

# USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717)

tekst jednolity z dnia 14 września 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

## Rozdział 1. Przepisy ogólne

### 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)<sup>1</sup> wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami,

---

<sup>1</sup> Art. 1 ust. 2 pkt 5 w brzmieniu ustawy z dnia 19.07.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1696), która wchodzi w życie 20.09.2019 r.

- o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696);
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
  - 7) prawo własności;
  - 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
  - 9) potrzeby interesu publicznego;
  - 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
  - 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;
  - 12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;
  - 13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.
3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:
- 1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;
  - 2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;
  - 3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;
  - 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
    - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. poz. 1612, z 2005 r. poz. 141 oraz z 2018 r. poz. 1669), 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.

## Spis treści

### A. Komentarz

1. Kluczowe uwarunkowania polityki przestrzennej

2. Ład przestrzenny a prawo własności
3. Sytuowanie nowej zabudowy

### B. Linia orzecznicza

## **A.** Komentarz



**1. Kluczowe uwarunkowania polityki przestrzennej.** W art. 1 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) określono kluczowe wartości, które muszą być brane pod uwagę przy realizacji polityki przestrzennej. Wartości te znajdują zastosowanie w praktyce w zróżnicowanym stopniu. Niewątpliwie jednak muszą znajdować odzwierciedlenie w aktach planistycznych, zwłaszcza studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Bardzo często jest to jednak ocenne. Niewątpliwie najważniejszym dylematem, występującym w systemie gospodarki przestrzennej, jest ewentualna kolizja między zasadą ochrony ładu przestrzennego z jednej strony a dążeniami do nowego sposobu zagospodarowania terenu z drugiej. Dobrą ilustrację niniejszej kwestii zawiera wyr. WSA w Olsztynie z 23.1.2018 r. (II SA/Ol 893/17, Legalis), gdzie wskazano, że o ile na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy wystarczające jest stwierdzenie w obszarze analizowanym zabudowy o takiej samej funkcji, to w ujęciu planistycznym, dotyczącym znacznie większego obszaru gminy niż jedna działka bądź kilka działek, jak ma to miejsce w przypadku ustalania warunków zabudowy, dochodzi do kształtowania ładu przestrzennego, zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 PlanZagospU. Wymagania ładu przestrzennego podlegają zaś uwzględnieniu w równym stopniu jak walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności oraz potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 1 pkt 2 PlanZagospU). Zgodnie z koncepcją władztwa planistycznego, mającą umoco-

wanie w art. 4 PlanZagospU, organom gminy przysługuje prawo władcze rozstrzygnięcia co do przeznaczenia terenu pod określone funkcje, nawet wbrew woli właścicieli gruntów objętych planem, przy czym przysługujące gminie władztwo planistyczne może być skutecznie zrealizowane, jeżeli jest uzasadnione interesem publicznym, który uzasadnia wprowadzanie ograniczenia.

**2. Ład przestrzenny a prawo własności.** W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać również inne wartości, przede wszystkim te wymienione w art. 1 PlanZagospU. Część z nich jest skonkretyzowana w dalszych przepisach, część podlega subiektywnej weryfikacji organów odpowiedzialnych za realizację polityki przestrzennej na danym szczeblu. Najwięcej jednakże problemów (zarówno natury teoretycznej, jak i praktycznej) wiąże się z określeniem dopuszczalnej ingerencji planistycznej w prawo własności. To ostatnie, zgodnie z brzmieniem ustawowym, również musi być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Problemem jest pogodzenie ewentualnych konfliktów między prawem własności a wartościami ważnymi z perspektywy ochrony ładu przestrzennego. Na szczeblu orzeczniczym sądy zazwyczaj odnoszą się do niniejszego problemu w sposób podobny do zaprezentowanego w wyr. WSA w Gdańsku z 2.8.2017 r. (II SA/Gd 344/17, Legalis). W orzeczeniu tym Sąd uznał, że na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest takie wyważenie interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając przy tym prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Jednak zarazem w dalszej części wywoodu Sąd uznał, że ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uzasadnia – co do zasady – tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 2 pkt 7 PlanZagospU. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe.



Ważne  
dla  
praktyki

Ład przestrzenny nie stanowi samodzielnej przesłanki w postępowaniach administracyjnych. Niemniej przy dokonywaniu wykładni poszczególnych przepisów, w tym postanowień miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego, należy uwzględniać związane z nim kwestie. Może to stanowić uzasadnioną podstawę ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

O ile z głównym kierunkiem przedmiotowej analizy można się w pełni zgodzić, o tyle wątpliwości będzie budzić dopuszczalna podstawa ograniczeń prawa własności. Sprowadzanie jej tylko do zagadnień związanych z celem publicznym jest zbyt wąskie, zasadne jest raczej oparcie się na interesie publicznym (którego wyrazem może być w danym przypadku również realizacja inwestycji celu publicznego). W innym zakresie formą realizacji interesu publicznego będzie w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również dbałość o interes danej społeczności lokalnej, sprowadzający się między innymi do ochrony przed niekorzystnymi rozwiązaniami o charakterze funkcjonalnym, kompozycyjno-estetycznym, środowiskowym, kulturowym czy społeczno-gospodarczym. Do większości tych przesłanek można dostosować konkretne przepisy, zarówno samej PlanZagospU, jak też innych, obejmujących system gospodarki przestrzennej z odmiennej perspektywy. Niezależnie jednak od konkretnych regulacji, dylemat będzie się pojawiał, choćby przy określaniu zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w danym przypadku, lub też wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zwłaszcza w tym pierwszym przypadku trzeba pamiętać o tym, że organy gminy są związane ustawą, nie mogą jej przekraczać. Jednakże niezależnie od powyższego w sytuacjach wątpliwych konieczna będzie ocena racjonalności i zasadności wprowadzania poszczególnych ograniczeń. O ile w sytuacjach wątpliwych w orzecznictwie akcentuje się interes indywidualny, o tyle jednak ważne jest tu również szersze niż obecnie akcentowanie względów związanych z ochroną ładu przestrzennego.

**3. Sytuowanie nowej zabudowy.** Również w takim kontekście należy interpretować zawarte w art. 1 ust. 4 PlanZagospU zasady odnoszące się do nowej zabudowy. Poza wytycznymi (które akurat zawarte w tym miejscu ustawy mogą prowokować pytania o zasadność) dotyczącymi „minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego”, jak też umożliwiania szerszego wykorzystania transportu zbiorowego, warto zwrócić uwagę na podstawę dla określonych w dalszej części ustawy podstaw dla bilansów terenów pod zabudowę. Co do zasady więc (nie tylko przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), organy odpowiedzialne za politykę przestrzenną powinny pamiętać o tym, że nowa zabudowa powinna być realizowana przede wszystkim na obszarach o w pełni wykształconej, zwartej

strukturze osadniczej. W pozostałym natomiast zakresie – jedynie w sytuacji „braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy”.

Przedstawione w tym kontekście kryteria są sformułowane na pewnym poziomie ogólności i ich realne zastosowanie zależy od konkretnych analiz urbanistycznych. O ile w bardziej szczegółowych regulacjach tego typu praktyka ustawodawcy mogłaby budzić wątpliwości, o tyle na niniejszym szczeblu jest to dobre rozwiązanie.



## **B.** Linia orzecznicza

### **Ograniczenie uprawnień właścicielskich w tworzonej planie zagospodarowania przestrzennego a kryterium proporcjonalności**

Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując się do zasady proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonej planie zagospodarowania przestrzennego ograniczyć uprawnienia właściciela w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które w tym konkretnym przypadku uznają za ważniejsze. Jeśli kwestionowane przeznaczenie terenu w miejscowym planie faktycznie powoduje obniżenie wartości nieruchomości, lub powoduje brak możliwości korzystania z niej w sposób dotychczasowy (przeznaczenie na cele budowlane), to właścicielowi przysługuje odpowiednie roszczenie. Dopuszczalność wystąpienia przez stronę z takim roszczeniem nie determinuje jednakże samo w sobie oceny, że ingerencja w prawo własności nieruchomości nie pozostawała zgodna z kryterium proporcjonalności.

wyr. NSA z 22.2.2018 r., II OSK 2395/17, Legalis

### **Stosowanie zasady proporcjonalności przy ograniczaniu prawa własności w planie miejscowym**

W każdym wypadku, przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej, organ planistyczny musi uwzględnić i brać pod uwagę prawo własności, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do ponadustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia tego prawa. Konieczne jest więc w tym wypadku zachowanie zasady proporcjonalności.

wyr. WSA w Bydgoszczy z 6.2.2018 r., II SA/Bd 256/17, Legalis

### **Miejscowy plan zagospodarowania a ograniczenie prawa własności**

1. Ograniczenia prawa własności, które mogą się pojawiać w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a mieszczą się w przyznanym ustawowo ramach, nie stanowią naruszenia prawa i nie mogą być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

2. Jakkolwiek prawo własności jest w RP chronione konstytucyjnie, to prawo to nie jest prawem bezwzględnym. Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP stanowiąc, że własność może być ograniczona, tyle że tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę

rę praw i wolności jednostki. Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do ww. celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia, przy czym ograniczenia te winny być dokonane wyłącznie w formie przepisów ustawowych.

wyr. WSA we Wrocławiu z 19.12.2017 r., II SA/Wr 624/17, Legalis

## **Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego a ograniczenie prawa własności**

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego nie powoduje ograniczenia prawa własności, aczkolwiek na jej podstawie inwestor może podjąć dalsze działania, które ograniczą prawo własności innej osoby i to nawet wbrew woli danej osoby w drodze np. późniejszego postępowania wywłaszczeniowego.

wyr. WSA w Łodzi z 15.12.2017 r., II SA/Łd 832/17, Legalis

## **Art. 2.**

Objaśnienia pojęć

Ileokroć w ustawie jest mowa o:

- 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
- 2) „zrównoważonym rozwoju” – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, 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 2018 r. poz. 121, 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 bezpośrednio 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 dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 oraz z 2018 r. poz. 650 i 1669);
- 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;
- 13) „uzbrojeniu terenu” – należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 14) „dostępie do drogi publicznej” – należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;



- 15) „standardach” – należy przez to rozumieć zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i 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.);
- 20)<sup>2</sup> „uniwersalnym projektowaniu” – należy przez to rozumieć uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami.

## Spis treści

- |  |  |
|--|--|
| A. Komentarz                                       | 3. Obszar funkcjonalny i miejski obszar funkcjonalny |
| 1. Ład przestrzenny i wymogi jego ochrony          | 4. Pozostałe definicje                               |
| 2. Interes publiczny i inwestycja celu publicznego | B. Linia orzecznicza                                 |



## A. Komentarz

**1. Ład przestrzenny i wymogi jego ochrony.** Ustawowa definicja ładu przestrzennego nie wyczerpuje w pełni ani związanej z nim problematyki, ani realnego zakresu, który w tym kontekście powinien być podejmowany. Ład przestrzenny należy rozumieć jako idealną wizję zagospodarowania przestrzeni, w ramach której nie występują żadne konflikty przestrzenne, a zarazem wszystkie ważne walory przestrzeni są odpowiednio chronione. Wizja taka, zwłaszcza na większych obszarach, nie będzie nigdy zrealizowana (stąd też zwrot „ochrona ładu przestrzennego” stanowi skrót myślowy, bardziej adekwatne byłoby tu pojęcie „ochrona walorów związanych z ładem przestrzennym”). Brak konkretnych uregulowań silniej chroniących ład przestrzenny doprowadza do licznych problemów. Nie tylko obniża walory kompozycyjno-estetyczne terenów, ale i doprowadza do konkretnych strat związanych z infrastrukturą techniczną, środowiskiem czy transportem. Z wyliczeń przygotowanych przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (w specjalnym raporcie poświęconym konsekwencjom chaosu przestrzennego) wynika, że w skali rocznej wszystkie straty związane z chaotyczną zabudową wynoszą kilkadziesiąt miliardów złotych rocznie. Natomiast z perspektywy organów gmin pewnym problemem bywa ujęcie tego całego kontekstu i wpasowanie go do lokalnej polityki przestrzennej.

---

<sup>2</sup> Art. 2 pkt 20 dodany ustawą z dnia 19.07.2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 1696), która wchodzi w życie 20.09.2019 r.

Tak naprawdę w pełni ścisłe pojęcie w tym kontekście sprowadzałoby się do „ochrony walorów związanych z ładem przestrzennym”, albowiem nie można mówić o „ochronie ładu przestrzennego”, gdyż ładu przestrzennego obecnie w polskich realiach nie ma. Wynika to nawet z definicji zawartej w art. 2 pkt 1 PlanZagospU, zgodnie z którym ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjno-estetyczne. Inaczej to ujmując, w pełni ładu przestrzennego się nigdy nie osiągnie, ale należy do niego dążyć. Jest to zadanie zarówno organów samorządu terytorialnego gminy, jak również ustawodawcy (którego odpowiedzialność, mimo zasady samodzielności planistycznej gminy, jest w tym kontekście jeszcze większa).

Kwestie ładu przestrzennego są ujęte ogólnie również w tezach orzeczniczych. Przykładem tego może być wyr. WSA w Warszawie z 6.2.2012 r. (IV SA/Wa 1931/11, Legalis), w którym wskazano, że zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 PlanZagospU, 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 (ukształtowanie wzniesionych obiektów) do zabudowy istniejącej, określenie zaś cech, do których trzeba dostosować nową zabudowę, jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawach warunków zabudowy. Można odnieść wrażenie, że sądy przeważnie próbują powtórzyć, ewentualnie delikatnie rozszerzyć, sformułowania ustawowe, nie rozwijając niniejszego pojęcia (wiążąc je co najwyżej z innymi jeszcze instytucjami). Realne wyliczenie wskaźników związanych z ładem przestrzennym to już bardziej zadanie innych niż prawnicza dyscyplin (bardzo pomocne są tu analizy różnych danych dokonywane przez prof. *P. Śleszyńskiego* z zespołem). Z perspektywy formalnoprawnej trzeba również zauważyć, że wytyczne związane z ochroną ładu przestrzennego mają drugą stronę medalu w tezach orzeczniczych, sprowadzany do ochrony praw właścicieli nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyr. z 15.2.2018 r. (II SA/Ol 35/18, Legalis) zaznaczył, że dokonując ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionych wartości, ingerencji w sferę praw i wolności jednostek. Oznacza to konieczność dbania o właściwe ustalenie proporcji między ochroną interesu publicznego, z jednej strony, a ograniczeniem prywatnych interesów właścicieli z drugiej.

W podobnych kategoriach należy rozumieć osobną podstawę działań w polityce przestrzennej, czyli zrównoważony rozwój. Także w tym ujęciu trzeba wskazać, że bezpośrednie wdrażanie tej zasady (przede wszystkim jej wymiaru środowiskowego) powodowałoby ryzyko nadmiernej arbitralności np. w postępowaniach administracyjnych. Dlatego trzeba podkreślić, że organy odpowiedzialne za politykę przestrzenną muszą w granicach ustawowych dokonywać wyważenia wartości związanych ze zrównoważonym rozwojem przy okazji sporządzania np. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jako narzędzie zrównoważonego rozwoju należy poczytywać procedury związane z oceną oddziaływania na środowisko.

**2. Interes publiczny i inwestycja celu publicznego.** Pojęcie interesu publicznego w prawnym wymiarze związanym z planowaniem przestrzennym jest bardzo ważne. To ono będzie stanowić podstawę do ograniczeń w zakresie prawa własności. Ustawodawca rozumie w tym kontekście uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby (rozpatrywane w kontekście przestrzennym). Takie ujęcie wiąże się z ujęciami dotyczącymi ładu przestrzennego. Wartości z nim związane podlegają ochronie również z takiej perspektywy, aby zapewnić np. lokalnym społecznościom prawo do przestrzeni. W praktyce powstaje problem związany z określeniem konkretnych granic dopuszczalnych, w tym kontekście ingerencji w prawo własności nieruchomości. Z tej perspektywy powtarza się zazwyczaj formuła o wyważeniu konkretnych interesów i okoliczności. Sprowadzać się to będzie do oceny proporcjonalności danej ingerencji w prawo własności. W podejściu urbanistycznym natomiast w zdecydowanie szerszym stopniu zauważa się potrzebę ograniczeń zbyt swobodnych możliwości zagospodarowania terenu w imię praw danej społeczności lokalnej. Może to stanowić podstawę do nieznanego przesuwania punktu ciężkości dopuszczalnych ograniczeń w zagospodarowaniu, nie zmieniając jednak ogólnej zasady konieczności weryfikacji proporcjonalności ingerencji w danym przypadku. W orzecnictwie wskazano, że przeznaczając w planie zagospodarowania przestrzennego określone tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, gmina uprawniona jest – w ramach przyznaných jej kompetencji – dokonać stosownych ustaleń w zakresie właściwego skomunikowania tych terenów z pozostałymi terenami, w tym ich właściwego połączenia z siecią istniejących i zaprojektowanych dróg. Przeznaczenie danego terenu pod drogę (publiczną lub wewnętrzną) mieści się w pojęciu władztwa planistycznego gminy, w zakresie którego przewidziano ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu (wyr. WSA w Opolu

z 5.12.2017 r., II SA/Op 449/17, Legalis). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że z pewnością termin „interesu publicznego”, mimo zdefiniowania go w art. 2 pkt 4 PlanZagospU jako uogólnionego celu dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, jest tzw. terminem prawnym nieostrym, a więc takim, którego treść jest odczytywana przez pryzmat konkretnego przypadku (wyr. WSA w Warszawie z 5.3.2007 r., IV SA/Wa 2210/06, Legalis). Niniejsza konstatacja zawarta w orzecznictwie może stanowić pewną podstawę do uwzględniania konkretnych potrzeb związanych z ochroną wartości związanych z ładem przestrzennym w poszczególnych przypadkach.

Z pojęciem interesu publicznego łączy się pojęcie inwestycji celu publicznego, zdecydowanie częściej stosowane w wymiarze praktycznym. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że kwalifikacja danej inwestycji jako inwestycji celu publicznego nie jest zależna ani od źródła finansowania, ani od podmiotu realizującego. Więcej wątpliwości budzi jednak kwalifikacja wskazanych inwestycji na podstawie znaczenia (lokalnego, ponadlokalnego, krajowego, metropolitalnego). Zauważalna jest tendencja, w ramach której stanowi to podstawę ogólnej kwalifikacji inwestycji jako inwestycji celu publicznego. Rozróżnia się bowiem cel publiczny z art. 6 GospNierU i przedmiotowe inwestycje celu publicznego (rozumiane szerzej jako „działania stanowiące realizację” celów publicznych). W takim ujęciu brak przypisania działaniom dotyczącym realizacji konkretnego celu publicznego co najmniej znaczenia lokalnego sprawia, że działania te nie będą uznane za inwestycję celu publicznego. Problemem w tym kontekście jest duży subiektywizm niniejszych kryteriów i udzielenie kompleksowej odpowiedzi na pytanie, kiedy dana inwestycja będzie miała znaczenie lokalne. Można rozumieć, że nie jest tu warunkiem koniecznym skierowanie jej do np. wszystkich mieszkańców danej gminy, ale wystarczające będzie do określonej części. Przy określaniu jednak owej minimalnej części występuje ujęcie tak bardzo subiektywne, że jakiegokolwiek kompleksowe uzasadnienie tego typu rozstrzygnięć jest do podważenia. Z tego też powodu bezpieczniejsze byłoby przyjęcie, że działania związane z realizacją każdego celu publicznego stanowią inwestycję celu publicznego. Wymagać to jednak powinno doprecyzowania zakresu niektórych celów publicznych w art. 6 GospNierU.

Problematyce kwalifikacji inwestycji celu publicznego dużo uwagi poświęcono w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (wyr. z 13.6.2018 r., II SA/Gd 85/18, Legalis) uznał, że dla rozstrzygnięcia, czy zamierzenie budowlane wymaga decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji

celu publicznego, bez znaczenia pozostaje, czy inwestorem jest podmiot prywatny, czy też publiczny. Nie ma także znaczenia okoliczność, że inwestor jest zainteresowany w realizacji inwestycji z powodów czysto merkantylnych (dla osiągnięcia własnego zysku). O tym, czy mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego, w istocie decyduje normatywne uregulowanie danej inwestycji, a więc czy mieści się ona – stosownie do art. 2 pkt 5 PlanZagospU – w pojęciu działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiących realizację celów, o których mowa w art. 6 GospNierU. O ile powyższe nie budzi większych wątpliwości, o tyle szerszy problem pojawi się w konkretnych stanach faktycznych. Przykładem tego jest inna teza WSA w Gdańsku (wyr. z 11.10.2017 r., II SA/Gd 426/17, Legalis), gdzie Sąd wskazał, że 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. W innej tezie (wyr. z 19.7.2017 r., II SA/Gd 109/17, Legalis) ten sam Sąd dodał, że twierdzenie, opierające się na art. 2 pkt 5 PlanZagospU, że każda budowa sieci stanowi realizację inwestycji celu publicznego, ponieważ odpowiada celowi wymienionemu w art. 6 GospNierU (który jako cel publiczny wymienia utrzymanie i budowę ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej), nie uwzględnia drugiej przesłanki niezbędnej do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, tj. możliwości przypisania inwestycji znaczenia lokalnego (gminnego) i ponadlokalnego (powiatowego, wojewódzkiego i krajowego). Jedynie łączne spełnienie tych dwóch przesłanek może przesądzać, że dane przedsięwzięcie spełnia wymogi warunkujące zaliczenie do inwestycji celu publicznego. Jak wskazano powyżej, tego typu oceny pojawiają się w orzecznictwie dosyć często (i trzeba brać je pod uwagę przy konkretnych stanach faktycznych), co jednak nie zmienia faktu, że z systemowego punktu widzenia zarówno podawane kryteria („znaczenie lokalne”) są bardzo niedookreślone, a sposób ich weryfikacji zupełnie niejasny (może nie tyle z perspektywy jednostkowej, ile z perspektywy ogólnej).



gminie władztwem planistycznym a konstytucyjnie chronionym prawem własności nieruchomości objętych planem nie została zachwiana, wprowadzając ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, rada gminy musi każdorazowo wykazać, że cel publiczny mógł być osiągnięty jedynie poprzez ograniczenie prawa własności, a inne rozwiązania, choć brane pod uwagę, okazały się niewystarczające do realizacji tego celu. W istocie zatem przy dokonywanej przez sąd ocenie sposobu realizowania przez organ władztwa planistycznego – również w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego – podstawowe znaczenie ma przedstawienie przez organ motywów jego działania i podstaw takiej, a nie innej ingerencji w prawo własności.

**3. Obszar funkcjonalny i miejski obszar funkcjonalny.** Należy zwrócić uwagę na definicję obszarów funkcjonalnych i ich znaczenie w polityce przestrzennej. W art. 2 pkt 6a PlanZagospU rozumie się przez to zarówno obszary szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej, jak też obszary występowania konfliktów przestrzennych. Oznacza to, że ustawodawca wyróżnia dwojakiego rodzaju kryteria służące delimitacji. „Szczególne zjawisko” z zakresu gospodarki przestrzennej należy rozumieć bardzo szeroko. Zjawisko takie z perspektywy konsekwencji dla systemu może być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Wydaje się jednak, że należy podkreślić „szczególny” charakter tego zjawiska. Chodzi więc o ponadstandardowy, nieznajdujący odzwierciedlenia na innych, podobnych obszarach. Z kolei konflikty przestrzenne mogą występować wieloaspektowo. Definiuje się je zarówno z perspektywy przedmiotowej, jak i podmiotowej. Może to więc być konflikt między określonymi grupami (np. właścicielami nieruchomości), a także konflikt dotyczący realizacji poszczególnych celów lub ochrony wartości (np. konflikt między dążeniem do realizacji inwestycji na danym terenie a ochroną jego walorów przyrodniczych). W analizowanym kontekście należy zwrócić uwagę raczej na konflikty przestrzenne w rozumieniu przedmiotowym, i to tylko konflikty o szerszym, wręcz ugruntowanym zakresie.

Nie budzi wątpliwości, że obszar funkcjonalny musi stanowić zwarty układ przestrzenny, mieć funkcjonalnie powiązane tereny o wspólnych uwarunkowaniach i jednolitych celach rozwoju. Powiązanie funkcjonalne terenów nie oznacza tego, że musi występować na nich jedna funkcja.



Ważne  
dla  
praktyki



Powyższe nie zmienia faktu, że funkcje muszą być do siebie zbliżone lub jakimś określonym (znaczącym) zjawiskiem zdeterminowane. Uzupełnieniem tego będzie wymóg wspólnych uwarunkowań (co w ramach powiązania funkcjonalnego i tak z zasady powinno występować). Zapewne z perspektywy teoretycznej ewentualnym problemem będzie określenie jednolitych celów rozwoju (w tym możliwego stopnia wzajemnego zróżnicowania tych celów w ramach obszaru), ale w wymiarze praktycznym cele te i tak będą określane ogólnie. Warto dodać, że jeszcze przed umieszczeniem przedmiotowych regulacji PlanZagospU problematyka obszarów funkcjonalnych została ujęta w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Wprowadzono tam pojęcie planowania funkcjonalnego, dotyczące obszarów o specyficznych cechach, wyodrębnianych poza granicami administracyjnymi jednostek samorządu terytorialnego. Wiąże się to z szerszą koncepcją upodmiotowienia terytoriów objętych programami rozwoju regionalnego. W ramach KPZK 2030 wyróżniono cztery typy obszarów funkcjonalnych:

- 1) określone w odniesieniu do całego systemu, wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, czyli obszary miejskie – rdzenie i ich strefy funkcjonalne, a poza tym osobno obszary funkcjonalne wiejskie;
- 2) obszary wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu występowania szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej;
- 3) obszary wyznaczone ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego;
- 4) obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej.

Przedmiotowa typologia powinna być zastosowana również przy wyznaczaniu obszarów funkcjonalnych w rozumieniu PlanZagospU. Powyższe potwierdza, że wyodrębnione w PlanZagospU obszary funkcjonalne mogą być w ramach ujętej w ustawie definicji delimitowane na podstawie kilku możliwych kryteriów. Delimitacja powinna mieć miejsce w przypadku, gdy wystąpi ku temu realna potrzeba. Osobnym zagadnieniem jest zakres realnego wpływu organów władzy ponadlokalnej na zagospodarowanie takich obszarów. Z perspektywy samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wpływ ten prezentuje się jako umiarkowany. Można również zastrzec, że dyskusja na temat najbardziej adekwatnej definicji obszarów funkcjonalnych wciąż jest prowadzona. Wskazuje się między innymi na konieczność ujęcia w tym kontekście przede wszystkim systemu relacji (powiązań) gospodarczych i przestrzennych, jedynie względnie wyodrębniających się na danym terenie.



Ustawodawca wyróżnił także pojęcie miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Ujął to jako jeden z typów obszarów funkcjonalnych, który obejmuje obligatoryjnie miasto stanowiące siedzibę samorządu województwa lub wojewody. Do tego obszaru funkcjonalnego należy zaliczyć również bezpośrednie otoczenie miasta, powiązane z nim funkcjonalnie. W tym kontekście można dodać, że występuje określony sposób rozumienia powiązań funkcjonalnych, który niekoniecznie musi być analogicznie stosowany w przypadku innych obszarów funkcjonalnych (zwłaszcza wyodrębnionych na podstawie odmiennych kryteriów, co jak wskazano powyżej, jest w pełni możliwe). Miejskie obszary funkcjonalne zastąpiły w PlanZagospU obszary metropolitalne (oczywiście przy założeniu, że następnie w ustawie wprowadzono pojęcie związków metropolitalnych). W przypadku obszarów metropolitalnych wyróżniano nawet pojęcie funkcji metropolitalnych, występujących zarówno w centrum, jak też w strefie zewnętrznej obszaru. Nie chodzi w tym kontekście o ściśle rozumianą funkcję danego terenu, ale o funkcje gospodarcze, kulturalne czy społeczne, możliwe do zrealizowania w ramach całego obszaru, dzięki którym obszar ten odróżniać się będzie od innych terenów (również miejskich). Powyższe rozumienie przy miejskich obszarach funkcjonalnych może być stosowane jedynie w ograniczonym zakresie. Miejskie obszary funkcjonalne nie muszą się zawsze wiązać z realizacją funkcji metropolitalnych (zwłaszcza rozumianych w ujęciu międzynarodowym). Ważnym punktem odniesienia pozostaje delimitacja dokonana przez *P. Śleszyńskiego* (*P. Śleszyński, Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Przegląd Geograficzny 2013, Nr 85, s. 173–197*). Wśród wskaźników delimitacji wyodrębniono wskaźniki funkcjonalne (liczba wyjeżdżających do pracy najmniej do rdzenia obszaru, liczba zameldowań z rdzenia obszaru), wskaźniki społeczno-gospodarcze (udział pracujących w zawodach pozarolniczych, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, udział w podmiotach gospodarczych sklasyfikowanych w usługach wyższego rzędu) oraz wskaźniki morfologiczne.

W trochę odmiennych kategoriach należy interpretować pojęcie obszarów przestrzeni publicznej. Są one obligatoryjnie wyznaczane (oczywiście względem konkretnych terenów) w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i wiążą się przede wszystkim z perspektywą poprawy jakości życia mieszkańców danej gminy. Podstawą wyznaczania takich obszarów będzie ich położenie oraz otoczenie funkcjonalno-przestrzenne. Wyznaczenie w danym miejscu obszaru przestrzeni publicznej może docelowo stanowić swoisty argument na rzecz późniejszych ograniczeń możliwości zagospodarowania rzeczonych terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.