobraz” stanowi przestrzeń „postrzeganą przez ludzi” – takie sformułowanie sugeruje antropocentryczny charakter ochrony krajobrazu;
- 3) na „krajobraz” składa się szereg elementów lub wytworów zarówno o naturalnym, jak i antropogenicznym pochodzeniu.

Szczególnym typem tak rozumianego krajobrazu jest „krajobraz priorytetowy”. Przez „krajobraz priorytetowy” ustawodawca nakazuje rozumieć „krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania”. Lokalizację krajobrazów priorytetowych określa się w audycie krajobrazowym (art. 38a ust. 3 pkt 1 lit. b u.p.z.p.). W granicach krajobrazów priorytetowych

⁶⁵ Zgodnie z art. 1 lit. a Konwencji Krajobrazowej „krajobraz” oznacza obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich.

⁶⁶ <https://wsjp.pl/haslo/podglad/15969/przestrzen/4165282/fizyczna> (dostęp: 29.01.2024 r.).

zidentyfikowanych w ramach audytu krajobrazowego sejmik województwa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wyznacza m.in. strefy ochrony krajobrazu stanowiące w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu, wraz ze wskazaniem, które z zakazów, wymienionych w art. 24 ust. 1a u.o.p., obowiązują w danej strefie (art. 23a ust. 1 pkt 1 u.o.p.).

Reforma planistyczna z 2023 r. wprowadziła do art. 2 u.p.z.p. dodatkowe pojęcia, dotychczas niezdefiniowane. Ustawodawca dookreśla znaczenie:

- „obszaru zabudowy śródmiejskiej”, który może być fakultatywnie wyznaczony w planie ogólnym; niezrozumiałe jest ograniczenie, w świetle którego chodzi o obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej położony wyłącznie „w mieście”;
- „obszaru zieleni publicznej” oraz „szkoły podstawowej” w związku z wyposażeniem organów gminy w możliwość ustanowienia w planie ogólnym standardów dostępności infrastruktury społecznej;
- „inwestycji uzupełniającej” w związku z regulacją zintegrowanego planu inwestycyjnego, który jest nową formą szczególną planu miejscowego stanowiącego wniosek inwestora;
- „powierzchni biologicznie czynnej” oraz „udziału powierzchni biologicznie czynnej” – w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tych pojęć i ujednolicenia praktyki ich stosowania;
- „wysokości zabudowy”, „intensywności zabudowy”, „nadziemnej intensywności zabudowy”, które stanowią wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu określane w planie miejscowym;
- „powierzchni kondygnacji” oraz „kondygnacji nadziemnej”, których prawidłowe rozumienie jest konieczne dla właściwego stosowania intensywności zabudowy oraz nadziemnej intensywności zabudowy;
- „udziału w powierzchni zabudowy”, który jest niezbędny do określenia maksymalnej powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej⁶⁷.

⁶⁷ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 3097.

Nowelizacją z 7.07.2023 r. ustawodawca wprowadził do komentowanej ustawy definicję „handlu wielkopowierzchniowego”. Doprecyzowanie zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest istotne zważywszy, że: 1) w planie ogólnym można wyznaczyć odrębną strefę handlu wielkopowierzchniowego; 2) zmiana zagospodarowania terenu dotycząca handlu wielkopowierzchniowego może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego, zaś 3) plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlu wielkopowierzchniowego sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej w wyniku realizacji tego obiektu. Definicja handlu powierzchniowego odwołuje się wprost do kryterium powierzchni sprzedaży, przesądzając, że chodzi o handel, który jest realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Określone kryterium również zostało doprecyzowane przez ustawodawcę jako ta część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczona do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)⁶⁸.

W związku ze zmianami w systemie aktów polityki przestrzennej ustawodawca wprowadził również ogólne pojęcie aktu planowania przestrzennego, które jest wspólne dla: planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audytu krajobrazowego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Akt planowania przestrzennego należy uznać za pojęcie zbiorcze dla wymienionych form legislacji planistycznej. Ilekroć posługuje się nim ustawodawca, należy przyjąć, że regulacja dotyczy każdego aktu wymienionego w *definiens*. Wspólna dla wszystkich aktów planowania przestrzennego jest również nowo dodana definicja „standardów”, które

⁶⁸ Zob. art. 2 pkt 19 u.p.z.p.

dotyczą „sztuki” ich tworzenia. Stanowią bowiem zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i aktów planowania przestrzennego oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

Art. 3. [System aktów planowania przestrzennego]

1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłączonej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy.

2. Prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu.

2a. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony.

3. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz audytu krajobrazowego, należy do zadań samorządu województwa.

4. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów.

Przepis art. 3 u.p.z.p. uszczegóławia treść art. 1 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., z którego wynika, że kształtowanie polityki przestrzennej stanowi domenę zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i organów administracji rządowej. Komentowana regulacja konkretyzuje system podmiotów kreujących i wdrażających politykę przestrzenną na poszczególnych szczeblach organizacji terytorialnej państwa.

Podstawowym dysponentem przestrzeni jest gmina, którą ustawodawca wyposaża w tzw. władztwo planistyczne. Świadczy o tym wprost

zakwalifikowanie „kształtowania polityki przestrzennej na terenie gminy” do zadań własnych gminy, czyli takich, które bezpośrednio służą zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców. Władztwo planistyczne gminy jest wyłączone jedynie w odniesieniu do: 1) morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (jest to przedmiot odrębnej regulacji w rozdziale 9 ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁶⁹) oraz 2) terenów zamkniętych (poza ustalonymi przez ministra właściwego do spraw transportu). Wyposażenie gminy w ten szczególny rodzaj władztwa administracyjnego jest uzasadnione ustrojowymi zasadami decentralizacji władzy publicznej oraz pomocniczości. To gmina jako podstawowa j.s.t. jest najbardziej predysponowana do identyfikacji i zaspokajania potrzeb związanych z zarządzaniem przestrzenią, rozwiązywania konfliktów przestrzennych i zapewnienia ochrony wartości związanych z przestrzenią⁷⁰. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do spraw z zakresu „ładu przestrzennego”, wymienionych na pierwszym miejscu w katalogu zadań własnych w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. Wykładnia systemowa potwierdza, że są to jedno z najważniejszych zadań publicznych realizowanych przez organy gminy. Jak wynika z ust. 1 komentowanego przepisu, gmina kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną m.in. w drodze uchwalania gminnych aktów planowania przestrzennego. W obowiązującym stanie prawnym są to trzy kategorie aktów prawa miejscowego: 1) plan ogólny; 2) plany miejscowe oraz 3) tzw. uchwały krajobrazowe.

Samorząd powiatu nie został wyposażony w kompetencje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Jego zadania ograniczają się do prowadzenia bliżej niesprecyzowanych przez ustawodawcę „analiz i studiów” z zakresu zagospodarowania przestrzennego, które terytorialnie obejmują obszar powiatu, zaś merytorycznie wiążą się z zagadnieniami jego „rozwoju”. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określają wpływu tej działalności na lokalną politykę przestrzenną.

⁶⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.

⁷⁰ Por. M. Pelc, *Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy*. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią, „Studia Politologiczne” 2023/67, s. 151–166; J. Jagoda, *Podział kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, „Studia Iuridica Agraria” 2017/15, s. 19–31.

Brakującym ogniwem polityki przestrzennej w Polsce przez wiele lat były obszary funkcjonalne największych miast – tzw. obszary metropolitalne i aglomeracyjne. Przez dekady niewiele się niestety zmieniło, a w zasadzie nastąpił pewien regres, gdyż ustawodawca usunął rozdział 2a zatytułowany „Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym” w 2020 r. Jedynym narzędziem metropolitalnej i aglomeracyjnej polityki przestrzennej jest strategia rozwoju ponadlokalnego, która w szczególności poprzez model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje dotyczące lokalnej polityki przestrzennej oddziałuje na gminne akty planowania przestrzennego. Wydaje się, zwłaszcza w kontekście takich wyzwań, jak przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji, że to za mało.

Podmiotem polityki przestrzennej na szczeblu regionalnym jest samorząd województwa, który sporządza dla obszaru województwa dwa obowiązkowe akty planowania przestrzennego: plan zagospodarowania przestrzennego oraz audyt krajobrazowy. Pomimo że nie mają one charakteru powszechnie obowiązującego (nie są aktami prawa miejscowego), to wpływają na ustalenia planu ogólnego oraz planów miejscowych ze względu na zasadę spójności planowania przestrzennego. Zgodnie z tą zasadą ustalenia przyjęte w aktach planowania przestrzennego stanowiących na „wyższym” (ale w znaczeniu terytorialnym, a nie hierarchicznym) szczeblu muszą być uwzględniane w aktach planowania na niższym szczeblu (terytorialnym).

Podmiotem polityki przestrzennej na szczeblu krajowym jest Rada Ministrów. Podstawowymi narzędziami krajowej polityki przestrzennej są w obowiązującym stanie prawnym: 1) koncepcja rozwoju kraju oraz 2) średniookresowa strategia rozwoju kraju. Co istotne, nie są to akty planowania przestrzennego w rozumieniu komentowanej ustawy, lecz akty prawne uregulowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Koncepcja rozwoju kraju jest długofalowym (bo przyjmowanym w 30-letniej perspektywie) dokumentem, który określa wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Z kolei średniookresowa strategia rozwoju kraju to dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, oraz