

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki

Alicja Plucińska-Filipowicz, Mariusz Rypina

Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

3. WYDANIE

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki

Alicja Plucińska-Filipowicz, Mariusz Rypina

Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

3. WYDANIE

Stan prawny na 14 marca 2018 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Michał Dymiński

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Poszczególne artykuły komentarza opracowali:
Kamil Buliński – art. 38–45, 49a–49g
Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 50–67
Tomasz Filipowicz – art. 9–13
Alicja Plucińska-Filipowicz – art. 5–8, 83–89
Mariusz Rypina – art. 46–49
Mirosław Wincenciak – art. 28–35
Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 1–4
Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki – art. 36, 37
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki – art. 14–27, 37a–37q, 68–82

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2018

ISBN 978-83-8124-567-8
3. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wstęp do I i II wydania	15
Wstęp do wydania III	17
USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	19
Rozdział 1. Przepisy ogólne	21
Art. 1. [Zakres ustawy]	21
Art. 2. [Objaśnienia pojęć]	52
Art. 3. [Zadania własne]	75
Art. 4. [Miejscowy plan zagospodarowania]	92
Art. 5. [Warunki wymagane dla projektowania]	125
Art. 6. [Sposób wykonywania prawa własności]	129
Art. 7. [Niedopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego]	142
Art. 8. [Organy doradcze]	145
Rozdział 2. Planowanie przestrzenne w gminie	153
Art. 9. [Sporządzanie studium]	153
Art. 10. [Wymagany zakres studium]	170
Art. 11. [Kolejne etapy działań]	198
Art. 12. [Ocena zgodności studium z przepisami prawa]	211
Art. 13. [Podmioty obciążone kosztami sporządzenia studium]	220
Art. 14. [Plan miejscowy]	223
Art. 15. [Zakres planu miejscowego]	250

Art. 16.	[Wymagany zakres i skala projektu planu]	317
Art. 17.	[Postępowanie planistyczne]	322
Art. 18.	[Uwagi do projektu planu]	349
Art. 19.	[Ponowienie czynności]	353
Art. 20.	[Uchwalenie planu miejscowego]	357
Art. 21.	[Podmioty obciążone kosztami sporządzenia planu]	371
Art. 22.	[Scalanie i podział nieruchomości]	376
Art. 23.	[Organy obowiązane do współpracy]	378
Art. 24.	[Uzgadnianie projektu planu lub studium]	380
Art. 25.	[Terminy uzgodnień]	386
Art. 26.	[Organ ponoszący koszty zmian projektu studium lub planu]	391
Art. 27.	[Tryb zmiany studium lub planu]	394
Art. 28.	[Przesłanki i konsekwencje prawne nieważności uchwały]	425
Art. 29.	[Termin wejścia w życie uchwały]	435
Art. 30.	[Wypisy i wyrysy]	438
Art. 31.	[Rejestr planów]	440
Art. 32.	[Ocena aktualności uchwał planistycznych]	441
Art. 33.	[Obowiązek zmiany uchwał planistycznych w związku ze zmianą ustawy]	443
Art. 34.	[Skutki wejścia w życie planu]	443
Art. 35.	[Prawo do wykorzystania terenu objętego planem w sposób dotychczasowy]	446
Art. 36.	[Roszczenia i obciążenia finansowe]	447
Art. 37.	[Roszczenia i obciążenia finansowe – ciąg dalszy]	464
Art. 37a.	[Uchwała rady gminy w sprawie zasad i warunków sytuowania]	485
Art. 37b.	[Uchwała w sprawie przygotowania projektu]	490
Art. 37c.	[Wyłączenie informacji]	496
Art. 37d.	[Kara pieniężna]	498
Art. 37e.	[Odesłanie]	503
Art. 37f.	[Miejscowy plan rewitalizacji]	503
Art. 37g.	[Wyłączenie z obszaru rewitalizacji]	505
Art. 37h.	[Odszkodowanie]	508
Art. 37i.	[Warunki dla inwestycji głównej]	510
Art. 37j.	[Komitet rewitalizacji]	513

Art. 37k.	[Wyłączenie zastosowania art. 152 p.p.s.a.]	516
Art. 37l.	[Gminny program rewitalizacji]	516
Art. 37m.	[Upoważnienie ustawowe]	519
Art. 37n.	[Odesłanie]	520
Rozdział 2a. Planowanie przestrzenne na obszarze		
metropolitalnym		522
Art. 37o.	[Studium metropolitalne]	522
Art. 37p.	[Zmiana studium metropolitalnego]	528
Art. 37q.	[Odesłanie]	529
Rozdział 3. Planowanie przestrzenne w województwie		
Art. 38.	[Kompetencje organów samorządu województwa]	530
Art. 38a.	[Audyt krajobrazowy]	533
Art. 38b.	[Procedura]	538
Art. 39.	[Sporządzanie planu]	541
Art. 39a.	[Spójność z aktualizacją strategii rozwoju województwa]	555
Art. 40.	[Upoważnienie do określenia zakresu planu]	555
Art. 41.	[Kompetencje marszałka województwa]	556
Art. 42.	[Kompetencje sejmiku województwa]	561
Art. 43.	[Koszty sporządzenia planu]	563
Art. 44.	[Wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania województwa do planu miejscowego]	564
Art. 45.	[Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	566
Rozdział 4. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym		
Art. 46.	[Zadania ministra]	569
Art. 46a.	[Koordynacja współpracy transgranicznej i przygranicznej]	572
Art. 47.	[Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju]	574
Art. 47a.	(uchylony).	586
Art. 48.	[Programy rządowe]	586
Art. 49.	[Rejestr programów]	590
Rozdział 4a. Obszary funkcjonalne		
Art. 49a.	[Rodzaje obszarów funkcjonalnych]	593

Art. 49b.	[Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym]	595
Art. 49c.	[Sposób określania obszarów funkcjonalnych]	598
Art. 49d.	[Kompetencje samorządu województwa; delegacja dla ministra]	599
Art. 49e.	[Kompetencja samorządu gminnego]	601
Art. 49f.	[Obowiązek konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego]	601
Art. 49g.	[Obszar funkcjonalny]	602
Rozdział 5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji		
Art. 50.	[Lokalizacja inwestycji celu publicznego]	604
Art. 51.	[Właściwe organy]	616
Art. 52.	[Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego]	623
Art. 53.	[Postępowanie w sprawie wydania decyzji]	630
Art. 54.	[Elementy decyzji]	650
Art. 55.	[Skutki prawne decyzji]	659
Art. 56.	[Związany charakter decyzji]	660
Art. 57.	[Rejestry wydanych decyzji]	661
Art. 58.	[Zawieszenie postępowania]	662
Art. 59.	[Decyzja o warunkach zabudowy]	666
Art. 60.	[Organy]	672
Art. 61.	[Warunki wydania decyzji]	676
Art. 62.	[Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy]	716
Art. 63.	[Skutki prawne decyzji]	724
Art. 64.	[Odpowiednie stosowanie przepisów]	728
Art. 65.	[Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji]	730
Art. 66.	[Przesyłanie odpisów decyzji]	733
Art. 67.	[Rejestry decyzji]	734
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących		
Art. 68–82.	(pominięte).	736
Rozdział 7. Przepisy przejściowe i końcowe		
Art. 83.	[Objaśnienie pojęcia]	739
Art. 84.	[Odesłanie do ustawy]	740

Art. 85.	[Sprawy w toku]	740
Art. 86.	[Warunki zabudowy na podstawie planów sprzed stycznia 1995 r.]	745
Art. 87.	[Termin obowiązywania planów i studiów]	747
Art. 88.	[Derogacja]	752
Art. 89.	[Wejście w życie]	754
Skorowidz		755
O Autorach		769

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze sprost. i z zm.)
p.g.g.	–	ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.)
p.g.k.	–	ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.)
p.o.ś.	–	ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
pr. bud.	–	ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)
p.w.	–	ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.)

u.g.n.	–	ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.)
u.o.g.r.l.	–	ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1868 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 2096 ze zm.)
ustawa o rewitalizacji	–	ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1023 ze zm.)
ustawa metropolitalna	–	ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890), uchylona ustawą z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730)
u.z.i.e	–	ustawa z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1579)

Publikatory i czasopisma

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
LEX	–	System informacji prawnej wydawnictwa Wolters Kluwer
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSNC –	–	Orzecznictwo Sądów Polskich. Izba Cywilna
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PiŚ	–	Prawo i Środowisko
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

KPKZ	–	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
KPKZ 2030	–	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

Uwaga: artykuły bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.)

WSTĘP DO I I II WYDANIA

Przystępując do sporządzenia komentarza do ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Redaktorzy Naukowi – prof. Marek Wierzbowski i sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz – oraz Autorzy komentarza – pracownicy naukowi o najwyższych kwalifikacjach, sędziowie sądów administracyjnych NSA i WSA, wykładowcy uniwersyteccy, wybitni specjaliści i prawnicy praktycy – zdecydowali się podjąć opracowania tego dzieła ze świadomością, iż na rynku wydawniczym funkcjonuje już kilka pozycji poruszających tę tematykę. Praktyka zawodowa członków zespołu, a zwłaszcza nabyte doświadczenia, w sposób jednoznaczny wskazują bowiem na to, że zarówno pracownicy administracji publicznej, jak i prywatni inwestorzy, a także obsługujące te podmioty kancelarie prawne mają poważne problemy z odnalezieniem w dostępnych publikacjach wyczerpujących odpowiedzi na kluczowe problemy związane ze stosowaniem przepisów komentowanej ustawy.

Celem Autorów poszczególnych części komentarza było przede wszystkim zaprezentowanie odbiorcom racjonalnie i logicznie skonstruowanego opracowania, które obejmuje takie aspekty zagadnień, które znajdują się w obszarze zainteresowań Czytelników. Niezwykle istotne dla przedstawicieli nauki, którzy zaangażowali się w pracę nad niniejszym komentarzem, było omówienie poglądów doktryny i orzecznictwa od historycznych, najczęściej cytowanych, po te najnowsze – oceniane przez Autorów jako szczególnie nowatorskie, istotne w swoim wydźwięku i mogące wiele wniesić dla ukierunkowania linii orzeczniczej sądów ad-

ministracyjnych na kolejne lata. Przedstawione w komentarzu założenia teoretyczne uzupełniają wyjaśnienia problemowych kwestii, które – jak wynika z dzielących się swoimi doświadczeniami na łamach komentarza prawników – często pojawiają się w toku stosowania komentowanej ustawy w praktyce. To swoiste kompendium wiedzy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w założeniu Autorów ma być najbardziej kompletnym z dostępnych w obecnej chwili na rynku wydawniczym dzieł o tej tematyce.

O tym, czy Autorzy sprostali postawionym sobie zadaniom, zadecydują Czytelnicy.

Niniejsze dzieło jest kontynuacją dobrze przyjętego przez Czytelników komentarza do ustawy – Prawo budowlane, nad którym pracował ten sam zespół specjalistów. Nie oznacza to zaprzestania starań nad przybliżeniem Czytelnikom zagadnień z zakresu szeroko pojętego procesu budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na wzrastające zainteresowanie tą tematyką i wciąż szeroki wachlarz zagadnień nadal wymagających szerszego omówienia Redaktorzy Naukowi oraz zespół Autorów niniejszego komentarza pragną poinformować, że rozpoczęli prace nad kolejnymi publikacjami – tym razem poświęconymi omówieniu poszczególnych instytucji występujących w procesie inwestycji budowlanych oraz przedstawieniu wybranych, konkretnych spraw budowlanych. Oddając w ręce Czytelników niniejszy komentarz, Redaktorzy naukowi i Autorzy wyrażają nadzieję, że literatura ta przyczyni się nie tylko do pogłębiania wiedzy na temat procesów inwestycyjnych, lecz również w znaczącym stopniu wpłynie na ułatwienie i poprawę ich przebiegu w praktyce.

WSTĘP DO WYDANIA III

Po wprowadzeniu na rynek wydawniczy II wydania Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zaszło wiele istotnych zmian komentowanych przepisów. Zmiany te wynikają zasadniczo z wejścia w życie ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.), ustawy z 9.03.2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. poz. 730) oraz ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1579).

W okresie pomiędzy II i III wydaniem komentarza pojawiło się wiele istotnych orzeczeń, w tym orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, oraz głos i innych publikacji mających istotne znaczenie dla stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zmieniony stan prawny, jak też potrzeba uwzględnienia aktualnego orzecznictwa spowodowały, że konieczne stało się wydanie kolejnej edycji komentarza. Zespół przygotowujący nowe wydanie publikacji dokładał starań, aby Czytelnicy uzyskali możliwie jak najpełniejszą wiedzę o komentowanym akcie prawnym w obecnym kształcie.

Zagadnienia regulacji planowania przestrzennego oraz ściśle z nimi związanego Prawa budowlanego, a także przepisów odrębnych ustaw dotyczących tej problematyki stały się obiektem zwiększonego zaintere-

sowania społecznego – pojawiły się silnie artykułowane oczekiwania dotyczące odbiurokratyzowania procesu budowlanego, poprawy ładu przestrzennego itd. Efektem tego zainteresowania są nowelizacje obowiązujących przepisów. Zespół autorski przewiduje przystąpienie do dalszych aktualizacji komentarza oraz ewentualne przygotowanie komentarza do projektowanej ustawy dotyczącej rozwoju mieszkalnictwa.

Niezależnie od opracowania zaktualizowanego Komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pracujący nad nim zespół przygotował w ramach Wydawnictwa Wolters Kluwer opracowanie dotyczące istotnych instytucji z dziedziny prawa inwestycji budowlanych – Proces inwestycji budowlanych (Prawo budowlane oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) – wybrane instytucje.

W końcowym stadium opracowywania jest III wersja Komentarza do Prawa budowlanego.

Zespół autorsko-redakcyjny niniejszego komentarza w ubiegłym roku wydał obszerne opracowanie obejmujące zagadnienia z zakresu ochrony środowiska w kontekście realizacji inwestycji budowlanych, tj. Komentarz pod redakcją dra Tomasza Filipowicza, sędzi Alicji Plucińskiej-Filipowicz i prof. Marka Wierzbowskiego do ustawy 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 2017 r. poz. 1405 ze zm.).

USTAWA

z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073; zm.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1566)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Tytuł komentowanej ustawy we właściwy sposób określa jej przedmiot. Do przedmiotu ustawy należy bowiem planowanie przestrzenne i zagospodarowanie przestrzenne. Zarówno zagadnienia z zakresu planowania przestrzennego, jak i z zagospodarowania przestrzennego należą do dziedziny administracyjnego prawa materialnego.

Art. 1. [Zakres 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;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;

- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
 - 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
 - 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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, 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.
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, 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. poz. 1612 oraz z 2005 r. poz. 141), 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. Do prawa administracyjnego zalicza się nie tylko normy materialno-prawne, lecz także normy formalne (proceduralne). Przepis art. 1 ust. 1 określa, jak to wskazuje się w ust. 1 pkt 1, zasady kształtowania polityki przestrzennej, przy czym politykę tę, stosownie do treści tego przepisu, kształtują jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Jest to podstawowy zakres zagadnień, które reguluje komentowana ustawa. Nie oznacza to jednak, że jest to pełny zakres danej problematyki. Regulacje dotyczące zarówno planowania, jak i zagospoda-

rowania przestrzennego można znaleźć także w innych aktach ustawowych.

2. Przykładowo w ustawie z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.) mowa jest o kwestiach wiążących się z materią komentowanej ustawy, a w niektórych wręcz odmiennie od regulacji komentowanej ustawy. W art. 7 ust. 1 p.g.g. stanowi się, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, jednakże, zgodnie z art. 7 ust. 2 p.g.g. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. Ponadto przepis art. 29 ust. 1 p.g.g. stanowi, że:

„Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji”.

Taka regulacja w sytuacji braku istnienia dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże ściśle kwestię wydawania koncesji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Można nawet wyciągnąć z tego wniosków, że w powyższym zakresie studium nie tylko ma charakter aktu polityki przestrzennej, lecz także uzyskuje moc aktu normatywnego, ro-

dążącego bezpośrednie skutki dla podmiotów zewnętrznych. Podstawą wykonywania działalności, o której mowa w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze (z zakresu zagospodarowania przestrzennego), jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. W przypadku jednak braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ww. ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy będącego aktem polityki przestrzennej gminy oraz w odrębnych przepisach. Przepis art. 29 ust. 1 p.g.g. przykładowo stanowi, że jeżeli zamierzona we wniosku o udzielenie koncesji działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji. Oznacza to, że ustawa – Prawo geologiczne i górnicze, inaczej niż to stanowi komentowana ustawa, nadaje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy moc stanowczą, uznając, że w zakresie zadań określonych tą ustawą studium ma moc przepisów prawa miejscowego. Wynika to jednoznacznie ze sformułowań, które w zakresie oceny spełnienia wymogów danej ustawy w razie braku miejscowego planu zagospodarowanego przestrzennego odsyłają do postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy stosownie do komentowanej ustawy stanowi wyłącznie akt, który co do zasady ma określać politykę gminy w zakresie polityki przestrzennej. Komentowana ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez

jednostki samorządu terytorialnego, a nie zasady polityki przestrzennej gminy.

4. Politykę przestrzenną gminy określa rada gminy w uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy po uprzednim podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium – kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, a także uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy bowiem do zadań własnych gminy (zadania własne – art. 3).
5. Polityka przestrzenna samorządu powiatowego (rady powiatu i starosty) polega, stosownie do art. 3 ust. 2 u.p.z.p., na prowadzeniu w granicach swojej właściwości rzeczowej analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego na obszarze powiatu oraz zagadnień jego rozwoju. Oznacza to, że analizy i studia muszą się wiązać ściśle z rozwojem w danym zakresie obszaru powiatu.
6. Samorząd województwa kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną w województwie, w tym realizuje zadania w zakresie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 3 ust. 3 u.p.z.p.). Organem właściwym do podjęcia uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest sejmik województwa.
7. Polityka przestrzenna państwa jest kształtowana i prowadzona w opracowaniu stanowiącym koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Właściwym organem do przyjęcia tej koncepcji jest Rada Ministrów (art. 3 ust. 4 u.p.z.p.).
8. Daje się odczuć brak w komentowanej ustawie skutecznych instrumentów umożliwiających ściślejsze powiązanie pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania i zagospodarowania przestrzennego. Konieczne jest prowadzenie w tym zakresie badań i przyjęcie stosownych regulacji, zwłaszcza że jest to jeden z istotniejszych elementów prawidłowego realizowania wymogu zachowania ładu przestrzennego.

9. Przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 wprowadza jako zasadę, że ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią podstawę zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Zasada ta ma kluczowe znaczenie przy ustalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie unormowanie ma charakter materialno-prawny, ustalający w stanowczy sposób, że całokształt zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy musi być ukie-runkowany na cele naczelne, to jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Definicję „ładu przestrzennego” zawiera art. 2 pkt 1 u.p.z.p., sta-nowiący, iż ilekroć mowa jest w komentowanej ustawie o „ładzie prze-strzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społecz-no-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-este-tyczne. Również określenie „zrównoważony rozwój” zostało zdefinio-wane w komentowanej ustawie, jednakże przez odesłanie do innej usta-wy. Artykuł 2 pkt 2 u.p.z.p. stanowi, że ilekroć w komentowanej ustawie mowa jest o „zrównoważonym rozwoju”, należy przez to rozumieć roz-wój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 p.o.ś. Szerzej na temat ww. definicji w komentarzu do art. 2.
10. Odniesienie do ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, zamie-szczone w art. 1 ust. 1 pkt 2, dotyczy tych regulacji komentowanej ustawy, które określają zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Zarówno tworzenie aktów prawnych dotyczących przezna-czenia terenów na określone cele i ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, jak i wykonywanie czy stosowanie tych aktów musi się od-bywać przy bezwzględnym zachowaniu kryteriów ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. W ramach działania w zgodzie z wy-mogiem zachowania ładu przestrzennego konieczne jest zapewnienie, aby dany akt gwarantował takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy

harmonijną całość, a ponadto uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ład przestrzenny w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2, to zwłaszcza zachowanie dbałości o odpowiedni zakres i sposoby postępowania w ramach przeznaczania terenów na poszczególne cele, a także ustalanie zasad zagospodarowania i zabudowy terenów, co ma związek np. z zasadą podobieństwa czy kontynuacji funkcji. Zrównoważony rozwój, definiowany w komentowanej ustawie przez odwołanie się do znaczenia tego pojęcia zastosowanego w ustawie z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.), to 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. Wymogi w tym zakresie także muszą być spełnione.

11. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazanych w nim wartości. Wartości te nie zostały przy tym określone enumeratywnie, to jest szczegółowym wyliczeniem, lecz jedynie przykładowo z dodaniem wskazania, że podane przykłady określonych wartości powinny być uwzględniane „zwłaszcza”, czyli w istocie przed innymi niewymienionymi z nazwy. Istotnego znaczenia nie ma też kolejność wymienionych w komentowanym przepisie wartości, choć niewątpliwie zapewnienie wymagań ładu przestrzennego wydaje się głównym zadaniem. Jak to można wnosić chociażby z tytułu komentowanej ustawy oraz z jej art. 1 ust. 1 pkt 2, zasadnicze w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest zadbanie o ład przestrzenny, przy czym uwzględnienie ładu przestrzennego łączy się w komentowanym przepisie z uszczegółowieniem, że chodzi o ład przestrzenny w zakresie urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Jest to zrozumiałe, takiego bowiem właśnie ładu przestrzennego dotyczy komentowana ustawa, nie zaś ładu przestrzennego w dziedzinie przyrody, gospodarki itd.

12. Trzeba pamiętać, że wprowadzie odniesienie się do wymogu zachowania zrównoważonego rozwoju, którego definicję określa ustawa – Prawo ochrony środowiska, kładzie nacisk na zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, tak aby były zagwarantowane możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń, jednakże w istocie jest to warunek, który musi być spełniony w dążeniu do rozwoju w celu zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności i obywateli. Oznacza to, że wszelkie działania w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny być nakierowane na rozwój będący przeciwieństwem stagnacji, zrównoważony, a nie osiągany skokami, przy czym należy zachowywać wskazania ustawowe.
13. Połączenie w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jako wytycznej do planowania i zagospodarowania przestrzennego wymagań ładu przestrzennego z wyróżnieniem urbanistyki i architektury ma istotne znaczenie – chociaż bowiem ład przestrzenny może się wiązać także z innymi wymienionymi i niewymienionymi wartościami, których dotyczy art. 1 ust. 2 u.p.z.p., to jednak niewątpliwie jedną z najistotniejszych wartości dla spełnienia wymogu ładu przestrzennego jest urbanistyka i architektura jako ściśle powiązane z procesem inwestycji budowlanych, jak się wydaje najistotniej wiążącym się z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w tym z ładem przestrzennym. W treści pkt 1 art. 1 wymagania urbanistyki i architektury zostały nierozłącznie związane z wymaganiami ładu przestrzennego. Znaczy to tyle, że działania z dziedziny zarówno urbanistyki, jak i architektury muszą być jednoznacznie powiązane z wymaganiami ładu przestrzennego, co należy rozumieć w ten sposób, że każde zamierzenie zarówno o charakterze urbanistycznym, jak i architektonicznym musi być rozważane wraz (a więc jednocześnie) z tymi kwestiami, które należy rozumieć jako wymagania ładu przestrzennego.
14. Kolejnymi wymienionymi w art. 1 ust. 2 pkt 2 wymogami, które bezwzględnie powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowa-

niu przestrzennym, są walory architektoniczne i krajobrazowe. Normę tę należy rozumieć tak, że kwestie dotyczące rozwiązań architektonicznych muszą być w ramach zadań z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego wiązane z walorami krajobrazowymi. Tak jak w poprzednim punkcie kwestie urbanistyki i architektury łączy ustawodawca z założeniami ładu przestrzennego, tak w komentowanym przepisie walory architektoniczne – z walorami krajobrazowymi. W tym miejscu wypada sięgnąć do przepisów ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.). Ustawa ta zawiera definicję legalną pojęcia „ochrona krajobrazowa” (art. 5 pkt 8) i ustanawia prawne formy ochrony krajobrazu, wskazując na kwestie dotyczące np. obowiązku uzgadniania projektów ochrony planów miejscowych z organami ochrony przyrody, uwzględnienia w planach miejscowych postanowień planów ochrony. W takim znaczeniu rozwiązania z dziedziny architektonicznej w istocie są podporządkowane wymaganiom w dziedzinie ochrony krajobrazu, z tym iż co do zasady ujętym w ustawowo określonych formach tej ochrony. Powoływanie się na walory krajobrazowe bez względu na ustawowe formy ochrony albo bez ujęcia określonego obszaru jako chronionego krajobrazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzeni może się okazać bezskuteczne. Jako odrębną kwestię należy potraktować walory krajobrazowe w dziedzinie architektury, które także stanowią niewątpliwą wartość wymagającą szczególnej uwagi i ochrony.

15. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinno się uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3). Podobnie jak w kwestii ochrony krajobrazu, gdzie wiodące są przepisy o ochronie przyrody, tak w problematyce ujętych ogólnie wymagań ochrony środowiska wiodące znaczenie mają przepisy o ochronie środowiska. W aktach planistycznych decydujące znaczenie mają przepisy wskazujące na ustalenia i rozwiązania dotyczące np. ochrony przed hałasem w planowaniu przestrzennym (art. 113 i 114 p.o.ś.). Przewidywane jest też utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 p.o.ś.) uwzględnianego w aktach planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.).

Mowa jest też o wymaganiach wynikających z ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566 ze zm.). Ustawa ta przewiduje ustanowienie strefy ochronnej ujęć wodnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Podobne znaczenie w omawianym zakresie ma ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2205 ze zm.). Problemy dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych normuje zaś ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161). Ustawa ta określa definicję gruntów rolnych i leśnych, a także w art. 6–8 przewiduje zasady przeznaczania chronionych tą ustawą gruntów na inne cele (nieleśne). Warto zauważyć, że uchwałą NSA (7) z 25.11.2013 r., II OPS 1/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 17, zostało stwierdzone, iż w wyniku wykładni tej ustawy (art. 7), a także w związku z jej nowelizacją, decyzję właściwego ministra w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na nierolnicze (nieleśne) minister podejmuje w postępowaniu, w którym wnioskodawcą, a zarazem stroną postępowania, jest tylko zainteresowana gmina.

16. Definicję środowiska zawiera art. 2 pkt 3 u.p.z.p., odsyłając w tym zakresie do ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Trzeba pamiętać, że komentowany przepis wskazuje ogólnie na wymagania ochrony środowiska, w tym jedynie przykładowo podając, że chodzi o gospodarowanie wodami i ochronę gruntów rolnych i leśnych. Do przepisów zawierających wymagania w dziedzinie ochrony środowiska zalicza się jednak wiele tu niewymienionych, np. dotyczących ochrony zwierząt i roślin.
17. W działaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego konieczne jest uwzględnianie wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Komentowana ustawa nie zawiera definicji określenia, co należy rozumieć przez wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, definiując jedynie pojęcie „dobra kultury współczesnej”. Problematyce ochrony zabytków jest poświęcona ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187 ze zm.). Zabytkiem w rozu-

mieniu tej ustawy jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością, stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Ustawa ta przewiduje w art. 7 prawne formy ochrony zabytków. Ustanowiona ustawą prawną ochrona zabytków ściśle wiąże się z materią, której jest poświęcona komentowana ustawa, to jest z planowaniem przestrzennym. Przepis art. 19 ustawy, której celem jest ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, przewiduje treści, które mają się znaleźć w aktach planistycznych, w tym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym aktem, który odzwierciedla politykę przestrzenną gminy, jest studium, w którym powinny być uwidocznione kwestie dotyczące wartości chronionych jako dobra kultury i zabytki. Również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w ślad za studium, powinien zawierać unormowania dotyczące ochrony poszczególnych dóbr występujących na obszarze gminy.

18. Obowiązek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dóbr kultury współczesnej ma się opierać na zawartym w art. 2 pkt 10 u.p.z.p. określeniu wymienionej, prawnie chronionej wartości. Stosownie do tego przepisu przez określenie „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. Może się pojawić problem, co należy rozumieć za uznany dorobek współcześnie żyjących pokoleń ze względu na wyróżniającą go cechę, to jest wartość artystyczną lub historyczną. Nie ma tu miejsca na subiektywne pojmowanie, co stanowi konkretne dobro kultury współczesnej. Muszą w tym zakresie zająć wiążące stanowisko organizacje społeczne lub właściwe w tym zakresie organy państwowe. Opinię w tym zakresie może wydać komisja urbanistyczno-architektoniczna. Ochrona wartości w omawianym zakresie musi znaleźć odbicie w akcie polityki przestrzennej gminy, to jest w studium, a następnie

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli akt ten jest tworzony dla terenu, na którym wymienione chronione dobra występują.

19. Skoro stosownie do art. 1 ust. 2 w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają być uwzględniane poszczególne wymagania i wartości, to należy stwierdzić, że nakaz ten obejmuje nie tylko akty planistyczne (studium czy plany), lecz również wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.
20. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać kolejne wymagania, określone w art. 1 ust. 2 pkt 5, obejmujące ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych. Przede wszystkim zdrowie ludzkie oraz bezpieczeństwo ludzi są jednymi z nadrzędnych wartości, które w żadnym razie nie mogą zostać pominięte w działaniach z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to każdego rodzaju działań, zarówno w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej, jak i w zakresie konkretyzowania tej polityki w planach zagospodarowania przestrzennego. Kształtując i prowadząc politykę przestrzenną, a także ją realizując i konkretyzując w dalszych aktach planistycznych, właściwe organy zawsze muszą mieć na uwadze, że działają na rzecz ludzi żyjących oraz przyszłych pokoleń, zabezpieczając w przyjmowanych do realizacji aktach kluczowe dla nich założenie, to jest ochronę zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i ich mienia. Z zabezpieczeniem zdrowia ludzi ma bezpośredni związek m.in. ustawa z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056 ze zm.). Kwestia bezpieczeństwa ludzi wiąże się też ściśle z regulacjami zawartymi w prawie budowlanym. Przykładowo problematyka ta dotyczy uwzględnienia na etapie planowania przestrzennego oraz zagospodarowania przestrzennego bezpiecznych dla ludzi i mienia, niepowodujących kolizji zjazdów (wjazdów) czy też odległości od dróg publicznych, jak też ogólnie zapewnienia na tym etapie odpowiedniej obsługi komunikacyjnej. Ma ona także istotny związek z koniecznością uwzględnienia w planowaniu i za-

gospodarowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych. Wieleletnie zaniedbania w zakresie, jaki obejmuje komentowana ustawa oraz prawo budowlane, przejawiające się w istocie w ignorowaniu oczywiście tego faktu, że w społeczeństwie znaczna liczba osób to niepełnosprawni, spowodowały, że zarówno komentowana ustawa, jak i unormowania prawa budowlanego na ten problem zwracają szczególną uwagę, stanowiąc wręcz o określonych obowiązkach organów, których realizacja powinna się przyczynić do usunięcia barier ograniczających funkcjonowanie w społeczeństwie niepełnosprawnych. Problemy osób niepełnosprawnych, jako że chodzi o ich ograniczenia wynikające ze stanu zdrowia, zostały prawidłowo włączone do wymogów w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i mienia.

21. Walory ekonomiczne przestrzeni stanowią warunek do uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt 6). Podejście do przestrzeni ma według tego wymogu także wymiar ekonomiczny. Jest to jednak tylko jeden z wymienionych warunków, nie mówiąc już o tych, które nie zostały wyliczone w art. 1 ust. 2. Jak się wydaje, należy rozumieć treść tego warunku w ten sposób, że przestrzeń, która podlega zainteresowaniu komentowanej ustawy, jest ściśle ograniczona, powinna być więc analizowana zarówno w aspekcie planistycznym, jak i jej zagospodarowania, z zachowaniem reguł, które mają zastosowanie w mechanizmach ekonomicznych. Nie można zwłaszcza marnotrawić przestrzeni, powinno się ją wykorzystywać racjonalnie i z podejściem takim, które w żadnym razie nie zlekceważy potrzeb ekonomiki. Dotyczy to nie tylko obszaru przeznaczanego na realizację określonych celów, lecz także doboru celów z uwzględnieniem obszaru, którym się dysponuje. Analizowanie tych kwestii powinno mieć miejsce zarówno na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a także decyzji o warunkach zabudowy. Określony teren powinien być zawsze optymalnie wykorzystany na zamierzone cele. Nie mieszczą się jednak w warunku ekonomicznego wykorzystania terenu takie kwestie, jak celowość czy też gospodarność. Celowość przyjęcia jakiegoś rozwiązania planistycznego

czy też z zakresu zagospodarowania przestrzennego to w istocie kwestia polityki w tym zakresie, gospodarność zaś to pojęcie z dziedziny prawa gospodarczego, a nie to samo co zachowanie waloru ekonomicznego przestrzeni. Trzeba też pamiętać, że konieczność poczynienia analiz i rozważań w aspekcie zachowania waloru ekonomicznego przestrzeni nie może prowadzić do istotnego ograniczenia praw gminy w zakresie przeznaczania jej terenu na poszczególne cele, czyli tzw. władztwa planistycznego statuowanego przepisem art. 4 u.p.z.p.

22. Prawo własności powinno być w związku z treścią art. 1 ust. 2 pkt 7 brane pod uwagę w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obowiązek w tym zakresie jest związany z uregulowaniami zawartymi w Konstytucji RP, w szczególności z art. 21. Ustalający jako konstytucyjną zasadę ochronę własności przepis art. 21 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, wyłączenie zaś jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z kolei przepis art. 31 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej”. Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP: „Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Natomiast stosownie do art. 64 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1), „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2), „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3).
23. Sposób wykonywania prawa własności określa art. 6 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

nego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1), w myśl zaś ust. 2 pkt 1 każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. W przepisach ustawy zawarte są wskazania dotyczące zakresu stosowania wymogu z art. 1 ust. 2 pkt 7. Więcej na ten temat w komentarzu do art. 6.

24. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 wymaga, aby w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewnić potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Wydaje się zbędne szczegółowe odniesienie się w niniejszym komentarzu zarówno do pojęcia „potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa”, jako że jest ono powszechnie znane i nie budzi wątpliwości, jak i do tego, iż konieczne jest zachowanie wymogów w tym zakresie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warto w tym miejscu jedynie zauważyć, że w poprzednio obowiązującym porządku prawnym, tj. przed 31.08.2016 r., w przepisie art. 16 ust. 3 zawarto upoważnienie ustawowe zobowiązujące do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, które określało sposób uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Przepis ten został uchylony, wcześniej zaś utraciło moc rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7.05.2004 r. w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa wydane na mocy wymienionego przepisu. Więcej w tym zakresie w komentarzu do art. 16 ust. 3.
25. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym muszą być uwzględniane potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9). Uszczegóławiają ten obowiązek m.in. przepisy art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7, art. 12 ust. 3, art. 39

ust. 3 pkt 3, art. 44, art. 48. Także realizacji tego obowiązku służy wprowadzona komentowaną ustawą procedura ustalania warunków zabudowy dla inwestycji celu publicznego (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego) – uregulowana w art. 50 i n.

26. Ostatni wymieniony w art. 1 ust. 2 wymóg to wskazany w pkt 10 warunek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Wymóg ten został wprowadzony do powyższego artykułu komentowanej ustawy w wyniku nowelizacji zamieszczonej w ustawie z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2062 ze zm.). Jest to znacząca regulacja, mająca silny związek z zaliczeniem przedmiotowych inwestycji, jako inwestycji stanowiących infrastrukturę techniczną, do inwestycji celu publicznego. Wcześniej brak odpowiedniej regulacji prawnej powodował niejednorodność orzecznictwa, z przewagą orzeczeń o podejściu formalnym, prowadzącym do wniosku, że nie chodzi o inwestycję celu publicznego. Wymusiło to niejako dokonanie zmian prawnych, wynikających z potrzeb państwa w zakresie jednoznacznego wyrażenia kwestii nadania tym inwestycjom priorytetowego znaczenia. W niektórych publikacjach pojawił się nawet pogląd, że mają one nadrzędną rangę w stosunku do ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni – por. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 18. Z poglądem tym, w ocenie autorów niniejszego komentarza, nie można się zgodzić, skoro art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w generalny sposób wskazuje, jakie wartości powinny być brane pod uwagę w planowaniu i w zagospodarowaniu przestrzennym w istocie, nie wymieniając tych wartości w sposób kompletny (według zamkniętego katalogu). Oznacza to, że wolą ustawodawcy jest, aby w zależności od określonej konkretnie sytuacji uwzględniać wszystkie niezbędne (konieczne) wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A zatem ład przestrzenny, a także wiążąca się z tym nierozzerwalnie estetyka, zwłaszcza w aspekcie urbanistyki i architektury, muszą być rozpatrywane łącznie z innymi, w szczególności wymienionymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wartościami, w tym z uwzględnieniem potrzeb w zakresie rozwoju infra-

struktury technicznej, także sieci szerokopasmowych. Jest to nieodłączny element ogólnego rozwoju państwa.

Takie podejście ma wprowadzić związek z treścią art. 46 ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w sposób szczególny regulującej problematykę inwestycji z zakresu infrastruktury teletechnicznej, który w ust. 1 stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.), jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Przepis ten dotyczy etapu tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast art. 46 ust. 2 ustawy z 7.05.2010 r., mający zastosowanie do aktów miejscowych już wprowadzonych do systemu prawnego, stanowi, że w przypadku, gdy lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Ustawa jednocześnie definiuje znaczenie określenia, jakie przeznaczenie terenu „nie jest sprzeczne” z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Dotyczy to przeznaczenia terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolniczej, leśnej, usługowej lub produkcyjnej. Odrębnie regulowana jest kwestia możliwości łączenia przedmiotowych inwestycji celu publicznego z przeznaczeniem terenu pod zabudowę jednorodzinną. W tym przypadku omawiana niesprzeczność ogranicza się tylko do lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu. Przyjrzawszy się bliżej wymienionej specregulacji, można dojść do wniosku, iż wystarczające byłoby uzupełnienie wykazu inwestycji celu publicznego tymi, które mają związek z rozwojem infrastruktury technicznej, w tym sieci szerokopasmowych. Szczegółowe rozwiązania komentowanej ustawy dotyczące inwestycji celu publicznego zapewniające ułatwienia w ich planowaniu i zagospodarowaniu powinny zapewnić osiągnię-

cie celu w postaci umożliwienia ich realizacji oraz przyśpieszenia procesu przeznaczania terenów na te cele. Natomiast zastrzeżenia dotyczące tzw. niesprzeczności tych inwestycji z określonym przeznaczeniem terenu nie są jasne. Przykładowo nieznane są przyczyny tego, aby taka niesprzeczność z zabudową jednorodzinną wiązała się z tym, że chodzić może wyłącznie o inwestycje o nieznacznym oddziaływaniu, natomiast brak takiego zastrzeżenia w stosunku do terenu przeznaczonego pod budownictwo wielorodzinne.

27. Warto zauważyć, iż jeszcze przed wejściem w życie wymienionej wyżej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł szczególne znaczenie inwestycji z dziedziny łączności oraz sposobu podejścia do tych inwestycji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stało się tak w wyroku NSA z 19.05.2010 r., II OSK 522/10, LEX nr 597664, wydanym ze skargi kasacyjnej inwestora prowadzącego działalność telekomunikacyjną w zakresie łączności od wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2.12.2009 r., II SA/Go 763/09, LEX nr 581255, oddalającego skargę na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zielona Góra, który wprowadzał na określonym terenie zakaz realizacji takiej inwestycji (telefonii cyfrowej) oraz zakaz rozbudowy już istniejącej w tym zakresie inwestycji. Wprawdzie przyczyną oddalenia skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji był fakt, że inwestor nie miał prawa do określonego terenu, bo był tylko jego dzierżawcą, a zatem zdaniem sądu administracyjnego pierwszej instancji nie legitymował się prawem chronionym, które wynikałoby z przepisów prawa materialnego. Nie może być przy tym mowa o naruszeniu interesu skarżącej, uznanego przez sąd za faktyczny, wobec tego, że skarżąca ma w swoim władaniu obiekt telekomunikacyjny służący do prowadzenia działalności gospodarczej. Może w razie potrzeby obiekt ten przebudować, czego nie uniemożliwia jej zaskarżony plan. W skardze kasacyjnej inwestora zarzucono m.in. naruszenie art. 22 Konstytucji RP stanowiącego, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy (a nie planu miejscowego), a także tylko ze względu na ważny interes państwa. Naruszenie w powyższym zakresie stanowi o interesie prawnym skarżącej. Skarżąca zarzuciła też naruszenie

art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. w aspekcie uznania braku jej interesu prawnego, skoro kwestionowany w sprawie plan miejscowy wyłącza możliwość prowadzenia przez skarżącą działalności gospodarczej w zakresie łączności i realizowania niezbędnych do tego inwestycji. Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sądowi pierwszej instancji sprawy do ponownego rozpoznania. W motywach takiego rozstrzygnięcia wskazał, że inwestor (skarżący) prowadzący działalność budowlaną i gospodarczą w zakresie łączności ma interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego na takie postanowienie planu miejscowego, które ogranicza lub nawet całkowicie wyłącza możliwość prowadzenia takich działań. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując tę sprawę, miał na uwadze także, że zaskarżony plan miejscowy, wprowadzając kwestionowany skargą zakaz, narusza zarówno art. 22 Konstytucji RP, jak i unormowania komentowanej ustawy, co przede wszystkim wskazuje na interes prawny inwestora, który został naruszony kwestionowanym unormowaniem planu. Pomimo iż jest on dzierżawcą przedmiotowego terenu i obiektu, który wybudował na tym terenie, służącego celom łączności, bez wątpienia służy mu przymiot strony. Ten wyrok, jak to wskazano wyżej, został wydany jeszcze przed wprowadzeniem do systemu prawnego wymienionej regulacji, jednakże można powiedzieć, że w pełni odpowiada jej unormowaniom. Do wydania tego wyroku wcale nie było konieczne wydanie nowej, szczególnej ustawy, istniejący bowiem stan prawny, właściwie rozumiany, umożliwiał zarówno odpowiednie regulacje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i właściwe orzecznictwo sądu administracyjnego.

28. Innym wyrokiem, również wskazującym na potrzebę zwrócenia uwagi na przedmiotowe inwestycji, jest wyrok z 26.07.2012 r., II OSK 756/11, ONSAiWSA 2013/4, poz. 64. Wyrokiem tym Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w Warszawie oddalający skargę inwestora prowadzącego działalność w zakresie łączności (telefonii komórkowej) na decyzję Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego utrzymującą w mocy decyzję Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Katowicach dotyczącą realizacji stacji bazowej telefonii komórkowej na dachu budynku

znajdującego się w obszarze wpisanym do rejestru zabytków jako chroniony obszar urbanistyczny. Naczelny Sąd Administracyjny, uchylając wyrok sądu pierwszej instancji, stwierdził w szczególności, że sprawa nie została w należyty sposób wyjaśniona. Sprawa toczyła się na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i rozpoznając ją w postępowaniu administracyjnym, a następnie sądowym, należało znacznie poszerzyć krąg problemów, które wiążą się ze sprawą. Wyrok NSA jest w pełni zasadny, jednakże nie wspomniano w jego uzasadnieniu o regulacjach dotyczących przedmiotowych inwestycji jako inwestycji celu publicznego, w szczególny sposób nakazujących oceniać je pod względem możliwości ich realizacji. W tym przypadku podlegały zderzeniu dwa dobra, jedno dotyczące ochrony zabytków, drugie zaś wymagające również nadawania realizacji inwestycji w dziedzinie łączności szczególnego bardzo istotnego dla funkcjonowania państwa charakteru. Powinno się kwestię zderzenia się tych dwóch wartości chronionych rozpatrywać w taki sposób, aby wyważyć możliwość zachowania ich obu. Ochrona zabytków nie wyklucza bowiem całkowicie możliwości realizacji szczególnie chronionych inwestycji, zwłaszcza tych, które są niezbędne dla funkcjonowania państwa.

29. Nowelą z 9.10.2015 r. do komentowanej ustawy w art. 1 ust. 2, określającym zakres ustawy, zostały dodane kolejne trzy punkty (ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2017 r. poz. 1023 ze zm., w art. 41 wprowadziła zmiany w komentowanej ustawie, które weszły w życie z dniem 18.11.2015 r.). W nowym pkt 11 zakres ustawy został poszerzony o obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. W pkt 12 w ramach zakresu ustawy został nałożony obowiązek zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych, w pkt 13 zaś wskazano na potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

30. Wprowadzenie obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa ma na celu ujednolichenie unormowań komentowanej ustawy z regulacją w zakresie ochrony środowiska. Ponadto, jak się wydaje, stanowi wyjście naprzeciw podejmowanym działaniom w kierunku ewentualnego połączenia rozstrzygania w tych kwestiach wspólnym aktem administracyjnym organu wykonawczego gminy. Już obecnie zarówno decyzję o warunkach zabudowy, jak i decyzję środowiskową – wprowadzie na podstawie odrębnych ustaw – wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Regulacja obecna, nakładająca obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, może napotykać pewne trudności, a w tym w szczególności wątpliwości co do praktycznego wypełnienia tego obowiązku. Brak jest w tym względzie jednoznacznych regulacji. Skoro obowiązek w tym zakresie ma charakter materialnoprawny, nie powinno się stosować w wykładni tego prawa analogii.
31. Obowiązek zapewnienia jawności i przejrzystości procedur planistycznych, który wynika z pkt 12 komentowanego artykułu, ze wszech miar jest zasadny nie tylko z punktu widzenia potrzeb społeczności lokalnych. Należy jednak zauważyć, że jako ujęty w zakresie działania ustawy tylko we wskazaniach dotyczących uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określonych zadań jako priorytetowych (wynika to z użycia zwrotu „zwłaszcza”) może budzić pewne wątpliwości. Zapewnienie jawności procedur jest obowiązkiem wyprowadzonym z Konstytucji RP i dotyczy sposobu działania wszystkich organów władzy. Także zachowanie przejrzystości ustalanych prawnie procedur jako gwarancja respektowania praw społeczeństwa należy do bezwzględnych obowiązków wszystkich organów administracyjnych (art. 61 Konstytucji RP). Komentowana regulacja wprowadzona jako nowość w odniesieniu do procedur planistycznych i zagospodarowania przestrzennego jest tylko potwierdzeniem tych ogólnych zasad.

32. W pkt 13 regulacji obejmującej zakres działania ustawy określa się obowiązki dotyczące zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

Nie powinno budzić wątpliwości, że zadania w tym zakresie uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy zaliczyć do jednych z pierwszoplanowych. Może natomiast budzić wątpliwość brak odpowiedniego zaakcentowania w odniesieniu do innych mediów koniecznych do realizacji inwestycji i ich funkcjonowania (zob. pkt 7 komentarza do art. 61).

33. Ustawą o rewitalizacji w art. 1 u.p.z.p. został dodany nowy ust. 3, w którym na organy planistyczne nałożono obowiązek polegający na tym, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ musi ważyć interes publiczny i interesy prywatne. Dotyczy to w szczególności etapu zgłaszania wniosków i uwag zmierzających do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak również zmian w zakresie jego zagospodarowania. Uzupełniono też obowiązki w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego o konieczność uwzględnienia analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Ważenie interesu publicznego i interesów prywatnych powinno polegać na braniu pod uwagę obu tych interesów, a przy tym nieprzydawaniu żadnemu z nich znaczenia priorytetowego. Powinny one podlegać równoważeniu. Na taką ocenę wskazywało dotychczasowe orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo. Obecnie zasada ta znalazła wprost odzwierciedlenie w normie ustawowej. Dodanie jako nowego obowiązku w przepisach ogólnych uwzględnienia określonych analiz ma w ocenie autorów istotne znaczenie. Podejmowanie bowiem właściwych działań i rozstrzygnięć w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może się opierać tylko na indywidualnym przekonaniu właściwych organów, co najczęściej prowadzi do arbitralnych posunięć. Wypełnienie celów, jakim służy komentowana regulacja, wymaga z całą pewnością oparcia się na koniecznej i odpowiedniej specjalistycznej dokumentacji. Do do-

kumentacji tej – jako kluczowej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ustawa zaliczyła analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, które w postępowaniu planistycznym pełnią funkcję dowodową.

34. Ustawą o rewitalizacji do art. 1 u.p.z.p. został również dodany ust. 4, regulujący kwestię zagospodarowywania terenów nową zabudową. Wprowadzona została norma nakazująca, w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni, które następuje poprzez: kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego; lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu; zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów; dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy.

Szczególny nacisk został położony na kwestie dotyczące uwzględnienia potrzeb w dziedzinie transportu ludności, a także ułatwienia przemieszczania się pieszych i rowerzystów. Używa się jednak, wbrew wymogom w zakresie przejrzystości prawa, w tym przepisie określeń niejasnych dla przeciętnego odbiorcy danych norm prawnych, np. „transportochłonność”, co wręcz stanowi zaprzeczenie wymogu jasności i przejrzystości przepisów. Nie do końca jasne jest także nadanie tak szczególnej wagi, jaka wynika z umieszczenia w przepisach ogólnych, obowiązkowi zapewnienia interesów rowerzystów. Wątpliwości budzi zaliczenie „interesów pieszych i rowerzystów” do materii z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 29.08.2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. poz. 1612 ze zm.) kwestię dotyczącą realizacji nowej zabudowy rozwiązuje się w szczególności przez uzupełnianie istniejącej zabudowy.

Na terenach położonych na obszarach wolnych od zabudowy, które nie spełniają jednak wymogów w zakresie zapewnienia wymaganych warunków w dziedzinie transportu ludności, zabudowa może być wprowadzie przewidziana, jednak wyłącznie pod warunkiem, że brak jest dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na takich obszarach, które spełniają wymagania w tym zakresie. W pierwszej kolejności zabudowa może być przewidziana na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy. Wprowadzono definicję obszarów w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy – są to 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.

Regulacja ta szczególne znaczenie przydaje wiązaniu możliwości zabudowy z istniejącym wyposażeniem w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze i telekomunikacyjne oraz z dostępem do sieci komunikacyjnej. Ma ona na celu ograniczenie występującej praktyki budowania dużych aglomeracji na terenach pozbawionych infrastruktury, co wywołuje eskalację żądań skierowanych do gminy, która boryka się z tej przyczyny z poważnymi trudnościami.

Zdaniem autorów ujęcie komentowanej, całkowicie nowej regulacji może być odbierane jako bezwzględna zasada prowadząca w istocie do wyeliminowania nowej zabudowy kubaturowej na terenach niemających jeszcze niezbędnej infrastruktury. Wydaje się jednak, że ustawodawcy taki cel nie przyświecał. Nawet literalnie zapisana norma nie wyłącza możliwości zabudowy nowych terenów bez infrastruktury. Biorąc bowiem pod uwagę względy techniczne i ekonomiczne, dostęp do tej infrastruktury musi być jednak zapewniony.

35. Orzecznictwo sądowe z 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 12.01.2017 r., II SA/GI 1105/16, LEX nr 2203395, dotyczącym lokalizowania inwestycji z zakresu łączności publicznej, aksjologii procedury planistycznej i jej kontroli sądowoadministracyjnej stwierdził m.in. że:

- „1. Z treści art. 46 ust. 1 ustawy z 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych nie sposób wyprowadzić wniosku, że ograniczenie wysokości zabudowy na terenie przeznaczonym w przeważającej części pod zabudowę jednorodzinną stanowi zakaz bądź też rozwiązanie uniemożliwiające lokalizowanie inwestycji z zakresu łączności publicznej.
2. Zasada swobody działalności gospodarczej nie jest nadrzędna w procedurze planistycznej.
3. Ponieważ wysokość zabudowy jako parametr urbanistyczny stanowi obligatoryjny element planu miejscowego, nie jest możliwe wyeliminowanie przez sąd administracyjny z obrotu prawnego zapisów planu jedynie w tym zakresie”.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 28.02.2017 r., II OSK 3045/15, LEX nr 2288705, dotyczącym zasady dobrego sąsiedztwa jako gwarancji zachowania wymagań ładu przestrzennego wskazuje na to, że:

- „1. Badając dopuszczalność planowanej inwestycji uwzględnia się wszystkie ustalenia dotyczące obszaru analizowanego, w tym takie, które wskazują na istnienie terenów o odrębnej strukturze zabudowy. W przypadku występowania różnorodnej zabudowy w obszarze analizowanym istotne znaczenie ma występowanie wyodrębnionych kompleksów o jednolitym funkcjonalnie sposobie zagospodarowania danego terenu.
2. Nieuniknione jest zwłaszcza w warunkach miejskich, że osiedle domów jednorodzinnych wydzielone zostaje od terenów przeznaczonych pod działalność handlową, usługową czy produkcyjną, przy czym rozróżnienia wymagają przypadki usług uciążliwych i nieuciążliwych oraz np. małych obiektów handlowych i wielkopowierzchniowych. Ważne jest aby każdorazowo analiza urbanistyczno-architektoniczna dostarczyła informacji pozwalających na ocenę przesłanek wynikających z przepisu art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

3. Podstawowym kryterium warunkującym wydanie decyzji pozytywnej dla planowanego przedsięwzięcia jest istnienie tzw. dobrego sąsiedztwa, które ma gwarantować zachowanie na danym terenie wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz musi uwzględniać inne dobra i wartości wskazane w art. 1 u.p.z.p.”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14.03.2017 r., I OSK 1142/15, LEX nr 2316668, dotyczącym środków prawnych przysługujących użytkownikowi wieczystemu stwierdził, że na gruncie u.p.z.p. użytkownik wieczysty ma nie tylko instrumenty prawne, ale także podstawy materialne do przeciwstawienia się ewentualnym niekorzystnym dla niego zmianom w zagospodarowaniu zabudowanej nieruchomości, jak też zmianom uniemożliwiającym realizację podjętych przez niego zobowiązań. Może też, korzystając z nowych rozwiązań przyjętych w planie, dostosować dotychczasowe przeznaczenie nieruchomości do nowego przeznaczenia wynikającego z planu.

W wyroku z 21.03.2017 r., II OSK 1827/15, LEX nr 2293549, dotyczącym planu miejscowego i przeznaczenia terenu, a w tym kwestii sprzeczności z prawem budowlanym, NSA stwierdził, że możliwa jest sytuacja polegająca na tym, że mimo iż plan miejscowy dopuszcza na określonym terenie budowę domów jednorodzinnych, budowa ta nie będzie możliwa z uwagi na sprzeczność z przepisami prawa budowlanego. W tym samym dniu NSA wydał wyrok w sprawie II OSK 2787/16 dotyczącej obowiązku uwzględnienia w miejscowym planie wymagań dotyczących gospodarowania wodami (granice władztwa planistycznego gminy), w którym stwierdził, że:

- „1. Przepisy u.p.z.p., p.o.ś. oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymagań projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) w powiązaniu z koniecznością stosowania w procedurze planistycznej zasady zrównoważonego rozwoju nakładają wręcz na organy planistyczne obowiązek zagwarantowania możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb spo-

łości obecnych jak i przyszłych pokoleń, do potrzeb takich należy między innymi zaopatrzenie w wodę. Gospodarka wodna i związana z tym ochrona wód jest jednym z elementów, które muszą znaleźć obligatoryjne odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Przysługujące gminie władztwo planistyczne doznaje ograniczeń. W konsekwencji, organy gminy zobowiązane są w toku procedury planistycznej rozważyć wszystkie wchodzące w grę interesy, a sytuacje konfliktowe rozstrzygać zgodnie z obowiązującym prawem, w szczególności mając na względzie konieczność zachowania proporcjonalności ingerencji w prawo własności”.

W wyroku z 22.03.2017 r., II OSK 1840/15, LEX nr 2316497, NSA wyraził pogląd w przedmiocie wpływu zasady ładu przestrzennego na wyznaczenie obszaru analizowanego i rozumienie zasady dobrego sąsiedztwa. Sąd zauważył m.in., że:

- „1. Przez «ład przestrzenny» należy 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 – stosownie do przepisu art. 2 pkt 1 u.p.z.p. zawierającego definicję legalną tego pojęcia. A zatem, wyznaczanie obszaru analizowanego celem przeprowadzenia analizy przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy winno uwzględniać zasadę «dobrego sąsiedztwa» w aspekcie naczelnej zasady zachowania «ładu przestrzennego».
2. O wielkości obszaru wyznaczonego do analizy, jak i «rozciągnięcia» tego obszaru w określonym kierunku mogą decydować m.in. takie względy, jak istnienie zabudowy (czasami bardzo licznej) jedynie w jednym kierunku od granicy działki, oddzielenie działek przyjętych do analizy drogą publiczną, skrzyżowaniem dróg publicznych, różnorodność zabudowy, duże odległości między budynkami znajdującymi się na sąsiednich działkach. Obszar analizowany należy widzieć jako urbanistyczną całość. Jest to uzasad-

nione koniecznością uczynienia zadość naczelnej zasadzie zachowania «ładu przestrzennego».

3. Spełnienie warunku, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. otwiera możliwość dokonania analizy zabudowy na większym obszarze, a nie tylko na działkach sąsiednich i to działce bezpośrednio graniczących z działką, na której planowana jest nowa zabudowa. Temu celowi służy wyznaczenie obszaru analizowanego. Takie rozumienie tego przepisu jest zgodne z celami ustawy, która nakazuje uwzględnić wymagania ładu przestrzennego oraz walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 u.p.z.p.).
4. Nie ma podstaw, aby funkcje terenu i zabudowy interpretować zawężająco, np. jako możliwości powstania budynków tylko tego samego rodzaju co już istniejące. W przypadku, gdy nieruchomości sąsiednie w znaczeniu szerokim są zabudowane i planowana inwestycja jest dostosowana do dotychczasowej zabudowy pod względem urbanistycznym i architektonicznym oraz można ją pogodzić z istniejącą na tym terenie funkcją zabudowy, organ nie ma podstaw do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy”.

W wyroku z 9.05.2017 r., II OSK 2243/15, LEX nr 2321566, dotyczącym kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego w odniesieniu do ochrony zabytków w planie miejscowym NSA stwierdził, że:

- „1. Granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1); walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2); wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4); prawo własności (pkt 7).
2. Skoro zarówno prawo własności, jak i dziedzictwo kulturowe i zabytki są wartościami chronionymi konstytucyjnie, a organy gminy obowiązane są je uwzględniać w procesie planistycznym, to w określonych sytuacjach może dojść do kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego”.

Wyrokiem z 9.05.2017 r., II OSK 2239/15, LEX nr 2330613, dotyczącym interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego NSA podkreślił, że w sytuacji gdy skarżący są użytkownikami wieczystymi nieruchomości położonych na obszarze objętym kwestionowanym planem zagospodarowania przestrzennego i ustalenia tego planu dokonują zmian w przeznaczeniu tych nieruchomości, jest to już co do zasady wystarczające do oceny prawnej, czy interes prawny skarżących został naruszony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 10.05.2017 r., II SA/Po 107/17, LEX nr 2302870, dotyczącym wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podkreślił, że: „Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazanych w nim wartości. Wartości te nie są przy tym określone enumeratywnie, lecz jedynie przykładowo z dodaniem wskazania, że podane przykłady określonych wartości powinny być uwzględniane «zwłaszcza», czyli w istocie przed innymi, niewymienionymi z nazwy. Istotnego znaczenia nie ma kolejność wymienionych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartości, choć zapewnienie wymagań ładu przestrzennego wydaje się głównym zadaniem. Zasadnicze w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest zadbanie o ład przestrzenny, przy czym uwzględnienie ładu przestrzennego łączy się z uszczegółowieniem, że chodzi o ład przestrzenny w zakresie urbanistyki i architektury”.

Wyrokiem WSA w Gdańsku z 24.05.2017 r., II SA/Gd 732/16, LEX nr 2308589, dotyczącym posadowienia na nieruchomości przyczepy kempingowej w aspekcie zasady ochrony ładu przestrzennego sąd stwierdził, że:

- „1. Oceny kwestii posadowienia na nieruchomości przyczepy kempingowej, należy dokonywać z uwzględnieniem zapisów u.p.z.p.
2. Z punktu widzenia celu u.p.z.p., jakim jest ochrona ładu przestrzennego, okoliczność czy na nieruchomości funkcja mieszkalno-rekreacyjna jest realizowana poprzez wybudowanie obiektu

trwale związanego z gruntem, a więc budynku, czy też obiektu nietrwale związanego z gruntem w postaci barakowozu lub przychłapy, jest drugorzędna. Realizacja wszystkich tych obiektów i ich użytkowanie na nieruchomości prowadzić bowiem może do naruszenia ładu przestrzennego”.

W wyroku WSA w Gdańsku z 25.05.2017 r., II SA/Gd 716/16, LEX nr 2307412, dotyczącym ustalania warunków zabudowy mających służyć legalizacji istniejącej samowoli budowlanej przy uwzględnieniu obowiązku zachowania ładu przestrzennego stwierdza się, że:

- „1. W przypadku ustalania warunków zabudowy mających służyć legalizacji istniejącej samowoli budowlanej organ musi orzekać o istniejących robotach budowlanych czy też o istniejącym budynku i badać czy ukształtowana w ten sposób zabudowa możliwa jest do zaakceptowania w świetle funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu ustalonych w analizie sporządzonej w danej sprawie.
2. Obowiązek zachowania ładu przestrzennego, w zakresie urbanistyki i architektury, na obszarze objętym zapisami planu miejscowego obciąża organ uchwałodawczy gminy. Natomiast w przypadku braku planu miejscowego, przy wydawaniu indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy, obowiązek ten spoczywa na organie właściwym dla wydania tej decyzji, a jego zachowanie powinno wynikać z analizy urbanistyczno-architektonicznej”.

Wyrok NSA z 4.07.2017 r., II OSK 2461/15, LEX nr 2345622, w przedmiocie znaczenia ustalenia ładu przestrzennego oraz konieczności restrykcyjnej interpretacji unormowań dotyczących zgodności inwestycji z porządkiem zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że:

- „1. Ustalony ład przestrzenny jest istotnym elementem obrotu gospodarczego (nieruchomości), ponieważ winien dawać gwarancję, że na danym terenie powstaną tylko takie obiekty, i tylko w takim kształcie, w jakim dopuszcza to miejscowy plan zagospodarowania terenu.

2. Realizacja postanowień planu miejscowego w procesie inwestycyjnym stanowi z jednej strony obowiązek dla inwestora, z drugiej – daje gwarancję zrealizowania każdego zamierzenia, które jest zgodne z planem. Stanowi również gwarancję dla właścicieli innych nieruchomości objętych planem, że nie powstanie zabudowa niezgodna z tym planem, a tylko taka, na którą społeczność lokalna wyraziła zgodę w procedurze uchwalania planu miejscowego.
3. Unormowania regulujące kwestię zgodności inwestycji z porządkiem w zakresie zagospodarowania przestrzennego, wyrażonym w planie bądź decyzji o warunkach zabudowy, winny być postrzegane restrykcyjnie. Dlatego ocena w tym zakresie jest podstawowym obowiązkiem organu architektoniczno-budowlanego orzekającego o pozwoleniu na budowę”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 25.10.2017 r., II SA/GI 547/17, LEX nr 2378870, dotyczącym różnicy pomiędzy realizacją władztwa planistycznego przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy a kształtowaniem ładu przestrzennego w miejscowym planie podkreślił, że: „Prawo własności nie ma charakteru absolutnego. O ile na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy wystarczające jest stwierdzenie w obszarze analizowanym zabudowy o takiej samej funkcji, to w planowaniu planistycznym dochodzi do kształtowania ładu przestrzennego, zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Wymagania ładu przestrzennego, podlegają zaś uwzględnieniu w równym stopniu, jak walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego (art. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Obowiązkiem gminy, jest zaś wyważenie interesu społecznego i interesu obywateli”.

Art. 2. [Objaśnienia pojęć]

Ileokroć w ustawie jest mowa o:

- 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszel-

kie 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 2017 r. poz. 519, 785 i 898);
- 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 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820);
- 6) „obszarze przestrzeni publicznej” – należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 6a) „obszarze funkcjonalnym” – należy przez to rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych,

stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju;

- 6b) „miejskim obszarze funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego” – należy przez to rozumieć typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie;
- 7–9) (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) „terenie zamkniętym” – 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60);
- 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymagania 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) „dostępie 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 dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) „parametrach i wskaźnikach urbanistycznych” – należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanyymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40;
- 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.).
1. Przepis art. 2 zawiera objaśnienie pojęć powtarzających się w unormowaniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w tym przypadku w komentowanej ustawie, a także w aktach wykonawczych do tej ustawy. Jest to tzw. słowniczek pojęć najczęściej używanych w ustawie.
 2. Pojęcie „ład przestrzenny” odnosi się do ukształtowania przestrzeni, które powinno w harmonijny sposób tworzyć całość. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby osiągnąć ład przestrzenny w takim rozumieniu, jakie wynika z potrzeb komentowanej ustawy, konieczne jest uwzględnienie wszystkich uwarunkowań i wymagań w zakresie funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym. Uwarunkowania te muszą być uwzględniane w uporządkowanych relacjach. Nie jest to zatem ład abstrakcyjny, np. sprowadzający się do automatycznie ułożonych kolejno

klocków, lecz ład przestrzenny jako wartość szczególnego rodzaju. Autorzy komentarza z przykrością zauważają, że w orzecznictwie organów administracji publicznej, niekiedy aprobowanym przez sądy administracyjne, występuje podejście do ładu przestrzennego jako wprowadzie harmonijnego, lecz automatycznego odzwierciedlenia tego, co istnieje w sąsiedztwie analizowanego obszaru. Na szczęście, jak się wydaje, zjawisko to występuje coraz rzadziej. Mimo że ma być zapewnione powstawanie harmonijnej całości, nie może mieć to miejsca bez uwzględnienia w uporządkowanych relacjach wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Wypada zauważyć, że definicja ładu przestrzennego w odniesieniu do „wszystkich uwarunkowań i wymagań w zakresie funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym” ma ścisły związek z regulacją art. 1 ust. 2 w kwestii uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych oraz wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Jak z tego wynika, w zasadzie definicja ładu przestrzennego zawiera w sobie ww. zagadnienia, przy czym wszystkie te wymogi mieszczące się w pojęciu ładu przestrzennego muszą ze sobą współgrać. Spotykane często stawianie na najwyższym poziomie formalnego i automatycznego podejścia do ładu przestrzennego najczęściej w niewielkim stopniu, a nawet niekiedy w ogóle, nie uwzględnia tak istotnych kwestii, jak funkcjonalność (celowość) rozwiązań w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także ww. potrzeb. Autorzy niniejszego komentarza uznają za niezbędne powszechne podniesienie świadomości prawnej w tym względzie. Szczególnie jednak ważne jest uwrażliwienie w tej kwestii przedstawicieli organów administracji publicznej wykonujących swoje zadania w komentowanym zakresie, pracowników nauki i studentów wydziałów prawa oraz wydziałów technicznych, a nawet sędziów orzekających w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.

3. Pojęcie „zrównoważony rozwój” jest definiowane przez odesłanie do ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, a zwłaszcza jej art. 3 pkt 50, który zawiera definicję pojęcia „zrównoważony rozwój”. Zrównoważony rozwój to 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. W art. 3 pkt 39 p.o.ś. zawarta jest legalna definicja środowiska. Jest to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz oraz klimat, pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie między nimi.
4. Definicja legalna interesu publicznego wskazuje na to, że chodzi o zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związane z zagospodarowaniem przestrzennym, które należy uwzględniać jako uogólniony cel dążeń i działań. Nacisk kładzie się więc na zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, stanowiące uogólniony cel „dążeń i działań”, a więc zarówno planowanych w ramach polityki przestrzennej, jak i realizowanych w konkretnych działaniach, np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w wydanej przez właściwy organ decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także decyzji o warunkach zabudowy.
5. Pojęcie „inwestycje celu publicznego” zostało zdefiniowane jako inwestycje lokalne (gminne) i ponadlokalne (powiatowe, wojewódzkie i krajowe), a także inwestycje krajowe (obejmujące również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalne (obejmujące 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 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomo-

mościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm.). Przepis ten jako cele publiczne traktuje:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 2) wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymanie;
- 3) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść oraz budowę i eksploatację tych lotnisk i urządzeń;
- 4) budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 5) budowę i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 6) budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
- 7) budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących do zaopatrzenia w wodę, regulacji przepływów i ochrony przed powodzią, a także regulacji i utrzymywania wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 9) ochronę Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- 10) budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i pro-

wadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;

- 11) budowę i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 12) budowę i utrzymywanie obiektów i urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowy i utrzymywania aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- 13) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie złóż objętych własnością górnictw;
- 14) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 15) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy,
- 16) ustanawianie i ochronę miejsc pamięci narodowej,
- 17) ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody.
- 18) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa;
- 19) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Inne jeszcze, poza wymienionymi wyżej, cele publiczne określają odrębne ustawy. Z tego wynika, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, do której odsyła w zakresie określenia celu publicznego komentowana ustawa, nie zawiera zamkniętego, enumeratywnie określonego katalogu tego celu, poza wymienionymi w tej ustawie celami publicznymi są bowiem jeszcze inne, które określają odrębne ustawy. Aby dokonać oceny,

czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z celem publicznym, musimy nie tylko szczegółowo zapoznać się z powyższą regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami w takim zakresie, w jakim konkretnie wskazuje ona, co należy rozumieć przez cel publiczny, ale także wyjaśnić, czy istnieje przepis szczególny, który określone zamierzenie traktuje jako zaliczone do celu publicznego. Dogłębne rozpoznanie danego zagadnienia jest konieczne, aby prawidłowo zakwalifikować przedmiotową inwestycję pod kątem tego, czy w razie braku dla terenu, na którym ma ona być realizowana, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie wymagana decyzja o warunkach zabudowy tak jak dla inwestycji niemającej związku z celem publicznym, czy też wymagana jest decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nieprawidłowe zakwalifikowanie inwestycji może nawet spowodować wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności kontrolowanej decyzji w postępowaniu nieważnościowym, wobec zaistnienia przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ustawodawca nadał cechę interesu publicznego określonym zamierzeniom, mając na uwadze znaczenie poszczególnych inwestycji albo dla ogółu społeczeństwa w państwie (ponadlokalne znaczenie inwestycji), albo też dla ogółu społeczeństwa lokalnego.

6. W definicji legalnej obszaru przestrzeni publicznej wskazuje się, że chodzi o obszar w znaczeniu terytorialnym, społecznym i gospodarczym, mający szczególne znaczenie dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Już z definicji tego obszaru, nadającej mu szczególną rangę, wynika, że w ramach prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej powinna ona, obserwując wystąpienie na terenie gminy takiego obszaru, zamieścić odpowiednie wskazania w tym zakresie w studium, przede wszystkim w tym celu, aby narzucić powstającym planom zagospodarowania przestrzennego (ich zmianom) zamieszczenie w tym względzie odpowiednich unormowań. W razie gdy brak będzie inicjatywy w sprawie wprowadzenia planu, w praktyce zamierzenia w za-

kresie polityki przestrzennej gminy zapisane w studium mogą pozostać niezrealizowane.

7. Definicja „obszaru funkcjonalnego” została wprowadzona ustawą z 24.01.2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 379). Oznacza to obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywalnymi jednolitymi celami rozwoju.
8. Pojęcie „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego”, podobnie jak „obszar funkcjonalny”, zostało dodane wskazaną wyżej nowelizacją z 24.01.2014 r. (Dz.U. poz. 379). Przez to pojęcie należy rozumieć typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie.
9. „Dobra kultury współczesnej”, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu współczesnym stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 4, to 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. To takie dobra, które ze względu na to, że mogą mieć wartość historyczną, mimo że w czasie ich oceniania nie mają jeszcze charakteru zabytku. Są to zatem dobra, które ze względu na ich wartość powinny zostać zachowane dla przyszłych pokoleń. Ocena w tym zakresie nie może być jednak subiektywna. Analizy należy dokonać na etapie tworzenia studium planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz sporządzania materiałów koniecznych do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opinię w takim zakresie może wyrazić komisja urbanistyczno-architektoniczna lub też inny podmiot, np. wyspecjalizowana w tej tematyce uczelnia wyższa albo stowarzyszenie.

10. Teren zamknięty został zdefiniowany przez odesłanie do art. 2 pkt 9 p.g.k. Określony teren jest ustalany prawnie w drodze decyzji jako teren zamknięty przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego, ze względu na cele obronności i bezpieczeństwo państwa. Decyzja o ustaleniu terenu zamkniętego określa też granice tego terenu. Szerzej na temat zob. komentarz do art. 14.
11. Zamieszczona w słowniczku definicja „działki budowlanej” określa ją 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. Działka budowlana w rozumieniu tej definicji to zarówno nieruchomość gruntowa według podejścia cywilistycznego, jak i działka gruntowa w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Istotne jest, że chodzi o teren budowlany, to jest teren, który ze względu na warunki, jakie spełnia, jest zabudowany lub nadaje się pod zabudowę.
12. Definicja określenia „uzbrojenie terenu” wskazuje, że do uzbrojenia terenu należą drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n. Dotyczy to więc takich inwestycji, pod które teren pozyskuje inwestor w drodze nabycia prawa własności, względnie służebności gruntowej, albo w razie niemożności porozumienia się z właścicielem terenu, wydania przez właściwy do wywłaszczenia organ odpowiedniej decyzji administracyjnej, uprawniającej do wejścia na teren w celu realizacji takiej inwestycji (art. 124 u.g.n.).
13. Definicja używanego w komentowanej ustawie określenia „standardy” została określona przez zbiory i zakresy wymagań dotyczące opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Jest to definicja niejasna, nie wskazuje zwłaszcza, o jakie zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasad ich stosowania chodzi. Wiąże się z regulacjami zamieszczonymi w aktach wykonawczych do komentowanej ustawy. Między innymi o określaniu od-

powiednich standardów mowa jest w art. 10 ust. 4, przewidującym wydanie przez właściwego ministra rozporządzenia, określającego w szczególności standardy oraz sposoby dokumentowania prac planistycznych w odniesieniu do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Chodzi więc o pewną standaryzację w zakresie dokumentacji.

14. Podobnie „parametry i wskaźniki urbanistyczne” zostały zdefiniowane jako parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych. Zgodnie z przepisami takie parametry i wskaźniki są określone w rozporządzeniu wykonawczym, o którym mowa w art. 10 ust. 4, dotyczącym projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rozporządzeniu wykonawczym dotyczącym projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 2) oraz w rozporządzeniu wykonawczym dotyczącym projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 40).
15. Definicja pojęcia „walory ekonomiczne przestrzeni”, wprowadzona do słowniczka, ma na celu jednoznaczne wskazanie, iż gdyby pojawiały się jakiekolwiek wątpliwości, to w tym przypadku chodzi o takie cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych, czyli w istocie według zasad ekonomicznego oceniania wartości przestrzeni. Jak się wydaje, definiowanie tego pojęcia, i to w taki sposób, jak to uczyniono, nie było konieczne.
16. Definicja używanego w komentowanej ustawie pojęcia „wartość nieruchomości” odnosi się wyłącznie do wartości rynkowej nieruchomości. Do określenia takiego odnosi się przykładowo art. 37, dotyczący ustalania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości lub podwyższenia wartości nieruchomości. Ustalanie wysokości odszkodowania odbywa się na podstawie zasad wyceny nieruchomości określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Praktyka wykazuje, że w sprawach dotyczących ustalania wartości nieruchomości w razie jej podwyższenia w wyniku wprowadzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalanie wartości nieruchomości jest

zbyt często kosztowne i długotrwałe. Powoduje to potrzebę rozważenia kwestii zasadności utrzymywania związanej z tym opłaty planistycznej (renty planistycznej). Definicja została wprowadzona w związku z uregulowaniem, które w ocenie autorów powinno zostać usunięte z komentowanej ustawy i pozostawione rozstrzygnięciu na gruncie prawa cywilnego. Szerzej na ten temat zob. w komentarzu do art. 36 i 37, a także art. 15.

17. Definicja „powierzchni sprzedaży”, przez którą według ustawodawcy należy 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.), sama w sobie jest niejasna i w orzecznictwie oraz w literaturze prawniczej powodowała trudności w stosowaniu. W ocenie autorów niniejszego opracowania podstawową wadą ustawy w tym zakresie jest zastosowanie kategorii pojęciowej z dziedziny gospodarczej, i to zawężonej do kwestii konstytucyjnej ochrony wolności gospodarczej, w unormowaniu dotyczącym problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tematyka komentowanej ustawy, zdaniem autorów, w żadnym razie nie uprawnia do łączenia kwestii z dziedziny wolności gospodarczej z walorami przestrzeni i jej zagospodarowaniem oraz planowaniem. Dopuszczalne jest wyłącznie odnoszenie się do obiektów handlowych w aspekcie ich powierzchni zabudowy, jednakże w żadnym razie powierzchnia sprzedaży nie może stanowić elementu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ten problem dalej wiąże się z taką kwestią, czy wielkopowierzchniowe (o wielkiej powierzchni sprzedaży) obiekty handlowe mogą być realizowane wyłącznie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czyli inaczej, plan miejscowy dla takich obiektów jest obowiązkowy. Autorzy tej części niniejszego komentarza uznają, że całkowicie niejednoznaczne uregulowanie w tym zakresie art. 10 nie pozwala na przyjęcie, że obowiązkowy jest plan miejscowy dla wielkopowierzchniowych (o wielkiej powierzchni sprzedaży) obie-

któw handlowych. Nie jest też dopuszczalne wiązanie zagadnień planowania i zagospodarowania przestrzennego z powierzchnią sprzedaży, która to kategoria nie leży w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego, lecz ma ścisły i bezpośredni związek z prawem gospodarczym, a tym samym z konstytucyjną ochroną wolności gospodarczej. Szerzej na ten temat w komentarzu do art. 10 i 15.

18. W słowniczku zawarta jest jeszcze definicja „dostępu do drogi publicznej”. Przez „dostęp do drogi publicznej” rozumie się bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się, że to inwestor ma obowiązek wykazać spełnienie określonego w art. 61 ust. 1 pkt 2 warunku pozytywnego załatwienia jego wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu polegającego na dostępności do drogi publicznej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.02.2013 r., II OSK 2040/11, LEX nr 1354928, został jednak wyrażony pogląd, iż w przypadku braku bezpośredniego dostępu nieruchomości skarżącej do drogi publicznej organ orzekający powinien najpierw ustalić, czy możliwy jest dostęp nieruchomości do drogi publicznej przez cudzy grunt, a w przypadku pozytywnej oceny określić w decyzji, jako jeden z warunków koniecznych do spełnienia przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, warunek uzyskania prawa do korzystania z tego gruntu na cele komunikacyjne. Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić. Wymóg legitymowania się dostępem do drogi publicznej należy do tych, które ustala już sama komentowana ustawa, i nie może być on przenoszony na etap wyjaśniania, i to z urzędu w ramach postępowania dowodowego przez organ, a następnie w razie stwierdzenia, że ten ustawowy wymóg nie jest spełniony, nałożenia go jako warunku zabudowy, zamieszczonego w tej części decyzji o warunkach zabudowy, w której mają być zamieszczone warunki wynikające z przepisów odrębnych.
19. W słowniczku nie są zawarte wszystkie definicje określeń wymagających zdefiniowania, którymi posługuje się komentowana ustawa. Przykładowo definicję wolności zabudowy i zagospodarowania zawiera art. 4 ust. 2.

20. Po pkt 16 art. 2 ustawą z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774 ze zm.), tzw. ustawą krajobrazową, zostało dodane kolejnych sześć definicji ustawowych, które weszły w życie z dniem 11.09.2015 r. W pkt 16a została zawarta definicja reklamy, przez którą należy rozumieć upowszechnianie w jakiejkolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Sposób sformułowania tej definicji budzi pewne wątpliwości. Według treści definicji reklama to nie rzecz (przedmiot), lecz czynność lub działalność polegająca na upowszechnianiu informacji promowanej (reklamowaniu). Wprawdzie taka forma definiowania w komentowanym artykule została już zastosowana np. w pkt 5 odnośnie do definicji inwestycji celu publicznego, jednakże w obu przypadkach trudno przyjąć, że zastosowano formę prawidłową. Tak jak przez inwestycję trudno rozumieć określone działanie – jest to po prostu nieodpowiednie ze względu na brak jasności – tak reklama definiowana jako działania polegające na upowszechnianiu (reklamowaniu) również nie jest prawidłową, a zwłaszcza jasną i czytelną regulacją. Podkreślenia wymaga, że pojęcie „reklama” ma ścisły związek z działalnością gospodarczą, która podlega ochronie konstytucyjnej, a zatem w ocenie autorów definicję tę należałoby wyklądać przy uwzględnieniu celów komentowanej ustawy, które w żadnej mierze nie obejmują i nie powinny obejmować kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Następną nowo wprowadzoną definicją jest określenie w pkt 16b tablicy reklamowej. Przez pojęcie „tablica reklamowa” należy według tego przepisu (definicji) 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. Wprawdzie prawnie tablicę reklamową zdefiniowano jako przedmiot, jednak niepotrzebnie, jak się wydaje, dodano, że jest to przedmiot materialny. Nie można na-

tomiaśt uznać za właściwe wskazanie, iż służy on „ekspozycji reklamy”, a więc określonej działalności polegającej na upowszechnianiu. Nie jest jasne, na czym ma polegać upowszechnianie działalności, niezależnie od tego, na czym ta działalność miałaby polegać. Wbrew zapewnieniom ustawodawcy, że jest zainteresowany jasnością i czytelnością norm stanowionych – należy rozumieć, że również ich poprawnością językową – nie można stwierdzić, iż w rzeczywistości przy formułowaniu komentowanych norm ta dewiza jest przestrzegana.

Kolejna wprowadzona do ustawy definicja to określenie w pkt 16c, co należy rozumieć przez „urządzenie reklamowe”. Jest to przedmiot materialny, analogicznie jak tablica reklamowa, jednakże 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. Niezbyt jasne jest jednak między innymi to, jaka w rzeczywistości jest różnica pomiędzy tym, czy chodzi o „przeznaczenie” danego przedmiotu pod określone użytkowanie, czy też „służenie” takiemu użytkowaniu.

Inną definicją wprowadzoną w związku z unormowaniami ustawy krajobrazowej jest określenie w pkt 16d, co należy rozumieć przez „szyld”. Jest to tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują. Szyld zatem jest tym samym co tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe – różni się tylko miejscem umieszczenia, a więc na nieruchomości, na której jest prowadzona reklamowana działalność. Jest to dość trudne do zrozumienia, bowiem w pewnym sensie dochodzi do pomieszania pojęcia reklamowania jako działania promującego określoną działalność z informowaniem o tym, że na danej nieruchomości prowadzona jest danego rodzaju działalność gospodarcza.

Wprowadzona ustawą krajobrazową w pkt 16e definicja krajobrazu wskazuje, że należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń

zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Jest to definicja określająca krajobraz w sposób ogólny w odróżnieniu od krajobrazu priorytetowego, a więc podlegającego dla dobra publicznego specjalnej ochronie. W pkt 16f stanowi się, że przez krajobraz priorytetowy należy 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.

W tym miejscu wypada zasygnalizować, iż w ustawie krajobrazowej znalazły się regulacje wprowadzające w ramach komentowanej ustawy instrument tzw. audytu krajobrazowego (art. 38a), który jest dokonywany dla obszaru województwa nie rzadziej niż raz na 20 lat. Celem takiego audytu ma być m.in. identyfikacja krajobrazów występujących na obszarze danego województwa oraz ustalenie lokalizacji krajobrazów priorytetowych z zamiarem wskazania zagrożeń dla tych obszarów oraz określenie rekomendacji i wniosków mających przysłużyć się ich ochronie (więcej na ten temat w komentarzu do art. 38a).

21. Orzecznictwo sądowe z 2017 r.:

W wyroku z 21.03.2017 r., II SA/OI 74/17, LEX nr 2268670, dotyczącym wymogu urbanistycznej interpretacji zasady dobrego sąsiedztwa oraz pojęcia „nowej zabudowy i zagospodarowania terenu”, WSA w Olsztynie stwierdził, że:

- „1. Zasada dobrego sąsiedztwa powinna być interpretowana urbanistycznie, skoro celem wprowadzenia jej do u.p.z.p. było zachowanie ładu urbanistycznego, rozumianego zgodnie z art. 2 pkt 1 u.p.z.p.
2. Przez «nową zabudowę i zagospodarowanie terenu», o których mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164,

poz. 1588), należy również rozumieć planowaną nadbudowę lub rozbudowę istniejącego obiektu budowlanego, a nie wyłącznie nową zabudowę i nowe zagospodarowanie terenu”.

W wyroku WSA Szczecinie z 14.06.2017 r., II SA/Sz 77/17, LEX nr 2276452, dotyczącym decyzji o warunkach zabudowy w aspekcie wy-
mogów w zakresie wskaźników zabudowy zauważono, że:

- „1. Decyzja o warunkach zabudowy każdy wskaźnik ustalony dla no-
wej zabudowy winna określać konkretną liczbą lub liczbami, gdyż
w oparciu o nią sporządzany jest projekt czy nawet wydawane de-
cyzje.
2. Wszelkie narzucanie inwestorowi konieczności objęcia terenem
inwestycji obszaru większego niż rzeczywiście konieczny i wska-
zywany we wniosku o wydanie decyzji, stanowiłoby zaprzeczenie
zasady swobody w wyborze sposobu zagospodarowania gruntu
stanowiącego jego własność. To inwestor decyduje o wyborze
wielkości i rodzaju zabudowy, natomiast rzeczą organów admini-
stracyjnych jest ocena tego zamierzenia z punktu widzenia okre-
ślonych w u.p.z.p. norm prawa materialnego. Coraz częściej do-
puszcza się także możliwość objęcia inwestycją również części
działki”.

W wyroku WSA w Gdańsku z 3.02.2017 r., II SA/Gd 24/17, LEX
nr 2277533, dotyczącym granic obszaru analizowanego w postępowaniu
w sprawie ustalenia warunków zabudowy Sąd podkreślił, że: „Przepis § 3
ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu usta-
lenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania tere-
nu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania prze-
strzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588) wskazuje minimalne granice ob-
szaru, który ma być analizowany pod względem funkcji oraz cech zabu-
dowy i zagospodarowania terenu – granicę maksymalną organ wyznacza
z kolei według własnego uznania, mając na uwadze zasadę dobrego są-
siedztwa, wynikającą z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., zadeklarowaną w art. 6
ust. 2 pkt 1 tej ustawy zasadę wolności zagospodarowania terenu oraz
w art. 2 pkt 1 tej ustawy aspekt ładu przestrzennego. Określenie mini-

malnej wielkości obszaru analizowanego daje możliwość wyznaczenia go w większym rozmiarze, jeśli jest to uzasadnione okolicznościami konkretnego przypadku, a organ w decyzji dotyczącej warunków zabudowy zobowiązany jest precyzyjnie wyjaśnić, dlaczego wyznaczył właśnie taki obszar analizowany”.

Wyrokiem WSA w Bydgoszczy z 19.04.2017 r., II SA/Bd 1152/16, LEX nr 2294097, dotyczącym konieczności ograniczenia zabudowy w aspekcie przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Sąd podkreślił, że: „Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. konstituuje zasadę dobrego sąsiedztwa, uzależniając zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. W myśl tej zasady, planowana inwestycja nie może odbiegać od istniejącej, w momencie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, sąsiedniej zabudowy. Chodzi bowiem o to, aby dostosować zamiary inwestycyjne do istniejących w danym miejscu standardów. Regulacja ta ma na celu zagwarantowanie ładu przestrzennego, rozumianego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Celem tej zasady jest więc ochrona ładu przestrzennego w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego, a nie drastyczne ograniczenie zabudowy tam gdzie nie ma planu miejscowego”.

W wyroku WSA w Łodzi z 26.04.2017 r., II SA/Łd 749/16, LEX nr 2303899, dotyczącym kształtowania ładu przestrzennego na gruncie u.p.z.p., Sąd stwierdził, że:

- „1. O ładzie przestrzennym decyduje nie tylko niesprzeczność funkcji zabudowy, ale i proponowane nową zabudową gabaryty, a także natężenie zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości, jeżeli tworzą logiczną, zamkniętą całość urbanistyczną.
2. W sytuacji zwartej terenu osiedla, na którym nie budzi wątpliwości jednorodna zabudowa jednorodzinna ewentualnie z uzupełnioną towarzyszącą zabudową usługową, pojawienie się zabu-

dowy wielorodzinnej stanowić może zakłócenie zastanego ładu przestrzennego. Do takiego zakłócenia dojść może w sytuacji, gdy budownictwo wielorodzinne miałoby się pojawić się nie na obrzeżach czy w bezpośrednim sąsiedztwie osiedla domów jednorodzinnych, a w jego centrum”.

W wyroku NSA z 6.06.2017 r., II OSK 460/17, LEX nr 2351684, dotyczącym reguły intertemporalnej przyjętej w ustawie z 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz nieruchomości gruntowej, działce budowlanej a działce gruntu, Sąd stwierdził, że:

- „1. Ustawa z 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1), oraz że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2). Oznacza to, że ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów do procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący trzy miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla «starego» brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.
2. Zasada bezpośredniego działania prawa polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych przepisów należy je stosować do stosunków prawnych niezależnie od tego, czy dopiero powstają, czy też powstały wcześniej. Ustawodawca posługuje się tą zasadą w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu przez niego pożądanego, z reguły jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny.

3. Pojęciu «nieruchomość gruntowa» zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 k.c., co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin «działka gruntu» zdefiniowany w art. 4 pkt 3 u.g.n., nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu u.g.n. należy odnieść do działki ewidencyjnej”.

W wyroku WSA w Krakowie z 8.08.2017 r., II SA/Kr 575/17, LEX nr 2359652, dotyczącym interesu publicznego jako przesłanki ograniczającej władztwo planistyczne gminy oraz zapewnienie dostępu do drogi publicznej jako zadania gminy, Sąd zauważył, że:

- „1. Zgodnie z doktrynalną koncepcją władztwa planistycznego, mającą umocowanie w przepisie art. 4 u.p.z.p., organom gminy przysługuje wprowadzić prawo władczego rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem, ale przysługujące gminie władztwo planistyczne może być skutecznie zrealizowane jeżeli jest uzasadnione interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie ograniczenia.
2. Gmina ma prawo realizować zadanie zapewnienia warunków dla realizacji infrastruktury w taki sposób, aby tereny przeznaczone pod zabudowę posiadały dostęp do drogi publicznej. Przy planowaniu funkcjonalnego układu komunikacyjnego musi jednak uwzględnić istniejący stan, a przede wszystkim możliwość wykorzystania w tym celu własnych zasobów, a w następnej kolejności zasobów osób trzecich z najmniejszą dla nich uciążliwością. Poprowadzenie dróg dojazdowych przez zagospodarowane i zabudowane działki prywatnych właścicieli nieruchomości staje się konieczne i usprawiedliwione wówczas, kiedy gmina nie dysponuje innymi możliwościami”.

Wyrok WSA w Warszawie z 4.10.2017 r., VIII SA/Wa 263/17, LEX nr 2379205, dotyczący przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy, podkreśla że:

- „1. Nie jest prawidłowe żądanie przez organ od inwestora udokumentowania posiadanych praw do korzystania z cudzego gruntu na cele komunikacji przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. Uzyskanie tych praw powinno być jednym z warunków, określonych w decyzji o warunkach zabudowy, koniecznych do spełnienia przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. W przeciwnym wypadku nałożenie na inwestora obowiązku uzyskania prawa do przejazdu przez cudzy grunt byłoby odstępstwem od ustawowej zasady, że przy lokalizacji inwestycji nie trzeba legitymować się prawem do gruntu.
2. Z treści art. 2 pkt 14 u.p.z.p. wynika, że dostęp do drogi publicznej ma być zapewniony dla terenu planowanej inwestycji, a nie poprzez prawa przysługujące inwestorowi w czasie ustalania warunków zabudowy. Pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerszej. Dlatego warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na przedmiotową działkę można dostać się – zgodnie z prawem – z drogi publicznej. Ustawodawca nie stawia przy tym wymagań co do rodzaju tego dostępu, czy ma to być droga, ścieżka itp.”

W wyroku WSA w Szczecinie z 19.10.2017 r., II SA/Sz 1000/17, LEX nr 2392923, dotyczącym podstawy do wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, sąd stwierdził, że: „Uznając prymat interesu publicznego nad interesem prywatnym, ustawodawca dopuścił możliwość ograniczenia prawa własności tylko w takich przypadkach, gdy dobro ogółu, np. społeczności lokalnej, staje się dobrem ważniejszym aniżeli interes właściciela nieruchomości, nie przewidując żadnych dodatkowych przesłanek, w szczególności dotyczących ekonomicznego interesu inwestora. Nie będzie zatem podstaw do wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości w przypadku, gdy planowana inwestycja, nawet gdy zalicza się do katalogu wymienionego w art. 2 pkt 5 u.p.z.p., realizowana jest w celu za-

spokojenia interesu jednego podmiotu i nie służy zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej. W takich przypadkach droga administracyjna jest wyłączona, co nie wyklucza możliwości ustanowienia służebności przesyłu i możliwości dochodzenia przez inwestora swoich praw przed sądem powszechnym, w przypadku braku porozumienia z właścicielem nieruchomości”.

Wyrok WSA w Krakowie z 6.10.2017 r., II SA/Kr 808/17, LEX nr 2380056, dotyczący usytuowania obiektu i pozwolenia na budowę, podkreśla że: „Kompetencja przewidziana w § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie nie może oznaczać dowolności w ustalaniu, czy obiekt budowlany może zostać wzniesiony w granicy działek. Odnosi się to w szczególności do rozważenia wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, gospodarczo-społecznych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych w obszarze analizowanym, na co naprowadza art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w związku z art. 2 pkt 1 u.p.z.p. O ile spełnienie przez inwestycję warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie podlega badaniu dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę, o tyle w przypadku dopuszczenia budowy obiektu w granicy, taka odmienna i stanowiąca wyjątek od zasad ogólnych lokalizacja inwestycji na działce, wynikająca z decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, musi znaleźć uzasadnienie w analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, co służy zapewnieniu ładu przestrzennego terenu, na którym ma zostać zrealizowana inwestycja”.

Art. 3. [Zadania własne]

1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, 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, należy do zadań samorządu województwa.
4. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów.
1. Komentowany artykuł w pięciu ustępach precyzuje, do kogo w ramach komentowanej ustawy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej. W ust. 1 jednoznacznie określa się wymienione w ustawie zadania w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako zadania własnego gminy. Z zadań tych jako wyjątek wyłączone są morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefy ekonomiczne i tereny zamknięte. Ustęp 2 stanowi, że do zadań samorządu powiatu należy z kolei prowadzenie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu. Natomiast zgodnie z ust. 2a komentowanego artykułu kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Zadaniem samorządu województwa, w myśl ust. 3, jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania województwa. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, która wyraża się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jest zadaniem należącym do Rady Ministrów.

2. Powierzenie ustawą gminie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej jako zadań własnych, co nastąpiło już poprzez regulację, która poprzedzała komentowaną ustawę, jest wyrazem decentralizacji przedmiotowych zadań. Już z regulacji ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) wynika, że są to zadania własne. W literaturze prawniczej oraz w doktrynie przyjął się pogląd, że przedmiotowe zadania będące zadaniami własnymi gminy są wyrazem władztwa planistycznego gminy, a zarazem jej samodzielności. Warto zauważyć, że z przepisów Konstytucji RP wynika zasada domniemania realizacji zadań publicznych na rzecz gminy (art. 163). Stosownie zaś do art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. W myśl natomiast art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Należy także mieć na uwadze, że Konstytucja RP w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. W tym przypadku należy przyjąć, że samodzielność, o której mowa w tym przepisie, odpowiada określeniu wykonywania zadań własnych w odróżnieniu od zadań zleconych samorządowi gminnemu. Wszystkie zadania, zarówno własne, jak i zlecone, gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Granice samodzielności gminy określają normy ustawowe.
3. Komentowany artykuł w ust. 1 wskazuje na to, że zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Oznacza to, że gmina ma obowiązek ustawowy kształtowania i prowadzenia danej polityki. Wynika to w szczególności z ustanowionego ustawą obowiązku wprowadzenia przez każdą gminę uchwałą rady gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako aktu polityki przestrzennej gminy. Tak jak, co do zasady, komentowana ustawa nie przewiduje uchwalenia przez każdą gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak każda gmina musi mieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania prze-