

# **Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) (wyciąg)**

## **Artykuł 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.

## **Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a ograniczenia prawa własności**

Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą prowadzić do ograniczeń prawa własności, ale nie do takich, które skutkowałyby *de facto* naruszeniem jego istoty.

(wyrok NSA z 24.4.2012 r., II OSK 307/12)

## **Niedopuszczalność odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego z uwagi na zasadę uwzględniania wymagań ładu przestrzennego**

Zasada uwzględniania przez organy administracji w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, sformułowana została w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Zasada ta ma charakter normy ogólnej (klauzuli generalnej), bezpośrednio nie nakłada ona na inwestora żadnych ograniczeń w zakresie dopuszczalnego sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu. Tego typu norma nie może być samodzielnie podstawą do wydania decyzji odmownej z art. 56 PlanZagospU. Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji musi się opierać na wyraźnej sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z przepisem nakładającym *expressis verbis* konkretne ograniczenia. Aby norma ogólna mogła oddziaływać na rozstrzygnięcie, musi być skonkretyzowana przez taki przepis. Tym samym niedopuszczalne jest wydanie decyzji odmownej wyłącznie w oparciu o ocenę projektowanej inwestycji z normami ogólnymi, w tym chroniącymi ład przestrzenny.

(*wyrok WSA w Poznaniu z 23.5.2007 r., II SA/Po 69/07*)

## **Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego**

Przepisy ogólne zawarte w art. 1 ust. 2 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), w tym przepis nakazujący uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5 tej ustawy) nie mogą samodzielnie stanowić podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(*wyrok NSA z 3.2.2012 r., II OSK 2202/10*)

### **Zobacz również:**

- wyrok NSA z 1.2.2012 r., II OSK 2189/10;
- wyrok NSA z 8.7.2011 r., II OSK 1122/10;
- wyrok WSA w Rzeszowie z 16.6.2010 r., II SA/Rz 295/10;
- wyrok NSA z 16.2.2010 r., II OSK 1862/08.

## **Ograniczenia w sposobie wykonywania własności na terenach objętych planem zagospodarowania przestrzennego**

Uregulowania zawarte w art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nakazują jedynie uwzględnienie w zagospodarowaniu przestrzennym walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności. Z ogólnych zasad wynikających z omawianej regulacji nie można jednak wyprowadzać generalnego zakazu wprowadzenia zapisami planu ograniczeń w sposobie wykonywania własności, które w konsekwencji prowadzą do zmniejszenia ekonomicznej wartości danej działki wchodzącej w skład terenu objętego planem.

(*wyrok NSA z 12.1.2009 r., II OSK 746/08*)

## **Ograniczenie władztwa planistycznego**

Wprawdzie wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, jednakże władztwo to nie jest nieograniczone. Wyłączna kompetencja gminy do miejscowego planowania przestrzennego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nienadużywania tego władztwa. Oczywiście jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności, jednakże należy mieć także na uwadze interes indywidualny właściciela. W procedurze kształtowania polityki przestrzennej interes jednostki wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) nie może zostać pominięty, a więc należy brać pod uwagę nie tylko walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej ustawy) czy potrzeby interesu publicznego, ale i kwestie ochrony prawa własności. Tak też nakazuje interpreto-

wać władztwo planistyczne m.in. art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który chroni interes indywidualny.

(wyrok NSA z 15.6.2012 r., II OSK 710/12)

### **Przesłanki odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego**

Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oparta na klauzuli generalnej z art. 1 ust. 2 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), bez wskazania przepisów szczególnych, które uniemożliwiałyby na danym terenie lokalizację tego rodzaju inwestycji, narusza przepisy art. 1 ust. 2 oraz art. 56 tej ustawy.

(wyrok WSA w Rzeszowie z 5.10.2010 r., II SA/Rz 484/10)

### **Wymagania ładu przestrzennego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

W art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono m.in. zakres i sposoby postępowania w sprawach ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz walory architektoniczne i krajobrazowe. Gdy mowa jest 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.

(wyrok NSA z 6.3.2014 r., II OSK 2431/12)

### **Zakres ingerencji w prawo własności przy ustalaniu planu zagospodarowania przestrzennego**

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i każde inne rozstrzygnięcie uznaniowe, nie mogą być wykonywane dowolnie, bez żadnego prawnego i racjonalnego skrupowania i uzasadnienia. Organ zarówno w toku postępowania planistycznego, jak i postępowania sądownoadministracyjnego powinien wykazać, iż wykonując swoje uprawnienia nie nadużył ich oraz że podjęte w planie ustalenia mieszczą się w granicach przyznanych uprawnień. Wszelkie wynikające z planu ograniczenia prawa własności muszą wynikać zatem z obiektywnych przesłanek. Jeśli bowiem ingerencja planistyczna gminy jest wyjątkiem od zasady nienaruszalności własności gruntu przez władze publiczne, to każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych ograniczeń wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione.

(wyrok WSA w Rzeszowie z 9.5.2017 r., II SA/Rz 14/17)

## **Artykuł 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 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.);**
- 3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z 27.4.2001 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 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.);
- 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) (uchylony)
- 8) (uchylony)
- 9) (uchylony)
- 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 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287);
- 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;
- 13) „uzbrojeniu terenu” – należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 14) „dostępie do drogi publicznej” – należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;
- 15) „standardach” – należy przez to rozumieć zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) „parametrach i wskaźnikach urbanistycznych” – należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami 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, przeznaczoną 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.).

## **Dostęp do drogi publicznej**

### **Brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej poprzez drogę wewnętrzną**

Zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy dostęp do drogi publicznej – to bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Warunkiem więc wydania decyzji o warunkach zabudowy jest istnienie dostępu, a nie prognoza co do jego uzyskania. W rozumieniu ustawy „dostęp do drogi publicznej” oznacza prawnie i faktycznie zagwarantowaną możliwość komunikacji pomiędzy terenem inwestycji a drogą publiczną. Stosownie natomiast do art. 8 ustawy z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych, w szczególności drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, dojazdowe do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, są drogami wewnętrznymi. Na tle cytowanych regulacji nie można zanegować poglądu, że dostęp przez drogę wewnętrzną to dostęp przez drogę faktycznie istniejącą. Nie jest bowiem drogą wewnętrzną jakakolwiek nieruchomość, choćby jej aktualny właściciel wyrażał zgodę na takie jej wykorzystanie. Braku istniejącego dojazdu drogą wewnętrzną nie może zastąpić niczym niegwarantowany zamiar budowy takiej drogi.

*(wyrok WSA w Krakowie z 26.6.2013 r., II SA/Kr 198/13)*

## **Dostęp do drogi publicznej – sposób wykładni**

Z treści art. 2 pkt 14 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r. poz. 647) wynika, że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej. Dlatego warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na przedmiotową działkę można dostać się – zgodnie z prawem – z drogi publicznej.

*(wyrok WSA w Rzeszowie z 4.9.2013 r., II SA/Rz 282/13)*

## **Dostęp do drogi publicznej za pośrednictwem drogi wewnętrznej**

W myśl art. 2 pkt 14 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), przez dostęp do drogi publicznej rozumie się także dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności. Prawodawca dopuszcza skomunikowanie działki za pośrednictwem drogi wewnętrznej, przy czym nie wskazuje szczegółowo, kiedy można uznać, że warunek ten jest spełniony. W szczególności nie wskazuje, jakie prawa do drogi przysługujące właścicielowi działki decydują o uznaniu, że określona droga może służyć jej skomunikowaniu. Sytuacja, w której nie ma podstaw dla oczekiwania, że właściciel działki będzie mógł korzystać z drogi wewnętrznej (nie ma żadnych uprawnień w tym zakresie wynikających z mocy prawa czy ukształtowania stosownego stosunku prawnego), wyklucza przyjęcie, iż droga taka zapewnia dostępność do drogi publicznej.

*(wyrok WSA w Gdańsku z 13.8.2012 r., II SA/Gd 233/12)*

## **Działka budowlana**

Zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) za działkę budowlaną w rozumieniu tejże ustawy należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych, wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Natomiast, ponieważ definicji działki gruntu (nieruchomości gruntowej) ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera, należy odwołać się do art. 4 pkt 3 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), który stanowi, że pod pojęciem działki gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Skoro zatem ustawodawca nakazuje w planie miejscowym zawarcie zasad scalania i podziału nieruchomości (gruntowej), to w uchwale o planie miejscowym nie można tych zasad ograniczać tylko do działek budowlanych, bowiem byłoby to sprzeczne z ustawą zawężeniem pojęcia ustawowego.

*(wyrok WSA we Wrocławiu z 7.3.2012 r., II SA/Wr 980/11)*

## **Pośredni dostęp do drogi publicznej**

Samo tolerowanie przez właścicieli przejazdu i przechodu inwestora przez działki nie jest wystarczające dla przyjęcia, że działka miała zapewniony dostęp pośredni do drogi publicznej. Niezbędne jest wyrażenie zgody przez właścicieli tych nieruchomości na korzystanie z tego rodzaju drogi wewnętrznej lub ustanowienie odpowiedniej służebności drogi koniecznej, chyba że istniejąca wewnętrzna miałaby niebudzący wątpliwości charakter drogi powszechnie (ogólno) dostępnej.

*(wyrok WSA w Poznaniu z 8.3.2012 r., II SA/Po 1040/11)*

## **Realizacja przesłanki dostępu nieruchomości do drogi publicznej**

Przesłanka dostępu do drogi publicznej zrealizowana jest nie tylko w przypadku samego istnienia zjazdu, ale także wówczas, gdy w stanie faktycznym sprawy istnieje potencjalna możliwość wykonania

zjazdu, a także, gdy z wniosku wynika, że zapewniony będzie pośredni dostęp do drogi publicznej, za pośrednictwem drogi wewnętrznej lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności.

(*wyrok NSA z 12.4.2011 r., II OSK 634/10*)

### **Sposób realizacji bezpośredniego dostępu do drogi publicznej**

W dyspozycji przepisu art. 2 pkt 14 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) użyto alternatywy rozłącznej (spójnik lub). Bezpośredni dostęp do drogi publicznej może mieć zatem miejsce albo przez drogę wewnętrzną, albo przez ustanowienie odpowiedniej służebności.

(*wyrok NSA z 18.11.2010 r., II OSK 1718/09*)

### **Uznanie za działkę budowlaną gruntu o mniejszej powierzchni niż przewidziana w planie miejscowym**

To, że określona działka ma mniejszą powierzchnię, niż minimum wskazane w przepisie regulującym zasady podziału, nie oznacza automatycznie, że nie jest ona działką budowlaną, w sytuacji kiedy w planie znajduje się w terenie o przeznaczeniu przewidzianym pod zabudowę. To natomiast, że działka powstała w czasie obowiązywania planu miejscowego znajdującego zastosowanie w sprawie, może również dobrze oznaczać, że naruszono przepisy planu regulujące zasady podziału nieruchomości.

(*wyrok WSA w Krakowie z 18.5.2017 r., II SA/Kr 4/17*)

## **Inwestycja celu publicznego**

### **Budowa elektrowni wiatrowej a inwestycja celu publicznego**

Inwestycja polegająca na budowie elektrowni wiatrowej nie stanowi inwestycji celu publicznego.

(*wyrok NSA z 11.5.2011 r., II OSK 806/10*)

#### **Zobacz również:**

- wyrok WSA w Łodzi z 9.12.2009 r., II SA/Łd 842/09;
- wyrok WSA w Poznaniu z 27.5.2009 r., II SA/Po 1000/08.

### **Budowa lądowiska jako inwestycja celu publicznego**

Budowa lądowiska nie stanowi celu publicznego. Stosownie do uregulowań Prawa lotniczego (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 ze zm.) funkcją lądowiska nie jest obsługa ruchu lotniczego, bowiem statki powietrzne mogą startować i lądować na lądowiskach (i innych miejscach poza lotniskami wpisanymi do rejestru lotnisk) jedynie w przypadkach określonych w art. 93 § 3 ust. 1 pkt 1–5 tego prawa. Przypadki te nie wyczerpują pojęcia „obsługi ruchu lotniczego”, która powinna opierać się na zharmonizowanym i powtarzalnym koordynowaniu przylotów i odlotów. Skoro inwestycja polegająca na budowie lądowiska nie realizuje celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 1b GospNierU ani nie służy zaspokajaniu potrzeb na poziomie co najmniej lokalnym, to nie stanowi ona inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 PlanZagospU.

(*wyrok WSA w Gliwicach z 3.12.2008 r., II SA/Gl 546/08*)

### **Budowa stacji telefonii komórkowej jako inwestycja celu publicznego**

Budowa stacji telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego. Służy ona bowiem zapewnieniu łączności publicznej, tj. powstaniu infrastruktury telekomunikacyjnej służącej zapewnieniu ogółowi użytkowników sieci telekomunikacyjnej usług telekomunikacyjnych. Nie ma przy tym żadnego znaczenia fakt, że budowa tych urządzeń stanowi inwestycję prywatną o charakterze zarobkowym, skoro są to działania stanowiące realizację celów określonych w art. 6 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Dostępność ogółowi użytkowników oznacza, że usługi telekomunikacyjne są dostępne nieograniczonej i z góry nieustalonej grupie osób,

które spełniając konieczne warunki staną się użytkownikami sieci telekomunikacyjnej, a także użytkownikom sieci innych operatorów, łączących się z siecią tego operatora.

(*wyrok NSA z 25.8.2009 r., II OSK 1276/08*)

**Zobacz również:**

- wyrok NSA z 2.6.2009 r., II OSK 878/08;
- wyrok NSA z 3.3.2009 r., II OSK 272/08;
- wyrok WSA w Olsztynie z 14.10.2008 r., II SA/OI 587/08;
- wyrok NSA z 3.9.2008 r., II OSK 989/07.

## **Inwestycja celu publicznego o znaczeniu lokalnym**

Inwestycja celu publicznego o znaczeniu lokalnym (art. 2 pkt 5 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) może być także inwestycja, która swoim zasięgiem bezpośrednio służy węższemu kręgowi mieszkańców gminy, ale pośrednio ma znaczenie dla całej gminy.

(*wyrok NSA z 5.7.2011 r., II OSK 672/11*)

## **Pojęcie inwestycji celu publicznego**

Pod pojęciem inwestycji celu publicznego kryją się wszelkie działania, obejmujące swym zasięgiem potrzeby gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz krajowe, stanowiące realizację celów wymienionych w art. 6 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 121). Nie można jednak przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń służy celom publicznym – interesowi publicznemu. Istotą inwestycji celu publicznego jest jej nakierowanie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien być gotowy na wykazanie, że jego realizacja nie stanowi zaspokojenia interesu prywatnego – indywidualnego bądź grupowego.

(*wyrok NSA z 12.12.2017 r., II OSK 751/17*)

Nie każda inwestycja stanowiąca realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 2.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.), jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), a to dlatego, że nie każde przedsięwzięcie kwalifikowane jako cel publiczny jest inwestycją o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne danej inwestycji należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Przy ustalaniu znaczenia poszczególnych zwrotów występujących w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołać się należy do treści przepisów ustaw szczególnych, regulujących dziedzinę z którą związany jest dany cel publiczny.

(*wyrok WSA w Poznaniu z 19.2.2018 r., II SA/Po 1203/17*)

Dla kwalifikacji danej inwestycji, jako inwestycji celu publicznego, nie ma znaczenia czy inwestorem jest podmiot publiczny, czy prywatny. Pojęcie inwestycji celu publicznego jest bowiem oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym czy funkcjonalnym. Oznacza to, że inwestycję tego typu stanowi każde działanie o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to, czy inwestorem jest podmiot prywatny, czy publiczny. W świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym może to być podmiot, którego główną podstawą działania są zarówno przepisy prawa publicznego (np. gmina, powiat, związek komunalny), jak i przepisy prawa prywatnego. Nie ma tu również znaczenia zaangażowanie środków publicznych.

(*wyrok WSA w Białymstoku z 9.8.2011 r., II SA/Bk 322/11*)



**Zobacz również:**

- wyrok WSA w Białymstoku z 9.8.2011 r., II SA/Bk 322/11;
- wyrok WSA w Warszawie z 26.8.2010 r., IV SA/Wa 570/10.

Przepis art. 2 pkt 5 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) definiuje pojęcie inwestycji celu publicznego. Należy przez nią rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.). Przytoczona definicja „inwestycji celu publicznego” wskazuje na dwie cechy tego pojęcia. Pierwszą jest jej zakres, tj. określenie, czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym. Drugą cechą charakterystyczną tego pojęcia jest cel danego zamierzenia, tj. czy stanowi on realizację celów, o których mowa w art. 6 GospNierU. Tylko łączne spełnienie tych dwóch przesłanek może przesądzać, że dane przedsięwzięcie spełnia wymogi, by można je zaliczyć do inwestycji celu publicznego, w stosunku do którego zastosowanie mają przepisy art. 50–58 PlanZagospU.

*(wyrok WSA w Krakowie z 29.10.2010 r., II SA/Kr 910/10)*

## **Rozbudowa nitki miejskiej sieci wodno-kanalizacyjnej jako inwestycja celu publicznego**

Dostarczanie wody jest jednym z fundamentalnych wymogów cywilizacyjnych i podstawowych zadań gminy. Bezzasadne jest twierdzenie, że rozbudowa nitki miejskiej sieci wodno-kanalizacyjnej mająca na celu doprowadzenie wody choćby do jednego budynku nie jest inwestycją publiczną.

*(wyrok NSA z 29.10.2013 r., II OSK 1280/13)*

## **Sieci przesyłowe**

Obecnie tylko budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej *ex definitione* stanowi w tym zakresie cel publiczny, a pozostałe zamierzenia inwestycyjne z tej sfery gospodarki do uzyskania takiej kwalifikacji potrzebują wykazania się dodatkową cechą znaczenia lokalnego lub ponadlokalnego danej inwestycji, które należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym.

*(wyrok WSA w Gdańsku z 11.10.2017 r., II SA/Gd 426/17)*

Realizowanie sieci gazowej nawet na krótkim odcinku jest działaniem o znaczeniu lokalnym. Okoliczność, że dostarczanie gazu należy do zadań własnych gminy determinuje ocenę znaczenia określonej we wniosku inwestycji jako inwestycji celu publicznego. Niezależnie bowiem od tego, ile osób skorzysta z planowanego gazociągu, jego realizacja należy do spraw najpowszechniej spotykanych, służących zaspokajaniu bieżących potrzeb ludności i niezbędnych dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej.

*(wyrok WSA w Kielcach z 7.9.2017 r., II SA/Ke 323/17)*

## **Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego polegającej na regulacji rzeki**

1. Celem publicznym jest budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacja przepływów i ochrona przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 6 pkt 4 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) w szczególności odnosi się do problematyki objętej prawem wodnym regulującym ochronę przed powodzią oraz utrzymanie urządzeń melioracji wodnych będących własnością Skarbu Państwa lub własnością samorządową.

2. Poprzez wskazanie, że celem publicznym jest regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego ustawodawca jednocześnie określił, iż nie będzie celem publicznym regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, stanowiących własność podmiotów innych niż Skarb Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, że budowa urządzeń tego typu, niebędących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, chociażby służąca pożytecznym celom gospodarczym, nie będzie nosiła znamion „publiczności”, co wywoła ten skutek, iż niedopuszczalne będzie wywłaszczenie gruntów pod budowę urządzeń melioracyjnych należących do innych podmiotów.

*(wyrok WSA w Łodzi z 16.6.2011 r., II SA/Łd 322/11)*

## **Ład przestrzenny**

### **Zagwarantowanie ładu przestrzennego**

Zagwarantowanie ładu przestrzennego określonego w art. 2 pkt 1 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) należy rozumieć jako takie kształtowanie przestrzeni, która stworzy harmonijną całość oraz uwzględni w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zasada dobrego sąsiedztwa określa konieczność dostosowania nowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowania terenu) i architektonicznym (uksztaltowanie wzniesionych obiektów) do zabudowy istniejącej, określenie cech, do których trzeba dostosować nową zabudowę, jest zaś obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawach warunków zabudowy.

*(wyrok WSA w Warszawie z 6.2.2012 r., IV SA/Wa 1931/11)*

## **Powierzchnia sprzedaży**

### **Obiekt handlowy stanowiący całość techniczno-użytkową przeznaczoną do sprzedaży detalicznej**

Użyte w art. 2 pkt 19 ustawy z 27.8.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) przez ustawodawcę sformułowanie „obiekt handlowy stanowiący całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do sprzedaży detalicznej” należy rozumieć w procesie budowlanym jako obiekt budowlany, czyli budynek lub budowlę wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych [art. 3 pkt 1 ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.)]. Przy czym ustawodawca nie zastrzegł, by warunkiem uznania za obiekt budowlany w postaci budynku czy budowli było tworzenie całości techniczno-użytkowej przez budynek/budowlę oraz związane z nimi urządzenia techniczne.

*(wyrok WSA w Olsztynie z 30.11.2017 r., II SA/OI 879/17)*

### **Definicja legalna pojęcia powierzchni sprzedaży**

Przepis art. 2 pkt 19 PlanZagospU definiuje pojęcie normatywne „powierzchni sprzedaży” na użytek ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.). To zaś oznacza, iż w każdym przypadku, w którym rozważana i ustalana jest powierzchnia sprzedaży określonych obiektów budowlanych – tak w przypadku samodzielnych obiektów handlowych, jak i dopuszczenia możliwości sytuowania części handlowych w obiektach mieszkalnych – powierzchnia sprzedaży winna być rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 19 PlanZagospU.

*(wyrok NSA z 27.1.2012 r., II OSK 2349/11)*

## **Spełnienie wymagań planu miejscowego w zakresie obiektów handlowych**

Z definicji zawartej w art. 2 pkt 19 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wynika, że w obiekcie handlowym mogą być inne pomieszczenia niż tylko pomieszczenia przeznaczone do sprzedaży detalicznej, w tym również magazyny. Z samego faktu, że w budynku o charakterze handlowym przewidziano pomieszczenia pełniące funkcję magazynową, nie zmienia przeznaczenia tego obiektu z obiektu handlowego na obiekt magazynowy.

(*wyrok NSA z 22.9.2010 r., II OSK 814/10*)

## **Artykuł 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.**

## **Niedopuszczalność cedowania przez radę gminy uprawnień związanych z władztwem planistycznym**

Kompetencja do stanowienia przepisów prawa miejscowego nie może być przez radę gminy przekazywana (delegowana) na rzecz innych podmiotów, albowiem brak ku temu stosownej podstawy prawnej. Tym bardziej nie można przekazywać uprawnień do decydowania o ostatecznym kształcie określonych zapisów planu adresatom norm prawnych zapisanych w planie. Postanowienie planu, które przewiduje, że o ostatecznym kształcie zapisu planu, regulującego szerokość strefy, w której obowiązują ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenu – decydować może operator sieci, który jest jednym z adresatów tegoż planu, jest nie do pogodzenia z zasadą wyłącznej kompetencji rady gminy w zakresie uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego.

(*wyrok WSA we Wrocławiu z 18.2.2010 r., II SA/Wr 699/09*)

## **Ograniczenia władztwa planistycznego gminy**

Regulacja art. 3 ust. 1 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) do zadań własnych gminy zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to „władztwem planistycznym”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma charakteru absolutnego – jego ograniczenia określone zostały ustawowo. Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oraz ograniczenia o charakterze formalnym – dotyczące trybu postępowania w sprawie uchwalenia planu – obowiązek dokonania uzgodnień, czy

przedstawienia projektu do zaopiniowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

(wyrok NSA z 9.11.2011 r., II OSK 1962/11)

### **Uprawnienie planistyczne gminy**

Uprawnienia planistycznego gminy, zwanego w doktrynie „władztwem planistycznym” czy też „samodzielnością planistyczną gminy” nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień. Prawnie wadliwymi ustaleniami planu będą zatem nie tylko te, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

(wyrok NSA z 3.7.2014 r., II OSK 240/13)

### **Zasada samodzielności gminy w zakresie określania polityki przestrzennej**

Ustawodawca przekazał gminie kompetencje w zakresie władczego ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu planistycznego jakim jest studium. Mieści się w nich także ograniczenie prawa własności, np. przeznaczenie terenu pod tereny kolejowe, magazynowe, produkcyjne. Nie oznacza to jednak, że uprawnienie gminy, o jakim mowa w art. 3 PlanZagospU, ma charakter nieograniczony i że gmina ma pełną swobodę w prowadzeniu polityki przestrzennej w odniesieniu do obszarów położonych na jej terenie. Oczywiście jest, że uprawnienie gminy nie może być nadużywane. Prawnie wadliwymi ustaleniami studium będą więc nie tylko te, które naruszają prawo, lecz także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

(wyrok WSA w Warszawie z 14.7.2011 r., IV SA/Wa 768/11)

**Zobacz również:**

– wyrok WSA w Warszawie z 16.2.2011 r., IV SA/Wa 2084/10.

## **Artykuł 4. [Miejscowe plany zagospodarowania]**

**1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

**1a. W odniesieniu do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu określa się na podstawie przepisów ustawy z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.).**

**2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:**

- 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;**
- 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.**

**3. W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.**

**4. Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.**