

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz

Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

2. WYDANIE



Wolters Kluwer

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

Komentarz

redakcja naukowa

Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska-Filipowicz

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

KOMENTARZE

2. WYDANIE

Stan prawny na 1 maja 2016 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Zagozda

Łamanie
Wolters Kluwer

Poszczególne części komentarza opracowali:

Kamil Buliński – art. 38–45, 49a–49g

Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 50–67

Tomasz Filipowicz – art. 9–13

Alicja Plucińska-Filipowicz – art. 5–8, 83–89

Mariusz Rypina – art. 46–49

Mirosław Wincenciak – art. 28–35

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 1–4

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki – art. 36 i 37

Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki – art. 14–27, 37a–37q, 68–82

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-8092-235-8
2. wydanie

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

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	15
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	17
Rozdział 1. Przepisy ogólne	19
Art. 1. [Zakres ustawy]	19
Art. 2. [Objaśnienia pojęć]	44
Art. 3. [Zadania własne]	61
Art. 4. [Miejscowy plan zagospodarowania]	72
Art. 5. [Warunki wymagane dla projektowania]	99
Art. 6. [Sposób wykonywania prawa własności]	103
Art. 7. [Niedopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego]	111
Art. 8. [Organy doradcze]	114
Rozdział 2. Planowanie przestrzenne w gminie	122
Art. 9. [Sporządzanie studium]	122
Art. 10. [Wymagany zakres studium]	134
Art. 11. [Kolejne etapy działań]	159
Art. 12. [Ocena zgodności studium z przepisami prawa]	169
Art. 13. [Podmioty obciążone kosztami sporządzenia studium]	178
Art. 14. [Plan miejscowy]	180
Art. 15. [Zakres planu miejscowego]	203
Art. 16. [Wymagany zakres i skala projektu planu]	268

Art. 17.	[Postępowanie planistyczne]	275
Art. 18.	[Uwagi do projektu planu]	299
Art. 19.	[Ponowienie czynności]	304
Art. 20.	[Uchwalenie planu miejscowego]	307
Art. 21.	[Podmioty obciążone kosztami sporządzenia planu]	319
Art. 22.	[Scalanie i podział nieruchomości]	324
Art. 23.	[Organy obowiązane do współpracy]	326
Art. 24.	[Uzgadnianie projektu planu lub studium]	328
Art. 25.	[Terminy uzgodnień]	333
Art. 26.	[Organ ponoszący koszty zmian projektu studium lub planu]	338
Art. 27.	[Tryb zmiany studium lub planu]	341
Art. 28.	[Przesłanki i konsekwencje prawne nieważności uchwały]	371
Art. 29.	[Termin wejścia w życie uchwały]	381
Art. 30.	[Wypisy i wyrysy]	384
Art. 31.	[Rejestr planów]	386
Art. 32.	[Ocena aktualności uchwał planistycznych]	387
Art. 33.	[Obowiązek zmiany uchwał planistycznych w związku ze zmianą ustawy]	389
Art. 34.	[Skutki wejścia w życie planu]	390
Art. 35.	[Prawo do wykorzystania terenu objętego planem w sposób dotychczasowy]	392
Art. 36.	[Roszczenia i obciążenia finansowe]	393
Art. 37.	[Roszczenia i obciążenia finansowe – ciąg dalszy]	404
Art. 37a.	[Uchwała rady gminy w sprawie zasad i warunków sytuowania]	421
Art. 37b.	[Uchwała w sprawie przygotowania projektu]	426
Art. 37c.	[Wyłączenie informacji]	432
Art. 37d.	[Kara pieniężna]	434
Art. 37e.	[Odesłanie]	438
Art. 37f.	[Miejscowy plan rewitalizacji]	439
Art. 37g.	[Wyłączenie z obszaru rewitalizacji]	440
Art. 37h.	[Odszkodowanie]	443
Art. 37i.	[Warunki dla inwestycji głównej]	445
Art. 37j.	[Komitet rewitalizacji]	449
Art. 37k.	[Wyłączenie zastosowania art. 152 p.p.s.a.]	451

Art. 37l.	[Gminny program rewitalizacji]	452
Art. 37m.	[Upoważnienie ustawowe]	454
Art. 37n.	[Odesłanie]	455
Rozdział 2a. Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym		
Art. 37o.	[Studium metropolitalne]	457
Art. 37p.	[Zmiana studium metropolitalnego]	463
Art. 37q.	[Odesłanie]	464
Rozdział 3. Planowanie przestrzenne w województwie		
Art. 38.	[Kompetencje organów samorządu województwa]	466
Art. 38a.	[Audyt krajobrazowy]	469
Art. 38b.	[Procedura]	474
Art. 39.	[Sporządzanie planu]	477
Art. 39a.	[Spójność z aktualizacją strategii rozwoju województwa]	491
Art. 40.	[Upoważnienie do określenia zakresu planu]	492
Art. 41.	[Kompetencje marszałka województwa]	492
Art. 42.	[Kompetencje sejmiku województwa]	497
Art. 43.	[Koszty sporządzenia planu]	498
Art. 44.	[Wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania województwa do planu miejscowego]	500
Art. 45.	[Okresowa ocena planu zagospodarowania przestrzennego województwa]	502
Rozdział 4. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym		
Art. 46.	[Zadania ministra]	504
Art. 47.	[Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju]	509
Art. 47a.	[Analiza zasad kształtowania ładu przestrzennego]	521
Art. 48.	[Programy rządowe]	523
Art. 49.	[Rejestr programów]	527
Rozdział 4a. Obszary funkcjonalne		
Art. 49a.	[Rodzaje obszarów funkcjonalnych]	530
Art. 49b.	[Obszary funkcjonalne o znaczeniu ponadregionalnym]	532

Art. 49c.	[Sposób określania obszarów funkcjonalnych]	535
Art. 49d.	[Kompetencje samorządu województwa; delegacja dla ministra]	536
Art. 49e.	[Kompetencja samorządu gminnego]	538
Art. 49f.	[Obowiązek konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego]	538
Art. 49g.	[Obszar funkcjonalny]	539
Rozdział 5. Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji		
Art. 50.	[Lokalizacja inwestycji celu publicznego]	541
Art. 51.	[Właściwe organy]	553
Art. 52.	[Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego]	560
Art. 53.	[Postępowanie w sprawie wydania decyzji]	567
Art. 54.	[Elementy decyzji]	586
Art. 55.	[Skutki prawne decyzji]	595
Art. 56.	[Związany charakter decyzji]	597
Art. 57.	[Rejestry wydanych decyzji]	598
Art. 58.	[Zawieszenie postępowania]	599
Art. 59.	[Decyzja o warunkach zabudowy]	602
Art. 60.	[Organy]	609
Art. 61.	[Warunki wydania decyzji]	613
Art. 62.	[Zawieszenie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy]	653
Art. 63.	[Skutki prawne decyzji]	661
Art. 64.	[Odpowiednie stosowanie przepisów]	665
Art. 65.	[Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji]	667
Art. 66.	[Przesyłanie odpisów decyzji]	670
Art. 67.	[Rejestry decyzji]	671
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących		
Art. 68–82.	(pominięte)	673
Rozdział 7. Przepisy przejściowe i końcowe		
Art. 83.	[Objaśnienie pojęcia]	676
Art. 84.	[Odesłanie do ustawy]	677
Art. 85.	[Sprawy w toku]	677

Art. 86.	[Warunki zabudowy na podstawie planów sprzed stycznia 1995 r.]	682
Art. 87.	[Termin obowiązywania planów i studiów]	684
Art. 88.	[Derogacja]	689
Art. 89.	[Wejście w życie]	691
Skorowidz		693

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|----------------|---|--|
| k.c. | – | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.) |
| p.g.g. | – | ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.) |
| p.g.k. | – | ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) |
| p.o.ś. | – | ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) |
| p.p.s.a. | – | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) |

pr. bud.	–	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
u.g.n.	–	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.)
u.o.g.r.l.	–	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)
u.s.g.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)
u.s.w.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.)
ustawa o rewitalizacji	–	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777)
ustawa metropolitalna	–	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890).

Publikatory i czasopisma

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
Legalis	–	System informacji prawnej wydawnictwa C.H. Beck
LEX	–	System informacji prawnej wydawnictwa Wolters Kluwer

ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PiŚ	–	Prawo i Środowisko
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

KPZK	–	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
KPZK 2030	–	Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
RDOŚ	–	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska
SA	–	sąd apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

Uwaga: artykuły bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)

WSTĘP

Przystępując do sporządzenia komentarza do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Redaktorzy Naukowi – prof. Marek Wierzbowski i sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz – oraz Autorzy komentarza – pracownicy naukowi o najwyższych kwalifikacjach, sędziowie sądów administracyjnych NSA i WSA, wykładowcy uniwersyteccy, wybitni specjaliści i prawnicy praktycy – zdecydowali się podjąć opracowania tego dzieła ze świadomością, iż na rynku wydawniczym funkcjonuje już kilka pozycji poruszających tę tematykę. Praktyka zawodowa członków zespołu, a zwłaszcza nabyte doświadczenia, w sposób jednoznaczny wskazują bowiem na to, że zarówno pracownicy administracji publicznej, jak i prywatni inwestorzy, a także obsługujące te podmioty kancelarie prawne mają poważne problemy z odnalezieniem w dostępnych publikacjach wyczerpujących odpowiedzi na kluczowe problemy związane ze stosowaniem przepisów komentowanej ustawy.

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

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

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

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

USTAWA

z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199; zm.: Dz. U. z 2015 r. poz. 443, poz. 774, poz. 1265,
poz. 1434, poz. 1713, poz. 1777, poz. 1830, poz. 1890)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

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

Art. 1. [Zakres ustawy]

1. Ustawa określa:

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

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

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;

- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
 - 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych;
 - 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
 - 7) prawo własności;
 - 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
 - 9) potrzeby interesu publicznego;
 - 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
 - 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
 - 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
 - 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.
3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:
- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;

- 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
 - 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
 - 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 oraz z 2005 r. Nr 17, poz. 141), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.
1. Do prawa administracyjnego zalicza się nie tylko normy materialno-prawne, lecz także normy formalne (proceduralne). Przepis art. 1 ust. 1 określa, jak to wskazuje się w ust. 1 pkt 1, zasady kształtowania polityki przestrzennej, przy czym politykę tę, stosownie do treści tego przepisu, kształtują jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Jest to podstawowy zakres zagadnień, które reguluje komentowana ustawa. Nie oznacza to jednak, że jest to pełny zakres danej problematyki. Regulacje dotyczące zarówno planowania, jak i zagospoda-

rowania przestrzennego można znaleźć także w innych aktach ustawowych.

2. Przykładowo w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.) mowa jest o kwestiach wiążących się z materią komentowanej ustawy, a w niektórych wręcz odmiennie od regulacji komentowanej ustawy. W art. 7 ust. 1 p.g.g. stanowi się, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, jednakże, zgodnie z art. 7 ust. 2 p.g.g. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. Ponadto przepis art. 29 ust. 1 p.g.g. stanowi, że:

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

Taka regulacja w sytuacji braku istnienia dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże ściśle kwestię wydawania koncesji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Można nawet wyciągnąć z tego wnioszek, że w powyższym zakresie studium nie tylko ma charakter aktu

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

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

jednostki samorządu terytorialnego, a nie zasady polityki przestrzennej gminy.

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

9. Przepis art. 1 ust. 1 pkt 2 wprowadza jako zasadę, że ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią podstawę zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Zasada ta ma kluczowe znaczenie przy ustalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie unormowanie ma charakter materialnoprawny, ustalający w stanowczy sposób, że całokształt zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy musi być ukierunkowany na cele naczelne, to jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Definicję „ładu przestrzennego” zawiera art. 2 pkt 1 u.p.z.p., stanowiący, iż ilekroć mowa jest w komentowanej ustawie o „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Również określenie „zrównoważony rozwój” zostało zdefiniowane w komentowanej ustawie, jednakże przez odesłanie do innej ustawy. Artykuł 2 pkt 2 u.p.z.p. stanowi, że ilekroć w komentowanej ustawie mowa jest o „zrównoważonym rozwoju”, należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 p.o.ś. Szerzej na temat ww. definicji w komentarzu do art. 2.
10. Odniesienie do ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju zamieszczone w art. 1 ust. 1 pkt 2 dotyczy tych regulacji komentowanej ustawy, które określają zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Zarówno akty prawne, które powstają w ramach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, jak i wykonywanie czy stosowanie tych aktów muszą się odbywać przy bezwzględnym zachowaniu obu kryteriów, to jest ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. W ramach działania w zgodzie z wymogiem zachowania ładu przestrzennego konieczne jest zapewnienie, aby dany akt gwarantował takie ukształtowanie przestrze-

ni, które tworzy harmonijną całość, a ponadto uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Ład przestrzenny w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 2, to zwłaszcza zachowanie dbałości o odpowiedni zakres i sposoby postępowania w ramach przeznaczania terenów na poszczególne cele, a także ustalanie zasad zagospodarowania i zabudowy terenów, co ma związek np. z zasadą podobieństwa czy kontynuacji funkcji. Zrównoważony rozwój, definiowany w komentowanej ustawie przez odwołanie się do znaczenia tego pojęcia zastosowanego w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.), to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Wymogi w tym zakresie także muszą być spełnione.

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

przestrzennego dotyczy komentowana ustawa, nie zaś ładu przestrzennego w dziedzinie przyrody, gospodarki itd.

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

14. Kolejnymi wymienionymi w art. 1 ust. 2 pkt 2 wymogami, które bezwzględnie powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są walory architektoniczne i krajobrazowe. Normę tę należy rozumieć tak, że kwestie dotyczące rozwiązań architektonicznych muszą być w ramach zadań z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego wiązane z walorami krajobrazowymi. Tak jak w poprzednim punkcie kwestie urbanistyki i architektury łączy ustawodawca z założeniami ładu przestrzennego, tak w komentowanym przepisie walory architektoniczne – z walorami krajobrazowymi. W tym miejscu wypada sięgnąć do przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.). Ustawa ta zawiera definicję legalną pojęcia „ochrona krajobrazowa” (art. 5 pkt 8) i ustanawia prawne formy ochrony krajobrazu, wskazując na kwestie dotyczące np. obowiązku uzgadniania projektów ochrony planów miejscowych z organami ochrony przyrody, uwzględnienia w planach miejscowych postanowień planów ochrony. W takim znaczeniu rozwiązania z dziedziny architektonicznej w istocie są podporządkowane wymaganiom w dziedzinie ochrony krajobrazu, z tym iż co do zasady ujętym w ustawowo określonych formach tej ochrony. Powoływanie się na walory krajobrazowe bez względu na ustawowe formy ochrony albo bez ujęcia określonego obszaru jako chronionego krajobrazu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzeni może się okazać bezskuteczne. Jako odrębną kwestię należy potraktować walory krajobrazowe w dziedzinie architektury, które także stanowią niewątpliwą wartość wymagającą szczególnej uwagi i ochrony.
15. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinno się uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3). Podobnie jak w kwestii ochrony krajobrazu, gdzie wiodące są przepisy o ochronie przyrody, tak w problematyce ujętych ogólnie wymagań ochrony środowiska wiodące znaczenie mają przepisy o ochronie środowiska. W aktach planistycznych decydujące znaczenie mają przepisy wskazujące na ustalenia i rozwiązania dotyczące np. ochrony przed hałasem w planowaniu przestrzennym (art. 113 i 114 p.o.ś.). Przewidywane

jest też utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 p.o.ś.) uwzględnianego w aktach planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). Mowa jest też o wymaganiach wynikających z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.). Ustawa ta przewiduje ustanowienie strefy ochronnej ujęć wodnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych. Podobne znaczenie w omawianym zakresie ma ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 934 z późn. zm.). Problemy dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych normuje zaś ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.). Ustawa ta określa definicję gruntów rolnych i leśnych, a także w art. 6–8 przewiduje zasady przeznaczania chronionych tą ustawą gruntów na inne cele (nieleśne). Warto zauważyć, że uchwałą składu siedmiu sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13, ONSAiWSA 2014, nr 2, poz. 17, zostało stwierdzone, iż w wyniku wykładni tej ustawy (art. 7), a także w związku z jej nowelizacją, decyzję właściwego ministra w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na nierolnicze (nieleśne) minister podejmuje w postępowaniu, w którym wnioskodawcą, a zarazem stroną postępowania, jest tylko zainteresowana gmina.

16. Definicję środowiska zawiera art. 2 pkt 3 u.p.z.p., odsyłając w tym zakresie do ustawy z 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Trzeba pamiętać, że komentowany przepis wskazuje ogólnie na wymagania ochrony środowiska, w tym jedynie przykładowo podając, że chodzi o gospodarowanie wodami i ochronę gruntów rolnych i leśnych. Do przepisów zawierających wymagania w dziedzinie ochrony środowiska zalicza się jednak wiele tu niewymienionych, np. dotyczących ochrony zwierząt i roślin.
17. W działaniach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego konieczne jest uwzględnianie wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Komentowana ustawa nie zawiera definicji określenia, co należy rozumieć przez wy-

magania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, definiując jedynie pojęcie „dobra kultury współczesnej”. Problematyce ochrony zabytków jest poświęcona ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.). Zabytkiem w rozumieniu tej ustawy jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością, stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Ustawa ta przewiduje w art. 7 prawne formy ochrony zabytków. Ustanowiona ustawą prawną ochrona zabytków ściśle wiąże się z materią, której jest poświęcona komentowana ustawa, to jest z planowaniem przestrzennym. Przepis art. 19 ustawy, której celem jest ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, przewiduje treści, które mają się znaleźć w aktach planistycznych, w tym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym aktem, który odzwierciedla politykę przestrzenną gminy, jest studium, w którym powinny być uwidocznione kwestie dotyczące wartości chronionych jako dobra kultury i zabytki. Również miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w ślad za studium, powinien zawierać unormowania dotyczące ochrony poszczególnych dóbr występujących na obszarze gminy.

18. Obowiązek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dóbr kultury współczesnej ma się opierać na określonym w art. 2 pkt 10 u.p.z.p. określeniu wymienionej, prawnie chronionej wartości. Stosownie do tego przepisu przez określenie „dobra kultury współczesnej” należy rozumieć niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna. Może się pojawić problem, co należy rozumieć za uznany dorobek współcześnie żyjących pokoleń ze względu na wyróżniającą go cechę, to jest wartość artystyczną lub historyczną. Nie ma tu miejsca na subiektywne pojmowanie, co stanowi konkretne dobro kultury współczesnej. Muszą w tym zakresie zająć wiążące stano-

wisko organizacje społeczne lub właściwe w tym zakresie organy państwowe. Opinię w tym zakresie może wydać komisja urbanistyczno-architektoniczna. Ochrona wartości w omawianym zakresie musi znaleźć odbicie w akcie polityki przestrzennej gminy, to jest w studium, a następnie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli akt ten jest tworzony dla terenu, na którym wymienione, chronione dobra występują.

19. Skoro stosownie do art. 1 ust. 2 w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają być uwzględniane poszczególne wymagania i wartości, to należy stwierdzić, że nakaz ten obejmuje nie tylko akty planistyczne (studium czy plany), lecz również wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.
20. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać kolejne wymagania, określone w art. 1 ust. 2 pkt 5, obejmujące ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych. Przede wszystkim zdrowie ludzkie oraz bezpieczeństwo ludzi są jednymi z nadrzędnych wartości, które w żadnym razie nie mogą zostać pominięte w działaniach z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to każdego rodzaju działań, zarówno w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej, jak i w zakresie konkretyzowania tej polityki w planach zagospodarowania przestrzennego. Kształtując i prowadząc politykę przestrzenną, a także ją realizując i konkretyzując w dalszych aktach planistycznych, właściwe organy zawsze muszą mieć na uwadze, że działają na rzecz ludzi żyjących oraz przyszłych pokoleń, zabezpieczając w przyjmowanych do realizacji aktach kluczowe dla nich założenie, to jest ochronę zdrowia i bezpieczeństwo ludzi i ich mienia. Z zabezpieczeniem zdrowia ludzi ma bezpośredni związek m.in. ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.). Kwestia bezpieczeństwa ludzi wiąże się też ściśle z regulacjami zawartymi w prawie budowlanym. Przykładowo problematyka ta dotyczy uwzględnienia na etapie planowania przestrzennego oraz za-

gospodarowania przestrzennego bezpiecznych dla ludzi i mienia, niepowodujących kolizji zjazdów (wjazdów) czy też odległości od dróg publicznych, jak też ogólnie zapewnienia na tym etapie odpowiedniej obsługi komunikacyjnej. Ma ona także istotny związek z koniecznością uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb osób niepełnosprawnych. Wieloletnie zaniedbania w zakresie, jaki obejmuje komentowana ustawa oraz prawo budowlane, przejawiające się w istocie w ignorowaniu oczywistego faktu, że w społeczeństwie znaczna liczba osób to niepełnosprawni, spowodowały, że zarówno komentowana ustawa, jak i unormowania prawa budowlanego na ten problem zwracają szczególną uwagę, stanowiąc wręcz o określonych obowiązkach organów, których realizacja powinna się przyczynić do usunięcia barier ograniczających funkcjonowanie w społeczeństwie niepełnosprawnych. Problemy osób niepełnosprawnych, jako że chodzi o ich ograniczenia wynikające ze stanu zdrowia, zostały prawidłowo włączone do wymogów w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i mienia.

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

planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a także decyzji o warunkach zabudowy. Określony teren powinien być zawsze optymalnie wykorzystany na zamierzone cele. Nie mieszczą się jednak w warunku ekonomicznego wykorzystania terenu takie kwestie, jak celowość czy też gospodarność. Celowość przyjęcia jakiegoś rozwiązania planistycznego czy też z zakresu zagospodarowania przestrzennego to w istocie kwestia polityki w tym zakresie, gospodarność zaś to pojęcie z dziedziny prawa gospodarczego, a nie to samo co zachowanie waloru ekonomicznego przestrzeni. Trzeba też pamiętać, że konieczność poczynienia analiz i rozważań w aspekcie zachowania waloru ekonomicznego przestrzeni nie może prowadzić do istotnego ograniczenia praw gminy w zakresie przeznaczania jej terenu na poszczególne cele, czyli tzw. władztwa planistycznego statuowanego przepisem art. 4 u.p.z.p.

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

nie prawnej” (ust. 2), „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3).

23. Sposób wykonywania prawa własności określa art. 6 u.p.z.p., stosownie do którego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (ust. 1), w myśl zaś ust. 2 pkt 1 każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. W przepisach ustawy zawarte są wskazania dotyczące zakresu stosowania wymogu z art. 1 ust. 2 pkt 7. Więcej na ten temat w komentarzu do art. 6.
24. Przepis art. 1 ust. 2 pkt 8 wymaga, aby w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewnić potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Wydaje się zbędne szczegółowe odniesienie się w niniejszym komentarzu zarówno do pojęcia „potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa”, jako że jest ono powszechnie znane i nie budzi wątpliwości, jak i do tego, iż konieczne jest zachowanie wymogów w tym zakresie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warto tylko w tym miejscu zauważyć, że przepis art. 16 ust. 3 zawiera upoważnienie ustawowe zobowiązujące do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, które ma określić sposób uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa. Aktualnie upoważnienie to pozostaje niewykonane, czyli brak jest rozporządzenia normującego kwestie potrzeb uwzględnienia obronności i bezpieczeństwa państwa w zagospodarowaniu przestrzennym. Więcej w tym zakresie w komentarzu do art. 16 ust. 3.

25. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym muszą być uwzględniane potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9). Uszczegółowiają ten obowiązek m.in. przepisy art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7, art. 12 ust. 3, art. 39 ust. 3 pkt 3, art. 44, art. 48. Także realizacji tego obowiązku służy wprowadzona komentowaną ustawą procedura ustalania warunków zabudowy dla inwestycji celu publicznego (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego) – uregulowana w art. 50 i n.
26. Ostatni wymieniony w art. 1 ust. 2 wymóg, to wskazany w pkt 10 warunek uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Wymóg ten został wprowadzony do powyższego artykułu komentowanej ustawy w wyniku nowelizacji zamieszczonej w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 880 z późn. zm.). Jest to znacząca regulacja, mająca silny związek z zaliczeniem przedmiotowych inwestycji, jako inwestycji stanowiących infrastrukturę techniczną, do inwestycji celu publicznego. Wcześniej brak odpowiedniej regulacji prawnej powodował niejednołitość orzecznictwa, z przewagą orzeczeń o podejściu formalnym, prowadzącym do wniosku, że nie chodzi o inwestycję celu publicznego. Wymusiło to niejako dokonanie zmian prawnych, wynikających z potrzeb państwa w zakresie jednoznacznego wyrażenia kwestii nadania tym inwestycjom priorytetowego znaczenia. W niektórych publikacjach pojawił się nawet pogląd, że mają one nadrzędną rangę w stosunku do ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni – por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 18. Z poglądem tym, w ocenie autorów niniejszego komentarza, nie można się zgodzić, skoro art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w generalny sposób wskazuje, jakie wartości powinny być brane pod uwagę w planowaniu i w zagospodarowaniu przestrzennym w istocie, nie wymieniając tych wartości w sposób kompletny (według zamkniętego katalogu). Oznacza to, że wolą ustawodawcy jest, aby w zależności od określonej konkretnie sytuacji uwzględniać wszystkie niezbędne (konieczne) wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. A zatem ład przestrzenny, a także wiążąca się

z tym nierozzerwalnie estetyka, zwłaszcza w aspekcie urbanistyki i architektury, muszą być rozpatrywane łącznie z innymi, w szczególności wymienionymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., wartościami, w tym z uwzględnieniem potrzeb w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, także sieci szerokopasmowych. Jest to nieodłączny element ogólnego rozwoju państwa.

Takie podejście ma wprawdzie związek z treścią art. 46 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w sposób szczególny regulującej problematykę inwestycji z zakresu infrastruktury teletechnicznej, który w ust. 1 stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Przepis ten dotyczy etapu tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2010 r., mający zastosowanie do aktów miejscowych już wprowadzonych do systemu prawnego, stanowi, że w przypadku, gdy lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Ustawa jednocześnie definiuje znaczenie określenia, jakie przeznaczenie terenu „nie jest sprzeczne” z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Dotyczy to przeznaczenia terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolniczej, leśnej, usługowej lub produkcyjnej. Odrębnie regulowana jest kwestia możliwości łączenia przedmiotowych inwestycji celu publicznego z przeznaczeniem terenu pod zabudowę jednorodzinną. W tym przypadku omawiana niesprzeczność ogranicza się tylko do lokalizacji infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu. Przyjrzywszy się bliżej wymienionej specregulacji, można dojść do wniosku, iż wystarczające byłoby uzupełnienie wykazu inwestycji ce-

lu publicznego tymi, które mają związek z rozwojem infrastruktury technicznej, w tym sieci szerokopasmowych. Szczegółowe rozwiązania komentowanej ustawy dotyczące inwestycji celu publicznego zapewniające ułatwienia w ich planowaniu i zagospodarowaniu powinny zapewnić osiągnięcie celu w postaci umożliwienia ich realizacji oraz przyspieszenia procesu przeznaczania terenów na te cele. Natomiast zastrzeżenia dotyczące tzw. niesprzeczności tych inwestycji z określonym przeznaczeniem terenu nie jest jasne. Przykładowo nieznane są przyczyny tego, aby taka niesprzeczność z zabudową jednorodzinną wiązała się z tym, że chodzić może wyłącznie o inwestycje o nieznacznym oddziaływaniu, natomiast brak takiego zastrzeżenia w stosunku do terenu przeznaczanego pod budownictwo wielorodzinne.

27. Warto zauważyć, iż jeszcze przed wejściem w życie wymienionej wyżej ustawy Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł szczególne znaczenie inwestycji z dziedziny łączności oraz sposobu podejścia do tych inwestycji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Stało się tak w wyroku NSA z dnia 19 maja 2010 r., II OSK 522/10, LEX nr 597664, wydanym ze skargi kasacyjnej inwestora prowadzącego działalność telekomunikacyjną w zakresie łączności od wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 grudnia 2009 r., II SA/Go 763/09, LEX nr 581255, oddalającego skargę na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Zielona Góra, który wprowadzał na określonym terenie zakaz realizacji takiej inwestycji (telefonii cyfrowej) oraz zakaz rozbudowy już istniejącej w tym zakresie inwestycji. Wprawdzie przyczyną oddalenia skargi przez sąd administracyjny pierwszej instancji był fakt, że inwestor nie miał prawa do określonego terenu, bo był tylko jego dzierżawcą, a zatem zdaniem sądu administracyjnego pierwszej instancji nie legitymował się prawem chronionym, które wynikałoby z przepisów prawa materialnego. Nie może być przy tym mowy o naruszeniu interesu skarżącej, uznanego przez sąd za faktyczny, wobec tego, że skarżąca ma w swoim władaniu obiekt telekomunikacyjny służący do prowadzenia działalności gospodarczej. Może w razie potrzeby obiekt ten przebudować, czego nie uniemożliwia jej zaskarżony plan. W skardze kasacyjnej inwestora zarzucono m.in. naruszenie art. 22 Konstytucji RP stanowią-

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

28. Innym wyrokiem, również wskazującym na potrzebę zwrócenia uwagi na przedmiotowe inwestycji, jest wyrok z dnia 26 lipca 2011 r., II OSK 756/11, ONSAiWSA 2013, nr 4, poz. 64. Wyrokiem tym Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok WSA w Warszawie oddalający skargę

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

29. Nowelą z dnia 9 października 2015 r. do komentowanej ustawy w art. 1 ust. 2 określającym zakres ustawy zostały dodane kolejne trzy punkty (ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. poz. 1777, w art. 41 wprowadziła zmiany w komentowanej ustawie, które weszły w życie z dniem 18 listopada 2015 r.). W nowym pkt 11 zakres ustawy został poszerzony o obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. W pkt 12

w ramach zakresu ustawy został nałożony obowiązek zachowania jawności i przejrzystości procedur planistycznych, w pkt 13 zaś wskazano na potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

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

obowiązków wszystkich organów administracyjnych (art. 61 Konstytucji RP). Komentowana regulacja wprowadzona jako nowość w odniesieniu do procedur planistycznych i zagospodarowania przestrzennego jest tylko potwierdzeniem tych ogólnych zasad.

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

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

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

Ważenie interesu publicznego i interesów prywatnych powinno polegać na braniu pod uwagę obu tych interesów, a przy tym nieprzydawaniu żadnemu z nich znaczenia priorytetowego. Powinny one podlegać równoważeniu. Na taką ocenę wskazywało dotychczasowe orzecznictwo sądowe i piśmiennictwo. Obecnie zasada ta znalazła wprost odzwierciedlenie w normie ustawowej. Dodanie jako nowego obowiązku w przepisach ogólnych uwzględnienia określonych analiz ma w ocenie autorów istotne znaczenie. Podejmowanie bowiem właściwych działań i roz-

strzygnięć w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może się opierać tylko na indywidualnym przekonaniu właściwych organów, co najczęściej prowadzi do arbitralnych posunięć. Wypełnienie celów, jakim służy komentowana regulacja, wymaga z całą pewnością oparcia się na koniecznej i odpowiedniej specjalistycznej dokumentacji. Do dokumentacji tej – jako kluczowej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – ustawa zaliczyła analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, które w postępowaniu planistycznym pełnią funkcję dowodową.

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

Szczególny nacisk został położony na kwestie dotyczące uwzględnienia potrzeb w dziedzinie transportu ludności, a także ułatwienia przemieszczania się pieszych i rowerzystów. Używa się jednak, wbrew wymogom w zakresie przejrzystości prawa, w tym przepisie określeń niejasnych dla przeciętnego odbiorcy danych norm prawnych, np. „transportochłonność”, co wręcz stanowi zaprzeczenie wymogu jasności i przejrzystości przepisów. Nie do końca jasne jest także nadanie tak szczególnej wagi, jaka wynika z umieszczenia w przepisach ogólnych, obowiązkowi zapewnienia interesów rowerzystów. Wątpliwości budzi zaliczenie „interesów pieszych i rowerzystów” do materii z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Odnośnie do obszarów o w pełni wy-

kształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. Nr 166, poz. 1612 z późn. zm.) kwestię dotyczącą realizacji nowej zabudowy rozwiązuje się w szczególności przez uzupełnianie istniejącej zabudowy.

Na terenach położonych na obszarach wolnych od zabudowy, które nie spełniają jednak wymogów w zakresie zapewnienia wymaganych warunków w dziedzinie transportu ludności, zabudowa może być wprawdzie przewidziana, jednak wyłącznie pod warunkiem, że brak jest dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na takich obszarach, które spełniają wymagania w tym zakresie. W pierwszej kolejności zabudowa może być przewidziana na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy. Wprowadzono definicję obszarów w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy – są to obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

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

Zdaniem autorów ujęcie komentowanej, całkowicie nowej regulacji może być odbierane jako bezwzględna zasada prowadząca w istocie do wyeliminowania nowej zabudowy kubaturowej na terenach niemających jeszcze niezbędnej infrastruktury. Wydaje się jednak, że ustawodawcy taki cel nie przyświecał. Nawet literalnie zapisana norma nie wyłącza

możliwości zabudowy nowych terenów bez infrastruktury. Biorąc bowiem pod uwagę względy techniczne i ekonomiczne, dostęp do tej infrastruktury musi być jednak zapewniony.

Art. 2. [Objaśnienia pojęć]

Ilekrót w ustawie jest mowa o:

- 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
- 2) „zrównoważonym rozwoju” – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.);
- 3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- 5) inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777);

- 6) „obszarze przestrzeni publicznej” – należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
- 6a) „obszarze funkcjonalnym” – należy przez to rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju;
- 6b) „miejskim obszarze funkcjonalnym ośrodka wojewódzkiego” – należy przez to rozumieć typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie;
- 7–9) (uchylone)
- 10) „dobrach kultury współczesnej” – należy przez to rozumieć niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna;
- 11) „terenie zamkniętym” – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.);
- 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wy-

mogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;

- 13) „uzbrojeniu terenu” – należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 14) „dostęp do drogi publicznej” – należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;
- 15) „standardach” – należy przez to rozumieć zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) „parametrach i wskaźnikach urbanistycznych” – należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40;
- 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
- 16b) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16c) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem

- drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16d) „szyldzie” – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;
 - 16e) „krajobrazie” – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;
 - 16f) „krajobrazie priorytetowym” – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;
 - 17) „walorach ekonomicznych przestrzeni” – należy przez to rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych;
 - 18) „wartości nieruchomości” – należy przez to rozumieć wartość rynkową nieruchomości;
 - 19) „powierzchni sprzedaży” – należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.).
1. Przepis art. 2 zawiera objaśnienie pojęć powtarzających się w unormowaniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a w tym przypadku w komentowanej ustawie, a także w aktach wykonawczych do tej ustawy. Jest to tzw. słowniczek pojęć najczęściej używanych w ustawie.

2. Pojęcie „ład przestrzenny” odnosi się do ukształtowania przestrzeni, które powinno w harmonijny sposób tworzyć całość. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby osiągnąć ład przestrzenny w takim rozumieniu, jakie wynika z potrzeb komentowanej ustawy, konieczne jest uwzględnienie wszystkich uwarunkowań i wymagań w zakresie funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym. Uwarunkowania te muszą być uwzględniane w uporządkowanych relacjach. Nie jest to zatem ład abstrakcyjny, np. sprowadzający się do automatycznie ułożonych kolejno klocków, lecz ład przestrzenny jako wartość szczególnego rodzaju. Autorzy komentarza z przykrością zauważają, że w orzecznictwie organów administracji publicznej, niekiedy aprobowanym przez sądy administracyjne, występuje podejście do ładu przestrzennego jako wprowadzie harmonijnego, lecz automatycznego odzwierciedlenia tego, co istnieje w sąsiedztwie analizowanego obszaru. Na szczęście, jak się wydaje, zjawisko to występuje coraz rzadziej. Mimo że ma być zapewnione powstawanie harmonijnej całości, nie może mieć to miejsca bez uwzględnienia w uporządkowanych relacjach wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Wypada zauważyć, że definicja ładu przestrzennego w odniesieniu do „wszystkich uwarunkowań i wymagań w zakresie funkcjonalnym, społeczno-gospodarczym, środowiskowym, kulturowym oraz kompozycyjno-estetycznym” ma ścisły związek z regulacją art. 1 ust. 2 w kwestii uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych i krajobrazowych oraz wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Jak z tego wynika, w zasadzie definicja ładu przestrzennego zawiera w sobie ww. zagadnienia, przy czym wszystkie te wymogi mieszczące się w pojęciu ładu przestrzennego muszą ze sobą współgrać. Spotykane często stawianie na najwyższym poziomie formalnego i automatycznego podejścia do ładu przestrzennego najczęściej w niewielkim stopniu, a nawet niekiedy w ogóle, nie uwzględnia tak istotnych kwestii, jak funkcjonalność (celowość) rozwiązań w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego,

a także ww. potrzeb. Autorzy niniejszego komentarza uznają za niezbędne powszechne podniesienie świadomości prawnej w tym względzie. Szczególnie jednak ważne jest uwrażliwienie w tej kwestii przedstawicieli organów administracji publicznej wykonujących swoje zadania w komentowanym zakresie, pracowników nauki i studentów wydziałów prawa oraz wydziałów technicznych, a nawet sędziów orzekających w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego.

3. Pojęcie „zrównoważony rozwój” jest definiowane przez odesłanie do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, a zwłaszcza jej art. 3 pkt 50, który zawiera definicję pojęcia „zrównoważony rozwój”. Zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. W art. 3 pkt 39 p.o.ś. zawarta jest legalna definicja środowiska. Jest to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz oraz klimat, pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie między nimi.
4. Definicja legalna interesu publicznego wskazuje na to, że chodzi o zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związane z zagospodarowaniem przestrzennym, które należy uwzględniać jako uogólniony cel dążeń i działań. Nacisk kładzie się więc na zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, stanowiące uogólniony cel „dążeń i działań”, a więc zarówno planowanych w ramach polityki przestrzennej, jak i realizowanych w konkretnych działaniach, np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w wydanej przez właściwy organ decyzji o loka-

lizacji inwestycji celu publicznego, a także decyzji o warunkach zabudowy.

5. Pojęcie „inwestycji celu publicznego” zostało zdefiniowane jako inwestycje lokalne (gminne) i ponadlokalne (powiatowe, wojewódzkie i krajowe), a także inwestycje krajowe (obejmujące również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalne (obejmujące obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm. i 1777). Przepis ten jako cele publiczne traktuje:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 2) wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- 3) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść oraz budowę i eksploatację tych lotnisk i urządzeń;
- 4) budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 5) budowę i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 6) budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
- 7) budowę oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacji i utrzymywaniu wód oraz urządzeń me-

- lioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
 - 9) ochronę Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
 - 10) budowę i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;
 - 11) budowę i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529 z późn. zm.), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
 - 12) budowę i utrzymywanie obiektów i urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowy i utrzymywania aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
 - 13) poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie złóż objętych własnością górnictw;
 - 14) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
 - 15) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy,
 - 16) ustanawianie i ochronę miejsc pamięci narodowej,
 - 17) ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody.

Inne jeszcze, poza wymienionymi wyżej, cele publiczne, określają odrębne ustawy. Z tego wynika, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, do której odsyła w zakresie określenia celu publicznego komentowana ustawa, nie zawiera zamkniętego, enumeratywnie określonego katalogu tego celu, poza wymienionymi w tej ustawie celami publicznymi są bowiem jeszcze inne, które określają odrębne ustawy. Aby dokonać oceny, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z celem publicznym, musimy nie tylko szczegółowo zapoznać się z powyższą regulacją ustawy o gospodarce nieruchomościami w takim zakresie, w jakim konkretnie wskazuje ona, co należy rozumieć przez cel publiczny, ale także wyjaśnić, czy istnieje przepis szczególny, który określone zamierzenie traktuje jako zaliczone do celu publicznego. Dogłębne rozpoznanie danego zagadnienia jest konieczne, aby prawidłowo zakwalifikować przedmiotową inwestycję pod kątem tego, czy w razie braku dla terenu, na którym ma ona być realizowana, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie wymagana decyzja o warunkach zabudowy tak jak dla inwestycji niemającej związku z celem publicznym, czy też wymagana jest decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nieprawidłowe zakwalifikowanie inwestycji może nawet spowodować wydanie decyzji o stwierdzeniu nieważności kontrolowanej decyzji w postępowaniu nieważnościowym, wobec zaistnienia przesłanki z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ustawodawca nadał cechę interesu publicznego określonym zamierzeniom, mając na uwadze znaczenie poszczególnych inwestycji albo dla ogółu społeczeństwa w państwie (ponadlokalne znaczenie inwestycji), albo też dla ogółu społeczeństwa lokalnego.

6. W definicji legalnej obszaru przestrzeni publicznej wskazuje się, że chodzi o obszar w znaczeniu terytorialnym, społecznym i gospodarczym, mający szczególne znaczenie dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Już z definicji tego obszaru, nadającej mu szczególną rangę, wynika, że w ramach prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej powinna ona, obserwując wystąpienie na terenie

gminy takiego obszaru, zamieścić odpowiednie wskazania w tym zakresie w studium, przede wszystkim w tym celu, aby narzucić powstającym planom zagospodarowania przestrzennego (ich zmianom) zamieszczenie w tym względzie odpowiednich unormowań. W razie gdy brak będzie inicjatywy w sprawie wprowadzenia planu, w praktyce zamierzenia w zakresie polityki przestrzennej gminy zapisane w studium mogą pozostać niezrealizowane.

7. Definicja „obszaru funkcjonalnego” została wprowadzona ustawą z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 379). Oznacza on obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych, stanowiący zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywalnymi jednolitymi celami rozwoju.
8. Pojęcie „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego”, podobnie jak „obszar funkcjonalny”, zostało dodane wskazaną wyżej nowelizacją z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 379). Przez to pojęcie należy rozumieć typ obszaru funkcjonalnego obejmującego miasto będące siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody oraz jego bezpośrednie otoczenie powiązane z nim funkcjonalnie.
9. „Dobra kultury współczesnej”, które należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu współczesnym stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 4, to niebędące zabytkami dobra kultury, takie jak pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, zespoły budynków, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna. To takie dobra, które ze względu na to, że mogą mieć wartość historyczną, mimo że w czasie ich oceniania nie mają jeszcze charakteru zabytku. Są to zatem dobra, które ze względu na ich wartość powinny zostać zachowane dla przyszłych pokoleń. Ocena w tym zakresie nie może być jednak subiektywna. Analizy należy dokonać na etapie two-

rzenia studium planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz sporządzania materiałów koniecznych do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opinię w takim zakresie może wyrazić komisja urbanistyczno-architektoniczna lub też inny podmiot, np. wyspecjalizowana w tej tematyce uczelnia wyższa albo stowarzyszenie.

10. Teren zamknięty został zdefiniowany przez odesłanie do art. 2 pkt 9 p.g.k. Określony teren jest ustalany prawnie w drodze decyzji jako teren zamknięty przez właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego, ze względu na cele obronności i bezpieczeństwo państwa. Decyzja o ustaleniu terenu zamkniętego określa też granice tego terenu. Szerzej na temat zob. komentarz do art. 14.
11. Zamieszczona w słowniczku definicja „działki budowlanej” określa ją jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działka budowlana w rozumieniu tej definicji to zarówno nieruchomość gruntowa według podejścia cywilistycznego, jak i działka gruntowa w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Istotne jest, że chodzi o teren budowlany, to jest teren, który ze względu na warunki, jakie spełnia, jest zabudowany lub nadaje się pod zabudowę.
12. Definicja określenia „uzbrojenie terenu” wskazuje, że do uzbrojenia terenu należą drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n. Dotyczy to więc takich inwestycji, pod które teren pozyskuje inwestor w drodze nabycia prawa własności, względnie służebności gruntowej, albo w razie niemożności porozumienia się z właścicielem terenu, wydania przez właściwy do wywłaszczenia organ odpowiedniej decyzji administracyjnej, uprawniającej do wejścia na teren w celu realizacji takiej inwestycji (art. 124 u.g.n.).

13. Definicja używanego w komentowanej ustawie określenia „standardy” została określona przez zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Jest to definicja niejasna, nie wskazuje zwłaszcza, o jakie zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasad ich stosowania chodzi. Wiąże się z regulacjami zamieszczonymi w aktach wykonawczych do komentowanej ustawy. Między innymi o określaniu odpowiednich standardów mowa jest w art. 10 ust. 4, przewidującym wydanie przez właściwego ministra rozporządzenia, określającego w szczególności standardy oraz sposoby dokumentowania prac planistycznych w odniesieniu do projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Chodzi więc o pewną standaryzację w zakresie dokumentacji.
14. Podobnie „parametry i wskaźniki urbanistyczne” zostały zdefiniowane jako parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych. Zgodnie z przepisami takie parametry i wskaźniki są określone w rozporządzeniu wykonawczym, o którym mowa w art. 10 ust. 4, dotyczącym projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rozporządzeniu wykonawczym dotyczącym projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 16 ust. 2) oraz w rozporządzeniu wykonawczym dotyczącym projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 40).
15. Definicja pojęcia „walory ekonomiczne przestrzeni”, wprowadzona do słowniczka, ma na celu jednoznaczne wskazanie, iż gdyby pojawiały się jakiekolwiek wątpliwości, to w tym przypadku chodzi o takie cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych, czyli w istocie według zasad ekonomicznego oceniania wartości przestrzeni. Jak się wydaje, definiowanie tego pojęcia, i to w taki sposób, jak to uczyniono, nie było konieczne.
16. Definicja używanego w komentowanej ustawie pojęcia „wartość nieruchomości” odnosi się wyłącznie do wartości rynkowej nieruchomości.

Do określenia takiego odnosi się przykładowo art. 37, dotyczący ustalania odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości lub podwyższenia wartości nieruchomości. Ustalanie wysokości odszkodowania odbywa się na podstawie zasad wyceny nieruchomości określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Praktyka wykazuje, że w sprawach dotyczących ustalania wartości nieruchomości w razie jej podwyższenia w wyniku wprowadzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalanie wartości nieruchomości jest zbyt często kosztowne i długotrwałe. Powoduje to potrzebę rozważenia kwestii zasadności utrzymywania związanej z tym opłaty planistycznej (renty planistycznej). Definicja została wprowadzona w związku z uregulowaniem, które w ocenie autorów powinno zostać usunięte z komentowanej ustawy i pozostawione rozstrzygnięciu na gruncie prawa cywilnego. Szerzej na ten temat zob. w komentarzu do art. 36 i 37, a także art. 15.

17. Definicja „powierzchni sprzedaży”, przez którą według ustawodawcy należy rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.), sama w sobie jest niejasna i w orzecznictwie oraz w literaturze prawniczej powodowała trudności w stosowaniu. W ocenie autorów niniejszego opracowania podstawową wadą ustawy w tym zakresie jest zastosowanie kategorii pojęciowej z dziedziny gospodarczej, i to zawężonej do kwestii konstytucyjnej ochrony wolności gospodarczej, w unormowaniu dotyczącym problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tematyka komentowanej ustawy, zdaniem autorów, w żadnym razie nie uprawnia do łączenia kwestii z dziedziny wolności gospodarczej z walmi przestrzeni i jej zagospodarowaniem oraz planowaniem. Dopuszczalne jest wyłącznie odnoszenie się do obiektów handlowych w aspekcie ich powierzchni zabudowy, jednakże w żadnym razie powierzchnia sprzedaży nie może stanowić elementu planowania i zagos-

podarowania przestrzennego. Ten problem dalej wiąże się z taką kwestią, czy wielkopowierzchniowe (o wielkiej powierzchni sprzedaży) obiekty handlowe mogą być realizowane wyłącznie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czyli inaczej, plan miejscowy dla takich obiektów jest obowiązkowy. Autorzy tej części niniejszego komentarza uznają, że całkowicie niejednoznaczne uregulowanie w tym zakresie art. 10 nie pozwala na przyjęcie, że obowiązkowy jest plan miejscowy dla wielkopowierzchniowych (o wielkiej powierzchni sprzedaży) obiektów handlowych. Nie jest też dopuszczalne wiązanie zagadnień planowania i zagospodarowania przestrzennego z powierzchnią sprzedaży, która to kategoria nie leży w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego, lecz ma ścisły i bezpośredni związek z prawem gospodarczym, a tym samym z konstytucyjną ochroną wolności gospodarczej. Szerzej na ten temat w komentarzu do art. 10 i 15.

18. W słowniczku zawarta jest jeszcze definicja „dostępu do drogi publicznej”. Przez „dostęp do drogi publicznej” rozumie się bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. W orzecznictwie i w doktrynie przyjmuje się, że to inwestor ma obowiązek wykazać spełnienie określonego w art. 61 ust. 1 pkt 2 warunku pozytywnego załatwienia jego wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu polegającego na dostępności do drogi publicznej. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., II OSK 2040/11, LEX nr 1354928, został jednak wyrażony pogląd, iż w przypadku braku bezpośredniego dostępu nieruchomości skarżącej do drogi publicznej organ orzekający powinien najpierw ustalić, czy możliwy jest dostęp nieruchomości do drogi publicznej przez cudzy grunt, a w przypadku pozytywnej oceny określić w decyzji, jako jeden z warunków koniecznych do spełnienia przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, warunek uzyskania prawa do korzystania z tego gruntu na cele komunikacyjne. Z tym stanowiskiem nie można się zgodzić. Wymóg legitymowania się dostępem do drogi publicznej należy do tych, które ustala już sama komentowana ustawa, i nie może być on przenoszony na etap wyjaśniania, i to

z urzędu w ramach postępowania dowodowego przez organ, a następnie w razie stwierdzenia, że ten ustawowy wymóg nie jest spełniony, nałożenia go jako warunku zabudowy, zamieszczonego w tej części decyzji o warunkach zabudowy, w której mają być zamieszczone warunki wynikające z przepisów odrębnych.

19. W słowniczku nie są zawarte wszystkie definicje określeń wymagających zdefiniowania, którymi posługuje się komentowana ustawa. Przykładowo definicję wolności zabudowy i zagospodarowania zawiera art. 4 ust. 2.
20. Po pkt 16 ust. 2, ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), tzw. ustawą krajobrazową, zostało dodane kolejnych sześć definicji ustawowych, które weszły w życie z dniem 11 września 2015 r. W pkt 16a została zawarta definicja reklamy, przez którą należy rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne. Sposób sformułowania tej definicji budzi pewne wątpliwości. Według treści definicji reklama to nie rzecz (przedmiot), lecz czynność lub działalność polegająca na upowszechnianiu informacji promowanej (reklamowaniu). Wprawdzie taka forma definiowania w komentowanym artykule została już zastosowana np. w pkt 5 odnośnie do definicji inwestycji celu publicznego, jednakże w obu przypadkach trudno przyjąć, że zastosowano formę prawidłową. Tak jak przez inwestycję trudno rozumieć określone działanie – jest to po prostu nieodpowiednie ze względu na brak jasności – tak reklama definiowana jako działania polegające na upowszechnianiu (reklamowaniu) również nie jest prawidłową, a zwłaszcza jasną i czytelną regulacją. Podkreślenia wymaga, że pojęcie „reklama” ma ścisły związek z działalnością gospodarczą, która podlega ochronie konstytucyjnej, a zatem w ocenie autorów definicję tę należałoby wyklądać przy uwzględnieniu celów komentowanej ustawy, które w żadnej mierze nie obejmują i nie powinny obejmować kwestii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Następną nowo wprowadzoną definicją jest określenie w pkt 16b tablicy reklamowej. Przez pojęcie „tablica reklamowa” należy według tego przepisu (definicji) rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Wprawdzie prawnie tablicę reklamową zdefiniowano jako przedmiot, jednak niepotrzebnie, jak się wydaje, dodano, że jest to przedmiot materialny. Nie można natomiast uznać za właściwe wskazanie, iż służy on „ekspozycji reklamy”, a więc określonej działalności polegającej na upowszechnianiu. Nie jest jasne, na czym ma polegać upowszechnianie działalności, niezależnie od tego, na czym ta działalność miałaby polegać. Wbrew zapewnieniom ustawodawcy, że jest zainteresowany jasnością i czytelnością norm stanowionych – należy rozumieć, że również ich poprawnością językową – nie można stwierdzić, iż w rzeczywistości przy formułowaniu komentowanych norm ta dewiza jest przestrzegana.

Kolejna wprowadzona do ustawy definicja to określenie w pkt 16c, co należy rozumieć przez „urządzenie reklamowe”. Jest to przedmiot materialny, analogicznie jak tablica reklamowa, jednakże przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem. Niezbyt jasne jest jednak między innymi to, jaka w rzeczywistości jest różnica pomiędzy tym, czy chodzi o „przeznaczenie” danego przedmiotu pod określone użytkowanie, czy też „służenie” takiemu użytkowaniu.

Inną definicją wprowadzoną w związku z unormowaniami ustawy krajobrazowej jest określenie w pkt 16d, co należy rozumieć przez „szyld”. Jest to tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa

lub urządzenie reklamowe się znajdują. Sztylż zatem jest tym samym co tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe – różni się tylko miejscem umieszczenia, a więc na nieruchomości, na której jest prowadzona reklamowana działalność. Jest to dość trudne do zrozumienia, bowiem w pewnym sensie dochodzi do pomieszania pojęcia reklamowania jako działania promującego określoną działalność z informowaniem o tym, że na danej nieruchomości prowadzona jest danego rodzaju działalność gospodarcza.

Wprowadzona ustawą krajobrazową w pkt 16e definicja krajobrazu wskazuje, że należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka. Jest to definicja określająca krajobraz w sposób ogólny w odróżnieniu od krajobrazu priorytetowego, a więc podlegającego dla dobra publicznego specjalnej ochronie. W pkt 16f stanowi się, że przez krajobraz priorytetowy należy rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania.

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

Art. 3. [Zadania własne]

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

obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Zadaniem samorządu województwa, w myśl ustępu trzeciego, jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania województwa. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, która wyraża się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jest zadaniem należącym do Rady Ministrów.

2. Powierzenie ustawą gminie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej jako zadań własnych, co nastąpiło już regulacją, która poprzedzała komentowaną ustawę, jest wyrazem decentralizacji przedmiotowych zadań. Już z regulacji ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) wynika, że są to zadania własne. W literaturze prawniczej oraz w doktrynie przyjął się pogląd, że przedmiotowe zadania będące zadaniami własnymi gminy są wyrazem władztwa planistycznego gminy, a zarazem jej samodzielności. Warto zauważyć, że z przepisów Konstytucji RP wynika zasada domniemania realizacji zadań publicznych na rzecz gminy (art. 163). Stosownie zaś do art. 164 ust. 3 Konstytucji RP gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego. W myśl natomiast art. 166 ust. 1 Konstytucji RP zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne. Należy także mieć na uwadze, że Konstytucja RP w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. W tym przypadku należy przyjąć, że samodzielność, o której mowa w tym przepisie, odpowiada określeniu wykonywania zadań własnych w odróżnieniu od zadań zleconych samorządowi gminnemu. Wszystkie zadania, zarówno własne, jak i zlecone, gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Granice samodzielności gminy określają normy ustawowe.
3. Komentowany artykuł w ust. 1 wskazuje na to, że zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie

gminy. Oznacza to, że gmina ma obowiązek ustawowy kształtowania i prowadzenia danej polityki. Wynika to w szczególności z ustanowionego ustawą obowiązku wprowadzenia przez każdą gminę uchwałę rady gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako aktu polityki przestrzennej gminy. Tak jak co do zasady komentowana ustawa nie przewiduje uchwalenia przez każdą gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego każda gmina musi posiadać. W tym zakresie brak jest prawnych możliwości uwolnienia się przez gminę z tego obowiązku.

4. W komentowanym artykule rozróżnia się pojęcia „kształtowania” oraz „prowadzenia” polityki przestrzennej, i to zarówno przez gminę, jak i samorząd województwa (w województwie) oraz Radę Ministrów (na poziomie państwa). Kształtowanie polityki przestrzennej to analizowanie potrzeb w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego i ustalanie kierunków tej polityki, zwłaszcza w studium uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej gminy. Prowadzenie tej polityki to ustalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także analizowanie potrzeb zmiany studium i planu miejscowego.
5. Komentowanie art. 3 ust. 1 wiąże się ściśle z treścią i znaczeniem uregulowania zamieszczonego w art. 4. W ustępie 1 tego artykułu wskazuje się na to, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W przypadku braku dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustaleń powyższych dokonuje się w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przez którą rozumie się decyzję o warunkach zabudowy i decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
6. Z art. 3 ust. 1 wynika generalna zasada władztwa planistycznego gminy. Przepis ten statuuje jednak wyjątki od tej zasady. Taki wyjątek dotyczy morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz strefy ekono-

micznej i terenów zamkniętych. Przepis art. 51 ust. 1 pkt 3 stanowi, że decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych wydaje wojewoda. Decyzję zaś w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wydaje wójt (burmistrz, prezydent) w uzgodnieniu z marszałkiem województwa.

7. Istotne jest, że władztwo planistyczne gminy (jej samodzielność) nie może być rozumiane w taki sposób, że nie podlega żadnym ograniczeniom. Ograniczenia te wynikają niekiedy wprost z przepisów komentowanej ustawy, zwłaszcza z art. 1 ust. 2, który nakazuje w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniać konieczne uwarunkowania, a w tym już wymienione w ustawie, to jest:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeb osób niepełnosprawnych;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego;
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
- 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
- 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności.

8. Jako całkowite nieporozumienie należy uznać zaliczenie do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy. Narzędziem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej jest natomiast niewątpliwie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, gdyż jego rolą jest co do zasady właśnie wypełnienie takich zadań. Odminną natomiast rolę odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w których zamieszczane są normy prawa miejscowego stanowiące wyraz realizacji przez gminę nakreślonych w studium kierunków jej polityki przestrzennej.
9. Przepis art. 3 ust. 2 stanowi, że zadaniem samorządu powiatu jest prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju. Oznacza to, że na poziomie powiatu nie przewiduje się tworzenia studium oraz planów zagospodarowania przestrzennego, a jedynie wykonywanie analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, w tym w kontekście rozwoju powiatu. Realizowane przez samorząd powiatu zadania nie mają cech polityki przestrzennej. Nie mają także cechy normowania planistycznego, gdyż analizy i studia, o których mowa w komentowanym przepisie, nie są aktami prawa miejscowego, a także nie są aktami wiążącymi w stosunku do aktów prawa miejscowego. Analizy i studia to materiały pozyskane z odpowiednich czynności, do wykorzystania w aktach planistycznych.
10. W art. 3 ust. 3 stanowi się, że do samorządu województwa należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Województwo zatem jest odrębnym, drugim po gminie szczeblem, na którym ma miejsce kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, z tym że na terenie województwa. Odrębny rozdział komentowanej ustawy (rozdział 3) jest poświęcony planowaniu przestrzennemu w województwie. Dokumentem będącym wyrazem wykonywania zadań w województwie w omawianym zakresie jest plan zagospodarowania

przestrzennego województwa, który jest podstawowym dokumentem planistycznym. W województwie jako dokument z dziedziny polityki zagospodarowania przestrzennego jest sporządzana i uchwalana strategia rozwoju województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi aktu prawa miejscowego, lecz jego rola sprowadza się do generalnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na danym poziomie. Nie jest to przy tym jedyny wyraz polityki przestrzennej województwa. Podejmowane są też inne działania o charakterze mniej sformalizowanym, przykładowo dokonywane są analizy czy też studia, programy lub koncepcje w zależności od potrzeb w zakresie prowadzenia przedmiotowej polityki. Do tego planu są wcielane założenia polityki państwa jako zadania rządowe. Przyjęte w programach rządowych inwestycje celu publicznego są uwzględniane w planach województwa. Rejestr tych programów prowadzi na podstawie art. 48 ust. 1 wskazany w tym przepisie minister. Stosownie do art. 39 ust. 3 inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym ujmuje się w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, określając ich rozmieszczenie (art. 39 ust. 3 pkt 3). Rozwiązanie takie powinno zapewnić integrowanie planowania ogólnokrajowego z planowaniem na szczeblu województwa. Uznaje się jednak, że obecne środki nie są wystarczająco skuteczne. Ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wciela się z kolei do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy, po uprzednim uzgodnieniu pomiędzy marszałkiem województwa a wójtem (burmistrzem, prezydentem).

11. Na poziomie państwa zadaniem Rady Ministrów jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa. Podstawowym dokumentem wyrażającym tę politykę w znaczeniu ogólnym jest koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Planowaniu krajowemu poświęcony jest rozdział 4 komentowanej ustawy – Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym.
12. W art. 46 zostały określone zadania organizatorskie o znaczeniu koordynacyjnym ministra właściwego do spraw rozwoju, który koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw

z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego kraju. Jak wynika z tej regulacji, to właściwy minister odgrywa rolę organizatorską w aspekcie planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju.

13. Minister, do którego właściwości należą sprawy rozwoju regionalnego, w myśl art. 47 uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych, ma przede wszystkim obowiązek sporządzenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a także prowadzi analizy i studia, opracowuje koncepcje oraz sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień z zakresu programowania strategicznego oraz programowania rozwoju gospodarczego i społecznego we współpracy z właściwymi ministrami oraz z centralnymi organami administracji rządowej. Rada Ministrów przyjmuje koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustala, w jakim zakresie będzie ona stanowiła podstawę sporządzania programów, o których mowa w art. 48 ust. 1, zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Programy te podlegają zaopiniowaniu przez właściwe sejmiki województw, a następnie są przyjmowane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia.
14. Należy zauważyć, że zajmując się problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego, nie można pominąć kwestii ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji. Tym kwestiom jest poświęcony dział VII tytułu I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.). Według art. 71 p.o.ś. podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowią zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Takie ustawowe sformułowanie obowiązków w zakresie podejmowania działań z dziedziny planowania i zagospodarowania prze-

strzennego na poszczególnych poziomach (krajowym, wojewódzkim i gminnym), z pominięciem szereblu powiatowego ze względu na zakres zadań i uprawnień organów, ma ścisły związek z założeniami komentowanej ustawy dotyczącymi obowiązku uwzględniania ładu przestrzennego, zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Te kwestie w istocie, jak to podkreśla się w ustawie – Prawo ochrony środowiska, muszą być podstawą, a więc stanowią kluczowy warunek (a w istocie jeden z kluczowych warunków) sporządzania i aktualizacji wymienionych w art. 71 p.o.ś. dokumentów. Ustęp 2 tego artykułu uszczegóławia ten obowiązek, wskazując, że w wymienionych wyżej dokumentach należy w szczególności zamieścić następujące określenia i ustalenia. Są to określenia dotyczące rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustalenia warunków realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, przy czym przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych.

15. Wymagania określone w uwadze 14 dotyczą dokumentów krajowych, wojewódzkich i gminnych. W art. 72 ust. 1 p.o.ś. ustala się warunki dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy. W dokumentach tych „zapewnia się”, a więc należy zapewnić, w szczególności, warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Aby warunki te zostały zrealizowane, ustawodawca w tym przepisie wymaga:

- 1) ustalania programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględniania obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- 3) zapewnienia kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej,

odprowadzania ścieków gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania zieleni;

- 4) uwzględniania konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
- 5) zapewniania ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;
- 6) uwzględniania potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;
- 7) uwzględniania innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

16. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele i przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu powinny ustalać proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. W dokumentach tych należy określić także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi. Zwłaszcza to zadanie, mające związek nie tylko z ochroną środowiska, lecz także z innymi wartościami objętymi ładem przestrzennym, ekonomicznym wykorzystaniem przestrzeni, pozostaje w zainteresowaniu komentowanej ustawy, jak również jest ściśle związane z ustawą o samorządzie gminnym w zakresie zadań własnych gminy dotyczących likwidacji obszarów zdegradowanych, a zatem powinno pozostawać w centrum zainteresowania gminy ustalające omawiane dokumenty planistyczne.

17. Wymienione wyżej wymagania dla studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy według ustawy – Prawo ochrony środowiska określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do sporządzanego dokumentu, z uwzględnieniem cech po-

szczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań. Artykuł 72 ust. 5 p.o.ś. zawiera definicję opracowania ekofizjograficznego. Jest to dokumentacja sporządzana na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, która charakteryzuje poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Artykuł 72 ust. 6 p.o.ś. zawiera upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wydania rozporządzenia, które m.in. określa rodzaje, zakres i sposób wykonania opracowań ekofizjograficznych.

18. Stosownie do art. 73 ust. 1 p.o.ś. zarówno w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jak i w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, muszą być w szczególności uwzględnione określone w tym przepisie ograniczenia. Ograniczenia te wynikają z:
- 1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin;
 - 2) utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
 - 3) wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
 - 4) ustalenia, w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne, warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.
19. Artykuł 73 ust. 2 p.o.ś., odnoszący się do linii komunikacyjnych, napowietrznych i podziemnych rurociągów, linii kablowych oraz innych obiektów liniowych, wymaga, aby te inwestycje były przeprowadzane i wykonywane w sposób ograniczający ich oddziaływanie na środowisko.

Określenie „przeprowadzane” powinno być nie tylko rozumiane jako dotyczące etapu realizowania budowy, lecz również brane pod uwagę w aspekcie planowania przestrzennego. Wymienione obiekty liniowe należy tak przeprowadzać i realizować, aby zapewnić ochronę walorów krajobrazowych oraz możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt.

20. Przepis art. 73 ust. 3 p.o.ś. zawiera zakaz zabudowy w obrębie zwartej zabudowy miast i wsi zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna jedynie warunkowo, jeżeli nie doprowadzi do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym ograniczenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych. Wyjątek od tego zakazu dotyczy terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na tereny działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania, jeżeli plany te nie zawierają zakazów ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. Unormowania te powinny byćbrane pod uwagę na etapie postępowania planistycznego.
21. Do art. 3 ustawą z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890), tzw. ustawą metropolitalną, został dodany nowy ust. 2a określający, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Skoro do systemu prawa został dodany nowy podmiot funkcjonujący na poziomie ponad powiatowym, ustawodawca uznał za konieczne określenie w części ogólnej komentowanej ustawy jego zadań własnych. Są to zadania przekraczające granice jednostek samorządowych działających na obszarze metropolitalnym. Dla porządku należy wskazać, iż zgodnie z art. 1 ustawy metropolitalnej związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym (ust. 1), w skład związku metropolitalnego wchodzi zaś:
- 1) gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego;