

meritum

INWESTYCJE BUDOWLANE

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

WYDANIE **3**

meritum

INWESTYCJE BUDOWLANE

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

WYDANIE **3**

Stan prawny na 15 czerwca 2023 r.

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Adam Choirński

Opracowanie redakcyjne:
Violet Design

Projekt okładek serii:
Wojtek Kwiecień-Janikowski

Autorzy:

Ewa Boguta – rozdział II.1;
sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – rozdział III;
r.pr. Joanna Filipowicz – rozdziały: I.2; VI.3;
r.pr. dr Tomasz Filipowicz – rozdziały: I.1; II.2, 5–6; VI.2, 3;
adv. Agnieszka Kobus – rozdział I.3;
Artur Kosicki – rozdział II.3;
Mariusz Nahajewski – rozdział VI.1;
prof. dr hab. Bartłomiej Nowak – rozdział VI.2;
sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz – rozdziały: I; II.2, 4;
adv. dr Mariusz Rypina – rozdział IV;
arch. Dorota Sawicka – rozdział I.1;
arch. Piotr Sawicki – rozdział I.1;
adv. Mateusz Stawiarz – rozdział II.6;
Anna Żak – rozdział V.

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2023

ISBN 978-83-8328-694-5
3. wydanie

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

SPIS TREŚCI

Strona		Numer
9	Wykaz skrótów	
13	Wykaz aktów prawnych	
17	Wprowadzenie	
19	Rozdział I. Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno-budowlane)	
21	1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne.....	1
81	2. Projektowanie architektoniczno-budowlane (zagadnienia wprowadzające)	100
103	3. Badanie prawne (<i>due diligence</i>) przed nabyciem nieruchomości dla celów inwestycyjnych.....	150
127	Rozdział II. Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego – rozstrzygnięcia i środki zaskarżenia	
129	1. Pozwolenie na budowę, zgłoszenia, wejście na teren sąsiada	197
158	2. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jako akt prawny wydawany dla potrzeb realizacji inwestycji budowlanych	239
174	3. Problematyka strony w procesie inwestycyjnym.....	258
184	4. Przekształcenia (zmiany) przedmiotowe i podmiotowe w procesie budowlanym	272
189	5. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego – zakończenie budowy	281
194	6. Zaświadczenie o samodzielności lokali	290
205	Rozdział III. Użytkowanie obiektu, czynności i rozstrzygnięcia w toku użytkowania	
206	1. Podmioty, na których spoczywają obowiązki utrzymania obiektu budowlanego	310
207	2. Obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego	315
241	Rozdział IV. Praktyczne aspekty właściwości organów	
242	1. Podstawowe przepisy prawa określające kompetencje organów administracji publicznej	379

Strona		Numer
244	2. Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego.....	388
250	3. Organy właściwe z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.....	392
261	4. Organy właściwe z zakresu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko	394
268	5. Organy właściwe z zakresu gospodarki nieruchomościami.....	398
281	Rozdział V. Problematyka ochrony dóbr kultury – rola i zadania konserwatora zabytków w procesie urbanistyczno-budowlanym	
283	1. Wyjaśnienie podstawowych pojęć z zakresu ochrony zabytków	407
287	2. Wnioski i opinie wojewódzkiego konserwatora zabytków do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.....	420
288	3. Wpływ wojewódzkiego konserwatora zabytków na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.....	423
290	4. Rola wojewódzkiego konserwatora zabytków w procedurze przyjmowania „uchwały reklamowej”	426
291	5. Uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków projektu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy	429
292	6. Opinie wojewódzkiego konserwatora zabytków do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej	432
293	7. Pozwolenia wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków	436
300	8. Usuwanie drzew i krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków	453
314	9. Wzory wniosków	475
331	10. Prawne możliwości modyfikacji decyzji wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.	486
340	11. Wzajemne relacje między ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a Prawem budowlanym	513
343	12. Administracyjne kary pieniężne nakładane od dnia 1 stycznia 2018 r. przez organy ochrony zabytków na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami	518
349	13. Praktyczne wskazówki postępowania na etapie postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w przypadku istnienia ochrony wynikającej z rejestru zabytków i wpisu do gminnej ewidencji zabytków	530
351	Rozdział VI. Przepisy szczególne	
352	1. Problematyka inwestycji drogowych	531
379	2. Problematyka inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane aspekty prawnoadministracyjne	582
390	3. Specyfikacje w zakresie inwestycyjnego procesu budowlanego	616
411	Aneks. Inwestycje budowlane – wybrane regulacje prawne	
412	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)	657
504	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.) (wyciąg)	658
538	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)	659
579	Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)	660

Strona		Numer
588	Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.) (wyciąg)	661
595	Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 551) (wyciąg)	662
605	Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509) (wyciąg)	663
609	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) (wyciąg)	664
610	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) (wyciąg)	665
614	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) (wyciąg)	666
619	Indeks rzeczowy	

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa	
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
megaustawa	ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 733 ze zm.)
nowelizacja z dnia 13 lutego 2020 r.	ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.)
p.g.k.	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
pr.aut./prawo autorskie	ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509)
pr.bud./Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr.en./prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)
r.p.ś.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 ze zm.)
r.w.n.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceń nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555)
specustawa drogowa	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162)
specustawa lotniskowa	ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 979)

specustawa mieszkaniowa	ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.)
specustawa przesyłowa	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 ze zm.)
specustawa w sprawie przekopu Mierzei Wiślanej	ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2021 r. poz. 1644)
specustawa wiatrowa	ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724 ze zm.)
u.CPK	ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 892)
u.d.i.p.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
u.IOŚ	ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2023 r. poz. 824 ze zm.)
u.k.w.h.	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.)
u.KZN	ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2023 r. poz. 1054)
u.o.g.r.l.	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409 ze zm.)
u.o.p.	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.)
u.o.p.l.	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725)
u.o.z.o.z.	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
u.r.	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.z.a.	ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 551)
u.u.i.ś.o./ustawa środowiskowa	ustawa z dnia 3 października 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)
u.w.l.	ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.)
u.z.n.k.	ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)

2. Organy orzekające	
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
3. Czasopisma i publikatory	
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
LEX	System Informacji Prawnej „LEX”
M.P.	Monitor Polski
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
OwSS	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
4. Inne	
CPK	Centralny Port Komunikacyjny
JST	jednostka samorządu terytorialnego
KOWR	Krajowy Ośrodek Wspierania Rolnictwa
MPZP	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
OZE	odnawialne źródła energii
PSE SA	Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA
SP	Skarb Państwa
system c-KOB	system Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego
system EDB	system Elektroniczny Dziennik Budowy
ZPI	zintegrowany plan inwestycyjny
ZRID	zezwoleń na realizację inwestycji drogowej

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1679)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz.U. poz. 1744 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz.U. Nr 74, poz. 836 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 101, poz. 645)
Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. poz. 831)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (Dz.U. poz. 2778)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz.U. z 2023 r. poz. 45)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 120, poz. 1126)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 lutego 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1–3 ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. poz. 1263)
Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M.P. Nr 19, poz. 231)
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. poz. 2405)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2006)
Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych (Dz.U. poz. 811)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 981 ze zm.)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. Nr 131, poz. 1092)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 86, poz. 736)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213)
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 551)
Obwieszczenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie wykazu dyplomów i innych dokumentów, wydawanych przez inne niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskie Unii Europejskiej, Konfederację Szwajcarską, państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, potwierdzających posiadanie kwalifikacji do wykonywania zawodu architekta oraz terminów, w których odbywało się kształcenie (M.P. poz. 757)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. Nr 220, poz. 2174)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. Nr 194, poz. 1635)
Ustawa z dnia 3 października 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)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz.U. Nr 227, poz. 1485)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz.U. z 2022 r. poz. 120)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz.U. Nr 186, poz. 1249)
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona przechowywanego i przewożonego zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (Dz.U. poz. 1134)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz.U. z 2021 r. poz. 81)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz.U. poz. 928)

Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawców ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w zakresie opieki nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1901)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz.U. Nr 75, poz. 706)
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie trybu egzekucji z lokali stanowiących odrębne nieruchomości (Dz.U. Nr 136, poz. 710)
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jego części (Dz.U. Nr 250, poz. 1873)
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz.U. Nr 102, poz. 1122 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1986 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych założonych przed dniem 1 stycznia 1947 r. oraz utraty mocy prawnej niektórych takich ksiąg (Dz.U. Nr 28, poz. 141)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2014 r. w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste oraz obszarów ich właściwości miejscowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1375 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz.U. z 2016 r. poz. 292 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 312 ze zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie prowadzenia zbioru dokumentów dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych albo których księgi wieczyste zaginęły lub uległy zniszczeniu, oraz postępowania w tych sprawach (Dz.U. poz. 1397)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie określenia czynności, które przy prowadzeniu i przechowywaniu ksiąg wieczystych mogą spełniać samodzielnie pracownicy sądowi (Dz.U. poz. 1396)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (Dz.U. poz. 1395)
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. Nr 10, poz. 68)
Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. poz. 1641 ze zm.)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie portalu danych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2415)
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.)
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162)
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 ze zm.)
Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2023 r. poz. 979)
Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaný z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2021 r. poz. 1644)
Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 733 ze zm.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.)
Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2509)
Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

WPROWADZENIE

Realizacja inwestycji budowlanych jest zagadnieniem skomplikowanym i wymagającym dogłębnej znajomości danej problematyki. Wiedza ta, docenianie jej wagi, jest konieczna i niezwykle istotna, zwłaszcza ze względu na potrzebę zadbania o interesy inwestora, ale przy uwzględnieniu licznych uwarunkowań, takich jak:

- wymogi obowiązujących norm prawnych,
- znaczne koszty ponoszone na wszystkich etapach inwestowania, jak też
- istotne skutki niedostrzeżenia różnego rodzaju wad w całym procesie inwestowania.

Sprawy budownictwa należą do poważnych zagadnień znajdujących się w centrum zainteresowania państwa. Ta kwestia nie może umykać z pola widzenia ani organom publicznym, do których kompetencji należą sprawy budowlane, ani inwestorom czy pozostałym uczestnikom procesu budowlanego (projektantowi, kierownikowi budowy, inspektorowi nadzoru). Wyrażamy przekonanie, że świadomość i odpowiednią wiedzę w tym zakresie powinny posiadać również sądy sprawujące sądową kontrolę działalności administracji publicznej. Zwłaszcza niedowład w działaniu organów publicznych, a nawet brak wymaganej wiedzy i świadomości sądów, wywołuje poważne negatywne skutki w postaci przede wszystkim dużych strat zarówno finansowych, jak i wizerunkowych dla państwa. W dotychczasowej praktyce autorzy odnotowali aż nadto wiele takich przypadków, które zostały opisane w profesjonalnych wydawnictwach branżowych w celu upowszechnienia wiedzy prawniczej oraz podniesienia świadomości społecznej w tej sferze. Jako autorzy i redaktorzy naukowi kilku komentarzy prawniczych zajmujących się problematyką budowlaną (*Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, red. T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2017; *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Warszawa 2018; *Komentarz do ustawy – Prawo budowlane*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 4, Warszawa 2020) mamy na uwadze dbałość o właściwą i możliwie najpełniejszą wiedzę w omawianym zakresie.

Niniejsza publikacja ma na celu przede wszystkim podniesienie świadomości – zarówno prawnej, jak i społecznej – złożoności zagadnień obejmujących realizację inwestycji budowlanych oraz pomoc w stosowaniu odnośnych regulacji i rozwiązań prawnych.

Wydanie trzecie niniejszego opracowania zostało przygotowane przy uwzględnieniu zaktualizowanych tekstów aktów prawnych oraz wzbogacone o omówienie rozwiązań prawnych zawartych w najnowszym projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (IX kadencja, druk sejm. 3097), który to projekt w dniu 25 maja 2023 r. uzyskał status uchwalonej ustawy, choć w chwili przekazania opracowania do druku czeka na podpis Prezydenta RP.

Nowelizacja ta stanowi gruntowną reformę systemu planowania przestrzennego w Polsce. Twórcy projektu ustawy odwołali się do częstych postulatów środowisk branżowych, które dotyczą m.in. zastąpienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – dokumentu o charakterze

aktu kierownictwa wewnętrznego – aktem prawa miejscowego, którego ustalenia byłyby wiążące także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (plan ogólny). Uwaga pomysłodawców projektu ustawy skupiła się również na kwestii poprawy jakości życia i racjonalizacji lokalizowania nowej zabudowy. Ich zdaniem, może to nastąpić poprzez wprowadzenie standardów warunkujących powstawanie nowych inwestycji mieszkaniowych. Osiągnięcie tego celu zależne jest też od dostępu do niezbędnej infrastruktury społecznej. Nowela wprowadza rozwiązania służące usprawnieniu sporządzania planów miejscowych oraz proponuje nowe narzędzia urbanistyki operacyjnej, ułatwiające inwestowanie przy zachowaniu zasad ładu przestrzennego i transparentności (zintegrowany plan inwestycyjny). Twórcom nowych przepisów zależało na maksymalnej dostępności społeczeństwa do danych dotyczących planowania przestrzennego. Służyć temu będzie wdrożenie ogólnokrajowego Rejestru Urbanistycznego jako powszechnego źródła danych i informacji przestrzennych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Warszawa, czerwiec 2023 r.

Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno-budowlane)

*Joanna Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Agnieszka Kobus, Alicja Plucińska-Filipowicz,
Dorota Sawicka, Piotr Sawicki*

SPIS TREŚCI

1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne	1	L. Decyzja o warunkach zabudowy jako dokument prawny stanowiący podstawę wystąpienia o pozwolenie na budowę	33
A. Decyzja środowiskowa i jej skuteczność	1	M. Ochrona osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy	42
B. Ogólne kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie inwestowania budowlanego	5	N. Rola analizy urbanistyczno-architektonicznej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dla terenu nieobjętego planem miejscowym	43
C. Przekroczenie granic władztwa planistycznego	16	O. Zasada dobrego sąsiedztwa (krąg stron) przy ustalaniu warunków zabudowy	46
D. Określanie w planie miejscowym kwestii dotyczących dróg wewnętrznych	22	P. Dostęp terenu objętego wnioskiem inwestora do drogi publicznej	47
E. Ustalenie miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa	23	Q. Zasada kontynuacji funkcji dla terenu nieobjętego planem miejscowym	48
F. Obowiązek określenia w planie miejscowym przebiegu i warunków położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych	24	R. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zrealizowanej	49
G. Przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lokalizacja zabudowy w otoczeniu cmentarza	25	S. Kwestie ogólne dotyczące ustalenia linii zabudowy	50
H. Wiążący charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	27	T. Reforma planowania przestrzennego w 2023 r.	51
I. Korzystanie przez gminę z gruntów rolnych i leśnych za zgodą właściwego ministra	28	a. Założenia reformy	52
J. Uwzględnienie w planie miejscowym zabytków	31	b. Przyczyny podjęcia prac reformatorskich	53
K. Uzasadnienie uchwały w sprawie planu miejscowego	32	c. Plan ogólny jako nowy instrument tworzenia polityki przestrzennej gminy	55
		d. Zakres treści planu ogólnego	56
		e. Gminne standardy urbanistyczne	58
		f. Niektóre inne zmiany	64
		g. Rejestr urbanistyczny	71
		U. Specustawy drogowa i mieszkaniowa	72
		a. Specustawa drogowa	72
		b. Specustawa mieszkaniowa	79
		V. Niesprzeczność inwestycji mieszkaniowej ze studium	86

W. Standardy urbanistyczne	87	b. Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	164
X. Przygotowanie do realizacji inwestycji mieszkaniowej	91	c. Wyłączenie z produkcji rolniczej	165
2. Projektowanie architektoniczno-budowlane (zagadnienia wprowadzające)	100	D. Ograniczenia nabycia gruntów rolnych	170
A. Projektowanie jako samodzielna funkcja techniczna w budownictwie	100	E. Prawa pierwokupu nieruchomości	176
B. Projektant oraz projekt budowlany	105	a. Pierwokup nieruchomości rolnych	179
C. Projekt budowlany – aspekty prywatnoprawne	115	b. Pierwokup nieruchomości leśnych	183
D. Odpowiedzialność projektanta	140	c. Prawo pierwokupu nieruchomości położonych w specjalnej strefie ekonomicznej	185
3. Badanie prawne (<i>due diligence</i>) przed nabyciem nieruchomości dla celów inwestycyjnych	150	d. Prawo pierwokupu przysługujące gminie	186
A. Tytuł prawny do nieruchomości	151	e. Pierwokup gminy w związku z rewitalizacją	188
a. Księga wieczysta	151	f. Pierwokup nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi	191
B. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków	153	F. Grunty warszawskie – prawo pierwokupu i roszczenia reprywatyzacyjne	192
a. Wypis z rejestru gruntów	154	a. Zwrot nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami	193
b. Rejestr budynków	155	b. Prawo pierwokupu	194
c. Wyrys z ewidencji gruntów	156	G. Kwestie związane z przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego lub studium	195
C. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości wynikające z ochrony gruntów rolnych	158	H. Decyzje administracyjne istniejące dla nieruchomości	196
a. Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne w planie zagospodarowania przestrzennego	162		

1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne

A. Decyzja środowiskowa i jej skuteczność

Podstawa prawna: ustawa z dnia 3 października 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), dalej: u.u.i.ś.o.

Przystępując do analizy zagadnienia, którego przedmiotem jest realizacja konkretnej inwestycji budowlanej, konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie, czy dana inwestycja należy do tych, do których stosuje się przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Poważne znaczenie w kontekście rozpoczęcia procesu inwestycyjnego ma **decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji**. Brak rozważenia, czy inwestor zamierza realizować inwestycję, do której stosuje się przepisy powyższej ustawy jeszcze przed rozpoczęciem czynności przygotowawczych, spowoduje poważne negatywne skutki, a zwłaszcza będzie miało istotny wpływ na wydłużenie procesu inwestowania.

WAŻNE! Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia wywołuje skutek w postaci **uprawnienia dla inwestora o wystąpienie na jej podstawie z wnioskiem o pozwolenie na budowę przez okres 6 lat**. Nie jest to okres ważności tej decyzji, a wyłącznie czas trwania promesy uprawniającej do zgłoszenia wniosku o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji złożona skutecznie przy wniosku o pozwolenie na budowę jest ważna przez cały okres prowadzenia postępowania o pozwolenie na budowę, a nawet podczas realizacji inwestycji. Podlega ona również w razie potrzeby badaniu po oddaniu inwestycji do użytkowania.

Pojawiają się poglądy, że decyzja środowiskowa podlega wygaszeniu decyzją administracyjną na podstawie art. 162 k.p.a. w chwili, gdy upłynął okres 6 lat od jej wydania, a inwestor nie wystąpił w tym czasie o pozwolenie na budowę. Należy jednak uznać, że poglądy te nie opierają się na normach prawnych, a nawet są z gruntu wadliwe. Można tak stwierdzić zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z inwestycją przewidzianą do realizacji etapowej.

Przed rozpoczęciem inwestycji budowlanej znacznych rozmiarów, a w szczególności przewidzianej do realizacji w dłuższym okresie, konieczne jest, najlepiej już na początku pierwszej fazy przygotowawczej, dokonanie analizy i oceny, czy będzie ona miała charakter etapowej. Najbardziej właściwe z perspektywy inwestora jest zamieszczenie już we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji (decyzji środowiskowej) jednocześnie **wniosku o wydanie przez organ środowiskowy postanowienia stwierdzającego etapowość inwestycji** w trybie art. 72 ust. 4 u.u.i.ś.o., stanowiącej podstawę orzeczenia decyzją środowiskową.

WAŻNE! Postanowienie to według treści ww. przepisu powoduje, że inwestor ma zagwarantowany nie 6-letni, lecz 10-letni okres uprawniający do skutecznego wystąpienia o pozwolenie na budowę. Nieuzyskanie powyższego postanowienia wraz z decyzją środowiskową nie pozbawia inwestora prawa do wystąpienia o takowe postanowienie, jednakże musi on zadbać, aby stosowny wniosek został złożony jeszcze przed upływem 6 lat przewidzianych dla skuteczności decyzji środowiskowej.

Nie ma przy tym żadnej możliwości ubiegania się o przywrócenie uchybionego terminu, gdyż ma on charakter materialnoprawny, a nie procesowy.

4

Inwestor musi także pamiętać o tym, że zmiana warunków, które legły u podstaw faktycznych wydania decyzji środowiskowej w związku z ustaleniami realizacyjnymi, wymaga zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z zasadami określonymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną wydania tej decyzji. Brak wystąpienia o zmianę decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy jest to konieczne, w przypadku inwestycji realizowanej etapowo powoduje, że nie ma zastosowania przedłużony, bo 10-letni, okres obowiązywania tej decyzji, lecz staje się ona bezskuteczna w zakresie wymogów dotyczących wniosku o pozwolenie na budowę, gdyż pozostaje w mocy podstawowy, 6-letni termin.

WAŻNE! Inwestor każdej inwestycji objętej decyzją środowiskową ma obowiązek na bieżąco analizować, czy pozostają aktualne warunki realizacyjne określone w tej decyzji. Zmiana warunków wymaga aktualizacji decyzji środowiskowej, co następuje w drodze wydania na wniosek inwestora decyzji zmieniającej. Niepozyskanie decyzji zmieniającej może doprowadzić do konieczności wystąpienia z nowym wnioskiem o decyzję środowiskową, co znacznie wydłuży proces inwestowania.

B. Ogólne kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie inwestowania budowlanego

Podstawa prawna: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977); art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.); art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

5

Dla wszystkich planowanych działań inwestycyjnych inwestor na wstępie powinien dokonać oceny, czy dany teren przewidziany pod realizację inwestycji, którą zamierza realizować, jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez radę gminy jako organ stanowiący samorządu gminnego, czy też brak jest planu miejscowego i nie ma obowiązku jego sporządzenia. W razie gdy plan miejscowy dla danego terenu obowiązuje, inwestor powinien zainteresować się, czy stwarza on prawne podstawy do skutecznego ubiegania się o pozwolenie na budowę. W tym celu należy wystąpić z wnioskiem o wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) do właściwego urzędu gminy lub miasta, a następnie dokonać weryfikacji zgodności zamierzenia z zapisami MPZP. Zachowanie zgodności z ustaleniami MPZP jest jednym z warunków uzyskania pozwolenia na budowę lub decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki oraz projektu architektoniczno-budowlanego. Może więc zaistnieć też taka sytuacja, że bez uprzedniej zmiany planu miejscowego, która wymaga przeprowadzenia przewidzianej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pełnej procedury (takiej samej jak w przypadku sporządzania nowego planu miejscowego), inwestor nie będzie mógł skutecznie ubiegać się o pozwolenie na budowę na planowane przez siebie zamierzenie budowlane. W przypadku gdy toczy się postępowanie w sprawie ustalenia nowego planu miejscowego lub też jego zmiany, wskazane jest, aby inwestor objął te kwestie swoim zainteresowaniem i w razie potrzeby skorzystał z przewidzianych wymienioną ustawą środków. Należy mieć jednak na względzie, że gdyby w aktualnym stanie prawnym inwestor wystąpił z inicjatywą (wnioskiem) do organu gminy o przystąpienie do sporządzenia MPZP lub jego zmiany (jeśli MPZP dla danego terenu już obowiązuje), brak jest podstaw prawnych (środków prawnych) do skutecznego kwestionowania nieuwzględnienia wniosku inwestora w tym zakresie.

WAŻNE! We wstępnej fazie inwestowania inwestor powinien wyjaśnić, czy dla terenu, w który zamierza zainwestować, istnieje obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i jakie są jego postanowienia mające istotny wpływ na realność realizacji inwestycji.

6

Analizie należy poddać także okoliczność, jaki jest stopień zgodności planu miejscowego ze studium planistycznym, a także czy nie zachodzi **konieczność doprowadzenia do zmiany planu miejscowego**, niejednokrotnie po uprzedniej zmianie studium, w wyniku inicjatywy inwestora.

Duża część kraju nie jest objęta planami miejscowymi i nie ma prawnego obowiązku wprowadzenia takiego planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość realizacji inwestycji budowlanych na takich terenach, jednakże pod warunkiem uzyskania przez inwestora przednio **decyzji o warunkach zabudowy lub uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej** (dla tego rodzaju inwestycji), stanowiących **promesę uprawniającą do wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę**. Inwestor może ubiegać się o ustalenie nowego planu miejscowego lub też o jego zmianę, jednakże ustawa nie przewiduje możliwości skutecznego kwestionowania odmowy organu gminy w tym zakresie. Kwestionowanie w drodze postępowania sądowoadministracyjnego przewiduje się w zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu i trybu jego sporządzania.

Możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego przewiduje art. 101 ust. 1 u.s.g. Istnieje obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące kwestii zaskarżania uchwały rady gminy do sądu administracyjnego.

7

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i określa przeznaczenie terenów oraz sposób ich zagospodarowania i zabudowy. W szczególności określa wskaźniki zagospodarowania terenu i parametry zabudowy, w tym: minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy. Ponadto plan określa m.in. granice terenów podlegających ochronie planistycznej oraz terenów z ograniczeniami w użytkowaniu, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Plan zawiera również ustalenia dotyczące kształtowania układu przestrzeni publicznych, obsługi komunikacyjnej, w tym wskaźniki parkingowe, oraz obsługi infrastruktury technicznej. Z mocy ustawy plan musi ponadto zawierać postanowienia dotyczące zasad scalania i podziału nieruchomości, sposobu tymczasowego użytkowania terenów oraz wysokości stawki procentowej opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia MPZP.

Ustalenia planu stosowane są dla nowych działań inwestycyjnych – procedowanych po wejściu w życie planu miejscowego. W szczególności zapisy planu stosowane są przy wydawaniu pozwoleń na budowę oraz weryfikacji zgłoszeń budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. Zapisy planu określają zatem zasady zagospodarowania na przyszłość, zaś stan faktyczny zagospodarowania w dacie uchwalenia planu miejscowego, podobnie jak uwarunkowania formalne gruntów, w tym wydane wcześniej decyzje o warunkach zabudowy lub decyzje o pozwoleniu na budowę, mogą, ale nie muszą, być wprost uwzględnione w zapisach planu miejscowego. Przepisy planu miejscowego co do zasady nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom gruntów objętych planem. Nadto tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy aż do ich zagospodarowania zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania się do uwarunkowań miejscowych (przewidzianych w planie).

8

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie spełnia przesłanek do zaklasyfikowania jej do postępowania administracyjnego. Przedmiotem tej procedury nie jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Procedura

sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozpoczynana jest uchwałą rady gminy podjętą z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Przebieg procedury określony jest w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w uproszczeniu obejmuje następujące etapy: ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania planu wraz z informacją o terminie składania wniosków do planu; sporządzenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i prognozą skutków finansowych uchwalenia planu; opiniowanie i uzgadnianie projektu z jednostkami wskazanymi w ustawie; wyłożenie projektu do publicznego wglądu wraz z wyznaczeniem terminu na wnoszenie uwag do projektu planu; rozpatrzenie uwag; wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia uwag; przedstawienie radzie gminy projektu planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag do uchwalenia. Poszczególne etapy procedury (w szczególności opiniowanie, uzgodnienia i wyłożenia projektu do publicznego wglądu) mogą być powtarzane ze względu na dokonywane zmiany, np. na skutek uwzględnienia uwag do planu. Procedura kończy się podjęciem przez organ gminy (radę gminy) aktu prawa miejscowego w formie uchwały, która wchodzi w system norm prawa powszechnie obowiązującego. Naruszenie procedury planistycznej np. w zakresie wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, braku przedłożenia projektu do opiniowania lub uzgodnień, nieprawidłowości w udostępnianiu projektu do publicznego wglądu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu, przez co wypełnia przesłankę nieważności, o której stanowi art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2017 r., II OSK 2304/15, LEX nr 3242078).

- 9 Badanie zgodności zamierzenia budowlanego z ustaleniami planu miejscowego dokonywane jest przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego. Weryfikowana jest zarówno zgodność projektu zagospodarowania działki, jak i projektu architektoniczno-budowlanego z zapisami planu, w szczególności funkcje zabudowy i zagospodarowania, gabaryty i wskaźniki zagospodarowania oraz zasady obsługi komunikacyjnej i infrastrukturalnej.
- 10 W przypadku obowiązywania na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inwestor, analizując jego zapisy (zawarte zarówno w części tekstowej planu, jak i w części graficznej, tj. na rysunku planu, który jest załącznikiem do uchwały), powinien w pierwszej kolejności zwrócić szczególną uwagę na następujące ustalenia planistyczne:
- **przeznaczenie terenu, na którym położona jest nieruchomość inwestora;**
Zdarza się, że nieruchomość mająca podlegać zainwestowaniu znajduje się w całości na obszarze jednej jednostki terenowej o zdefiniowanym w planie przeznaczeniu, wyznaczonej na rysunku planu liniami rozgraniczającymi. Niekiedy jednak bywa i tak, że jedna nieruchomość gruntowa znajduje się w obrębie kilku odrębnych jednostek planistycznych, o różnym przeznaczeniu i różnych wskaźnikach urbanistycznych, zasadach zagospodarowania terenu itd. W takim przypadku dla każdej części nieruchomości będą obowiązywały odrębne ustalenia planistyczne, zależne od ustaleń dla poszczególnych terenów wyznaczonych w MPZP. Przeznaczenie terenów ustalone w planach miejscowych, pomimo dość jednoznacznych i konkretnych przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404) w tym zakresie, jest zwykle w planach miejscowych obecnie obowiązujących ustalane dwojako: albo w sposób szeroki i otwarty, stwarzający szerokie możliwości inwestycyjne (np. jako usługi, co daje możliwość lokalizowania na terenie budowlanym zabudowy o praktycznie dowolnym zakresie usług), albo zawężająco, w katalogu zamkniętym (np. usługi handlu, biur i gastronomii, z wykluczeniem jakichkolwiek innych usług). Ma to zasadnicze znaczenie dla elastyczności zabudowy terenu i faktycznych możliwości inwestycyjnych. Częstym problemem interpretacyjnym w planach miejscowych jest sposób ustalenia (zdefiniowania) w MPZP funkcji takiej jak hotele, pensjonaty, tzw. apartotele czy kondohotele (condohotele), mieszkania na wynajem itp., które z uwagi na brak definicji legalnej tego rodzaju działalności bywają zaliczane zarówno do kategorii zamieszkania zbiorowego, jak i do usług, w szczególności usług turystyki;
 - **wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu;**
Niezbędne jest ustalenie w MPZP zarówno minimalnej, jak i maksymalnej intensywności zabudowy, przy czym rozumiana jest ona jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tym samym do obliczenia wskaźnika intensywności zabudowy

na działce należy uwzględniać zarówno nadziemną, jak i podziemną powierzchnię całkowitą budynków lokalizowanych na działce. Wyjątkowo może ona uwzględniać jedynie powierzchnię nadziemnej części budynków, ale tylko jeśli obowiązujący plan miejscowy uchwalony został na podstawie przepisów obowiązujących przed zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzoną dnia 25 czerwca 2010 r. i wyraźnie została w nim zdefiniowana intensywność zabudowy jako stosunek powierzchni całkowitej wyłącznie nadziemnej części budynków do powierzchni działki budowlanej. Maksymalna wysokość zabudowy, ustalana obowiązkowo w planach miejscowych, może być definiowana w MPZP w sposób dość dowolny, zarówno zbieżny z definicją zawartą w przepisach Prawa budowlanego, jak i w inny, np. od poziomu terenu do górnej krawędzi dachu, najwyżej położonej kalenicy itp. Analizując możliwości zabudowy nieruchomości ustalone w danym planie, każdorazowo należy odnieść się do definicji w nim zawartych. Trzecim obowiązkiem planistycznym jest minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zdarza się jednak, że w planach miejscowych określone są jeszcze inne, nieobowiązkowe wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, które należy wziąć pod uwagę, planując inwestycję. Dobrym przykładem jest tutaj wymóg w zakresie zapewnienia na działce inwestycji minimalnej, określonej w ustaleniach MPZP, powierzchni zbiorników retencyjnych, zastosowany w jednym z obowiązujących planów warszawskich;

– **zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz kształtowania zabudowy;**

Szczególnie istotne jest zwrócenie uwagi na sposób wyznaczenia na rysunku planu miejscowego linii zabudowy – nieprzekraczalnych (dających nieco większą swobodę kształtowania zabudowy na terenie) oraz obowiązujących (w których musi stanąć ściana projektowanego budynku). Linie zabudowy są zazwyczaj w tekście MPZP zdefiniowane indywidualnie, często np. wymóg zlokalizowania ściany budynku w wyznaczonej obowiązującej linii zabudowy dotyczy tylko jakiegoś procentu jej powierzchni, nie dotyczy balkonów, tarasów wystających poza obrys budynku czy niedużych nadwieszeń itp. Linie zabudowy zazwyczaj wyznaczane są od strony przestrzeni publicznych: ulic, placów, ciągów pieszych itp. Niejednokrotnie problemy interpretacyjne rodzi wyznaczenie w MPZP obowiązującej linii zabudowy na wąskiej, niemożliwej do samodzielnej zabudowy działce (np. stanowiącej fragment pasa drogowego, zawężonego ustaleniami planu) przylegającej do nieruchomości inwestora. Przy wydawaniu pozwoleń na budowę zdarzają się w takich przypadkach wątpliwości organu architektoniczno-budowlanego co do możliwości wprowadzenia zabudowy na działce inwestora bez dołączenia do niej sąsiedniej wąskiej działki z wyznaczoną obowiązującą linią zabudowy. Niekiedy w planach miejscowych zawarte są szczegółowe wymogi dotyczące kształtowania zabudowy, takie jak np. kształt dachu, kolorystyka elewacji, materiały wykończeniowe, minimalna lub maksymalna szerokość elewacji, procent przeszklenia elewacji, sposób kształtowania bryły poprzez wprowadzenie obowiązkowych podcieni, wycofanie ostatniej kondygnacji budynków itp. Istotne są również ustalone w niektórych MPZP możliwości przekształceń istniejących budynków, niezgodnych z wyznaczonymi w planie miejscowym liniami zabudowy czy wskaźnikami zabudowy lub zagospodarowania terenu (zdarza się np., że plan pozwala na ich remonty, przebudowy czy zmiany przeznaczenia, ale zabrania ich rozbudowy oraz nadbudowy – polityka gmin w tym zakresie kształtowana jest indywidualnie);

– **zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;**

Zasady te najczęściej sprowadzają się do ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, wskazania lokalizacji terenów zieleni wyłączonych z zabudowy oraz lokalizacji drzew (w tym szczególnie rzędów i szpalerów drzew w przestrzeniach publicznych lub w ich pobliżu), ale niejednokrotnie plany miejscowe zawierają także szczególne ustalenia ochronne, np. dla pomników przyrody wraz z ich otoczeniem, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000, szczególnych form ochrony wskazanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy itp.;

– **zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków;**

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedną z form ochrony zabytków jest ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, zgodnie z zapisami MPZP, ochroną mogą być w nim objęte budynki i obszary niewpisane do rejestru zabytków, a nawet nieujęte w gminnej albo wojewódzkiej ewidencji zabytków. Planowanie inwestycji wymaga tym samym szczegółowego sprawdzenia zapisów MPZP w tym zakresie dla danej nieruchomości;

– **zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości;**

W tym zakresie znaczenie ma określenie minimalnych powierzchni działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia lub podziału oraz zakresu kąta, w jakim bok działki przylega do sąsiadującej z nią drogi;

– **zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji infrastruktury technicznej;**

Niejednokrotnie w planach miejscowych wyznacza się nowe drogi, zmienia parametry dróg istniejących (w szczególności poprzez ich poszerzenie), wyznacza trasy komunikacji publicznej itp. W tym zakresie istotne są także ustalone w MPZP zasady obsługi komunikacyjnej terenu planistycznego, na którym położona jest dana nieruchomość (z których sąsiednich dróg i w jaki sposób może odbywać się wjazd na nieruchomość), zasady wyposażenia nieruchomości w urządzenia infrastruktury technicznej (wprowadzenie zabudowy może być np. warunkowane wcześniejszym wykonaniem sieci infrastruktury, co ma szczególnie istotne znaczenie na terenach nieurbanizowanych lub nisko urbanizowanych) oraz wskaźniki miejsc parkingowych, które zwykle zależą od funkcji zabudowy na danym terenie i mogą być w MPZP ustalane zarówno jako minimalne, jak i maksymalne.

W odniesieniu do zgodności z planem miejscowym danego obiektu budowlanego wymagane jest wskazanie nie tyle kategorii obiektu budowlanego, ile jego funkcji (np. usługowej), która może przybrać różne formy, np. opieka nad ludźmi starszymi. Kategoryzacja nie ma zatem przesądzającego znaczenia, bo najistotniejsze jest to, jaką decyzję podejmie organ.

PRZYKŁAD: Świadczenie usług polegających na zapewnieniu miejsca zamieszkania nie przesądza o tym, że mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym. Co innego znaczy **klasyfikacja budynku jako budynku mieszkalnego**, a co innego **określenie jego funkcji jako budynku usługowego** zapewniającego swoim usługobiorcom (pensjonariuszom) możliwość zamieszkiwania w nim wraz ze świadczeniem usług medycznych. Choć taki budynek w znaczeniu faktycznym służy do zamieszkiwania w nim przez większą liczbę ludzi, to jednak już w znaczeniu prawnym nie stanowi budynku mieszkalnego. Innym przykładem mogą być tzw. domy studenckie (akademiki).

- 11** Jedną z istotniejszych zasad procedury planistycznej jest **umożliwienie udziału społeczeństwa** w pracach nad opracowaniem planu miejscowego. Udział ten jest wskazany na etapie początkowym procedury, na którym osoby zainteresowane mogą składać wnioski do planu, oraz na etapie końcowym wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, gdy wszyscy zainteresowani mogą zapoznać się z proponowanymi zapisami projektu i zgłosić do niego uwagi. Udział właścicieli i użytkowników terenów w procedurze jest istotny dla osiągnięcia optymalnych zapisów planistycznych pozwalających zrealizować cele właścicielskie przy zachowaniu zasad ładu przestrzennego i istotnego interesu społecznego.

- 12** Określenie minimalnego okresu wyłożenia projektu planu miejscowego ma **pozwolić na zapoznanie się z tym projektem społeczeństwa**, aby umożliwić składanie ewentualnych uwag do projektu. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, zaś dalsza dyskusja stanowi realizację przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy uprawnienia gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu miejscowego stają się **prawem powszechnie obowiązującym oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów**. Wyłożenie projektu planu miejscowego na okres krótszy niż wskazany w ustawie ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania planistycznego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Uchwała podjęta z tego rodzaju naruszeniem trybu sporządzania aktu planistycznego jest **uchwałą podjętą przedwcześnie** (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Po 30/17, LEX nr 2305322). Należy mieć przy tym na uwadze, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa minimalny wymagany udział społeczeństwa w sporządzaniu planu miejscowego, który niejednokrotnie bywa rozszerzany wedle

wewnętrznych procedur stosowanych w danej gminie. Na przykład w Warszawie na początkowym etapie procedury sporządzania MPZP, równolegle do zbierania wniosków, prezentowane są publicznie wyniki analiz przestrzennych i założenia projektowe do planu. W trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu organizowane jest otwarte spotkanie w formule online z udziałem urzędników, projektantów oraz wszystkich zainteresowanych mieszkańców i inwestorów, niekiedy są również prowadzone punkty konsultacyjne w terenie objętym sporządzanym projektem MPZP. Z kolei we Wrocławiu przygotowany projekt planu miejscowego jest upubliczniany (publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej) już na etapie uzgodnień i opinii, jeszcze przed etapem jego formalnego wyłożenia do publicznego wglądu. Takie dodatkowe działania rozszerzonych konsultacji mają na celu jak najwcześniejsze i najpełniejsze pozyskanie przez sporządzającego MPZP informacji o potrzebach inwestorów i mieszkańców, zidentyfikowanie głównych interesariuszy oraz potencjalnych konfliktów na możliwie jak najwcześniejszym etapie sporządzania projektu MPZP. Dzięki temu władze gminy są w stanie najlepiej odpowiedzieć w zapisach planu na potrzeby lokalnej społeczności już na wstępnym etapie projektowym. Pozwala to na potencjalne uniknięcie wielokrotnego powtarzania procedury planistycznej na jej końcowym etapie, tj. uzgodnień i opiniowania oraz wyłożenia do publicznego wglądu.

Takie rozszerzone procesy konsultacyjne, prowadzone w niektórych gminach, zwykle wzorowane są na dość szczegółowo opisanych zasadach prowadzenia konsultacji społecznych zawartych w ustawie o rewitalizacji. W podobnym kierunku – częściowego rozszerzenia konsultacji społecznych – idą również przygotowywane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii projektowane zmiany obowiązującej obecnie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy zauważyć, że do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono art. 8d (ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2141)), w którym wskazano m.in., że organ sporządzający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego prowadzi dyskusję publiczną dotyczącą projektu tego dokumentu w sposób umożliwiający zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag. Co więcej, jeżeli organ ten prowadzi dyskusję publiczną za pomocą środków porozumiewania się na odległość, czyni to w sposób umożliwiający:

- 1) zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag przez jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku oraz
- 2) zadawanie pytań i składanie uwag w formie zapisu tekstowego.

W przypadku gdy na danym terenie trwa procedura sporządzania MPZP, inwestor powinien zapoznać się z zasadami prowadzenia konsultacji społecznych obowiązującymi w danej gminie, które mogą wykraczać poza ustawowe minimum, dzięki czemu będzie posiadał pełną wiedzę na temat możliwości swojego udziału w procedurze sporządzania projektu MPZP i będzie mógł wziąć czynny udział w pełnym zakresie prowadzonych konsultacji społecznych.

WAŻNE! Dotychczasowe korzystanie z gruntu na cele budowlane po wprowadzeniu w życie planu miejscowego wymaga wyraźnego postanowienia planu miejscowego w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2112/15, LEX nr 2339693, wyraził pogląd, że nie jest zasadne stanowisko, iż w razie braku określenia przez lokalnego prawodawcę w miejscowym planie konkretnego tymczasowego zagospodarowania terenu możliwe jest uwzględnienie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenu do czasu jego zagospodarowania zgodnego z planem na podstawie art. 35 u.p.z.p. Taka wykładnia przepisów planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego prowadziłaby do sytuacji, w której mimo wejścia w życie planu miejscowego nadal dopuszczalne byłoby realizowanie nowych przedsięwzięć z powołaniem się na dotychczasowy sposób wykorzystania terenu.

Wzór wniosku o wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Józefów, 20 października 2022 r.

Wnioskodawca:

Romuald Gieroń

ul. Konstytucyjna 44

01-210 Józefów

(tel.:)

e-mail:)

Wójt Gminy Józefów

Dział Zagospodarowania Przestrzennego

WNIOSEK**o wydanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu
zagospodarowania przestrzennego**

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977) wnoszę o wydanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o numerach ewidencyjnych:

1) 63/1,

2) 65/1,

3) 67/3

położonych w miejscowości Józefów przy ulicy Trybunalskiej 13.

Romuald Gieroń

Załączniki:

1) 2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1 : 2000,

2) opłata skarbową.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gd 416/17, LEX nr 2364317 („1. Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przysługującym podmiotom prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy. W przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, co oznacza, że legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywistość istniejącą w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego.
- 2. Zarówno istotne naruszenie «zasad sporządzania», jak i «trybu sporządzania» miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego, zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2017 r., IV SA/Po 316/17, OwSS 2017/4, s. 50–56 (Sąd wprawdzie rozpoznawał skargę na studium, jednakże, w ocenie autora, wyrok ten ma zastosowanie także w razie skargi na plan miejscowy);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 lipca 2017 r., II SA/Łd 1008/16, LEX nr 2346628 („W przypadku gdy danego przeznaczenia terenu nie przewiduje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym (uchwalonym w zgodności z zapisami studium), może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane.”);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., II OSK 1964/16, LEX nr 2320906 („1. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenów na przyszłość, a zastany stan zagospodarowania, względnie uwarunkowania formalne gruntów, mogą, ale nie muszą wpływać na rozwiązania planistyczne.

2. Plan miejscowy określa przeznaczenie gruntu na przyszłość, wyznacza kierunki jego zagospodarowania. Przepisy planu zasadniczo nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom. Co więcej «tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania». Natomiast dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania inwestora do uwarunkowań miejscowych»);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 maja 2017 r., IV SA/Po 667/16, LEX nr 2309946;
 - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2022 r., II OSK 3868/19, LEX nr 3480629 („Ani z zasady zachowania ładu przestrzennego, ani z zasady zrównoważonego rozwoju nie wynika, aby na sąsiednich działkach musiała być zawsze zachowana tożsama wysokość zabudowy. Należy zauważyć, że plan miejscowy obligatoryjnie powinien określać przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). W ramach zasad zagospodarowania danych terenów prawodawca lokalny jest uprawniony również do zróżnicowania dopuszczalnej wysokości zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.)”);
 - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 sierpnia 2022 r., II SA/GI 646/22, LEX nr 3402127 („Przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p. uprawnia organ uchwałodawczy do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Przepis ten winien być interpretowany ściśle. Wynika z niego, że: po pierwsze – rada gminy taką minimalną powierzchnię może określić; po drugie – określenie minimalnej powierzchni ma dotyczyć nowo wydzielonych (wydzielanych) działek. Z postanowień planu musi wyraźnie wynikać, iż chodzi o nowo wydzielane działki, a nie o jakiegokolwiek inne.”);
 - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2022 r., II OSK 2196/19, LEX nr 3398001 („Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...] w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, a także linie zabudowy i gabaryty obiektów. Wprowadzenie w planie miejscowym zapisu ustalającego przebieg linii zabudowy jest zatem obligatoryjne. Podobnie zgodnie z treścią § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

C. Przekroczenie granic władztwa planistycznego

W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że o przekroczeniu władztwa planistycznego, czyli uprawnienia gminy do podejmowania działań w sferze planistycznej, można mówić wtedy, gdy **działanie to jest dowolne i nieuzasadnione**. Organ planistyczny, nie uwzględniając złożonych w trakcie postępowania planistycznego wniosków lub uwag, które są nakierowane wyłącznie na interes indywidualny, a jednocześnie pozostają w sprzeczności z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, działa w granicach władztwa planistycznego. Odmienne rozumienie tego zagadnienia prowadziło do tego, że planowanie przestrzenne musiałoby być ograniczone tylko do terenów będących własnością podmiotów publicznych, względnie byłoby uzależnione od zgody lub żądań właścicieli nieruchomości kierujących się interesem indywidualnym. Stosownie zaś do unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy planistyczne, decydując ostatecznie o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniesionych żądań lub uwag, nie mają obowiązku ustosunkowania się do nich pożytywnie.

Przy realizacji władztwa planistycznego przez gminę mamy do czynienia ze stosowaniem **zasady proporcjonalności**. W wyroku z dnia 1 czerwca 2017 r., II OSK 2478/15, LEX nr 2342069, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina, sprawując władztwo planistyczne, musi mieć na uwadze, że wprowadzone planem miejscowym ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione (np. potrzeba interesu publicznego). Na organie gminy uchwalającym akt planistyczny każdorazowo ciąży **obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego**. W każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej

16

17

i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Konieczne jest takie wyważenie ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak **w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli do nieruchomości objętej planem miejscowym.**

WAŻNE! Gmina nie powinna dopuszczać do stanowienia takich norm prawa miejscowego, które mogłyby być traktowane jako przekroczenie przysługującego jej władztwa planistycznego. Ingerencja gminy w prawo własności wskutek działań może następować tylko zgodnie z normami zapisanymi w ustawie. Gwarancję w tej kwestii stanowi Konstytucja RP.

- 18** Warto odnotować, że ustawodawca przewidział określone konsekwencje prawne wobec aktów prawnych wydanych przed przyjęciem (wejściem w życie) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.p.z.p. organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Wobec powyższego w przypadku wydanych wcześniej decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, w sytuacji gdy rada gminy przyjęła plan miejscowy regulujący np. funkcje danego obszaru, którego dotyczą ww. decyzje, inaczej niż wynika z tych decyzji, wówczas prymat obowiązywania przysługuje postanowieniom przyjętego prawa miejscowego, a nie wydanym decyzjom administracyjnym.

- 19** Odmierna sytuacja występuje w sytuacji zgody budowlanej wydanej przed przyjęciem takiego planu. Artykuł 65 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, że powyższego mechanizmu, polegającego w uproszczeniu na „anulowaniu” (wygaszeniu) obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, nie stosuje się do pozostających w mocy decyzji o pozwoleniu na budowę. Taka konstrukcja prawna powoduje, że w praktyce pojawiają się inwestycje realizowane na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która jest co do zasady zgodna z prawem, jednakże nie jest zgodna z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem.

WAŻNE! Artykuł 65 ust. 2 u.p.z.p. stanowi gwarancję dla inwestora, który uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę przed przyjęciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, że będzie mógł nadal realizować inwestycję, nawet w sytuacji jej niezgodności z prawem miejscowym.

Wzór wniosku o odszkodowanie

20

Tomaszowice, 20 października 2022 r.

Wnioskodawca:

Mariusz Morawiak

ul. Ujazdowska 18, m. 22

32-085 Tomaszowice

(tel.:)

e-mail:)

Burmistrz Gminy Wielka Wieś
Wydział Gospodarki Komunalnej,
Ochrony Środowiska i Geodezji
pl. Wspólnoty 1
32-085 Szyce

WNIOSEK

o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977) występuję z roszczeniem zapłaty odszkodowania w wysokościzł (słownie:).

W wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenia możliwości realizacji inwestycji polegającej na budowie farmy wiatrowej doszło do ograniczenia korzystania z mojej nieruchomości w dotychczasowy sposób, tj. polegający na prowadzeniu agroturystyki.

Zgodnie z przepisami zmienionego planu miejscowego inwestycja w farmę wiatrową zostanie zlokalizowana w odległości mniejszej, niż przewidują to obecnie obowiązujące przepisy, od będącego moją własnością budynku mieszkalnego zlokalizowanego na działce nr ew. Stąd powyższe roszczenie odszkodowawcze jest w pełni uzasadnione.

Mariusz Morawiak

Załączniki:

2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1 : 2000 wraz ze wskazaniem odległości od zabudowań mieszkalnych planowanej inwestycji elektrowni wiatrowej.

Wzór wniosku o wykupienie nieruchomości

Tomaszowice, 20 października 2022 r.

Wnioskodawca:

Mariusz Morawiak

ul. Ujazdowska 18, m. 22

32-085 Tomaszowice

(tel.:)

e-mail:)

Burmistrz Gminy Wielka Wieś
Wydział Gospodarki Komunalnej,
Ochrony Środowiska i Geodezji
pl. Wspólnoty 1
32-085 Szyce

**WNIOSEK
o wykupienie nieruchomości**

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977) żądam wykupienia nieruchomości położonej w Tomaszowicach przy ul. Ujazdowskiej 18, działka nr ew.

W wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogę prowadzić działalności gospodarczej na terenie wskazanej nieruchomości, przez co korzystanie z niej w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe. Wartość działki według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego Mateusza Błaszczaka wynosi 90 000 zł. Dopuszczam możliwość przyjęcia nieruchomości zamiennej w przypadku przedstawienia przez Gminę stosownej propozycji na mocy z art. 36 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mariusz Morawiak

Załączniki:

- 1) 2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1 : 2000,
- 2) opinia Mateusza Błaszczaka, rzeczoznawcy majątkowego.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Kr 448/19, LEX nr 2695364 (Sąd uznał, że tylko ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę pozwala na realizację nawet takich zamierzeń inwestycyjnych, które pozostają w sprzeczności z uchwalonym planem.);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2574/15, LEX nr 2314066 („Przepisy Konstytucji RP są źródłem gwarancji a nie praw, a więc spełniają raczej rolę wzorca konstytucyjnego, który materializuje się w uchwalanych ustawach. Konstytucja w art. 64 ust. 3 przewiduje, że ograniczenie własności dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy. Tak więc prawo własności nie ma charakteru absolutnego – tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawane przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. U.p.z.p. pozwala radom gminy, uchwalającym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, na ograniczanie prawa własności, a plan przestrzenny jest jedynie aktem wykonującym ustawę.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Po 644/16, LEX nr 2323104.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

D. Określanie w planie miejscowym kwestii dotyczących dróg wewnętrznych

Podstawa prawna: art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.), dalej: u.d.p.

Może pojawić się problem, czy w razie przystąpienia do procedury planistycznej, w szczególności pod kątem zamiaru inwestora zrealizowania dużej inwestycji, uprawnione jest ujęcie w planie miejscowym dróg wewnętrznych zapewniających wewnętrzną komunikację dla terenu objętego inwestycją. Na to zagadnienie należy, w ocenie autora, udzielić odpowiedzi pozytywnej. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 2945/15, LEX nr 2328677.

22

Z punktu widzenia interesów prawnych właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym istnieje ważna różnica pomiędzy ustaleniem w planie, które nieruchomości przeznacza się pod drogi publiczne, a które pod drogi wewnętrzne. W przypadku ustalenia w planie miejscowym nieruchomości, że dane nieruchomości przeznacza się pod drogi publiczne, nie ma wątpliwości, że mogą być one wyłączone, zaś w przypadku ustaleń planu, które nieruchomości przeznacza się pod drogi wewnętrzne, takie wątpliwości istnieją. Jednak, w ocenie autora niniejszego opracowania, brak jest podstaw prawnych do wyłączenia nieruchomości pod drogę wewnętrzną. Interes prawny właściciela nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną jest lepiej chroniony niż interes prawny właściciela nieruchomości przeznaczonej pod drogę wewnętrzną. W orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Łd 843/16, CBOSA) pojawił się pogląd, że właściciel nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym pod drogę wewnętrzną, która jest w sposób nieograniczony połączona z drogą publiczną, musi nie tylko godzić się na powszechne korzystanie z jego nieruchomości, ale także utrzymywać nieruchomość swoim kosztem jako drogę (art. 8 ust. 2 u.d.p.).

WAŻNE! Nie powinno budzić wątpliwości, że w razie potrzeby możliwe jest ustalenie przebiegu dróg wewnętrznych w planie miejscowym.

E. Ustalenie miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa

Podstawa prawna: art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.), dalej: pr.bud.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 175/16, LEX nr 2328678, że brak jednoznacznego uregulowania w miejscowym planie liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem z tej przyczyny, iż uchybienie to może zostać wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu sporządzonego na potrzeby wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że wprawdzie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów w stosunku do każdej z przewidzianych w planie funkcji, jak też nie ma znaczenia, czy jest to przeznaczenie podstawowe, czy też uzupełniające, to jednak brak wskazania w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa nie wyklucza możliwości ustalenia miejsc parkingowych dla tych terenów. Wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, organ architektoniczno-budowlany musi:

23

- dokonać oceny zgodności projektu budowlanego z obowiązującym planem miejscowym i
- ustalić zgodność projektu zagospodarowania działki bądź terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 pr.bud.).

WAŻNE! Przestrzeganie wymogów zapewnienia miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa traktowane jest jako potrzeba zapewnienia ładu przestrzennego.

F. Obowiązek określenia w planie miejscowym przebiegu i warunków położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych

- 24 Kwestia określenia stref ochronnych należy do wymogów ochrony środowiska. Musi to nastąpić w sposób precyzyjny, jednoznaczny i czytelny, niepozostawiający możliwości późniejszego regulowania ich przebiegu ani warunków zmiany tych stref. Jest to **wymóg** nie tylko **ochrony środowiska**, lecz także **ochrony właścicieli lub potencjalnych inwestorów**.

WAŻNE! Istnieje bezwzględna konieczność jednoznacznego i czytelnego formułowania norm planu miejscowego, w szczególności w zakresie ustalenia zmiany stref ochronnych dla napowietrznych linii elektroenergetycznych.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 177/16, LEX nr 2328680 („Zasady ochrony środowiska i przyrody plan powinien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, nie pozostawiając możliwości dla późniejszego ich regulowania. W planie należy jednoznacznie określić przebieg i warunki zmiany położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych. Rada Gminy nie może w zakresie zmiany przebiegu stref ochronnych odwoływać się jedynie do przyczyny jej zmiany w postaci zmiany przebiegu linii. Plan musi wskazywać w jakim trybie i przy spełnieniu jakich wymagań taka zmiana przebiegu linii a za nią zmiana stref ochronnych są uzasadnione. Wówczas właściciel czy potencjalny inwestor ze względu na jasne zapisy w planie będzie musiał uwzględnić ewentualność zmiany stref ochronnych w określonych w planie okolicznościach.”).

G. Przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lokalizacja zabudowy w otoczeniu cmentarza

Podstawa prawna: rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. Nr 52, poz. 315).

- 25 W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że katalog przepisów odrębnych, przez pryzmat których dokonywana jest ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami miejscowymi, zależy nie od daty uchwalenia danego przepisu, ale od obowiązywania konkretnej normy w systemie prawa. Do przepisów odrębnych zalicza się zatem wszelkie regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich

i innych w zależności od położenia terenu objętego wnioskiem inwestora. Zastosowane w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. sformułowanie „decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi” oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu ze swej istoty odrębną od przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył przy tym, że nie sposób przyjąć, iż dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych, zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza już tak istotna nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego, czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. Nr 52, poz. 315) jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu:

„1. Teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie”.

Przyjęte i dopuszczalne, w myśl zasady dobrego sąsiedztwa, uzupełnianie funkcji mieszkaniowej funkcją usługową oznacza, że chodzi o taki rodzaj usług, które dominującą na danym terenie funkcję mieszkaniową będą jedynie uzupełniać. **Dobre sąsiedztwo** oznacza bowiem:

- albo sąsiedztwo **zabudowy o takiej samej funkcji**,
- albo sąsiedztwo **zabudowy o różnych funkcjach, ale ze sobą niekolidujących, uzupełniających się wzajemnie**.

W związku z powyższym badanie warunku „kontynuacji funkcji” nie może odbywać się wyłącznie w aspekcie rodzaju prowadzonej przez inwestora działalności gospodarczej, zwłaszcza gdy charakter i stopień uciążliwości poszczególnych usług wchodzących w zakres określonej działalności są bardzo różne.

PRZYKŁAD: W przypadku przedsiębiorstwa pogrzebowego spektrum usług może obejmować zarówno sprzedaż rekwizytów funeralnych, przygotowanie wieńców, druk nekrologów, wynajem karawanów, organizację uroczystości pogrzebowych czy spotkań rodzinnych im towarzyszących, jak i przewóz zwłok, ich przechowywanie, balsamowanie czy nawet kremację. Nie ulega wątpliwości, że każda z tych usług w odmienny sposób koegzystuje z funkcją mieszkaniową.

Należy zauważyć, że rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej przez zwiększenie stopnia jej uciążliwości może diametralnie zmienić sposób zagospodarowania danej nieruchomości, zaś zasada dobrego sąsiedztwa powinna takim sytuacjom przeciwdziałać.

WAŻNE! Wymaganie ustawowe zachowania zgodności z przepisami odrębnymi musi być kategorycznie przestrzegane.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2452/15, LEX nr 2341040 („3. Nie sposób przyjąć, że dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już tak nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315) jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu (Teren na cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie).”).

H. Wiążący charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

- 27 W literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie wyrażane jest stanowisko, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, lecz aktem polityki wewnętrznej gminy, którego **postanowienia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych** (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Gdyby tworząc studium, gmina przestrzegała tej zasady i nie zamieszczała w treści studium postanowień, które będą miały przesądzający wpływ na interesy konkretnych podmiotów, to utrzymałaby się pierwotna linia prowadząca do przyjęcia, że studium nie podlega zaskarżeniu w drodze sądowej. Jednakże relacje systemowe aktów planistycznych, zwłaszcza związanie ustaleniami studium przy uchwalaniu planów miejscowych, mogą w okolicznościach konkretnej sprawy skutkować uznaniem, że już uchwała w przedmiocie studium prowadzi do naruszenia interesu prawnego określonych podmiotów. W konsekwencji okoliczność, że studium pozostaje aktem wewnętrznie obowiązującym, niemającym charakteru powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego, nie wyklucza automatycznie możliwości zaistnienia sytuacji, w której dojdzie do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej postanowieniami studium, co uprawnia go do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

WAŻNE! Możliwe jest skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy w sprawie studium.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SA/Po 312/17, LEX nr 2307357.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

I. Korzystanie przez gminę z gruntów rolnych i leśnych za zgodą właściwego ministra

- 28 Grunty rolne i leśne mogą być w planie miejscowym przeznaczone pod inne cele po uprzednim uzyskaniu przez właściwą w sprawie ustalenia planu gminę zgody ustawowo umocowanego ministra, jednakże tylko wówczas, gdy nowe korzystanie z gruntów nie będzie pozostawało w sprzeczności z zasadami ochrony gruntów rolnych i leśnych. W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie uzyskania zgody jako strona bierze udział gmina, która wystąpiła z wnioskiem, zaś nie ma podstaw, aby uczestniczyli w nim także właściciele gruntów rolnych i leśnych. Jest to pogląd, który utrwał się w orzecznictwie, aczkolwiek w minionym okresie podjęto próbę jego zmiany. Jeżeli natomiast dany teren ma być przeznaczony pod łączność publiczną, to nie można wymagać zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., czyli badać, czy teren ten wymaga uzyskania zgody ministra na zmianę jego przeznaczenia.
- 29 Aktualne jest stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15, LEX nr 2340053, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednoznacznie, że brak jest legitymacji właścicieli nieruchomości w postępowaniu z wniosku gminy o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Właścicielom gruntów leśnych objętych wnioskiem organu gminy o wyrażenie w drodze decyzji właściwego ministra zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,

na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., status strony tego postępowania nie przysługuje. Natomiast w przypadku sporządzenia projektu planu miejscowego i wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości mogą wypowiedzieć się na temat treści proponowanych rozwiązań planistycznych w formie przez prawo określonej, składając wnioski do planu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uczestnicząc w dyskusji publicznej bądź na sesji rady gminy. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej plan miejscowy, stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.

Wzór wniosku dotyczącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego / uwag dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

30

Józefów, 20 października 2022 r.

Wnioskodawca:

Romuald Gieroń

ul. Konstytucyjna 41

02-210 Józefów

(tel.:)

e-mail:)

Burmistrz Gminy Józefów

Dział Zagospodarowania Przestrzennego

Wnioski

dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego / uwagi dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977) składam następujące wnioski dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego / uwagi dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Józefów, dotyczące nieruchomości położonej w Józefowie przy ul. Trybunalskiej 13, obręb ewidencyjny, na działkach o numerach ewidencyjnych:

- 1) 63/1,
- 2) 65/1,
- 3) 67/3.

W związku z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Józefów wnoszę o zmianę przeznaczenia nieruchomości leżącej na wymienionych działkach. Na nieruchomości od wielu lat grupa społeczników prowadzi aktywną działalność społeczną i obywatelską. W miejscu tym znajdują się zabudowania prowadzonej przeze mnie fundacji, która również zajmuje się prowadzeniem nieuciągliwej działalności gospodarczej, polegającej na wytwarzaniu pamiątek związanych z gminą Józefów. Uchwalenie planu miejscowego w proponowanym kształcie uniemożliwi dalsze funkcjonowanie tego rodzaju działalności, w szczególności nastąpi z pogwałceniem władztwa planistycznego.

.....

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Rz 336/17, LEX nr 2308599 („1. Ponieważ ustawodawca stwierdza wyraźnie, że przeznaczenie terenu na cele rolnicze, leśne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, to w rezultacie nie można wymagać od wnioskodawcy spełnienia warunku, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., czyli badać czy teren objęty wnioskiem wyma-

ga uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia na cele nierolne i nieleśne. Brak sprzeczności pomiędzy rolnym i leśnym przeznaczeniem terenu a zamiarem lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej, przesądza w istocie o braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.

2. Na taki sposób rozumienia prawa materialnego, pozwala też instytucja odpowiedniego stosowania przepisu odesłania wyrażona w art. 50 ust. 1 u.p.z.p. Odesłanie nakazujące odpowiednie stosowanie określonego przepisu prawa, upoważnia organ do takiej wykładni i stosowania przepisów odesłania, która najpełniej uwzględni specyfikę prowadzonego postępowania, determinowaną charakterem rozstrzyganej sprawy.”);

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15, LEX nr 2340053 („1. Właścicielom gruntów leśnych, objętych wnioskiem organu gminy o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, status strony tego postępowania nie przysługuje. 2. W przypadku sporządzenia projektu planu oraz udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych właściciele (użytkownicy wieczyści) nieruchomości mogą wypowiedzieć się na temat treści proponowanych rozwiązań planistycznych w formie przez prawo określonej: składając wnioski do planu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uczestnicząc w dyskusji publicznej bądź na sesji rady gminy. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

J. Uwzględnienie w planie miejscowym zabytków

31

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w planie obligatoryjne jest wyraźne wskazanie określonej formy ochrony zabytków. Braki w tym zakresie planu miejscowego stanowią istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

W kwestii ewentualnych kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego w odniesieniu do ochrony zabytków w planie miejscowym należy podkreślić, że granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia mogą być krajobrazowe, mieć charakter wymagań z dziedziny ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ma być równocześnie chronione prawo własności właścicieli nieruchomości na obszarze, którego dotyczy ochrona zabytków. Skoro więc zarówno prawo własności, jak i dziedzictwo kulturowe i zabytki są wartościami chronionymi konstytucyjnie i muszą być uwzględniane w procesie planistycznym, to w określonych sytuacjach może dojść do kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 423/16, LEX nr 2345386;
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2243/15, LEX nr 2321566 („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.”).

K. Uzasadnienie uchwały w sprawie planu miejscowego

32

Regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wymagają w toku procedury planistycznej wyważenia interesów wspólnoty oraz poszczególnych właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy. Z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. konieczne jest uwzględnienie w tej procedurze prawa własności, przez co należy również rozumieć poszanowanie interesów właścicieli do zainwestowania należących do nich nieruchomości. Nieprzestrzeganie tego wymogu może być w pewnych przypadkach nadużycie, zaś ustalenia planu miejscowego będące skutkiem takiego nadużycia będą prawnie wadliwe. Uzasadnienie wskazujące na podjęcie rozważań w omawianym zakresie powinno być zamieszczone w **uzasadnieniu uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu**.

WAŻNE! 1. Uchwała rady gminy w sprawie planu miejscowego powinna zawierać uzasadnienie, którego treść ma odzwierciedlać spełnienie warunków ustalonych w ustawie. Treść uzasadnienia może inwestorowi ujawnić takie wady procesu planistycznego, które ułatwią mu skuteczne zakwestionowanie planu jako prawa miejscowego.

2. Rozumienie (wykładnia) postanowień planu miejscowego jako aktu zawierającego normy prawa miejscowego nie może prowadzić do obejścia prawa, nie temu bowiem służy stosowanie wykładni celowościowej prawa.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2017 r., II OSK 2897/15, LEX nr 2345497 („Rozumienie postanowień planu miejscowego nie może prowadzić do obejścia prawa, gdyż nie temu służy stosowanie wykładni celowościowej.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 344/17, LEX nr 2343230 („1. Rada Miejska, nie uzasadniając szczegółowo podjętych rozwiązań planistycznych względem działki skarżącego, dopuściła się istotnego naruszenia władztwa planistycznego, a to stanowi o kolejnym istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.
2. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest takie wyważenie interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uzasadnia co do zasady tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużycie, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

L. Decyzja o warunkach zabudowy jako dokument prawny stanowiący podstawę wystąpienia o pozwolenie na budowę

- 33** Decyzja o warunkach zabudowy dla inwestycji budowlanej jest wydawana w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana dla inwestycji celu publicznego lub też innej decyzji, która nie jest realizowana w celu publicznym. Ważne jest ustalenie przede wszystkim, jaką inwestycją w tym zakresie inwestor jest zainteresowany. **Orzeczenie nieodpowiadające charakterowi inwestycji**, a więc przykładowo wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji celu publicznego, podczas gdy w sprawie przedmiotem jest inwestycja niemająca charakteru publicznego, może nawet spowodować stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., z poważnymi skutkami, nawet prowadzącymi do **roszczeń odszkodowawczych**, a w szczególności do niemożności zrealizowania inwestycji.
- 34** Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy jest **wydawana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego przez właściwy organ gminy wyłącznie na wniosek inwestora**. Wyłącznie uprawnionym do złożenia w tej sprawie wniosku jest inwestor (wnioskodawca) i tylko on ma prawo kształtowania treści żądania zawartego we wniosku. Organ prowadzący sprawę ani też inny podmiot w tym względzie nie może działać bez zgody i wiedzy inwestora jako wnioskodawcy.
- 35** Decyzja o warunkach zabudowy terenu ma **charakter promesy**, czyli rozstrzygnięcia dającego możliwość realizacji planowanego przedsięwzięcia budowlanego. Określa ona parametry przyszłej inwestycji w takim zakresie, w jakim przewiduje to art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. Fundamentalne dla rozstrzygnięcia sprawy o ustalenie warunków zabudowy jest stwierdzenie, czy planowana inwestycja, oprócz spełnienia innych wymogów, będzie się mieściła w zakresie pojęcia dobrego sąsiedztwa, a więc czy jej realizację będzie można w przyszłości zakwalifikować jako kontynuację funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania warunków zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.
- 36** Decyzja wydawana w sprawie o ustalenie warunków zabudowy **nie jest decyzją uznaniową**, co oznacza, że organ właściwy do jej podjęcia jest zobowiązany wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymaganiom wynikającym z konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, natomiast ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej z ustawowych przesłanek wynikających ze skonkretyzowanej normy prawnomaterialnej. Zgodnie jednak z art. 56 w związku z art. 61 ust. 1 pkt 5 i art. 64 ust. 1 u.p.z.p. nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, gdy wniosek spełnia ustawowe wymogi, w wyniku czego trzeba przyjąć, że każdy sposób zagospodarowania nieruchomości jest dopuszczalny, o ile nie jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami.
- 37** Realizacja inwestycji budowlanej przebiega w **dwóch następujących po sobie etapach oraz w dwóch różnych postępowaniach toczących się przed różnymi organami administracji publicznej**. Dopiero w postępowaniu następującym po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy – dotyczącym zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę – organ architektoniczno-budowlany ustala szczegóły techniczne dotyczące planowanej inwestycji (w tym usytuowanie obiektu budowlanego na działce) i ocenia, czy w świetle przepisów Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych do tego prawa jest możliwe udzielenie pozwolenia na budowę. Decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie w świetle zachowania ładu przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2621/15, LEX nr 2341110).

WAŻNE! 1. Konieczne jest na wstępnym etapie inwestowania dogłębne przeanalizowanie, czy inwestor zamierza zrealizować inwestycję celu publicznego, czy też taką, która nie kwalifikuje się jako inwestycja celu publicznego.

2. Tylko wnioskodawca, którym jest inwestor, ma prawo kształtować treść wniosku (jego żądania) o ustalenie warunków zabudowy.

38

W art. 51 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca przewidział termin do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalony ustawą termin należy liczyć od dnia wpłynięcia do właściwego organu wniosku inwestora o wydanie decyzji. Wyjątkowa sytuacja występuje wówczas, gdy organ mający rozpoznać sprawę doznaje **przeszkód w wydaniu decyzji w ustawą określonym terminie**. Do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, jednak do takich czynności nie można zaliczyć zwykłych czynności procesowych, takich jak powiadomienie stron o wszczęciu postępowania czy też zawiadomienie stron o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym sprawy, jak też uczestniczenia stron w przeprowadzeniu przez organ załatwiający sprawę dowodu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2017 r., II OSK 2285/15, CBOSA).

39

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego podlega kontroli:

- instancyjnej oraz
- sądowoadministracyjnej,

w tym pod kątem tego, czy planowana inwestycja zmierza do realizacji jednego z ustawowo określonych celów publicznych.

40

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, która **stała się ostateczna**, korzysta z **atrybutu trwałości**, dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w przewidzianym do tego trybie. Żaden inny organ (w tym starosta) nie może podważać, że określony w decyzji cel jest w rzeczywistości celem publicznym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2018 r., II OSK 1265/16, LEX nr 2495535).

O wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy może wystąpić każdy podmiot, niezależnie od tego, czy posiada jakikolwiek tytuł prawny do gruntu, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Ol 252/17, LEX nr 2302029). Jest to sytuacja całkowicie odmienna od ubiegania się przez inwestora o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę, na tym etapie bowiem inwestor musi już legitymować się prawem do gruntu na cele budowlane.

W związku z uproszczeniem procedury administracyjnej, której celem było skrócenie czasu uzyskiwania odpowiedniej zgody budowlanej dla realizacji wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, Prawo budowlane w art. 29 ust. 1 pkt 1 wskazuje, że nie wymaga pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia, budowa ww. budynków. Jednakże w związku z tym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje się, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budowa obiektów budowlanych, m.in. o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 pr.bud., wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

41 Wzór wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy

....., dniaczerwca 2023 r.

(dane wnioskodawcy)

(adres wnioskodawcy)

(dane organu)

(adres organu)

WNIOSEK
O USTALENIE WARUNKÓW ZABUDOWY

Na podstawie art. 52 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.) wnoszę o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji:

.....

.....

.....

(opisać rodzaj inwestycji)

na działce (działkach) nr ew. obręb

w miejscowości przy ulicy

I. STAN ISTNIEJĄCY TERENU INWESTYCJI I JEGO OTOCZENIA

Powierzchnia terenu inwestycji:m²

Istniejąca zabudowa (przeznaczona do rozbiórki/adaptacji):

.....

Istniejące urządzenia wodne, systemy melioracji:

.....

Istniejące zagospodarowanie terenu:

.....

Dostęp do drogi publicznej:

.....

Opis otoczenia terenu:

.....

II. STAN PRAWNY TERENU INWESTYCJI

Dane osobowe dotyczące właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości:

.....

Informacje o obciążeniu nieruchomości prawami osób trzecich (w tym: służebność przejścia/przejazdu)

.....

.....

III. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA INWESTYCJI:

1. Proponowany sposób zagospodarowania terenu:

proponowana zabudowa:

szczegółowy opis inwestycji:

.....

.....

.....

.....

2. Charakterystyka projektowanej zabudowy i zagospodarowania terenu:

.....

.....

.....

3. Zapotrzebowanie na infrastrukturę techniczną:

Zapotrzebowanie na wodę:

Zapotrzebowanie na energię elektryczną:

Odprowadzenie ścieków i wody deszczowej:

Sposób unieszkodliwiania odpadów:

Sposób ogrzewania:

Inne potrzeby:

4. Dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko:

.....

.....

.....

5. Planowane rozwiązania komunikacyjne:

.....

.....

.....

.....

(podpis wnioskodawcy)

Załączniki:

1. Koncepcja architektoniczna i urbanistyczna.
2. Dwa egzemplarze mapy zasadniczej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w skali 1 : 500 lub 1 : 1000 (w stosunku do inwestycji liniowych 1 : 2000).
3. Zaświadczenie właściwych zarządców sieci o możliwości wykonania uzbrojenia technicznego terenu wraz z kopią warunków technicznych gestorów sieci.
4. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.
5. Wypis z ewidencji gruntów i budynków.
6. Pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
7. Dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2017 r., II SA/Po 317/17, LEX nr 2350915 („W celu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego konieczne jest bowiem przede wszystkim zweryfikowanie wniosku inwestora pod względem zgodności z wymogami określonymi w art. 52 ust. 2 u.p.z.p., dokonanie zawiadomień, o jakich mowa w art. 53 ust. 1 u.p.z.p., przeprowadzenie analizy opisanej w art. 53 ust. 3 u.p.z.p. oraz uzyskanie uzgodnień wymienionych w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Kwestia rzeczywistego oddziaływania wybudowanego obiektu może natomiast stanowić przedmiot postępowania przed organami ochrony środowiska.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Gd 273/17, LEX nr 2329904 („1. Określenia, z której części działki będzie odbywał się główny wjazd lub wejście na działkę, dokonuje inwestor w złożonym wniosku o wydanie warunków zabudowy, a organ rozpoznający wniosek jest tym określeniem związany. Wnioskodawca, będąc dysponentem inwestycji, powinien zdecydować gdzie znajduje się wjazd lub wejście główne, zwłaszcza gdy teren przylega do więcej niż jednej drogi dając tym samym możliwość dokonania wyboru miejsca głównego wjazdu lub wejścia na teren inwestycji. A zatem to wnioskodawca ma wyłączne prawo do kształtowania treści żądania zawartego we wniosku o ustalenie warunków zabudowy i treść złożonego wniosku wyznacza przedmiot postępowania, którym organ prowadzący to postępowanie jest związany. Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony.
- 2. Logiczna interpretacja przepisu § 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588), jako przepisu wykonawczego do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.,

nakazuje uznać, że określone w nim odległości pomimo użycia zwrotu «w odległości nie mniejszej niż» stanowią w zasadzie limit (górną granicę) rozmiarów obszaru analizowanego, poza którymi inwestor może poszukiwać tzw. dobrego sąsiedztwa («działki sąsiedniej») jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach.

3. Nieprawidłowo wyznaczony obszar analizowany nie może stanowić podłoża do przeprowadzenia prawidłowej analizy funkcji oraz cech zagospodarowania terenu a następnie do wyznaczenia parametrów architektonicznych i urbanistycznych planowanej inwestycji.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

M. Ochrona osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy

42

Zarzuty osoby trzeciej, aby były skuteczne, muszą:

- odnosić się do danego etapu oraz
- dotyczyć konkretnej sytuacji.

Nieskuteczne powinny być zarzuty o charakterze czysto ogólnym, niewiążącym się z interesami osoby trzeciej. Zwłaszcza osoba trzecia w danym postępowaniu nie może skutecznie podnosić zarzutów mających związek z innym postępowaniem.

W wyroku z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2604/15, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, iż fakt, że dana ulica służyła dotychczas skarżącemu i jego sąsiadom, nie oznacza, że tak musi być dalej i że nie można przy tej ulicy zbudować innych budynków mieszkalnych. Nie można tak rozumieć ochrony własnego interesu prawnego, gdyż należy jeszcze wykazać swój własny interes prawny, o którego ochronie stanowi art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

Ogólnikowe powoływanie się na naruszenie prawa własności (art. 140 k.c. w związku z art. 6 ust. 2 u.p.z.p.), bez konkretyzacji, na czym to naruszenie ma polegać, jest niewystarczające, aby skutecznie żądać wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy dla określonej inwestycji. Samo podniesienie zarzutu, że inwestycja będzie niekorzystnie oddziaływała na nieruchomości skarżącego lub powodowała bliżej nieokreślone uciążliwości, **nie jest wystarczające do przyznania skarżącemu statusu strony**. Taka argumentacja świadczy bowiem wyłącznie o subiektywnym, niepopartym żadnymi konkretami, przekonaniu skarżącego o naruszeniu przysługującego mu prawa własności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Łd 78/17, LEX nr 2309126).

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 28/17, LEX nr 2345387 (Sąd podkreślił, że osoba trzecia w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie może skutecznie stawiać zarzutów w kwestiach przesądzonych już w postępowaniu środowiskowym dotyczącym przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w którym została wydana opinia stanowiąca podstawę ostatecznej decyzji).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

N. Rola analizy urbanistyczno-architektonicznej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dla terenu nieobjętego planem miejscowym

Analiza urbanistyczno-architektoniczna ma odpowiedzieć na pytanie, czy dany teren jest zabudowany w taki sposób, jaki pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. Istotne jest przy tym to, że organ wydający decyzję o ustaleniu warunków zabudowy ma prawo na podstawie analizy urbanistycznej uwzględniać wyłącznie zabudowę istniejącą legalnie.

43

Dopuszczalne jest wyznaczenie granic obszaru analizowanego w wymiarach wyższych od minimalnych, tj. w odległości większej niż minimalna. Wiąże się to z powiększeniem obszaru objętego analizą urbanistyczną. Decyduje o tym organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy, mając na uwadze ustawową **zasadę dobrego sąsiedztwa**, przy czym **zasada ta ma być interpretowana urbanistycznie**, gdyż jej celem jest **zachowanie ładu urbanistycznego**.

Pojęcie działki sąsiedniej w tym znaczeniu należy interpretować jako nieruchomość lub część nieruchomości położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie. Regułą powinno być wyznaczenie obszaru analizowanego w jego wymiarach minimalnych, a dopiero na skutek okoliczności uzasadniających objęcie tym obszarem większego terenu możliwe jest dalsze odsunięcie jego granic od działki objętej wnioskiem inwestora o ustalenie warunków zabudowy. W szczególności powinno to nastąpić wówczas, gdy analizą urbanistyczną należy objąć teren stanowiący urbanistyczną całość.

Wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie. Celu tego nie realizuje natomiast nadmierne, niczym nieusprawiedliwione, rozciąganie obszaru analizowanego celem objęcia analizą zabudowy znajdującej się w stosunku do działki inwestora w zupełnie innej części miejscowości.

44

Zasada dobrego sąsiedztwa nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie i bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy występującej na obszarze analizowanym. W konsekwencji w zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy, pozwalając na zachowanie lub uzupełnienie charakteru występującej zabudowy.

Analiza urbanistyczno-architektoniczna stanowi **część decyzji o ustaleniu warunków zabudowy** i z tej przyczyny powinna być opatrzona podpisem osoby upoważnionej do wydania decyzji w imieniu organu.

45

Zasadą jest, że obszar analizowany należy wyznaczyć dookoła działki przewidzianej pod inwestycję budowlaną, czyli we wszystkich kierunkach zasadniczo koncentrycznie, w równej odległości (równomierne). Odstępstwa od tej zasady wymagają bardzo starannego i wnikliwego uzasadnienia. Prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego, tj. bez dowolności i z uwzględnieniem kryteriów obiektywnych, ma zasadnicze znaczenie dla rzetelności analizy urbanistyczno-architektonicznej oraz jej wyników, a tym samym przeciwdziała tendencyjności. Wyznaczenie obszaru analizowanego, podobnie jak sama analiza, nie może zależeć w szczególności od koncepcji urbanistycznych czy architektonicznych podmiotów wydających decyzję o warunkach zabudowy w konkretnych sprawach albo też osób przygotowujących projekty decyzji, względnie dokumentację nazywaną analizą urbanistyczno-architektoniczną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Rz 30/17, LEX nr 2309429).

WAŻNE! Bez szczegółowej analizy zabudowy na działkach sąsiednich nie sposób zweryfikować prawidłowości ustalenia cech nowej zabudowy dla potrzeb wydania decyzji o warunkach zabudowy. Granice obszaru analizowanego powinny być ustalone przy zastosowaniu zasady dobrego sąsiedztwa.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897 („1. Warunek przewidziany w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. będzie spełniony tylko wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi zaliczonej do jednej z dróg wymienionych w art. 2 ustawy z 1985 r. o drogach publicznych. Dostęp ten może być bezpośredni, jeżeli nieruchomości położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych). Dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej nie można utożsamiać z dostępem faktycznym, gdyż dostęp ten ma być prawnie zagwarantowany. Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i dostęp faktyczny. Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego. Faktyczny, że musi rzeczywiście zapewniać możliwość przejścia i przejazdu do drogi publicznej.
- 2. Warunek dostępu do drogi publicznej musi być spełniony już na etapie ustalenia warunków zabudowy, a poza tym musi być prawnie zagwarantowany. Sens regulacji prawnej określonej w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wymaga, aby dostęp do drogi publicznej w swej istocie istniał w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie powstał dopiero w przyszłości.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2017 r., II SA/OI 1331/16, LEX nr 2314160;
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 r., II OSK 2451/15, LEX nr 2335291 („1. Dopuszczalne jest wyznaczenie granic obszaru analizowanego w odległości większej niż minimalna. Aprobując powiększenie obszaru analizowanego organ administracji powinien uwzględnić ustawową zasadę dobrego sąsiedztwa. Zasada ta winna być interpretowana urbanistycznie, gdyż jej celem jest zachowanie ładu urbanistycznego. Dlatego też pojęcie «działki sąsiedniej» należy interpretować jako nieruchomość lub część nieruchomości położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie.
- 2. Wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie. Powyższego celu nie realizuje natomiast nadmierne rozciąganie obszaru analizowanego celem objęcia analizą zabudowy znajdującej się – w stosunku do działki inwestora – w zupełnie innej części miejscowości.
- 3. Regułą winno być wyznaczenie obszaru analizowanego w jego wymiarach minimalnych, a dopiero na skutek okoliczności uzasadniających objęcie tym obszarem większego terenu możliwe jest dalsze odsunięcie jego granic od działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. W szczególności winno to nastąpić gdy analizą należy objąć teren stanowiący urbanistyczną całość.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 maja 2017 r., II SA/Sz 212/17, LEX nr 2309966 („1. Zasada dobrego sąsiedztwa nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie i bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy występującej na obszarze analizowanym. W konsekwencji w zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy, pozwalając na zachowanie lub uzupełnienie charakteru występującej zabudowy.
- 2. Przepis art. 60 ust. 4 u.p.z.p. traktuje wyłącznie o projekcie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, zaś nie odnosi się ani do decyzji właściwej ani załączonej do niej analizy. Analiza stanowi integralną część decyzji, a więc winna być ona przede wszystkim opatrzona podpisem osoby upoważnionej do wydania tej decyzji w imieniu organu.”);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2018 r., II OSK 2759/16, LEX nr 2611352.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

O. Zasada dobrego sąsiedztwa (krąg stron) przy ustalaniu warunków zabudowy

Stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy oprócz właściciela nieruchomości objętej postępowaniem jest inwestor, który nie musi być właścicielem, a także właściciele, użytkownicy wieczystości, zarządcy nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z terenem będącym przedmiotem wniosku (art. 28 k.p.a.).

Osoba trzecia ma interes prawny w sprawie o ustalenie warunków zabudowy wynikający z art. 140 i 144 k.c. do uczestnictwa jako strona w sprawie, w której może zapaść decyzja kształtująca stosunki na nieruchomości (sposób korzystania z niej), co będzie miało wpływ na sposób wykonywania przez nią prawa własności na jej nieruchomości, nawet jeśli nieruchomość ta nie sąsiaduje bezpośrednio z terenem inwestycji. Oddziaływanie inwestycji może się bowiem rozciągać także na nieruchomości położone dalej, niegraniczące bezpośrednio z terenem inwestycji. Nie musi to być przy tym oddziaływanie ponad przeciętną miarę (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Po 117/17, LEX nr 2330007).

Ogólnikowe powoływanie się na naruszenie prawa właściciela działki sąsiedniej nie może być skuteczne, gdyż nie stanowi gwarancji potraktowania w tym przypadku wnoszącego swoje zastrzeżenia jako strony postępowania.

WAŻNE! Sam fakt bycia właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości nie przesądza jeszcze o tym, że taki podmiot automatycznie staje się stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Po 122/17, LEX nr 2329899;
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lipca 2017 r., II SA/Gd 238/17, LEX nr 2348865 („W przypadku postępowań o ustalenie warunków zabudowy krąg stron ustalany jest w oparciu o zasadę dobrego sąsiedztwa uregulowaną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 28 k.p.a. Zatem stroną takiego postępowania oprócz wnioskodawcy, który niekoniecznie musi być właścicielem terenu przeznaczonego pod inwestycję, mogą być właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio lub pośrednio z nieruchomością, na której planowana jest realizacja inwestycji. Przymiot strony tych podmiotów za każdym razem musi być jednak oceniany przez pryzmat wymogów wymienionych w art. 28 k.p.a. Sam fakt bycia właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą sąsiedniej nieruchomości nie przesądza o tym, że podmiot taki automatycznie staje się stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

P. Dostęp terenu objętego wnioskiem inwestora do drogi publicznej

Stosownie do art. 2 pkt 14 u.p.z.p. inwestor musi się legitymować dla swojej inwestycji budowlanej dostępem do drogi publicznej. Które drogi zalicza się do dróg publicznych, określa ustawa o drogach publicznych.

47

WAŻNE! Dostęp do drogi publicznej może być bezpośredni, jeżeli nieruchomość inwestora przylega do tej drogi, jak też istnieje możliwość urządzenia zjazdu. Dostęp ten może być również pośredni, przez inne nieruchomości, na których ustanowiono służebność drogową, względnie przy wykorzystaniu drogi wewnętrznej, tj. niebędącej drogą publiczną. Brak wykazania się przez inwestora posiadaniem dostępu do drogi publicznej uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku. Niespełnienie tego warunku powoduje, że inwestor otrzyma decyzję odmowną.

Orzecnictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lipca 2017 r., IV SA/Po 422/17, LEX nr 2328473 („Warunek «dostępu do drogi publicznej» stosownie do art. 2 pkt 14 u.p.z.p. będzie spełniony tylko wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi zaliczonej do jednej z dróg wymienionych w art. 2 ustawy z 1985 r. o drogach publicznych. Dostęp ten może być bezpośredni, jeżeli nieruchomość położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych).”).

Q. Zasada kontynuacji funkcji dla terenu nieobjętego planem miejscowym

48

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 61 ust. 1 pkt 1 wymaga zapewnienia ładu przestrzennego poprzez dokładną analizę, jeszcze przed przystąpieniem do inwestowania, czy planowana przez inwestora inwestycja jest dopuszczalna z punktu widzenia wymogów ładu przestrzennego. Występują jednak, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmienności w przypadku ustalania warunków dla nowej zabudowy w przypadku zmiany sposobu użytkowania budynków już istniejących. W odniesieniu do tych drugich chodzi o zagwarantowanie zasady kontynuacji funkcji budynku już istniejącego, zaś dla nowej zabudowy dokonać należy oceny w aspekcie użytkowania zabudowy sąsiadującej. Wyłącznie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wymóg przyporządkowanych relacji w zakresie wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych, spełnia całość warunków zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Łd 829/16, LEX nr 2313965, wyjaśnił, że nieuprawniony jest pogląd, iż zabudowa wielorodzinna nie stanowi kontynuacji funkcji mieszkaniowej, jeżeli na działkach sąsiednich znajdują się budynki jednorodzinne.

W jednej ze spraw sądowych pojawił się problem zachowania zasady ochrony ładu przestrzennego w aspekcie posadowienia przyczepy kempingowej na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod funkcję mieszkalno-rekreacyjną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Gd 732/16, LEX nr 2308589, stwierdził, że okoliczność, czy na nieruchomości w danym przypadku będzie wybudowany obiekt trwale związany z gruntem, a więc budynek, czy też obiekt nietrwale związany z gruntem w postaci barakowozu lub przyczepy, jest drugorzędna. Realizacja wszystkich tych obiektów i ich użytkowanie na nieruchomości mogą prowadzić do naruszenia ładu przestrzennego.

Orzecnictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 września 2020 r., II OSK 1777/20, LEX nr 3062626 („Dominująca funkcja analizowanego terenu jako zabudowy jednorodzinnej nie wyklucza możliwości dopuszczenia funkcji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna są formami zabudowy mieszkaniowej, tj. pełniące jednakową funkcję i ze względu na zasadę równości inwestycyjnej, każda z nich powinna być traktowana jako wystarczająca dla uznania kontynuacji funkcji, stanowiącej element ładu przestrzennego analizowanego obszaru sąsiedniego.”);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2734/15, LEX nr 2343279 („1. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. służy przede wszystkim ustaleniu, czy planowana inwestycja jest dopuszczalna z punktu widzenia zachowania wymogów ładu przestrzennego. Odmienny jest jednak zakres zastosowania tego przepisu w przypadku ustalania warunków dla nowej zabudowy, a inny w przypadku ustalania warunków dla zmiany sposobu użytkowania budynku już istniejącego.
2. Skoro budynek już istnieje, zatem przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ma zastosowanie dla zmiany sposobu użytkowania przedmiotowego obiektu jedynie w zakresie kontynuacji funkcji. Definiując jednak zasadę kontynuacji funkcji zabudowy nie sposób nie zauważyć, iż nie może ona naruszać także przepisów odrębnych.

3. Tylko takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne spełnia wszystkie warunki zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

R. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zrealizowanej

49

Sporne w orzecznictwie i literaturze, jak się wydaje, nadal jest zagadnienie, czy może być wydana decyzja o warunkach zabudowy dla inwestycji zrealizowanej. Ten spór wynika zwłaszcza z tej przyczyny, że unormowania prawne kwestii tej wyraźnie nie regulują. Jednakże, w ocenie autora, nie powinno budzić wątpliwości, że są sytuacje, gdy dla potrzeb legalizacyjnych konieczne jest pozyskanie uprzedniego stanowiska organu gminy, i to w formie decyzyjnej, a to decyzji o warunkach zabudowy. Taki pogląd został zamieszczony w *Komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2729/15, LEX nr 2340940 („Możliwe jest także ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, aby przedłożyć ją w postępowaniu przed organem nadzoru budowlanego, mającym na celu legalizację wykonanych robót budowlanych w ramach postępowania naprawczego. Zrealizowany obiekt budowlany, którego sposób użytkowania został nielegalnie zmieniony, powinien być zgodny z przepisami budowlanymi, a także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby zbadać czy taka zgodność istnieje niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący ład architektoniczny.”).

S. Kwestie ogólne dotyczące ustalenia linii zabudowy

50

Zasadą mającą bezpośredni związek z obowiązkiem ustawowym dbałości o zachowanie ładu przestrzennego w wydawaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest **wyznaczenie linii zabudowy**. Na tle tego problemu narosło zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie wiele problemów. Podstawowym z nich jest okoliczność, czy w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy mamy do czynienia z linią zabudowy, jak też czy istnieją jeszcze inne linie, takie jak przykładowo „linia dopuszczalna” albo „linia nieprzekraczalna”. Zdaniem autora posługiwanie się poza określeniem „linia zabudowy”, ujętym normatywnie, acz bez definicji normatywnej, pojęciami takimi jak „linia dopuszczalna” oraz „linia nieprzekraczalna” ma związek z okresem, kiedy to występowały one w mających charakter prawnie obowiązujący dokumentach kategoryzujących zjawiska techniczne.

Obecnie w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego stosuje się wyłącznie ustawę oraz akty wykonawcze do ustawy (rozporządzenia wykonawcze). W żadnym z tych aktów normatywnych nie ma mowy o zachowaniu wcześniej stosowanej nomenklatury w postaci linii zabudowy „nieprzekraczalnej” albo linii zabudowy „dopuszczalnej”. Z faktem tym nie chcą się zgodzić architekci profesjonaliści sprawujący samodzielne funkcje techniczne. Jak się wydaje, z przyzwyczajenia nadal używają w zajmowanych przez siebie w różnej formie stanowiskach (projektów budowlanych, decyzji, opinii) już nieobowiązujących nazw. Mało tego, tak właśnie uczą nowe kadry inżynierskie na technicznych uczelniach wyższych. Skutek jest taki, że wymienione pojęcia, niemające żadnego pokrycia w normach prawnych, pojawiają się nawet w orzecznictwie sądów administracyjnych.

PRZYKŁAD: W wyroku z dnia 30 czerwca 2017 r., II SA/Kr 316/17, LEX nr 2329938, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że:

„Zarówno linia dopuszczalna, jak i nieprzekraczalna powinny być wyznaczane w sposób jednoznaczny”.

Sąd w ogóle nie dostrzegł tego, że wprawdzie linia zabudowy powinna być wyznaczona jednoznacznie, jednak prawnie nie występuje ani linia dopuszczalna, ani linia nieprzekraczalna, i w tym zakresie w wyroku znalazł się błąd prawny.

Autor na jednym z prowadzonych dla urzędników wykładów z zakresu procesu inwestycji budowlanych usłyszał wyjaśnienie, że zaprezentowane, aktualnie obowiązujące regulacje na danym terenie się „nie przyjęły”.

T. Reforma planowania przestrzennego w 2023 r.

- 51 W dniu 26 maja 2023 r. Sejm na 76. posiedzeniu przyjął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (IX kadencja, druk sejm. nr 3097). Wprowadzane zmiany w sposób głęboki zmieniają system planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce.

a. Założenia reformy

- 52 Jak zauważono w ocenie skutków regulacji ww. nowelizacji:

„Niezbędne jest uszczelnienie procedury wydawania decyzji wz przez doprecyzowanie kryteriów lokalizacji oraz wprowadzenie terminu ważności decyzji [...]. Decyzje wz powinny być wydawane w zgodzie z polityką przestrzenną gminy i w ramach władztwa planistycznego”.

Twórcy omawianych regulacji odwołali się do częstych postulatów środowisk branżowych, które dotyczą m.in. zastąpienia „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dokumentu o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego, aktem prawa miejscowego, którego ustalenia byłyby wiążące także przy wydawaniu decyzji wz”. Uwaga pomysłodawców ustawy skupiła się również na kwestii poprawy jakości życia i racjonalizacji lokalizowania nowej zabudowy. Ich zdaniem może to nastąpić poprzez „wprowadzenie **standardów** warunkujących powstawanie nowych inwestycji mieszkaniowych” (<https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw>, dostęp: 2.06.2023 r.).

Osiągnięcie tego celu zależne jest też od dostępu do niezbędnej infrastruktury społecznej. Nowe przepisy mają służyć usprawnieniu sporządzania planów miejscowych oraz zaproponowaniu nowego narzędzia urbanistyki operacyjnej, ułatwiającego inwestowanie przy zachowaniu zasad ładu przestrzennego i transparentności – **zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI)**. Twórcom nowych przepisów zależy na „maksymalnej dostępności społeczeństwa do danych dotyczących planowania przestrzennego”. Służyć temu ma wprowadzenie ogólnokrajowego **rejestru urbanistycznego** jako powszechnego źródła danych i informacji przestrzennych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

b. Przyczyny podjęcia prac reformatorskich

W uzasadnieniu do projektu ustawy pomysłodawcy wskazali na następujące przyczyny podjęcia prac nad reformą systemu planowania przestrzennego:

53

„istnieje potrzeba dokonania systematycznego przeglądu regulacji prawnych pod kątem identyfikacji nadmiarowych procedur, które stanowią nieuzasadnione obciążenie dla uczestników obrotu. Tak ustalone bariery administracyjne i prawne należy następnie eliminować z systemu prawnego albo modyfikować je do formy przystępnej dla uczestników obrotu” (s. 36).

Wobec tego przygotowane zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym realizują reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego zapisaną w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) jest dokumentem programowym określającym cele związane z odbudową i tworzeniem odporności społeczno-gospodarczej Polski po kryzysie wywołanym pandemią COVID-19 oraz służące ich realizacji reformy strukturalne i inwestycyjne. Dokument stanowił podstawę ubiegania się o wsparcie z europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility).

Zaproponowane zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią jedną z wielu reform strukturalnych. Autorem zmian prawnych przyświecała idea **uproszczenia, ujednolicenia i przyspieszenia procedur planistycznych**. Powołując się na dane GUS, wskazano, że:

54

„prawie 1/3 planów miejscowych jest procedowana ponad 3 lata. W miastach wojewódzkich, gdzie przygotowanych jest najwięcej planów miejscowych, ten wskaźnik wynosi ponad 50%” (uzasadnienie, s. 1).

Oprócz zmian w zakresie procedury planistycznej zaproponowano w projekcie ustawy wyodrębnienie przepisów dotyczących partycypacji społecznej jako osobnego rozdziału. Jak zauważono:

„Ma to na celu podwyższenie standardów prowadzenia rozmów z mieszkańcami, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji o nowe techniki, m.in. związane z cyfryzacją oraz unowocześnienie stosowanego słownictwa zgodnie z rozwojem tej dziedziny wiedzy. Przy opracowaniu przepisów nowo wprowadzanego rozdziału w znacznej mierze posłkowano się wysoko ocenianymi zapisami rozdziału o partycypacji społecznej, znajdującymi się w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. [...] Efektem zmian ma być ułatwienie wypracowywania kompromisów w zarządzaniu przestrzenią, akceptowanych przez co najmniej większość interesariuszy tego procesu. Zwiększy to także pewność inwestowania, gdyż spreczne stanowiska i interesy będą ujawniane w otwartej i przejrzystej procedurze konsultacji, a nie dopiero na etapie przystępowania do realizacji inwestycji” (uzasadnienie, s. 1–2).

c. Plan ogólny jako nowy instrument tworzenia polityki przestrzennej gminy

Jednym z najważniejszych elementów reformy systemu planowania przestrzennego jest wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, **uchwalanego obligatoryjnie dla całej gminy, w randze aktu prawa miejscowego – planu ogólnego**.

55

Wprowadzenie takiego instrumentu stanowi odpowiedź na potrzeby zwiększenia władztwa planistycznego gminy w zakresie kreowanej polityki przestrzennej. Zauważono, że jedną z kluczowych wad dotychczasowego systemu była niewystarczająca rola innego instrumentu, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w zakresie wpływu na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. W praktyce faktycznie studium uznawane jest za dokument często zbyt rozbudowany oraz cechujący się dużą niespójnością w zakresie przyjmowanego stopnia szczegółowości w formułowaniu

ustaleń, przyjmowanej terminologii, układu tekstu. Wszystko to stanowi istotną barierę w integracji informacji o ustaleniach tego dokumentu na poziomie kraju. Każdorazowo analiza studiów w kontekście możliwości inwestycyjnych wymaga indywidualnego podejścia do każdego tego rodzaju dokumentu, przez co studia są trudne do „odkodowania” (nieprzyjazne) dla przeciętnego odbiorcy.

Wobec tego antidotum ma stanowić akt planowania przestrzennego o **zwięzłej formie i niewielkiej liczbie ustaleń** umożliwiających ich standaryzację, a co za tym idzie – łatwe porównywanie treści tego aktu z analogicznymi, przyjętymi w innych gminach. Przyświeca takiemu podejściu idea stworzenia spójnego systemu planowania przestrzennego, siłą rzeczy w pewnym sensie stojąca w kontrze do dotychczasowej swobody czy wręcz swoistej dowolności władz gminy w tym zakresie.

d. Zakres treści planu ogólnego

56 Zgodnie z dodanym art. 13a ust. 4 u.p.z.p.:

„W planie ogólnym:

1) określa się:

- a) strefy planistyczne,
- b) gminne standardy urbanistyczne;

2) można określić:

- a) obszary uzupełnienia zabudowy,
- b) obszary zabudowy śródmiejskiej”.

Powyższy przepis wyznacza zakres treści planu ogólnego, przy czym częścią obligatoryjną takiego planu ma być zawarcie w nim **granic stref planistycznych** (m.in. usługowych, handlu wielkopowierzchniowego, wielofunkcyjnych z zabudową mieszkaniową wielorodzinną lub jednorodzinną i in.), w których będą mogły być realizowane zdefiniowane wcześniej funkcje terenów oraz **gminnych standardów urbanistycznych**. Ten drugi element odnosi się do ustalania w ramach planów ogólnych nieprzekraczalnych warunków brzegowych realizacji inwestycji w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych określonych w gminnych standardach urbanistycznych. W planie ogólnym fakultatywnie można wyznaczyć **granice obszarów uzupełniania zabudowy**, czyli obszarów, na których dopuszczalne jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, oraz **obszarów zabudowy śródmiejskiej**, dla których wprowadzane są dodatkowe zasady dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Fakultatywnie przyjmowanym elementem gminnym standardów urbanistycznych są standardy dotyczące dostępności obiektów infrastruktury społecznej.

Plan ogólny ma być w takim samym stopniu wiążący dla ustaleń planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy, jednocześnie wyznaczając obszary, na których wydanie tych decyzji jest w ogóle dopuszczalne. Takie rozwiązanie umożliwi gminom uzyskanie większego wpływu na to, gdzie może rozwijać się zabudowa i jaki charakter ma ta zabudowa utrzymywać. Ma to służyć przeciwdziałaniu niekontrolowanemu „rozlewaniu się” zabudowy.

57 Plan ogólny jako nowa instytucja prawna w ramach zmienianych regulacji uzyska status aktu prawa miejscowego, który sporządza się obowiązkowo dla całej gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych (z uwagi na ich wyłączenie z władztwa planistycznego gminy).

Innymi słowy, normy zawarte w planie ogólnym będą miały na celu wskazanie pewnych ram, w jakich ma się mieścić docelowe zagospodarowanie przestrzeni. Ramy te będą stanowić wytyczne dla szczegółowych działań projektowych na kolejnych etapach procesu planistycznego, i to niezależnie od formy prawnej, jakie te działania przyjmą (MPZP czy decyzje WZ). W założeniu plan ogólny ma być instytucją na tyle elastyczną, że opisane w nim zasady będą stwarzały projektantom swobodę w zakresie tworzenia rozwiązań wariantowych, niekonfliktujących się ze sobą na etapie sporządzania planów miejscowych. Pomimo

dużego zakresu obszarowego opracowania, z uwagi na wąski zakres treściowy planów ogólnych, jak też niewielką liczbę wymaganych oznaczeń, możliwe będzie zachowanie dokładności odpowiadającej skali poszczególnych działek ewidencyjnych.

e. Gminne standardy urbanistyczne

Nowela z 2023 r. wprowadza podstawę do ustalania w planie ogólnym **gminnych standardów urbanistycznych**. Standardy te dzielą się na:

- obligatoryjne – standardy kształtowania zabudowy oraz
- fakultatywne – standardy dostępności infrastruktury społecznej.

Gminne standardy kształtowania zabudowy będą przybierały formę katalogu wydzielonych w planie ogólnym stref planistycznych. Każdą strefę opisywać będą wskaźniki i parametry urbanistyczne. Wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla każdej strefy zostanie wskazany w przepisach wykonawczych dla planu ogólnego. Gminy mają możliwość zastrzeżenia tych wartości w ramach gminnych standardów kształtowania zabudowy. Wartość maksymalnej intensywności i wysokości zabudowy gminy określą same gminy właśnie w ramach katalogu stref planistycznych. Ponadto gminy mają swobodę w wyznaczaniu więcej niż jednej strefy o tej samej nazwie, a tym samym profilu funkcjonalnym, ale różniących się właśnie parametrami i wskaźnikami urbanistycznymi. Co więcej, gminy, w zależności od zidentyfikowanych lokalnych potrzeb, mogą opisywać strefy dodatkowymi wskaźnikami, takimi jak: minimalna liczba miejsc parkingowych, minimalna intensywność zabudowy, minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek.

Zaproponowane w kolejnych ustępach art. 13f postanowienia pozwalają gminom na posługiwanie się narzędziem, którego celem jest **zagwarantowanie odpowiedniego standardu nowych inwestycji mieszkaniowych w zakresie ich dostępu do niezbędnych usług publicznych**.

W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że:

„Postępujące procesy suburbanizacji doprowadziły do dynamicznego rozrastania się podmiejskich osiedli mieszkaniowych, którym nie towarzyszy wystarczająco wysokie tempo wyposażania tych terenów w niezbędną infrastrukturę, zwłaszcza infrastrukturę społeczną. W bezpośredni sposób wpływa to na transportowość nowej zabudowy mieszkaniowej, jako że większość nawet najbardziej podstawowych potrzeb społecznych, takich jak praca, edukacja, zakupy, rekreacja i spędzanie czasu wolnego, wymaga przemieszczenia się mieszkańców, niekiedy na znaczne odległości” (s. 19).

Wprowadzenie przepisów dotyczących standardów dostępności infrastruktury społecznej do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi naturalną kontynuację zmian w zasadach sytuowania zabudowy mieszkaniowej, rozpoczętych w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, czyli tzw. specustawie mieszkaniowej. W ustawie tej uzależniono możliwość lokalizacji inwestycji mieszkaniowych od sąsiedztwa obiektów infrastruktury społecznej mogących obsłużyć przyszłych mieszkańców. Zmiana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma w swych założeniach przekazać gminom uprawnienie do wprowadzenia analogicznych wymogów w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych poprzez bardziej upowszechnione instrumenty, czyli plan miejscowy oraz decyzję o warunkach zabudowy. Jednocześnie konkretne regulacje wskazują, że ustawodawca pozostawił dużą swobodę w możliwościach dopasowania tychże standardów do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Przeniesienie regulacji specustawy mieszkaniowej do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagało niezbędnego dostosowania mechanizmu ich funkcjonowania z uwagi na odmienną skalę analizy w instrumentach planowania przestrzennego, w których uwaga kierowana jest na całe zespoły zabudowy lub ich części, a nie na pojedyncze wyspecyfikowane tereny inwestycyjne.

- 61 Uwzględnienie w planie ogólnym standardów dostępności infrastruktury społecznej, zgodnie z brzmieniem przyjętego nowelizacją art. 13e ust. 1 u.p.z.p., ma charakter fakultatywny. Dostrzeżono, że:

„Różnicowanie lokalnych uwarunkowań rozwoju gmin, na które składają się m.in. uwarunkowania przyrodnicze, ekonomiczne, społeczne, kulturowe i historyczne, znacząco utrudnia zaprojektowanie uniwersalnych regulacji prawa materialnego, które jednocześnie wpłynęłyby na poprawę warunków mieszkaniowych i nie doprowadziłyby do paraliżu inwestycyjnego w gminach o różnej charakterystyce. Z tego względu projektodawca zdecydował o przeniesieniu ciężaru decyzji o ustanowieniu gminnych standardów w obszar władztwa planistycznego gmin” (s. 20).

- 62 Jednocześnie w ramach reformy zrezygnowano z instytucji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Rolę studium w zakresie określenia ram polityki przestrzennej ma spełniać **strategia rozwoju gminy**. W strategii gminy identyfikowane będą potrzeby rozwojowe w wymiarze społecznym i ekonomicznym. Dokument ten jednocześnie określi zakres zmian dotyczących polityki przestrzennej, służących realizacji tych potrzeb. Ogólny kierunek polityki przestrzennej przyjęty w strategii rozwoju gminy będzie podlegał doprecyzowaniu i przełożeniu na konkretne normy dotyczące zagospodarowania przestrzennego w planie ogólnym, a następnie w ramach rozstrzygnięć podejmowanych w planach miejscowych i decyzjach o warunkach zabudowy.

- 63 Wskazane wyżej zasadnicze zmiany prawne mogą jednak budzić pewne wątpliwości. Autorzy niniejszego opracowania wyrażają obawy, czy taki kierunek reformy systemu planowania przestrzennego spełni zakładane cele legislacyjne, tj. uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie procedur planistycznych. Wydaje się zauważyć, że w obecnym stanie prawnym co do zasady istnieją trzy akty mające bezpośredni wpływ na sposób zagospodarowania przestrzeni: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (jako akt polityki przestrzennej), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – decyzja o warunkach zabudowy.

Projektowane regulacje przewidują natomiast wprowadzenie oprócz dotychczas istniejących instytucji planu miejscowego i decyzji o warunkach zabudowy również planu ogólnego, przy czym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak też plan ogólny mają mieć status aktów prawa miejscowego. Decyzje o warunkach zabudowy będą mogły być wydawane, jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu nowelizacji, „wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym” (s. 2). Ponadto plan ogólny zawierać będzie ustalenia wiążące przy opracowywaniu planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w których kształtuje się sposób wykonywania prawa własności. Jak podnoszą autorzy projektu:

„W miejsce studium zaproponowano dokument o bardzo zwartej formie i niewielkiej liczbie ustaleń umożliwiającej ich standaryzację, a co za tym idzie – łatwe porównywanie treści tego aktu z analogicznymi, przyjętymi w innych gminach. Uzyskanie kompleksowej informacji o możliwościach zagospodarowania danej nieruchomości będzie nieporównanie łatwiejsza niż w studium”.

f. Niektóre inne zmiany

- 64 Nowela wiąże się z ingerencją w dotychczasową rolę studium. Rezygnacja ze studium nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż zmianie ulegają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące dokumentu, w którym gmina ustala politykę przestrzenną, w tym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy przejmie od tej pory plan ogólny gminy w zakresie ustalenia stref predystynowanych do rozmieszczenia terenów o określonym przeznaczeniu w planach miejscowych oraz **strategia rozwoju gminy**. W ramach modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej, który jest elementem strategii, gmina może ustalić model rozwoju, przybliżone rozmieszczenie niezbędnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym w koordynacji z rozmieszczeniem inwestycji ponadlokalnych.

Decyzje o warunkach zabudowy mogą być wydawane wyłącznie na obszarach wskazanych w planie ogólnym. Plan ogólny będzie zawierał ustalenia dotyczące funkcji terenów dopuszczalnych do wyznaczenia w dokumentach niższego szczebla, jak też ramowe ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, z którymi dokumenty te będą musiały zachowywać zgodność.

65

Plan ogólny będzie w takim samym stopniu wiążący dla ustaleń planów miejscowych oraz decyzji o warunkach zabudowy, jednocześnie wyznaczając obszary, na których wydanie tych decyzji będzie w ogóle dopuszczalne. Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą posiadały większy wpływ na to, gdzie będzie mogła rozwijać się zabudowa i jaki charakter ta zabudowa będzie utrzymywać. Założeniem takich postanowień jest to, aby można było przeciwdziałać niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy.

66

Plan ogólny nie będzie bezpośrednio wiązał przy wydawaniu innych decyzji niż decyzje o warunkach zabudowy, zwłaszcza decyzje stanowiące zgodę na rozpoczęcie inwestycji – pozwolenia na budowę. W ten sam sposób nie będzie badana zgodność z planem ogólnym w postępowaniach dotyczących zgłoszeń budowy.

W noweli określono zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy przed dniem wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie. Do czasu uchwalenia planu ogólnego będzie się stosowało przepisy dotychczasowe, ale nie dłużej niż do dnia 1 stycznia 2026 r. Po tej dacie wydanie decyzji o warunkach zabudowy będzie możliwe tylko na podstawie planu ogólnego.

67

Nowela wprowadza instytucję **zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI)**. Stanowi on nowe narzędzie planistyczne, dające gminom dużą swobodę w lokalizowaniu i realizacji inwestycji, przy zachowaniu zgodności z planem ogólnym oraz przy zapewnieniu większej partycypacji społecznej.

68

Instrument ten od 2026 r. zastąpi uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podejmowaną na podstawie specustawy mieszkaniowej.

Wobec praktycznych trudności w przygotowaniu inwestycji mieszkaniowych na podstawie specustawy mieszkaniowej zdecydowano się na uchylenie tej specustawy i włączenie części jej rozwiązań do ustawy planistycznej w art. 37ea–37eg. Istotą tego rozwiązania jest poszerzenie katalogu inwestycji możliwych do realizacji na podstawie ZPI. Nowe przepisy pozwolą na realizację nie tylko inwestycji mieszkaniowych.

69

Nadanie ZPI rangi planu miejscowego zwiększy udział mieszkańców w postępowaniu i uporządkuje zasady lokalizacji inwestycji, wprowadzając warunek zgodności z planem ogólnym. Jednocześnie zaproponowano bardziej klarowne przepisy dotyczące negocjacji inwestora i gminy, wprowadzając **umowę urbanistyczną** jako podstawę do realizacji inwestycji. Umowa urbanistyczna stanowi rozwiązanie istniejące już w procedurze sporządzania miejscowego planu rewitalizacji. W ramach reformy rozwiązanie to będzie w zmodyfikowanej postaci stosowane również w przypadku ZPI.

70

Zintegrowany plan inwestycyjny jest **szczególnym rodzajem planu miejscowego, uchwalanym przez radę gminy na wniosek inwestora, po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu umowy urbanistycznej**. Wspomniana umowa urbanistyczna określać będzie zasady i warunki realizacji inwestycji oraz zobowiązania stron.

g. Rejestr urbanistyczny

- 71 Nowela wprowadza do ustawy planistycznej nowy rozdział formułujący podstawy prawne do utworzenia nowego rejestru publicznego – **rejestru urbanistycznego**, będącego referencyjnym źródłem danych i informacji przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Rejestr będzie prowadzony w systemie teleinformatycznym.

Rejestr urbanistyczny jest źródłem danych i informacji przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie rejestru jako centralnego punktu dostępu do wskazanych informacji wynika z potrzeb zarówno administracji państwowej czy samorządowej, jak i szeroko rozumianego biznesu. Ustanowienie rejestru jako wiarygodnego źródła danych i informacji przede wszystkim ma na celu podniesienie efektywności zarządzania przestrzenią, ułatwienie partycypacji społecznej, zapewnienie transparentności procedur planistycznych, jak również przyspieszenie procesu inwestycyjnego.

Jak wspomniano wyżej, rejestr urbanistyczny prowadzony będzie w systemie teleinformatycznym (zgodnie z ustawą z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne). Rejestr ma zachować interoperacyjność gromadzonych w nim zbiorów danych. Przepisy regulować będą sposób udostępniania danych (z wyłączeniem danych osobowych) za pomocą rejestru – bezpłatnie, jawnie i za pomocą usług sieciowych (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej). Celem regulacji jest zapewnienie możliwie nieograniczonego dostępu do danych planistycznych z wykorzystaniem najnowszych osiągnięć technologii geoinformatycznych.

U. Specustawy drogowa i mieszkaniowa

a. Specustawa drogowa

- 72 Obecnie zdecydowanie większa liczba dróg publicznych jest realizowana na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162). Ustawa ta ustala zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących dróg publicznych. Oczywiście nadal inwestycje z zakresu realizacji dróg publicznych mogą być prowadzone na ogólnych zasadach inwestowania budowlanego i to od inwestora zależy, z jakiej drogi prawnej będzie chciał skorzystać. Jednakże nie ulega wątpliwości, że **celem stworzenia specustawy drogowej było wprowadzenie wielu ułatwień w inwestowaniu, które powinny uprościć i przyspieszyć proces realizacyjny.**
- 73 Postępowanie przewidziane specustawą drogową uruchamia, analogicznie jak zwykle postępowanie inwestycyjne, **wniosek inwestora** złożony do właściwego organu administracji publicznej i odpowiadający ustawowym warunkom. We wniosku inwestor wskazuje, że przedmiotem postępowania jest wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID). Wniosek powinien odpowiadać szczegółowym warunkom formalnym określonym w specustawie drogowej, przy czym normodawca jednoznacznie wskazuje, które z elementów wniosku są obligatoryjne. Mają one istotne znaczenie ze względu na specyficzny charakter wydawanej decyzji.

Podmiotami właściwymi według ustalonej ustawą właściwości rzeczowej do wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej są:

- 1) w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich – wojewoda,
- 2) w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych – starosta.

74

W sytuacji gdy sprawa dotyczy decyzji obejmującej drogę powiatową lub gminną, w orzecznictwie pojawiła się rozbieżność w kwestii właściwości organu administracji publicznej i potrzeby ewentualnego wyłączenia się organu wówczas, gdy przysługuje mu przymiot strony, a jednocześnie ma kompetencję do przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania orzeczenia. W ocenie autora należy przychylić się do poglądu, że wołą ustawodawcy było przyznanie danemu podmiotowi publicznoprawnemu podwójnej roli, co oznacza, że będąc właściwym do załatwienia sprawy, nie traci przy tym praw, jakie przysługują stronie.

75

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie dróg gminnych i powiatowych oraz krajowych i wojewódzkich jest wydawana po uzyskaniu przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile inwestycja jest przedsięwzięciem mogączym zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Z wnioskiem o wydanie decyzji może wystąpić do właściwego organu zarządca drogi publicznej.

Status zarządcy drogi publicznej ma:

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Publicznych – w określonym ustawą zakresie,
- 2) zarząd województwa – dla dróg wojewódzkich,
- 3) zarząd powiatu – dla dróg powiatowych,
- 4) wójt, burmistrz, prezydent miasta – dla dróg gminnych,
- 5) ponadto część funkcji zarządców dróg publicznych mogą pełnić inne podmioty, np. partner prywatny na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

76

Stronami postępowania o wydanie decyzji są zawsze wnioskodawcy (inwestorzy) żądający wydania decyzji oraz inne podmioty, tj. każdy, kto jest w stanie wykazać, że jego prawa i obowiązki wynikające z prawa rzeczowego (materialnego) są obciążone skutkami prawnymi decyzji. Status strony mają następujące podmioty:

- 1) właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, które znajdują się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej drogi publicznej, a także podmioty, którym przysługują inne prawa rzeczowe do tych nieruchomości,
- 2) właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, które znajdują się poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi publicznej, w stosunku do których stosownie do norm specustawy ustanawiane są ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z koniecznością przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych.

77

Specustawa drogowa ze względu na potrzebę przyspieszenia postępowania o wydanie przewidzianej nią decyzji określa w sposób odrębny od norm Kodeksu postępowania administracyjnego zasady komunikowania stronom decyzji. Najszerze, siłą rzeczy, uprawnienia ma **inwestor**, któremu **decyzja jest doręczana**. Pozostałe strony **zawiadamiane są w drodze obwieszczeń**. Szczegółne jest uregulowanie dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym prawnie stanie. W tym przypadku zawiadomienie o wszczęciu postępowania doręcza się tylko wnioskodawcy.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma charakter kompleksowy, co jest główną zaletą specustawy drogowej, nie tylko bowiem pozwala na lokalizację inwestycji, lecz także:

- zatwierdza podział nieruchomości objętych projektowaną inwestycją,
- nakłada ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury technicznej i dróg innych kategorii.

78

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) wywołuje wiele **skutków**. Należą do nich:

- 1) zatwierdzenie podziału nieruchomości, której linie podziału stanowią linie rozgraniczające teren ustalony w zezwoleniu,
- 2) prawo dokonania odpowiednich wpisów do księgi wieczystej i w katastrze nieruchomości (ewidencji gruntów),

- 3) przeniesienie własności nieruchomości,
- 4) prawo do realizacji budowy,
- 5) prawo do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość,
- 6) wygaśnięcie ograniczonych praw rzeczowych na wywłaszczonej nieruchomości.

b. Specustawa mieszkaniowa

79

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.) stanowi krok w kierunku **ograniczania barier administracyjnych** w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Zaplanowana została jako narzędzie umożliwiające redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwinętych krajów Unii Europejskiej. Tworzeniu ustawy towarzyszyło założenie co do konieczności ograniczenia barier prawnych, które niekorzystnie wpływają na rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, co możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych.

Inwestycje mieszkaniowe, jak też w części inwestycje towarzyszące, **nie mogą zostać zaliczone do inwestycji celu publicznego**, konieczne zatem było stworzenie mechanizmu umożliwiającego nadanie tego rodzaju inwestycjom szczególnego charakteru, który pozwoliłby przełamać istniejące ograniczenia lokalizowania inwestycji mieszkaniowych na danym terenie. W dotychczas obowiązujących przepisach zlokalizowanie, a w konsekwencji budowa inwestycji mieszkaniowej musi odbywać się zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego na danym obszarze. Mechanizm ten, a zwłaszcza czasochłonność procedury uchwalania planów miejscowych, nie służy przyspieszeniu i ułatwieniu budowy nowych mieszkań. W przypadku gdy uchwalony plan miejscowy nie zapewnia zaspokojenia obecnych potrzeb mieszkaniowych gminy niezbędne jest zastosowanie ścieżki uproszczonej, przyspieszającej proces inwestycyjny, ponieważ zmiana planu miejscowego dokonywana zgodnie z przepisami ustawowymi w takim samym trybie jak sporządzenie nowego planu jest procesem długotrwałym. Przepisy specustawy mieszkaniowej mają na celu umożliwienie skorzystania z uproszczonej procedury prowadzącej do realizacji mieszkaniowego zamierzenia inwestycyjnego w zgodzie ze studium (a w szczególnych przypadkach, przewidzianych ustawą, także niezależnie od ustaleń studium).

WAŻNE! Specustawa mieszkaniowa umożliwia szybkie przekwalifikowanie gruntów położonych w granicach administracyjnych miast pod budownictwo wielorodzinne.

80

Oprócz mieszkaniowych deficytów ilościowych mamy do czynienia również z **deficytem jakościowym mieszkań** (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione), jak też **deficytem jakości samych zespołów zabudowy** (brak odpowiedniej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne). Wymagany jest wzrost inwestycji budowlanych spełniających współczesne wymogi dla zabudowy mieszkaniowej. Ustawą wprowadzone zostały standardy lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, które mogą być zmodyfikowane lub uzupełnione uchwałą rady gminy ustanawiającą lokalne standardy urbanistyczne. Wprowadzenie przy lokalizacji zabudowy mieszkaniowej obowiązujących wymagań w zakresie dostępu do infrastruktury społecznej i technicznej jest istotnym krokiem podnoszenia standardu obsługi zespołów mieszkaniowych.

Podstawowym założeniem specustawy mieszkaniowej jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Skorzystano z doświadczeń podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Przyjęto rozwiązania upraszczające i usprawniające procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Wprowadzono szczególnie zasady lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego.

Korzystanie z ułatwień przewidzianych specustawą mieszkaniową możliwe jest w przypadku, gdy inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w ustawie. Nie wyklucza się realizacji inwestycji mieszkaniowych na zasadach ogólnych, co nastąpi przykładowo wówczas, gdy brak będzie możliwości zachowania w danym przypadku wymaganych standardów. Specustawa mieszkaniowa nakazuje stosowanie ustawy Prawo budowlane w zakresie w niej nieuregulowanym, w tym w zakresie właściwości organów orzekających w sprawach pozwoleń na budowę.

81

Specustawa zawiera definicję **inwestycji mieszkaniowej**. Jest to przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac. Inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową.

82

Inwestycja towarzysząca oznacza natomiast inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy:

83

- sieci uzbrojenia terenu, w rozumieniu art. 2 pkt 11 p.g.k.,
- drogi publicznej,
- obiektu infrastruktury publicznego transportu zbiorowego,
- obiektu działalności kulturalnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.),
- obiektu opieki nad dziećmi do lat 3,
- przedszkola,
- szkoły,
- placówki wsparcia dziennego,
- placówki opieki zdrowotnej,
- dziennego domu pomocy,
- obiektów służących działalności pożytku publicznego, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571),
- obiektów sportu i rekreacji,
- terenów zieleni urządzonej,
- obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową,

o ile inwestycje te służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

W ramach wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej lub jako samodzielny obiekt budowlany można realizować działalność handlową lub usługową, pod warunkiem że powierzchnia użytkowa przeznaczona na tę działalność nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań. Jednocześnie realizowany w ramach inwestycji mieszkaniowej samodzielny obiekt budowlany przeznaczony na działalność handlową lub usługową nie może posiadać większej niż 2000 m² powierzchni sprzedaży, co koresponduje z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10 ust. 3a u.p.z.p., dotyczący lokalizowania tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych).

Oznacza to, że na podstawie specustawy mieszkaniowej nie można realizować wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.

84

Inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Analogiczną ochroną objęto również:

- otuliny form ochrony przyrody,
- rodzinne ogrody działkowe oraz
- obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Rozwiązanie to zapewnia zachowanie niezbędnej ustawowej ochrony wskazanych terenów, przy jednoczesnym braku nadmiernego ograniczania lokalizacji inwestycji, np. na uzbrojonych terenach objętych formami ochrony przyrody niewykluczającymi lokalizacji nowej zabudowy (np. obszary chronionego krajobrazu).

85

Stosownie do specustawy mieszkaniowej **inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, co umożliwi uruchomienie terenów pod inwestycje mieszkaniowe mimo ustaleń planu nie dopuszczającego takiej funkcji. Ponadto zgodnie z art. 9. specustawy, jeżeli po zrealizowaniu inwestycji mieszkaniowej zostało wydane pozwolenie na użytkowanie, to przy sporządzaniu planu miejscowego lub jego zmianie uwzględnia się tę inwestycję. Wymagane ustawą wskazanie we wniosku, w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, ma charakter czysto informacyjny.

WAŻNE! Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

V. Niesprzeczność inwestycji mieszkaniowej ze studium

86

Zgodnie z postanowieniami specustawy mieszkaniowej inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się pod warunkiem, że **nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego**. W ten sposób realizowane inwestycje będą „wpisywać się” w politykę przestrzenną gmin na ich obszarach. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub pocztowe, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Rozwiązanie to ma umożliwić **wykorzystanie pod budownictwo mieszkaniowe takich terenów, na których z uwagi na ich dawne funkcje nie jest to obecnie możliwe, pomimo że na tych terenach funkcje te nie są już realizowane**.

Wypada zauważyć, że w orzecznictwie sądowym można dostrzec rozbieżności co do stosowania art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej. Zgodnie z tym przepisem:

„Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego”.

Dla uzyskania zgody na lokalizację inwestycji przepis ten formułuje zatem **warunek tzw. niesprzeczności inwestycji mieszkaniowej (lub towarzyszącej) ze studium**.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2583/19, LEX nr 3030958, znalazły się rozważania na temat sposobu rozumienia warunku niesprzeczności inwestycji ze studium. Sąd stwierdził, że:

„skoro stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa m.in. **granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową, to granice te wyznaczają obszar inwestycyjny i tylko w odniesieniu do tego obszaru Rada Miasta ma uprawnienia do ustalenia parametrów zabudowy niesprzecznych ze Studium**. Oznacza to, że zagospodarowanie obszaru inwestycyjnego, określonego w uchwale Rady Miasta, powinno być zaplanowane w taki sposób, aby w obszarze mogła powstać zabudowa o parametrach określonych w Studium. W Studium zostały wydzielone jednostki terenowe obejmujące swym zasięgiem duże powierzchnie, dla których został wyznaczony wskaźnik intensywności zabudowy, który w przypadku punktowych inwestycji należy odnosić do terenu inwestycji. **W odróżnieniu zatem od miejscowego planu nie można bilansować wskaźników, jakie zostały wskazane w Studium w terenie, który nie jest objęty uchwałą o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych**. Powyższe prowadziłyby do sytuacji, w której Rada wykraczałaby poza granice objęte uchwałą. Bilansowanie wskaźników w planie obejmuje zatem teren objęty właśnie granicami uchwały planistycznej. Analogicznie, **to granice, w jakich podejmowana jest uchwała lokalizacyjna (ze specustawy mieszkaniowej), wyznaczają przełożenie się wskaźników ze Studium na wskaźniki inwestycji mieszkaniowej objętej wnioskiem Inwestora**. Inne rozumienie badania niesprzeczności inwestycji mieszkaniowej ze Studium prowadziłyby także do odebrania możliwości inwestycyjnych właścicielom nieruchomości położonych w sąsiedztwie bliskim i dalszym, w zależności jak dalece np. wskaźnik intensywności wskazany liczbowo w Studium zostałby przekroczony w ustalonej i realizowanej inwestycji mieszkaniowej”.

Ponadto zarówno w uzasadnieniu do projektu specustawy mieszkaniowej, jak i w pierwszym orzecznictwie sądownoadministracyjnym powstającym na tle stosowania przepisów specustawy powielany był pogląd, że jeżeli gmina stwierdzi, iż wniosek inwestora koliduje z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji, zaś podstawą takiego rozstrzygnięcia jest uznanie sprzeczności inwestycji ze studium (w szerokim rozumieniu tej „sprzeczności”).

W tym miejscu nie można jednakże nie przywołać wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 21 kwietnia 2020 r., IV SA/Wa 308/20, LEX nr 3012410 (obecnie już prawomocnego na skutek wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku z dnia 15 października 2020 r., II OSK 1759/20, LEX nr 3081562), którym rozstrzygnięto m.in. kwestię przekraczania ustalonych przez studium wskaźników zabudowy, a opracowanych w ramach koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Sąd uznał, że wykladnia art. 5 ust. 3 specustawy dokonana przez Radę Miasta jest nieprawidłowa, ponieważ:

„narusza cele i spójność całego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego poprzez błędne rozumienie charakteru dokumentu planistycznego, jakim jest studium, na potrzeby przedmiotowej ustawy. Przy interpretacji tej ustawy nie można bowiem pominąć wszelkich zasad i reguł przyjętych w planowaniu i wyznaczonych ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...]. Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planach zagospodarowania przestrzennego czy też od niedawna w uchwałach lokalizacyjnych. **Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu nie mogą być sprzeczne z założeniami studium. Tak samo uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie może być sprzeczna z obowiązującym studium**”.

Ogólny charakter postanowień studium oraz jego status jako aktu niemającego charakteru normy prawa powoduje, że:

„ocena niesprzeczności uchwały lokalizacyjnej ze studium nie może polegać na nadaniu studium tożsamego charakteru, jaki ma plan – jako precyzyjnej normy prawa, ustalającej ściśle określone parametry zabudowy, które muszą być przestrzegane przy ustalaniu gabarytów zabudowy. Innymi słowy, wskaźnik intensywności zabudowy brutto oraz wysokości zabudowy nie jest jednocześnie wskaźnikiem maksymalnym, który nie może zostać przekroczony na etapie uchwalenia planu czy, jak tutaj, lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Znajduje to potwierdzenie także w samych zapisach studium. Mianowicie intensywność zabudowy brutto i wysokości zabudowy zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i będą uszczegóławiane na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych do planów miejscowych, z uwzględnieniem spójności kompozycji przestrzennej. Z kolei art. 6 ust. 1 ustawy stanowi, że przygotowanie do realizacji inwestycji mieszkaniowej obejmuje sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana”.

Koncepcja ta zawiera w szczególności informacje w zakresie powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi (art. 6 ust. 2 pkt 5 specustawy mieszkaniowej). Oznacza to, że przy ustalaniu parametrów i wskaźników inwestycji konieczne jest odniesienie do otaczającego terenu i istniejącej tamże zabudowy. **Powoduje to szerszy zakres analizy zagospodarowania w stosunku do terenu inwestycyjnego** (art. 8 ust. 1 pkt 2 specustawy).

„Potwierdza to zachowanie przez ustawę zasady poszanowania ładu przestrzennego, który wymaga oceny planowanej zabudowy w szerszej perspektywie terytorialnej, a nie tylko ograniczenie się do terenu inwestycji. Implikuje to uwzględnienie szerszego stosowania parametrów ze studium jako tych orientacyjnych i średnich, w zależności od zastanego stanu zagospodarowania. Nie jest zgodne z celem ustawy, aby orientacyjne i uśrednione parametry ze studium traktować jako graniczne i nieprzekraczalne. [...] ze względu na poszanowanie zasady zachowania ładu przestrzennego konieczne jest dostosowanie wskaźników do otaczającej zabudowy. W tym wypadku uchwała będzie odpowiednikiem planu miejscowego dla terenu inwestycyjnego i w analizach przeprowadzanych na potrzeby [...] uchwalenia lokalizacji parametry zostaną konkretnie wskazane. Ustawa, w przeciwieństwie do u.p.z.p. w zakresie decyzji o warunkach zabudowy, nie przesądza, jaki zakres obszarowy ma podlegać analizie. Wydaje się, że w każdym wypadku, w zależności od konkretnych uwarunkowań przestrzennych, kulturowych, administracyjnych, historycznych, osoba sporządzająca koncepcję będzie miała obowiązek ustalić obszar poddany analizie, uwzględniając stan zagospodarowania i przenosząc dopuszczalne w studium wskaźniki. Trzeba przyjąć, że w każdym indywidualnym przypadku wskaźniki te mogą odbiegać od tych podanych jako średnie, zarówno poniżej, jak i przekraczać powyżej. O tym będą decydowały konkretne uwarunkowania otoczenia”.

Podsumowując cytowane orzecznictwo sądu administracyjnego, które wyraźnie przedstawia odmienną argumentację w zakresie rozumienia pojęcia niesprzeczności inwestycji ze studium, zdaniem autorów warunków z art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej nie oznacza konieczności bezwzględnego, literalnego zapewnienia przez inwestora zgodności inwestycji z postanowieniami studium, w szczególności w zakresie, w jakim studium określa uśrednione wskaźniki zabudowy.

W obecnej praktyce stosowania przepisów specustawy mieszkaniowej weryfikacja niesprzeczności inwestycji ze studium jest niejednolita, jak też i same zapisy studiów uwarunkowań dla poszczególnych gmin mają różną szczegółowość oraz odmienny sposób definiowania funkcji i parametrów. Inną sytuacja występuje w przypadku weryfikacji niesprzeczności ze studium, które określa średnie orientacyjne wskaźniki zabudowy dla obszarów, inna zaś przy studium jednoznacznie określającym maksymalne wskaźniki i funkcje zabudowy.

W wyroku z dnia 28 października 2021 r., II OSK 1165/21, LEX nr 3309894, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „Pojęcie «niesprzeczności ze studium» użyte w art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej musi być rozumiane jako sytuacja, w której inwestycja mieszkaniowa stanowi kontynuację ogólnych

zasad zagospodarowania terenu i nie doprowadzi do zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów”, należy zatem w każdym przypadku indywidualnie rozpatrywać zagadnienie niesprzeczności ze studium, poprzez rozpoznanie szczegółowości unormowań planistycznych danego dokumentu planistycznego.

W. Standardy urbanistyczne

Jedną z istotniejszych kwestii przy lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest spełnienie wymogów standardów lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowej, o których mowa w rozdziale 3 specustawy mieszkaniowej. Dla lokalizacji inwestycji niezbędne jest:

- zapewnienie dostępu do drogi publicznej;
- zapewnienie dostępu do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz elektroenergetycznej zgodnie z zapotrzebowaniem;
- zlokalizowanie w zasięgu dostępu do przystanku komunikacji publicznej (w odległości wskazanej w ustawie lub lokalnych standardach urbanistycznych);
- zlokalizowanie w zasięgu dostępu do szkoły podstawowej (w odległości wskazanej w ustawie lub lokalnych standardach urbanistycznych), która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. Należy podkreślić, że zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2021 r., II OSK 1162/21, LEX nr 3347439: „Zawarte w art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących [...] sformułowanie «szkoła podstawowa, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów» oznacza szkołę podstawową publiczną”. Spełnienie powyższego warunku oceniane jest na podstawie zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), które należy uzyskać w ramach przygotowania wniosku o lokalizację inwestycji mieszkaniowej;
- zlokalizowanie w zasięgu dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu (w odległości wskazanej w ustawie lub lokalnych standardach urbanistycznych) o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m²;
- dostosowanie wysokości planowanej zabudowy do standardu określonego w ustawie (w zależności od lokalizacji), lokalnych standardach urbanistycznych lub do wysokości istniejącej zabudowy mieszkaniowej w otoczeniu planowanej inwestycji.

Specustawa mieszkaniowa określa ww. parametry w uzależnieniu od wielkości gminy (weryfikowanej liczbą mieszkańców na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego), jednak mogą one być zmienione uchwałą rady gminy o lokalnych standardach urbanistycznych, w granicach określonych ustawą. Dodatkowo rada gminy może określić wymagania w zakresie liczby miejsc parkingowych oraz obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej.

WAŻNE! Uchwała o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych stanowi akt prawa miejscowego.

Powyższe wymogi można spełnić zarówno na podstawie infrastruktury istniejącej w dniu składania wniosku o lokalizację inwestycji mieszkaniowej, jak i infrastruktury planowanej, w tym realizowanej jako inwestycje towarzyszące. Często praktyką jest zatem realizowanie inwestycji mieszkaniowej łącznie z inwestycjami towarzyszącymi polegającymi na budowie lub rozbudowie placówki oświatowej (np. szkoły podstawowej), utworzeniu lub urządzeniu terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, przebudowie układu drogowego, w celu uzyskania zgodności inwestycji ze standardami lokalnymi.

W tym kontekście należy podkreślić wagę przepisów art. 22 ust. 1 i 2 specustawy mieszkaniowej, wskazujących, że przed podjęciem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej gmina może zawrzeć