

# PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa

Alicja Plucińska-Filipowicz

Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

---

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz  
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz  
Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak

---

KOMENTARZE

WYDANIE

4



# PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

**Komentarz**

**redakcja naukowa**  
**Alicja Plucińska-Filipowicz**  
**Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz**

---

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz  
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz  
Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak

---

**KOMENTARZE**

**WYDANIE**

**4**

Stan prawny na 15 lutego 2024 r.  
z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie  
z dniem 1 stycznia 2025 r. i 1 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)

Wydawca  
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący  
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne  
Anna Popławska

Projekt okładek serii  
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły komentarza opracowali:

Kamil Buliński – art. 38–45

Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 50–67j

Tomasz Filipowicz – art. 8e–13m, 27a, 27b, 35a–37<sup>l</sup>, 37ea–37eg, 37na

Alicja Plucińska-Filipowicz – art. 5–8, 68–89

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 1–4, 8a, 8b

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki – art. 37a–37e, 37f–37n

Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki – art. 14–27

Mariusz Rypina – art. 46a

Mirosław Wincenciak – art. 28–35

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

ISBN 978-83-8358-285-6

4. wydanie

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

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów .....	13
Wstęp .....	17
<b>Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</b> (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.) .....	19
<b>ROZDZIAŁ 1. Przepisy ogólne</b> .....	21
Art. 1. [Zakres ustawy] .....	22
Art. 2. [Objaśnienia pojęć] .....	60
Art. 3. [Zadania własne] .....	105
Art. 4. [Rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Tereny zamknięte] .....	129
Art. 5. [Warunki wymagane dla projektowania] .....	163
Art. 6. [Sposób wykonywania prawa własności] .....	167
Art. 7. (uchylony) .....	194
Art. 8. [Organy doradcze] .....	195
Art. 8a. [Ograniczenie prawa dostępu do informacji o źródle danych osobowych uzyskanych w toku prowadzenia postępowań dotyczących sporządzania aktów planistycznych; okres przechowywania i zabezpieczenie informacji o źródle danych osobowych] .....	202

Art. 8b.	[Żądanie ograniczenia przetwarzania danych osobowych a przebieg i wynik postępowań dotyczących sporządzania aktów planistycznych] . . . . .	206
Art. 8c–8d.	(uchylone) . . . . .	207
<b>ROZDZIAŁ 1a. Partycypacja społeczna</b> . . . . .		<b>208</b>
Art. 8e.	[Zasady partycypacji społecznej; interesariusze] . . . . .	208
Art. 8f.	[Powiadomienie interesariusza o udostępnieniu informacji w Rejestrze Urbanistycznym] . . . . .	214
Art. 8g.	[Procedura składania wniosków i uwag] . . . . .	216
Art. 8h.	[Udostępnianie informacji o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych] . . . . .	219
Art. 8i.	[Formy konsultacji społecznych] . . . . .	222
Art. 8j.	[Czas prowadzenia konsultacji społecznych] . . . . .	226
Art. 8k.	[Wykaz wniosków do projektu aktu planowania przestrzennego; raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych] . . . . .	227
Art. 8l.	[Brak możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego propozycji rozpatrzenia wniosków lub uwag] . . . . .	228
Art. 8m.	[Przepisy stosowane do udziału społeczeństwa w działaniach podejmowanych przez samorząd województwa] . . . . .	231
<b>ROZDZIAŁ 2. Planowanie przestrzenne w gminie</b> . . . . .		<b>233</b>
Art. 9–13.	(uchylone) . . . . .	236
Art. 13a.	[Zakres planu ogólnego gminy; plan ogólny gminy jako akt prawa miejscowego] . . . . .	236
Art. 13b.	[Elementy uwzględniane przy ustalaniu planu ogólnego gminy] . . . . .	246
Art. 13c.	[Podział obszaru objętego planem ogólnym gminy na strefy planistyczne] . . . . .	261
Art. 13d.	[Zasady wyznaczania stref wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową lub zagrodową] . . . . .	268
Art. 13e.	[Gminne standardy urbanistyczne; gminny katalog stref planistycznych] . . . . .	271

---

Art. 13f.	[Gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej] . . . . .	273
Art. 13g.	[Określenie granicy obszarów z wykorzystaniem geometrii obiektów przestrzennych] . . . . .	278
Art. 13h.	[Uzasadnienie planu ogólnego gminy] . . . . .	279
Art. 13i.	[Podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego gminy oraz działania podejmowane po jej podjęciu] . . . . .	284
Art. 13j.	[Dokonywanie zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu ogólnego gminy] . . .	292
Art. 13k.	[Ocena zgodności z przepisami uchwały w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy oraz dokumentacji prac planistycznych; wezwanie do uchwalenia planu ogólnego gminy lub jego zmiany] . . . . .	293
Art. 13l.	[Podmioty obciążone kosztami sporządzenia planu ogólnego gminy lub jego zmiany] . . . . .	297
Art. 13m.	[Delegacje ustawowe] . . . . .	297
Art. 14.	[Plan miejscowy] . . . . .	299
Art. 15.	[Zakres planu miejscowego] . . . . .	331
Art. 16.	[Wymagany zakres i skala projektu planu] . . . . .	392
Art. 17.	[Postępowanie planistyczne] . . . . .	397
Art. 17a–18.	(uchylone) . . . . .	423
Art. 19.	[Ponowienie czynności] . . . . .	423
Art. 20.	[Uchwalenie planu miejscowego] . . . . .	427
Art. 21.	[Podmioty obciążone kosztami sporządzenia planu] . . . . .	434
Art. 22.	[Scalanie i podział nieruchomości] . . . . .	437
Art. 23.	[Organy obowiązane do współpracy] . . . . .	440
Art. 24.	[Uzgodnianie projektu planu ogólnego gminy lub projektu planu miejscowego] . . . . .	441
Art. 25.	[Terminy uzgodnień] . . . . .	447
Art. 26.	[Organ ponoszący koszty zmian projektu studium lub planu] . . . . .	450
Art. 27.	[Tryb zmiany planu ogólnego gminy lub planu miejscowego] . . . . .	453
Art. 27a.	[Sporządzenie planu miejscowego lub jego zmiany w trakcie sporządzania planu ogólnego gminy albo jego zmiany] . . . . .	464

---

Art. 27b.	[Uproszczone postępowanie w sprawie uchwalenia planu miejscowego] . . . . .	467
Art. 28.	[Przesłanki i konsekwencje prawne nieważności uchwały] . . . . .	476
Art. 29.	[Termin wejścia w życie uchwały] . . . . .	486
Art. 30.	[Wypisy i wyrisy] . . . . .	489
Art. 31.	[Rejestr planów] . . . . .	492
Art. 32.	[Ocena aktualności uchwał planistycznych] . . . . .	493
Art. 33.	[Obowiązek zmiany uchwał planistycznych w związku ze zmianą ustawy] . . . . .	495
Art. 34.	[Skutki wejścia w życie planu] . . . . .	496
Art. 35.	[Prawo do wykorzystania terenu objętego planem w sposób dotychczasowy] . . . . .	498
Art. 35a.	[Zakazanie zagospodarowania terenu w sposób sprzeczny z obowiązującym planem miejscowym] . . . . .	499
Art. 36.	[Roszczenia i obciążenia finansowe] . . . . .	503
Art. 37.	[Roszczenia i obciążenia finansowe – ciąg dalszy] . . . . .	527
Art. 37 <sup>1</sup> .	[Uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją lotniczego urządzenia naziemnego i powierzchni ograniczających zabudowę] . . . . .	550
Art. 37a.	[Uchwała rady gminy w sprawie zasad i warunków sytuowania] . . . . .	554
Art. 37b.	[Uchwała w sprawie przygotowania projektu] . . . . .	559
Art. 37c.	[Wyłączenie informacji] . . . . .	563
Art. 37d.	[Kara pieniężna] . . . . .	565
Art. 37e.	[Odesłanie] . . . . .	570
Art. 37ea.	[Prawny charakter zintegrowanego planu inwestycyjnego; obszar objęty planem; wpływ na obowiązujące plany miejscowe] . . . . .	570
Art. 37eb.	[Dołączenie projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego do wniosku o jego uchwalenie] . . . . .	574
Art. 37ec.	[Procedura sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego] . . . . .	578
Art. 37ed.	[Treść i forma umowy urbanistycznej] . . . . .	584



---

Art. 37ee.	[Przedstawiciel gminy w negocjacjach poprzedzających zawarcie umowy urbanistycznej] . . . . .	589
Art. 37ef.	[Niedopuszczalność wnoszenia przez radę gminy poprawek do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego; odrzucenie zintegrowanego planu inwestycyjnego] . . . . .	589
Art. 37eg.	[Strony umowy urbanistycznej w przypadku wniosku złożonego przez kilku inwestorów; procedura w przypadku złożenia kilku oddzielnych wniosków o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego] . . . . .	590
Art. 37f.	[Miejscowy plan rewitalizacji] . . . . .	591
Art. 37g.	[Wyłączenie z obszaru rewitalizacji] . . . . .	592
Art. 37h.	[Odszkodowanie] . . . . .	596
Art. 37i.	[Warunki dla inwestycji głównej] . . . . .	598
Art. 37j.	[Komitet rewitalizacji] . . . . .	601
Art. 37k.	[Wyłączenie zastosowania art. 152 p.p.s.a.] . . . . .	604
Art. 37l.	[Gminny program rewitalizacji] . . . . .	604
Art. 37m.	[Upoważnienie ustawowe] . . . . .	606
Art. 37n.	[Odesłanie] . . . . .	608
Art. 37na.	[Zarządzenie wojewody w sprawie planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu] . . . . .	609
<b>ROZDZIAŁ 2a (uchylony)</b> . . . . .		616
<b>ROZDZIAŁ 3. Planowanie przestrzenne w województwie</b> . . . . .		617
Art. 38.	[Kompetencje organów samorządu województwa] . . . . .	617
Art. 38a.	[Audyty krajobrazowy] . . . . .	621
Art. 38b.	[Procedura] . . . . .	626
Art. 39.	[Sporządzanie planu] . . . . .	630
Art. 39a.	[Spójność z aktualizacją strategii rozwoju województwa] . . . . .	643
Art. 40.	[Upoważnienie do określenia zakresu planu] . . . . .	644
Art. 41.	[Kompetencje marszałka województwa] . . . . .	644
Art. 42.	[Kompetencje sejmiku województwa] . . . . .	651

---

Art. 43.	[Koszty sporządzenia planu] .....	652
Art. 44.	[Wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego] .....	654
Art. 45.	[Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa] .....	657
<b>ROZDZIAŁ 4. Planowanie przestrzenne na szczeblu</b>		
<b>krajowym</b> .....		<b>659</b>
Art. 46.	[uchylony] .....	659
Art. 46a.	[Koordynacja współpracy transgranicznej i przygranicznej] .....	659
Art. 47–49.	(uchylone) .....	662
<b>ROZDZIAŁ 4a (uchylony)</b> .....		<b>663</b>
<b>ROZDZIAŁ 5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji</b> .....		
Art. 50.	[Lokalizacja inwestycji celu publicznego] .....	664
Art. 51.	[Właściwe organy] .....	679
Art. 52.	[Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego] .....	691
Art. 53.	[Postępowanie w sprawie wydania decyzji] .....	699
Art. 54.	[Elementy decyzji] .....	727
Art. 55.	[Skutki prawne decyzji] .....	739
Art. 56.	[Związany charakter decyzji] .....	741
Art. 57.	[Rejestry wydanych decyzji] .....	743
Art. 58.	[Zawieszenie postępowania] .....	744
Art. 59.	[Decyzja o warunkach zabudowy] .....	747
Art. 60.	[Organy] .....	755
Art. 61.	[Warunki wydania decyzji] .....	758
Art. 61a.	[Wywłaszczenie nieruchomości] .....	812
Art. 62.	[Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy] .....	813
Art. 63.	[Skutki prawne decyzji] .....	821
Art. 64.	[Odpowiednie stosowanie przepisów] .....	825

---

Art. 64a.	[Decyzja o warunkach zabudowy dla budynku mieszkalnego o powierzchni zabudowy do 70 m <sup>2</sup> ] . . . . .	828
Art. 64aa.	[Decyzja o warunkach zabudowy dla biogazowni rolniczej] . . . . .	829
Art. 64b.	[Forma złożenia wniosku] . . . . .	833
Art. 64c.	[Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy] . . .	834
Art. 65.	[Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji] . . . . .	835
Art. 66.	[Przesyłanie odpisów decyzji] . . . . .	839
Art. 66a.	[Podanie do publicznej wiadomości] . . . . .	840
Art. 67.	[Rejestry decyzji] . . . . .	841
<b>ROZDZIAŁ 5a. Zbiory danych przestrzennych</b> . . . . .		<b>843</b>
Art. 67a.	[Tworzenie, prowadzenie, aktualizacja i udostępnianie zbiorów danych przestrzennych] . . . . .	844
Art. 67b.	[Delegacja ustawowa – sposób tworzenia, prowadzenia, aktualizacji i udostępniania zbiorów danych przestrzennych] . . . . .	847
Art. 67c.	[Tworzenie i aktualizacja danych przestrzennych dla aktów planistycznych oraz ich udostępnianie] . . . . .	848
<b>ROZDZIAŁ 5b. Rejestr Urbanistyczny</b> . . . . .		<b>852</b>
Art. 67d.	[Rejestr Urbanistyczny] . . . . .	852
Art. 67e.	[Prowadzenie Rejestru Urbanistycznego] . . . . .	853
Art. 67f.	[Udostępnianie danych] . . . . .	853
Art. 67g.	[Organy obowiązane do prowadzenia i zapewnienia działania Rejestru Urbanistycznego] . . . . .	854
Art. 67h.	[Informacje i dane udostępniane w Rejestrze Urbanistycznym] . . . . .	854
Art. 67i.	[Organy wprowadzające informacje i dane do Rejestru] . . . . .	859
Art. 67j.	[Delegacja ustawowa] . . . . .	860
<b>ROZDZIAŁ 6. Zmiany w przepisach obowiązujących.</b> . . . . .		<b>862</b>
Art. 68–82.	(pominięte) . . . . .	862

---

<b>ROZDZIAŁ 7. Przepisy przejściowe i końcowe</b> . . . . .	865
Art. 83. (uchylony) . . . . .	865
Art. 84. [Odesłanie do ustawy] . . . . .	866
Art. 85. [Sprawy w toku] . . . . .	866
Art. 86. [Warunki zabudowy na podstawie planów sprzed stycznia 1995 r.] . . . . .	871
Art. 87. [Termin obowiązywania planów i studiów] . . . . .	873
Art. 88. [Derogacja] . . . . .	879
Art. 89. [Wejście w życie] . . . . .	881
<b>Bibliografia</b> . . . . .	883
<b>O Autorach</b> . . . . .	887

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

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

- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478 ze zm.)
- RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)
- r.z.m.p. – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
- r.w.t. – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.)
- u.d.p. – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
- u.i.i.p. – ustawa z 4.03.2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 214)
- u.o.a.n. – ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- u.o.g.r.l. – ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 82)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.)
- u.o.ż.e. – ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436 ze zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)

---

u.r.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
ustawa metropolitalna	– ustawa z 9.10.2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890) – uchylona
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.)
u.z.p. z 1994 r.	– ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – uchylona
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2023 r. poz. 1259 ze zm.)

## Publikatory i czasopisma

Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
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
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Pracy
OSP	– „Orzecznictwo Sądów Polskich”
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

Sam. Teryt. – „Samorząd Terytorialny”

## Inne

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SA – sąd apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

SO – sąd okręgowy

TK – Trybunał Konstytucyjny

WSA – wojewódzki sąd administracyjny

ZPI – zintegrowany plan inwestycyjny

**Uwaga:** artykuły bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)



## WSTĘP

Przygotowanie nowego komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ocenie jego autorów, okazało się niezbędne z uwagi na nowe, głęboko ingerujące w konstrukcję systemu, rozwiązania prawne.

Chodzi w szczególności o wprowadzenie ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688) nowych, a zarazem kluczowych dla systemu planowania przestrzennego instytucji prawnych. Część przepisów ww. nowelizacji już obowiązuje od 24.09.2023 r., część zaś wejdzie w życie dopiero 1.01.2025 r. i 1.01.2026 r. Publikacja trafia zatem do czytelników w okresie przejściowym, w którym problemy ze stosowaniem nowych rozwiązań prawnych będą zapewne w praktyce najbardziej odczuwalne.

W ramach kolejnego wydania komentarza autorzy omówili takie nowe instytucje prawne, jak:

- plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego zastępujący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym będą określane strefy planistyczne i standardy urbanistyczne, a także tzw. obszary uzupełnienia zabudowy (ważne w kontekście możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy), jak również obszary zabudowy śródmiejskiej;
- zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) – nowy akt planowania przestrzennego przyjmowany w szczególnej procedurze wzoro-

wanej, po części, na rozwiązaniach obowiązujących do 2026 r. przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. specustawy mieszkaniowej), kończącej się etapem zawarcia umowy urbanistycznej;

- zarządzenie wojewody w sprawie planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu;
- partycypacja społeczna – nowy rozdział komentowanej ustawy wzorowany na rozwiązaniach zawartych dotychczas w ustawie o rewitalizacji;
- Rejestr Urbanistyczny – nowe narzędzie służące do gromadzenia i udostępniania informacji o obowiązujących i procedowanych aktach planistycznych w skali całego kraju.

W czwartym wydaniu komentarza uwzględniono również problematykę czasowego ograniczenia istnienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmienione mechanizmy bilansowania terenów pod nową zabudowę.

Stosowanie nowych regulacji prawnych, szczególnie w obecnym okresie, może być związane z istotnymi komplikacjami. Mając to na uwadze, autorzy komentarza, wieloletni praktycy (sędziowie, adwokaci, radcowie, pracownicy naukowci) z ogromnym doświadczeniem komentując daną regulację prawną, starali się oceniając dotychczasowe rozwiązania i orzecznictwo, wskazać taką wykładnię, która powinna okazać się racjonalna, zgodna z utrwalonymi zasadami stosowania prawa, a przede wszystkim korzystna dla Państwa i obywateli.

W przygotowaniu komentarza wzięli udział dotychczasowi autorzy, pod redakcją prof. dr. hab. Marka Wierzbowskiego oraz sędzi Naczelnego Sądu Administracyjnego Alicji Plucińskiej-Filipowicz. Do grona redaktorów naukowych w niniejszym wydaniu komentarza dołączył dotychczasowy współautor, radca prawny dr Tomasz Filipowicz.

# USTAWA

z dnia 27 marca 2003 r.

## **o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

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



# 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.

Należy zasygnalizować, że wraz z doniosłą w skutkach nowelizacją komentowanej ustawy ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688) doszło do reformy systemu planowania, którego jednym z kluczowych elementów stało się usunięcie z porządku prawnego instytucji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a co za tym idzie, w istotnym zakresie, zastąpienie go instytucją planu ogólnego (poza aspektem przejścia nienormatywnej części zakresu treści studium przez strategię rozwoju gminy jako głównego od tej pory instrumentu kształtowania polityki przestrzennej gminy). Przyjęto zarazem przepisy przejściowe zapewniające funkcjonowanie instytucji studium do 31.12.2025 r., po której to dacie tracą one moc. Trzeba wskazać, że stosownie do art. 64 ust. 2 nowelizacji z 7.07.2023 r. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26 (tj. ustawy o opłacie skarbowej),

odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy. Co więcej, stosownie do art. 64 ust. 3 tej noweli, do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustawy zmienianej w art. 15, art. 19 oraz w art. 12 ustawy zmienianej w art. 37 odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Powyższe spowodowało, że w ramach niniejszego komentarza należało uwzględnić fakt dalszego, choć czasowo ograniczonego, stosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Należy mieć na względzie, zapoznając się z dalszą częścią niniejszego komentarza, że, o ile nie zostało to wprost wyrażone, studium, w perspektywie upływu czasu, zostanie zastąpione instytucją planu ogólnego, dlatego wszelkie wypowiedzi autorów komentarza powinny być odbierane przez pryzmat odwleczonych w czasie skutków ww. zmian prawnych.

## **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;**

- 1a) potrzeby zrównoważonego rozwoju;
  - 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
  - 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony złóż kopalin;
  - 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
  - 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240);
  - 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
  - 7) prawo własności;
  - 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
  - 9) potrzeby interesu publicznego;
  - 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
  - 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad sporządzaniem aktów planowania przestrzennego, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
  - 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
  - 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności;
  - 14) potrzeby zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska;
  - 15) potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej.
3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, walorów przyrodniczych przestrzeni,

efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
- 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
- 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
- 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
  - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
  - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatny 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 zagospodarowania przestrzennego można znaleźć także w innych aktach ustawowych.

2. Przykładowo w ustawie z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, przed nowelizacją z 7.07.2023 r., 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 (w wyniku nowelizacji z 7.07.2023 r. – zastąpionego planem ogólnym) oraz w odrębnych przepisach.

Ponadto przepis art. 29 ust. 1 p.g.g. regulujący przesłanki odmowy udzielenia koncesji, 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 (po nowelizacji z 7.07.2023 r. – planu ogólnego) 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 wniosek, że w powyższym zakresie studium nie tylko ma charakter aktu polityki przestrzennej, lecz także uzyskuje moc aktu normatywnego, rodzącego 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 zrównaną z przepisami 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 określała rada gminy w uchwale w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy po uprzednim podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, na co wskazuje art. 3 ust. 1 sprzed nowelizacji z 7.07.2023 r. Wraz z uchwaleniem nowelizacji z 7.07.2023 r. (a dokładnie z dniem 24.09.2023 r., tj. z chwilą wejścia w życie zasadniczych zmian w komentowanej ustawie), kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu, należy do zadań własnych gminy. W tym miejscu wypada poczynić odwołanie do treści art. 2 ust. 1 pkt 22 komentowanej ustawy, który wspomnianą nowelą wprowadził do porządku prawnego definicję pojęcia „akt planowania przestrzennego”. Zgodnie z tym przepisem przez akt planowania przestrzennego należy rozumieć plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Definicja ta wyraźnie nie obejmuje pojęcia strategii rozwoju gminy, która w ramach przeprowadzanej reformy planowania przestrzennego, jak na to wskazuje treść art. 13b pkt 1, współtworzy (wraz ze strategią rozwoju ponadlokalnego) politykę przestrzenną gminy. Co więcej, to ww. dokumenty strategiczne formułują uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy, które wprost jako punkt pierwszy wyliczenia z art. 13b, należy uwzględnić przy określaniu ustaleń planu ogólnego. Treść art. 3 ust. 1 może powodować pewne wątpliwości interpretacyjne, jednakże reforma planowania w ujęciu całościowym kładzie nacisk na to, że to

strategia rozwoju gminy stanowić będzie główny dokument dotyczący kształtowania polityki przestrzennej gminy, zaś akty planowania przestrzennego mieszczą się raczej w dyspozycji normy dotyczącej prowadzenia teź polityki przez samorząd gminny.

5. Polityka przestrzenna samorządu powiatowego (rady powiatu i starosty) polega, stosownie do art. 3 ust. 2, 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. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony (art. 3 ust. 2a).
6. Samorząd województwa kształtuje i prowadzi politykę przestrzenną w województwie, w tym realizuje zadania w zakresie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, jak też audytu krajobrazowego (art. 3 ust. 3). Organem właściwym do podjęcia uchwały w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest sejmik województwa.
7. Polityka przestrzenna państwa była kształtowana i prowadzona w opracowaniu stanowiącym koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która została uchylona ustawą z 15.07.2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1378). Wskazaną nowelizacją określono podstawę prawną dla nowego instrumentu mającego umożliwić realizację polityki przestrzennej państwa, a mianowicie koncepcję rozwoju kraju, tj. dokumentu określającego w sposób zintegrowany wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat (art. 8a–8c u.z.p.p.r.). Niestety na moment opracowania niniejszego komentarza (ostatni kwartał 2023 r.) dokument taki nie został opracowany, co podaje w wątpliwość istnienie jakiegokolwiek spójnej polityki przestrzennej w skali całego 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, choć w wyniku nowelizacji z 7.07.2023 r. wprowadzono regulacje, które wskazują na konieczność uwzględnienia w procesie tworzenia planów ogólnych również ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 13b pkt 2). Ponadto, stosownie do art. 13k ust. 2, jeżeli plan ogólny uniemożliwia realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a rada gminy nie przystąpiła do zmiany planu ogólnego albo, uchwalając plan ogólny lub jego zmianę, nie wprowadziła ustaleń umożliwiających realizację tych inwestycji, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do planu ogólnego, wzywa radę gminy do uchwalenia planu ogólnego lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Pomimo powyższych rozwiązań, które mają zapewnić niezakłóconą realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, metropolitalnym lub powiatowym, w ocenie autora niniejszego komentarza, konieczne jest prowadzenie w zakresie uspoźnienia planowania przestrzennego na różnych poziomach (w tym z uwzględnieniem koncepcji rozwoju kraju) 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 miała kluczowe znaczenie przy ustalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego, a obecnie również planów ogólnych (aktów planowania przestrzennego). Takie unormowanie ma charakter materialnoprawny, 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 ukierunkowany na cele naczelne, tj. ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Definicję „ładu przestrzennego” zawiera art. 2 pkt 1 u.p.z.p., stanowiący, iż ilekroć mowa jest w komentowanej ustawie o „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Również określenie „zrównoważony rozwój” zostało zdefiniowane w komentowanej ustawie, jednakże przez odesłanie do innej ustawy. Art. 2 pkt 2 u.p.z.p. stanowi, że ilekroć w komentowanej ustawie mowa jest o „zrównoważonym rozwoju”, należy przez to rozumieć rozwój, 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, zamieszczone 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 przeznaczania terenów na określone cele i ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy, jak i wykonywanie czy stosowanie tych aktów musi się odbywać przy bezwzględnym zachowaniu kryteriów ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. W ramach działania w zgodzie z wymogiem 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, 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 nakazuje uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazanych w nim wartości. Wartości te nie zostały przy tym określone enumeratywnie, tj. 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). Jest to zrozumiałe, takiego bowiem właśnie ładu przestrzennego dotyczy komentowana ustawa, nie zaś ładu przestrzennego w dziedzinie przyrody, gospodarki itd.
12. Połączenie w art. 1 ust. 2 pkt 1 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, 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.

13. Trzeba pamiętać, że wprawdzie 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. W wyniku nowelizacji z 7.07.2023 r. elementem, który został wprost wymieniony jako ważny do uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest fakt istnienia wieloaspektowych potrzeb rozwojowych oraz konieczności ich urzeczywistniania w aktach planowania przestrzennego w sposób zrównoważony (art. 1 ust. 2 pkt 1a). W związku z tą zmianą potrzeby zrównoważonego rozwoju stały się wprost istotną częścią planowania i zagospodarowania przestrzeni, choć już ust. 1 komentowanego artykułu odwołuje się do ram kształtowania polityki przestrzennej i wartości jej przyświecających również



w kontekście zrównoważonego rozwoju. Działania te muszą zatem uwzględniać realne istniejące potrzeby rozwojowe, w tym wizję ukształtowania przyszłej przestrzeni. W praktyce uwzględnienie potrzeb rozwojowych może okazać się wyjątkowo trudne w sytuacji, gdy członkowie danej społeczności (gminy) wyrażają wobec przyszłych wyzwań rozwojowych zdania skrajnie rozbieżne [np. na gruncie prac nad projektem Studium dla m.st. Warszawy rozdzwięk pomiędzy wizją zagospodarowania przestrzeni przez różne grupy mieszkańców (interesariuszy) przyczynił się do wstrzymania prac nad projektem Studium, choć i fakt wejścia w życie nowelizacji z 7.07.2023 r. walnie się do tego przyczynił]. Wypada zaznaczyć, że uwzględnianie potrzeb zrównoważonego rozwoju powinno wpisywać się w szerszą koncepcję wyrażoną w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która w art. 2 wskazuje, że przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

14. Kolejnymi wymienionymi w art. 1 ust. 2 pkt 2 wymogami, które bezwzględnie powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu 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 ustawodawca łączy 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. 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 że 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. W tym miejscu warto wskazać, że wraz z ustawą z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) do komentowanej ustawy wprowadzono takie pojęcia jak: „krajobraz”, przez który należy rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka, jak też „krajobraz priorytetowy”, który oznacza 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. Wprowadzenie tych pojęć do ustawy tym bardziej podkreśla znaczenie walorów architektonicznych i krajobrazowych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

15. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinno się uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony złóż kopalin (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 planowania przestrzennego (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.

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 2023 r. poz. 960 ze zm.). Problemy dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych normuje zaś ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. 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, ochronę gruntów rolnych i leśnych oraz ochronę złóż kopalin. 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 2022 r. poz. 840 ze zm.). Zabytkiem w rozumieniu 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, tj. 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 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 uznanym 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, tj. 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, tj. 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 planowania przestrzennego, lecz również wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.
  
20. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić 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, tj. ochronę zdrowia i bezpieczeństwo 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 2023 r. poz. 151 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 zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych (osób ze szczególnymi potrzebami). Wieloletnie zaniedbania w zakresie, jaki obejmuje komentowana ustawa oraz prawo budowlane, przejawiające się w istocie w ignorowaniu oczywistego 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, stanowią 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.

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, stosownie do którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 (Dz.U. Nr 125, poz. 1309) 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. 39 ust. 3 pkt 3, art. 44. 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. Wymieniony w art. 1 ust. 2 wymóg wskazany w pkt 10 to 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 (obecnie Dz.U. z 2023 r. poz. 733 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. Z poglądem tym, w ocenie autorów niniejszego komentarza, nie można się zgodzić, skoro art. 1 ust. 2 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 konkretnej 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, wartościami, w tym z uwzględnieniem potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, także sieci szerokopasmowych. Jest to nieodłączny element ogólnego rozwoju państwa.

Takie podejście ma wprawdzie 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, 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 jednorodziną. W tym przypadku omawiana niesprzeczność ogranicza się tylko do lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu. Przyjrząwszy 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 osiągnięcie celu w postaci umożliwienia ich realizacji oraz przyspieszenia 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 jednorodziną wiązała się z tym, że chodzić może wyłącznie o inwestycje o niezacznym oddziaływaniu, natomiast brak takiego zastrzeżenia w stosunku do terenu przeznaczonego pod budownictwo wielorodzinne.

27. Warto zauważyć, że jeszcze przed wejściem w życie wymienionej wyżej ustawy NSA 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 mowy 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 inwestycje, jest wyrok z 26.07.2012 r., II OSK 756/11, ONSAiWSA 2013/4, poz. 64. Wyrokiem tym NSA uchylił wyrok WSA w Warszawie oddalający skargę inwestora prowadzącego działalność w zakresie łączności (telefonii komórkowa) 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 szczególności 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 (obecnie aktów planowania przestrzennego), w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Obowiązek ten uzyskał nowy wymiaru w związku z nowelizacją z 7.07.2023 r. poprzez wprowadzenie rozdziału 1a pt. „Partycypacja społeczna”, w którym uregulowano przede wszystkim mechanizmy umożliwiające udział interesariuszom *planowania i zagospodarowania przestrzennego* w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych. 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 sporządzaniem aktów planowania przestrzennego ma na celu ujednoczenie unormowań komentowanej ustawy z regulacją w zakresie ochrony środowiska oraz ustawy o rewitalizacji. Ponadto, jak

się wydaje, stanowi wyjście naprzeciw podejmowanym działaniom w kierunku ewentualnego połączenia rozstrzygnięcia w tych kwestiach wspólnym aktem administracyjnym organu wykonawczego gminy. Już obecnie zarówno decyzję o warunkach zabudowy, jak i decyzję środowiskową – wprawdzie na podstawie odrębnych ustaw – wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

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 określenia „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 obowiązek dotyczący 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. komentarz do art. 61).

33. Nowelizacją z 7.07.2023 r. wprowadzono do ust. 2 pkt 14 i 15, odpowiednio dotyczące uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym potrzeb zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska oraz potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej. Zmiany te wynikają z konieczności uwzględniania w planowaniu nowych wyzwań przestrzennych, społecznych i ekonomicznych, w tym realizacji dużych inwestycji celu publicznego – lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (pkt 14), oraz kształtowania stref produkcji rolniczej w ramach planów ogólnych, czy też przewidywania lokalizacji przedsięwzięć produkcji rolniczej (w tym biogazowni rolniczych).

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

35. 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, walorów przyrodniczych przestrzeni, 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 może budzić zaliczenie „interesów pieszych i rowerzystów” do materii z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, co zdaniem autorów nosi w sobie wymiar uwzględniania pewnych koncepcji ideologicznych, choć niewątpliwie mających w określonym kontekście swoje uzasadnienie. Odnośnie do obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-prze-strzennej 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. z 2019 r. poz. 1443) 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 wprowadzona, 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 szczególnie 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.

**36. Orzecznictwo sądownoadministracyjne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z 12.01.2017 r., II SA/Gl 1105/16, LEX nr 2203395, dotyczącym lokalizowania inwestycji z zakresu łączności publicznej, aksjologii procedury planistycznej i jej kontroli sądownoadministracyjnej, 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 jednorodziną 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, LEX nr 2347711, 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 społeczności 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 uzasadnione 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 łącznie, 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 2303178, 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 przyczepy, 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 7.08.2017 r., II SA/GI 547/17, LEX nr 2350933, 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”.

W wyroku WSA w Poznaniu z 5.04.2018 r., II SA/Po 748/17, LEX nr 2478176, Sąd zawarł poniżej przytoczone wypowiedzi. Wskazują one na to, że uzasadnienie do projektu planu musi wyjaśniać, iż zachowano wymogi z art. 1 u.p.z.p. „Wprowadzenie w art. 15 ust. 1 u.p.z.p. obowiązku sporządzenia, a także publicznego przedłożenia uzasadnienia do projektu umożliwia zapoznanie się z przesłankami, jakimi kierował się organ plan przygotowujący, mając na uwadze podstawowe zasady wyrażone w art. 1 tej ustawy. Zadaniem uzasadnienia jest przede wszystkim pokazanie, że projekt planu jest aktualny, a także że spełnia ustawowe wymogi planowania i zagospodarowania



przestrzennego w aspekcie aktualności polityki przestrzennej gminy i stanu jej faktycznego zagospodarowania oraz jej możliwości finansowych. Należy podkreślić, że uzasadnienie projektu planu powinno być jasne i wyczerpujące. Powinny w nim znaleźć się informacje o tym, jakie były rozważane alternatywne rozwiązania prawne w odniesieniu do obszaru objętego planem. Co istotne, uzasadnienie projektu pozwala prześledzić proces myślowy i decyzyjny w procedurze uchwalania planu i obok innych dokumentów wytwarzanych w procesie planistycznym daje możliwość oceny legalności działań związanych z uchwalonym planem – zwłaszcza w kontekście oceny, czy doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad proporcjonalności i równości. Na gruncie oceny legalności rozporządzeń wykonawczych do ustawy w orzecznictwie wskazano, że dobre uzasadnienie rozporządzenia może pozytywnie wpłynąć na ocenę legalności aktu [...], natomiast brak uzasadnienia przyjętego rozwiązania może potwierdzić zarzut arbitralności prawodawcy [...].”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18.04.2018 r., II OSK 2110/17, LEX nr 2494135, wypowiedział się w kwestii potencjalnego nadużycia władztwa planistycznego. Wyrok zasługuje na uwagę. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, co następuje: „Ocena odnosząca się do kwestii potencjalnego nadużycia władztwa planistycznego sprowadza się do zbadania, czy ustalone w planie miejscowym ograniczenia prawa własności nieruchomości są konieczne dla ochrony takich wartości jak bezpieczeństwo i porządek publiczny lub ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, a także wolność i prawa innych osób. Za nadużycie władztwa planistycznego uznaje się nadmierną ingerencję w sferę prawa własności, która nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia [...]. W związku z tym ocena zarzutu nadużycia władztwa planistycznego wymaga rozważenia, czy doszło do należytego wyważania interesu ogólnego i interesów indywidualnych. [...] Uzasadnienie uchwały powinno zawierać argumentację pozwalającą uznać, że gmina dołożyła należytej staranności w przestrzeganiu zasad obowiązujących przy podejmowaniu działań planistycznych, w tym rozważyła inne warianty zrealizowania zamierzenia planistycznego w ramach przyjętej

koncepcji, albo że przyjęte rozwiązanie planistyczne, mimo konieczności dokonania ingerencji w sferę prawa własności, jest jedynym możliwym w danych warunkach”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25.04.2018 r., II OSK 2382/17, LEX nr 2499014, wyraził istotne dla praktyki orzeczniczej poglądy, tj.:

1. Ujęcie budynku w gminnej ewidencji zabytków uzasadnia wprowadzenie w planie zagospodarowania przestrzennego ochrony widoku na ten zabytek, nawet poprzez takie uregulowanie w planie warunków zabudowy otaczających budynek działek, które *de facto* pozbawi możliwości jakiegokolwiek zabudowy działek.
2. Za zabytek może zostać uznany nie tylko budynek, ale także otaczający go teren, jeżeli łącznie posiadają cechy określone w art. 3 pkt 1 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Otaczający dworek park/ogród może być przedmiotem ochrony z punktu widzenia dziedzictwa kulturowego i walorów przyrodniczych czy też jako zapewnienie widoku na zabytkowy obiekt.
3. Podmioty dysponujące w granicach administracyjnych miast prawem własności terenów, zabudowy o określonych walorach czy cechach (np. zabytkowych) muszą liczyć się z pewnymi przywilejami władz, mających swoje źródło w przepisach rangi ustawowej, dającym możliwość wpływu na dysponowanie daną nieruchomością, w tym możliwością jej zabudowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wyrokiem z 26.04.2018 r., II SA/Sz 107/18, LEX nr 2499621, słusznie podkreślił znaczenie zasady wynikającej z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Stwierdził mianowicie, że gmina, realizując politykę przestrzenną, ma obowiązek przy uchwalaniu planu miejscowego uwzględnić nie tylko kwestie wynikające z ochrony prawa własności, ale też inne wartości wynikające z art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w tym wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska lub potrzeby interesu publicznego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 23.05.2018 r., II SA/Kr 452/18, LEX nr 2499539, zauważył, że:

1. Stwierdzenie, że w obszarze analizowanym brak jest działki dostępnej z tej samej drogi publicznej, której zabudowa mogłaby stanowić podstawę do wyznaczenia dla inwestycji wskaźnika powierzchni nowej zabudowy, wyznaczenia linii zabudowy, określenia szerokości elewacji frontowych, wysokości górnych krawędzi elewacji frontowych, geometrii dachów nowej zabudowy, musi zostać poparty logiczną i adekwatną argumentacją. Organ administracji nie może uznać za pomijalne prawne wymagania mające na celu realizację naczelných zasad ustawowych (zachowanie ładu przestrzennego, ochronę przyrody itd.), ponieważ ma obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa. Przekonanie organu, że gwarantowany prawem mechanizm okazuje się w konkretnej sprawie niewystarczający dla ochrony określonej wartości, nie zwalnia organu od tego obowiązku.
2. Ani ogólna opinia organu o zagrożeniu naruszenia ładu przestrzennego, ani przekonanie o potrzebie ochrony terenów zielonych, ani rozbieżność pomiędzy oczekiwanymi a ustalonymi na podstawie analizy wymaganiami dla nowej zabudowy, nie mogą stanowić samoistnych podstaw dla negatywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o ustalenie warunków zabudowy.

Wyrokiem WSA w Poznaniu z 24.05.2018 r., IV SA/Po 298/18, LEX nr 2510089, została potwierdzona słuszna linia orzecznicza. Sąd stwierdził, że:

- „1. Należy uznać za niedopuszczalną praktykę organów administracji, zgodnie z którą ustalanie linii zabudowy dla nowej zabudowy po licu budynku już istniejącego od strony drogi publicznej faktycznie prowadzi do niemożności uwzględnienia wniosku inwestora przedstawiającego nowe zamierzenie budowlane jako realizację obiektu w głębi terenu, na tyłach obiektu wybudowanego wcześniej (tu: na tyłach innej, przewidzianej do zabudowy, działki). Względ na konstytucyjną zasadę ochrony własności oraz deklarowaną w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wolność zagospodarowania terenu (w tym jego zabudowy) nakazuje przyjąć, że aby nie dozwolnić na ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji, którą wnioskodawca zamierza zrealizować w głębi działki (terenu),

konieczne jest wywiedzenie, iż sprzeciwiają się temu normy prawa publicznego chroniące określone dobra ze względu na interes publiczny lub też doszłoby do naruszenia chronionego prawem interesu osób trzecich.

2. Dla odmowy ustalenia warunków zabudowy nie jest zwykle wystarczające powołanie się na ogólnie sformułowaną konieczność zachowania «ładu przestrzennego», o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., gdyż klauzula ta sama w sobie co do zasady nie może stanowić materialnoprawnej podstawy decyzji administracyjnej. Potwierdza to unormowanie art. 56 zdanie drugie u.p.z.p., w którym wyraźnie zastrzeżono, że przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Unormowanie to znajduje odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy – na mocy odesłania z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.”

W wyroku WSA w Olsztynie z 9.10.2018 r., II SA/Ol 580/18, LEX nr 2568222, Sąd stwierdził, że: „Skoro – stosownie do art. 1 ust. 1 u.p.z.p. – celem regulacji przewidzianej w art. 61 u.p.z.p. jest zapewnienie ładu przestrzennego, to budynki, których dotyczy wnioszek o warunki zabudowy, i ich funkcja muszą nawiązywać do obiektów wzniesionych legalnie. Wprowadzona bowiem konieczność dostosowania funkcji nowego obiektu do funkcji obiektów już istniejących winna stanowić kontynuację nie tylko zastanego stanu zabudowy, lecz także kontynuację uprzedniej woli organów gminy odnośnie do przeznaczenia danych terenów na określone cele, a także akceptację przeznaczenia danego terenu na dany określony cel przez organ gminy w uprzednio obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego lub wydanych decyzjach o warunkach zabudowy”. Wyrok w istocie stanowi kontynuację dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

## 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 wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
- 2) „zrównoważonym rozwoju” – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687);
  - 3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
  - 4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
  - 5) „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344);
  - 5a) „inwestycji uzupełniającej” – należy przez to rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z 2022 r. poz. 1846 i 2185 oraz z 2023 r. poz. 803, 1615 i 1688), dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych

przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze inwestycji głównej;

6–9) (*uchylone*)

- 10) „dobrach kultury współczesnej” – należy przez to rozumieć niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna;
- 11) „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 (oraz z 2022 r. poz. 1846 i 2185);
- 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 wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;
- 13) „uzbrojeniu terenu” – należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 14) „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 aktów planowania przestrzennego oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) (*uchylony*)
- 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;

- 16b) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16c) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16d) „szyldzie” – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;
- 16e) „krajobrazie” – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;
- 16f) „krajobrazie priorytetowym” – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;
- 17) „walorach ekonomicznych przestrzeni” – należy przez to rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych;
- 18) „wartości nieruchomości” – należy przez to rozumieć wartość rynkową nieruchomości;
- 19) „powierzchni sprzedaży” – należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży

detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.);

20) „uniwersalnym projektowaniu” – należy przez to rozumieć uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;

20a) (*uchylony*)

21) „średniookresowej strategii rozwoju kraju” – należy przez to rozumieć strategię, o której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 225 i 412);

22) „akcie planowania przestrzennego” – należy przez to rozumieć plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa;

23) „obszarze zabudowy śródmiejskiej” – należy przez to rozumieć położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej;

24) „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” – należy przez to rozumieć nieruchomość, o której mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;

25) „obszarze zieleni publicznej” – należy przez to rozumieć ogólnodostępny:

a) teren o powierzchni nie mniejszej niż 0,05 ha pokryty roślinnością, wyposażony w infrastrukturę techniczną i rekreacyjną, w szczególności park, zieleńiec, ogród jordanowski lub zabytkowy, z wyłączeniem zieleni towarzyszącej drogom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym,



- b) las, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 i 1688)  
– będący w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;
- 26) „szkole podstawowej” – należy przez to rozumieć publiczną szkołę podstawową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900 i 1672);
- 27) „handlu wielkopowierzchniowym” – należy przez to rozumieć handel realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>;
- 28) „powierzchni biologicznie czynnej” – należy przez to rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>;
- 29) „udziale powierzchni biologicznie czynnej” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na:
- a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 30) „wysokości zabudowy” – należy przez to rozumieć różnicę pomiędzy wysokością:
- a) najwyższej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,
- b) najwyższej i najniższej położonego nad poziomem terenu punktu budowli;

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

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 wprawdzie 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, potrzeb zrównoważonego rozwoju, walorów architektonicznych i krajobrazowych oraz wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony złóż kopalin. 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. Należy zaznaczyć, że potrzeby zrównoważonego rozwoju w ramach nowelizacji z 7.07.2023 r. stały się bezwzględnie wymaganym elementem w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, a nie jedynie punktem odniesienia dla kształtowania polityki przestrzennej (art. 1 ust. 2 pkt 1a). To doprecyzowanie powoduje, zdaniem autorów, że wymaganie uwzględnienia potrzeb zrównoważonego rozwoju w tworzeniu aktów planowania przestrzennego nie ma charakteru jedynie postulatywnego, ale stało się realną koniecznością przy kreowaniu tych aktów. Planowanie

i zagospodarowanie przestrzenne uwzględniać ma zatem nie tylko aktualne potrzeby społeczno-gospodarcze danego pokolenia, ale również przyszłych pokoleń.

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 u.g.n. 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) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie;
  - 5) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie;

- 6) 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;
- 7) budowę i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 8) 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 lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.o.ż.e.;
- 9) 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;
- 10) budowę oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z 17.12.2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 182) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy;
- 11) budowę, przebudowę i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z 14.04.2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. poz. 1113);
- 12) opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 13) ochronę Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- 14) budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo

- o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;
- 15) 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 2023 r. poz. 1640), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
  - 16) budowę i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowę i utrzymywania aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
  - 17) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie złóż objętych własnością górniczą;
  - 18) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
  - 19) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru;
  - 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 nierucho-

mościami, 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 określoną 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. Nowelizacją z 7.07.2023 r. wprowadzono do komentowanej ustawy definicję legalną inwestycji uzupełniającej, przez którą należy rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 p.g.k., dróg publicznych, linii kolejowych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat trzech, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych



na działalność handlową lub usługową – o ile służy obsłudze inwestycji głównej. Jak wskazał projektodawca, to i inne wprowadzone ww. nowelizacją pojęcia mają charakter porządkowy, wynikający z dostosowania przepisów do nowych instrumentów i rozwiązań zaproponowanych w komentowanej ustawie. Wprowadzenie pojęcia inwestycji uzupełniającej wynika z uregulowania ww. nowelizacją nowej instytucji prawnej, tj. zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiącego nowy akt planowania przestrzennego, łączącego w sobie rozwiązania zaproponowane w specustawie mieszkaniowej i w miejscowym planie rewitalizacji, m.in. w zakresie uzależnienia możliwości realizacji inwestycji głównej od realizacji inwestycji towarzyszących (tu: uzupełniającej). Inwestycja uzupełniająca jest w pewnym sensie rozwinięciem definicji „inwestycji towarzyszącej”, mającej swoje umocowanie w przepisach specustawy mieszkaniowej, która na podstawie nowelizacji komentowanej ustawy ulegnie uchyleciu, zaś część jej rozwiązań już włączona została do komentowanej ustawy.

7. Nowelizacją z 7.07.2023 r. usunięto definicję legalną obszaru przestrzeni publicznej, zgodnie z którą był nim 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. Z definicji tego obszaru, nadającej mu szczególną rangę, wynikało, 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 było inicjatywy w sprawie wprowadzenia planu, w praktyce zamierzenia w zakresie polityki przestrzennej gminy zapisane w studium mogły pozostawać niezrealizowane. Definicja obszaru przestrzeni publicznej w istocie została usunięta z uwagi na wprowadzenie ww. nowelą pojęcia obszaru zieleni publicznej, które to pojęcie wynika bezpośrednio z zaproponowanych w ustawie przepisów umożliwiających gminom wprowadzenie

standardów dostępności infrastruktury społecznej. Obszar zieleni publicznej stanowi obligatoryjny element kształtowania standardu infrastruktury społecznej, który obok obiektów edukacyjnych (szkół podstawowych) służy realizacji podstawowych potrzeb społecznych w zakresie wypoczynku i rekreacji.

8. „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. Przed nowelizacją z 7.07.2023 r. analizy w tym zakresie należało dokonywać 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.
9. 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.
10. 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 nieruchomości gruntowa według podejścia cywilistycznego, jak i działka gruntowa w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Istotne jest, że chodzi o teren budowlany, tj. teren, który ze względu na warunki, jakie spełnia, jest zabudowany lub nadaje się pod zabudowę.

11. 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 wyłączenia organ odpowiedniej decyzji administracyjnej, uprawniającej do wejścia na teren w celu realizacji takiej inwestycji (art. 124 u.g.n.).
12. Dostęp do drogi publicznej oznacza bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Pojęcie dostępu do drogi publicznej ma kluczowe znaczenie w kontekście art. 61 ust. 1 pkt 1 komentowanej ustawy, tj. przy weryfikacji spełnienia obligatoryjnych warunków do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Pierwszym z tych warunków jest wykazanie istnienia dostępu działki do drogi publicznej, przy czym dla oceny, czy działka ma dostęp do drogi publicznej w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 2, nie jest niezbędne, aby droga ta spełniała określone odrębnymi przepisami warunki techniczne. Kwestia zgodności dróg publicznych z przepisami techniczno-budowlanymi nie ma dla oceny dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 14 decydującego znaczenia.

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 NSA 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.

13. Definicja używanego w komentowanej ustawie określenia „standardy” została określona przez zbiory i zakresy wymagań dotyczące opracowań i aktów planowania przestrzennego oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Do nowelizacji z 7.07.2023 r. była to definicja niejasna, gdyż nie wskazywała zwłaszcza, o jakie zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i aktów planowania przestrzennego oraz zasad ich stosowania chodziło. Pojęcie to wiąże się z regulacjami zamieszczonymi w aktach wykonawczych do komentowanej ustawy. Wraz ze wspomnianą nowelizacją do ustawy wprowadzono instytucję „gminnych standardów urbanistycznych”, które zgodnie z art. 13a ust. 4 pkt 1 lit. b stanowią obligatoryjny element treściowy planu ogólnego. Standardy urbanistyczne uwzględnia się również w planach miejscowych oraz przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Stosownie zaś do art. 13m ust. 2 minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia m.in.: sposób stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposób prezentacji graficznej danych przestrzennych (pkt 5).
14. Ustawą z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) do

komentowanej ustawy, odpowiednio w art. 2 pkt 16a–16f wprowadzono definicje następujących pojęć: reklama, tablica reklamowa, urządzenie reklamowe, szyld, krajobraz, krajobraz priorytetowy. Odpowiednio, przez reklamę w rozumieniu znowelizowanej ustawy należy rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że przez reklamę ustawa rozumie upowszechnianie treści promujących wymienione zjawiska (osoby lub podmioty). Tymczasem warto zaznaczyć, że ww. ustawą definicję reklamy ustanowiono również w art. 4 pkt 23 u.d.p. i to w ramach tej samej ustawy nowelizującej. Stosownie do art. 4 pkt 23 u.d.p. reklamą jest umieszczona w polu widzenia użytkownika drogi tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p., a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, niebędący znakiem drogowym, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.), ustawionym przez gminę znakiem informującym o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znakiem informującym o formie ochrony zabytków lub tablicą informacyjną o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 u.o.p. Już na pierwszy rzut oka to samo pojęcie zdefiniowane w dwóch różnych ustawach regulujących kwestie związane z zagospodarowaniem przestrzeni różni się. Te odmienności można zauważyć w różnych aspektach: przestrzennym – ustawa o drogach wskazuje reklamę w kontekście umiejscowienia jej w zasięgu wzroku użytkownika drogi. Reklama w ujęciu komentowanej ustawy wiąże się z działaniami promocyjnymi (osoby, przedsięwzięcia, towary itd.), zaś w przypadku ustawy o drogach publicznych za reklamę będzie uchodzić jakakolwiek informacja bez konieczności promowania czegokolwiek. Ponadto za reklamę uchodzić będzie tablica, na której znajdzie się informacja o nazwie formy ochrony przyrody, podczas gdy reklama w komentowanej ustawie nie dotyczy form ochrony przyrody. Różnice w zakresie znaczeniowym tego samego określenia mogą w praktyce rodzić wątpliwości.

15. Definicja tablicy reklamowej określa 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 natomiast uznać za właściwe wskazanie, że 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.
16. Przez urządzenie reklamowe art. 2 pkt 16c określa 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.
17. Gdy mowa w komentowanej ustawie o 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. Stosownie do art. 37a komentowanej ustawy rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W odniesieniu do szyldów w uchwale rady określa się zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność. Ponadto, rada gminy, we wspomnianej uchwale, która ma

status aktu prawa miejscowego, może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów. Sztyld jest, w ocenie autorów, 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 pomieszczenia pojęcia reklamowania jako działania promującego określoną działalność z informowaniem o tym, że na danej nieruchomości prowadzona jest danego rodzaju działalność gospodarcza.

18. Ustawa z 24.04.2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) wprowadziła do komentowanej ustawy ponadto dwa pojęcia: krajobraz oraz krajobraz priorytetowy. Ustawa ta miała na celu ochronę krajobrazu poprzez kompleksowe podejście do dotychczas rozproszonych zagadnień dotyczących tej ochrony. W polskim prawodawstwie istniały szczerunkowe oraz rozproszone instrumenty prawne, których celem jest ochrona krajobrazu jako samoistnej wartości. Ograniczone regulacje w tym zakresie zawarte były w komentowanej ustawie, w ustawie z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a także w ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, która przewiduje możliwość tworzenia i ochrony parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu. W prawodawstwie do momentu przyjęcia ww. ustawy brakowało jednoznacznej i kompleksowej definicji krajobrazu, przez co rozumiany był on w różnych kontekstach. W ustawie – Prawo ochrony środowiska krajobraz jest traktowany jako element środowiska przyrodniczego, a w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zawarto definicję krajobrazu kulturowego. W ustawie o ochronie przyrody istnieje natomiast definicja ochrony krajobrazowej oraz walorów krajobrazowych.

Konieczność zapewnienia ochrony krajobrazu i właściwego nim zarządzania wynika także z postanowień ratyfikowanej przez Polskę w 2005 r. Europejskiej Konwencji Krajobrazowej (Dz.U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98). Zgodnie z art. 5 tej konwencji Polska zobowiązana jest m.in. do podjęcia działań na rzecz prawnego uznania krajobrazów,

ustanowienia i wdrożenia polityki krajobrazowej oraz zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego, a także z innymi politykami, które pośrednio lub bezpośrednio oddziałują na krajobraz. W rozumieniu Konwencji „krajobraz” oznacza obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Zgodnie z art. 5 lit. a Konwencji strony zobowiązane są do prawnego uznania krajobrazów jako istotnego komponentu otoczenia ludzi, jako wyrażenia dzielonej przez nie różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawy ich tożsamości.

Na mocy wspomnianej nowelizacji komentowanej ustawy wprowadzona definicja krajobrazu wskazuje, że chodzi o postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Krajobraz priorytetowy zaś to 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. Oba pojęcia ściśle wiążą się z instytucją audytu krajobrazowego. Stosownie do art. 38a ust. 1 komentowanej ustawy dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu audyt krajobrazowy identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości. Audyt krajobrazowy w szczególności określa krajobrazy występujące na obszarze danego województwa oraz lokalizację krajobrazów priorytetowych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnie uwzględnia się granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.



19. Definicja pojęcia „walory ekonomiczne przestrzeni”, wprowadzona do słowniczka, ma na celu jednoznaczne wskazanie, iż gdyby pojawiały się jakiegokolwiek 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. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 6 walory ekonomiczne przestrzeni ustawodawca wskazał jako ważny element wymagający uwzględnienia w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przy czym, jak zauważył NSA w wyroku z 12.01.2009 r., II OSK 746/08, LEX nr 537792: „Ustawodawca dopuszcza możliwość wprowadzenia w planie miejscowym uregulowań powodujących zmniejszenie wartości określonej działki, czy też nawet całego kompleksu działek, przewidując równocześnie możliwość domagania się w takiej sytuacji przez właściciela, czy wieczystego użytkownika stosownej rekompensaty od gminy”.
20. 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.
21. 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. Nie powinno być 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. 15.

22. W słowniczku zawarta jest definicja „uniwersalnego projektowania”, przez które należy rozumieć uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z 19.07.2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2022 r. poz. 2240). Zgodnie z odwołaniem do ww. przepisu uniwersalne projektowanie oznacza takie projektowanie, o którym mowa w art. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.), które jest uwzględniane w szczególności w celu spełnienia minimalnych wymagań, o których mowa w art. 6 ustawy z 19.07.2019 r., dla zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Wspomniany art. 6 reguluje kwestie

tw. minimalnych wymagań służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Minimalne wymagania obejmują w zakresie dostępności architektonicznej:

- a) zapewnienie wolnych od barier poziomych i pionowych przestrzeni komunikacyjnych budynków;
- b) instalację urządzeń lub zastosowanie środków technicznych i rozwiązań architektonicznych w budynku, które umożliwiają dostęp do wszystkich pomieszczeń, z wyłączeniem pomieszczeń technicznych;
- c) zapewnienie informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, co najmniej w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy;
- d) zapewnienie wstępu do budynku osobie korzystającej z psa asystującego, o którym mowa w art. 2 pkt 11 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.);
- e) zapewnienie osobom ze szczególnymi potrzebami możliwości ewakuacji lub ich uratowania w inny sposób.

23. W komentowanej ustawie znalazło się również wyjaśnienie definicji „średniookresowej strategii rozwoju kraju”, przez którą należy rozumieć strategię zdefiniowaną w art. 9 pkt 2 u.z.p.p.r. Przepis ten wskazuje, że przez średniookresową strategię rozwoju kraju rozumieć należy dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, oraz szczegółowe działania na okres czterech lat, realizowany przez strategię rozwoju, o których mowa w pkt 3 i 4, oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej.

24. Nowelizacją z 7.07.2023 r. wprowadzono definicję aktu planowania przestrzennego, przez które należy rozumieć plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania

przestrzennego województwa. Definicja ta obejmuje zatem wszystkie dokumenty planistyczne, sporządzane na podstawie komentowanej ustawy. Definicja ma charakter porządkujący i zdaniem autorów ww. nowelizacji pozwoli na jednoznaczną kwalifikację dokumentów oraz wpłynie na lepszą redakcję przepisów ustawy.

25. W ustawie zdefiniowano „obszar zabudowy śródmiejskiej”, przez który należy rozumieć położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Komentowana ustawa wskazuje w art. 13a ust. 4, że w planie ogólnym można określić obszary zabudowy śródmiejskiej, co oznacza, że obszar ten jest elementem fakultatywnym planu ogólnego. Wypada zauważyć, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wskazuje, że ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: zabudowie śródmiejskiej – należy przez to rozumieć zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wymieniony akt wykonawczy w związku z nowelizacją komentowanej ustawy będzie wymagał aktualizacji.
26. Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym to określenie zaczerpnięte z art. 113 ust. 6 i 7 u.g.n. Zgodnie z tymi przepisami, przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Z nieruchomością o nieuregulowanym stanie prawnym mamy do czynienia również, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe.
27. Nowelizacją z 7.07.2023 r. wprowadzono do ustawy określenie „obszar zieleni publicznej” i należy przez to rozumieć ogólnodostępny:
- 1) teren o powierzchni nie mniejszej niż 0,05 ha pokryty roślinnością, wyposażony w infrastrukturę techniczną i rekreacyjną,

w szczególności park, zieleniec, ogród jordanowski lub zabytkowy, z wyłączeniem zieleni towarzyszącej drogom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym;

b) las, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.)

– będący w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

Wprowadzenie do ustawy definicji takiego obszaru wynika bezpośrednio z zaproponowanych ww. nowelizacją przepisów umożliwiających gminom wprowadzenie standardów dostępności infrastruktury społecznej. Jako obligatoryjne obiekty wskazano bowiem szkołę podstawową i obszar zieleni publicznej, czyli obiekty realizujące najbardziej powszechne codzienne potrzeby społeczne: edukację oraz wypoczynek i rekreację. W związku z tym w ustawie zdefiniowano szkołę podstawową, jak też obszar zieleni publicznej. Definicja reguluje kwestię określenia minimalnej powierzchni obszaru zieleni publicznej oraz sposobu jego zagospodarowania. Dobierając kryteria, sugerowano się rolą tych obszarów w ustawie jako miejsc o określonych funkcjach dla lokalnych społeczności, tak aby faktycznie umożliwiały one zaspokojenie potrzeb związanych z rekreacją i kontaktem z naturą.

28. Podobnie jak w przypadku obszaru zieleni publicznej, nowelizacją z 7.07.2023 r. wprowadzono definicję „szkoły podstawowej”, która odwołuje się do pojęcia publicznej szkoły podstawowej w rozumieniu przepisów ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.).

29. W przypadku definicji handlu wielkopowierzchniowego wprowadzonej nowelizacją z 7.07.2023 r. nastąpiło to z uwagi na występowanie w obowiązującej ustawie pojęcia „obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>”. Definicja handlu wielkopowierzchniowego wskazuje, że chodzi o handel realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Zmiana ta miała w tej sytuacji znaczenie redakcyjne, zaś pojęcie to otrzymało prostszą redakcję jako „obiekty handlu wielkopowierzchniowego”.

30. Kolejne definicje w istocie dotyczą pojęć używanych w praktyce przez branżystów (architektów, urbanistów), które również znalazły odzwierciedlenie w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym. Stąd ich wprowadzenie miało przede wszystkim znaczenie porządkujące.

W przypadku definicji „powierzchnia biologicznie czynna” należy przez to rozumieć teren zapewniający naturalną roślinność i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną roślinność, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>.

Jak zauważono w uzasadnieniu nowelizacji z 7.07.2023 r., chodziło o „wprowadzenie do przepisów ustawy definicji pojęcia stosowanego powszechnie w aktach planowania przestrzennego, występującego w obowiązującej upzp oraz w rozporządzeniu w sprawie zakresu planu miejscowego. Brak definicji powodował liczne problemy interpretacyjne, związane m.in. z definicją «terenu biologicznie czynnego», występującą w warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zaproponowana definicja nawiązuje do obowiązującej na gruncie przepisów budowlanych, co ułatwi jej stosowanie”.

Kolejna definicja ściśle wiążąca się i będąca konsekwencją poprzedniej to „udział powierzchni biologicznie czynnej”, przez który należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na:

- 1) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wprowadzenie tej definicji służyło wyjaśnieniu wątpliwości pojawiających się w przypadku określania wartości wskaźnika obligatoryjnego

do zastosowania w planie miejscowym i decyzji o warunkach zabudowy. Z uwagi na różny charakter planu miejscowego oraz decyzji o warunkach zabudowy w ramach definicji zróżnicowano odniesienie do działki budowlanej w przypadku planu miejscowego oraz terenu w przypadku aktu indywidualnego (decyzji).

Następne wprowadzone nowelizacją z 7.07.2023 r. definicje: „wysokość zabudowy”, „intensywność zabudowy” i „nadziemna intensywność zabudowy”, określają pojęcia związane bezpośrednio ze wskaźnikami zabudowy i zagospodarowania terenu, będącymi przedmiotem ustaleń planu miejscowego. W definicji wysokości zabudowy wskazano na inny sposób mierzenia tej wysokości w odniesieniu do budynków jako obiektów posiadających dach i ściany oraz budowli, czyli obiektów budowlanych, które nie muszą posiadać takich elementów konstrukcyjnych. W definicji tej punktem odniesienia do mierzenia wysokości w przypadku budynków jest średnia wysokość najwyższego i najniższego poziomu terenu na obwodzie ścian budynku. Rozwiązanie to ma na celu ograniczenie możliwości wpływania na wielkość parametru poprzez prace ziemne punktowo manipulujące poziomem terenu. W przypadku związania wysokości z jednym punktem odniesienia, np. wejściem do budynku, obiekty o tej samej bryle mogły cechować się znacząco różnymi parametrami wysokości zabudowy, właśnie z uwagi na różne zlokalizowanie wejścia.

Intensywność zabudowy zdefiniowano w sposób analogiczny do obecnego stosowania tego pojęcia wynikającego z komentowanej ustawy, doprecyzowując jednak, że do obliczania tego parametru bierze się pod uwagę wszystkie kondygnacje, a nie tylko kondygnacje nadziemne, co stanowiło przedmiot wątpliwości i rozbieżności w tworzeniu prawa miejscowego przez gminy. Podobnie jak w przypadku definicji udziału powierzchni biologicznie czynnej, zróżnicowano odniesienie, do którego należy odnosić sumę powierzchni wszystkich kondygnacji, w zależności, czy intensywność ustalana jest w planie miejscowym czy w decyzji o warunkach zabudowy. Dostrzegając potrzebę kształtowania możliwości zabudowy zarówno poprzez ogólną intensywność obejmującą także kondygnacje podziemne oraz intensywność postrzeganą

w przestrzeni, czyli intensywność obejmującą wyłącznie kondygnacje nadziemne, wprowadzono dotyczący tej ostatniej parametr – nadziemną intensywność zabudowy, również wskazując różne odniesienia w przypadku planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy. Na potrzeby tej definicji niezbędne stało się rozstrzygnięcie, co należy uznawać za kondygnację nadziemną. Definicję tę skonstruowano, nawiązując do definicji kondygnacji podziemnej obowiązującej na gruncie przepisów Prawa budowlanego, jako negatyw określonego tamże kryterium.

Definicje „powierzchni kondygnacji” i „kondygnacji nadziemnej” opisują pojęcia niezbędne dla poprawnego stosowania intensywności zabudowy oraz nadziemnej intensywności zabudowy, wykorzystywane do zdefiniowania tych pojęć. Jednocześnie przez zdefiniowanie powierzchni kondygnacji, wykorzystywanej do obliczenia intensywności, jednoznacznie wskazano, że powierzchnie balkonów, tarasów i loggii nie są brane pod uwagę przy obliczaniu tej intensywności, co z jednej strony odpowiada oczekiwaniom inwestorów, a z drugiej – pozytywnie wpłynie na podniesienie walorów funkcjonalnych powstającej zabudowy.

Zdefiniowanie udziału powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej w przypadku planu miejscowego oraz w odniesieniu do terenu w przypadku decyzji o warunkach zabudowy pozwoli na ujednoczenie rozumienia i stosowania parametrów we wszystkich opracowywanych planach i wydawanych decyzjach.

Ostatnim pojęciem, którego definicję dodano w ramach nowelizacji z 7.07.2023 r., jest udział powierzchni zabudowy wykorzystywany do określenia maksymalnej powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Dotychczas wszystkie omówione pojęcia były definiowane częściowo w rozporządzeniu w sprawie zakresu planu miejscowego, a częściowo w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wydane na podstawie



ustawy – Prawo budowlane. Powodowało to w praktyce duże problemy interpretacyjne. Po wejściu w życie nowelizacji z 7.07.2023 r. (tj. od 24.09.2023 r.) definicje powyższe będą mieć również zastosowanie w przepisach dotyczących planu ogólnego przy określaniu standardów kształtowania zabudowy dla stref planistycznych wyznaczanych w planie ogólnym. Dlatego też konieczne stało się jednoznaczne zdefiniowanie tych pojęć w komentowanej ustawie.

### 31. Orzecznictwo sądownoadministracyjne

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 ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588) wskazuje minimalne granice obszaru, który ma być analizowany pod względem funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu – granicę maksymalną organ wyznacza z kolei według własnego uznania, mając na uwadze zasadę dobrego sąsiedztwa, 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 minimalnej 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”.

W wyroku z 21.03.2017 r., II SA/Ol 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.