

# **Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz**

Wydanie 12.

# **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

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

Tekst jednolity z dnia 6 lutego 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 293)<sup>1</sup>

(zm.: Dz.U. 2020, poz. 471, poz. 782, poz. 1086, poz. 1378; 2021, poz. 11; Druk sejmowy Nr 916)

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity ogłoszono dnia 24.03.2020 r.



## Rozdział 1. Przepisy ogólne

**Literatura:** *T. Bąkowski*, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004; *tenże*, Wpływ przemian ustrojowych w Polsce na prawo zagospodarowania przestrzennego (podstawowe problemy), ST 2000, Nr 1–2; *A. Brzezińska-Rawa*, Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy, Toruń 2019; *W. Chróścielewski*, Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej. W świetle doktryny zmian ustawodawczych lat 90-tych, PiP 1995, Nr 6; *Z. Cieślak*, w: *Z. Niewiadomski* (red.), Prawo administracyjne – część ogólna, Warszawa 2002; *R. Cristini i inni*, Code de l’urbanisme commenté, Dalloz-Sirey 2013; *Z. Czarnik*, Prawo własności nieruchomości osoby fizycznej a granice prawotwórczej samodzielności gminy, Casus 1999, Nr 11; *T. Dybowski*, Własność w przepisach konstytucyjnych według stanu obowiązywania w roku 1996, w: *J. Trzciniński, A. Jankiewicz* (red.), Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996; *R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rządewska*, Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi, Warszawa 1995; *J. Ignatowicz*, Prawo rzeczowe, Warszawa 1994; *H. Izdebski, I. Zachariasz*, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2013; *J. Jagielski*, Administracja centralna, w: *M. Wierzbowski* (red.), Prawo administracyjne, Warszawa 2001; *Z. Leoński, M. Szewczyk*, Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Bydgoszcz–Poznań 2002; *P. Litwiński* (red.), Rozporządzenie w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz, Warszawa 2018; *Z. Niewiadomski*, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2002; *tenże*, Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego: zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 1994; *tenże* (red.), Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy, Warszawa 2009; *tenże*, Samorząd terytorialny, w: *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel* (red.), System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące, Warszawa 2011; *tenże*, Samorząd terytorialny w Konstytucji RP, ST 2002, Nr 3; *J. Oniszczuk*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kraków 2000; *W. Pańko*, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984; *E. Radziszewski*, Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2002; *W. Skrzydło*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2000; *M. Stec*, Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski. Kryteria i ich normatywna realizacja, ST 1998, Nr 11; *W. Sz wajdler* (red.), Aspekty planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2013; *tenże*, Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Tekst ustawy, orzecznictwo, Toruń 1995; *A. Wasilewski*, Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, Kraków 1972.

### **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 ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. poz. 1696 i 2473);
- 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. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
  - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnych dla nowej, planowanej zabudowy.

**Spis treści**

|  | Nb |
|--|----|
| 1. Zakres przedmiotowy ZagospPrzestrzU . . . . .         | 1  |
| 2. Zasady kształtowania polityki przestrzennej . . . . . | 2  |

**1. Zakres przedmiotowy ZagospPrzestrzU.** Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawowym aktem regulującym proces gospodarowania przestrzenią. Z woli ustawodawcy jej przedmiot stanowią regulacje w dwóch podstawowych obszarach:

- 1) określenia zasad kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz
- 2) określenia zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczania terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Podstawę powyższych działań stanowią ochrona i zabezpieczenie dwóch fundamentalnych wartości – ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Określenie w art. 1 ust. 1 pkt 1 ZagospPrzestrzU jako przedmiotu ustawy „zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej” stanowi *novum* wyraźnie zaakcentowane w porównaniu z regulacją poprzednio obowiązującej *ZagospPrzestrzU z 1994 r.* W ustawie tej można było znaleźć jedynie odpowiednik obecnego art. 1 ust. 1 pkt 2 ZagospPrzestrzU. W poprzedniej regulacji *art. 1 ust. 1* jako przedmiot ustawy określał jedynie zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, co interpretowano w ten sposób, że przepisy ustawy mają przede wszystkim charakter norm proceduralnych (zob. *R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzężewska*, Ustawa, s. 8). Podkreślano, że wymagania dotyczące postępowania w sprawach zagospodarowania przestrzennego, podejmowanego w celu ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, kształtują przebieg (tok) działań w tych sprawach, tworząc procedurę planowania przestrzennego (zob. *E. Radziszewski*, Komentarz, s. 14). Należy jednak zauważyć, że również na gruncie poprzednich regulacji, poza normami proceduralnymi, których znaczenie zostało przez ustawodawcę wyraźnie zaakcentowane, *ZagospPrzestrzU z 1994 r.* określała podstawowe wymogi o charakterze merytorycznym w zakresie gospodarowania przestrzenią. Obecnie ustawodawca rozstrzygnął o tym *expressis verbis*, statuując, że ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a więc wartości i merytoryczne wymogi, które organy muszą uwzględnić, prowadząc ustawowo określoną działalność planistyczną.

Drugim zasadniczym obszarem stanowiącym przedmiot regulacji ustawowej zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 ZagospPrzestrzU jest określenie zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Tak więc ZagospPrzestrzU zawiera szczegółowe regulacje dotyczące procedury ustalania przeznaczenia oraz określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w zakresie odpowiednich aktów planistycznych. Statuuje ona również system aktów planistycznych, określając precyzyjnie ich przedmiot, charakter prawny, organy stanowiące oraz uzgadniające i opiniujące, tryb uchwalania, a także wzajemne zależności pomiędzy aktami planistycznymi.

Jak zaznaczono, przedmiotem ZagospPrzestrzU ustawodawca uczynił dwa obszary, scharakteryzowane powyżej w komentarzu do niniejszego artykułu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zagadnienia, które stanowiły przedmiot regulacji *ZagospPrzestrzU z 1994 r.*, lecz nie zostały wskazane *expressis verbis* w obecnej ustawie. Zgodnie z treścią *art. 1 ust. 1 in fine ZagospPrzestrzU z 1994 r.* ustawa ta określała zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspól-

not samorządowych i państwa w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania. Regulacja ta stanowiła realizację wynikającej z Konstytucji RP powinności państwa zapewnienia ochrony własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji RP), jednocześnie dopuszczając ograniczenia prawa własności ze względu na postulat ochrony generalnych wartości interesu publicznego. To poszukiwanie zabezpieczenia interesu publicznego, z jednoczesnym poszanowaniem interesów prywatnych (w szczególności prawa własności), było zasadą poprzedniej ustawy. Została ona rozwinięta przez wiele przepisów gwarantujących daleko idące uspołecznienie procesu planowania przestrzennego (składanie wniosków do planu, prawo wnoszenia protestów i zarzutów) oraz przez potwierdzenie w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego prawa do zagospodarowania terenu, do którego ma się tytuł prawny. Prawo wyraża się m.in. w uprawnieniu do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, posiadającym charakter publicznego prawa podmiotowego (por. art. 43 *ZagospPrzestrzU z 1994 r.*). W obecnej regulacji art. 1 ust. 3 *ZagospPrzestrzU* ustawodawca nakazuje wyważenie interesu publicznego i interesu prywatnego – nie określił jednak zasad i trybu rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli a interesami wspólnot samorządowych i państwa. Dokonując wyważenia wskazanych wyżej interesów, wójt, burmistrz, prezydent miasta ma dążyć do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, zmian w zagospodarowaniu terenów, uwzględniając analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Chociaż, jak często się podkreśla w doktrynie, wartość normatywna przepisów „informujących” o zakresie regulacji ustawy jest ograniczona i w zasadzie nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, ma jednak znaczenie przy interpretacji szczegółowych ustaleń danego aktu normatywnego (zob. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa*, s. 9).

Należy pamiętać, że ochrona prawa własności jest powinnością państwa wynikającą z Konstytucji RP (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1). Obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego wynika z istoty demokratycznego państwa prawnego, a w konsekwencji istnieje on również w planowaniu przestrzennym, niezależnie od tego, czy został wyrażony *expressis verbis* przez ustawodawcę. W tym miejscu warto przytoczyć w pełni adekwatną i aktualną tezę wyroku SN z 18.11.1993 r. (III ARN 49/93, OSN 1994, Nr 9, poz. 181): „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym indywidualnym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczeń uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym przypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”. Zgodnie więc z powyższą zasadą wyważania interesów prywatnych i interesu publicznego należy interpretować wszystkie regulacje komentowanej ustawy, również te, które *prima facie* zdają się przyznawać prymat interesowi publicznemu (por. kom. do art. 6, 59 i 61 *ZagospPrzestrzU*).

- 2 2. **Zasady kształtowania polityki przestrzennej.** Jak zaznaczono w Nb 1 komentarza do niniejszego artykułu, ustawodawca do przedmiotu ustawy wyraźnie zaliczył określenie zasad kształtowania polityki przestrzennej – a więc wartości i merytoryczne wymogi, które organy muszą uwzględnić, prowadząc ustawową działalność. Zasady te ustawodawca wymienił w ust. 1 (ład przestrzenny i zrównoważony rozwój) oraz

w ust. 2, w którym wprowadził cały katalog ustawowo określonych wartości wysoko cenionych. Charakteryzując ogólnie wskazane zasady, należy na wstępie rozstrzygnąć kwestię ich charakteru prawnego. W doktrynie wprowadzano różne klasyfikacje przepisów prawnych. W tym miejscu, posługując się klasyfikacją zaproponowaną przez Z. Cieślaka [Z. Cieślak, w: Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, s. 79 i n.], szczególnie ważne wydaje się rozstrzygnięcie, czy przepisy te mają charakter przepisów odsyłających, czy też przepisów zawierających pojęcia niedookreślone. Charakteryzując skrótowo te pojęcia, należy przyjąć, że w przypadku uznania przedmiotowych regulacji za przepisy odsyłające, sprowadzałyby się one do wskazania obszarów materialnego prawa administracyjnego, które zostały uregulowane odrębnymi ustawami, zawierającymi normy wiążące organy realizujące działania w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego. Uznając, że mamy do czynienia z pojęciami niedookreślonymi (nieostrymi), należy przyjąć, że stanowią one samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i mają charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Użyte bowiem pojęcia posiadają nie tylko znaczenie faktyczne, ale również znaczenie prawne – w konsekwencji sąd administracyjny ma możliwość kontroli interpretacji pojęcia niedookreślonego przez organ administracji na tle danego stanu faktycznego i zastąpienia oceny dokonanej przez organ własną oceną. W opracowaniach doktrynalnych na gruncie *ZagospPrzestrzU z 1994 r.* skłaniano się do uznania przedmiotowych regulacji za przepisy odsyłające, wskazujące skrótowo regulację prawną dotyczącą danej problematyki (zob. E. Radziszewski, *Komentarz*, s. 16). Podkreślano, że przepisów tych nie można traktować jako przepisów bezpośrednio zobowiązujących – obowiązek uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym przedmiotowych zasad i wartości istniał w takim zakresie, w jakim przewidywały go przepisy szczególne (por. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa*, s. 9; podobnie Z. Niewiadomski, *Planowanie*, s. 30). Równocześnie dostrzegano sytuację, w której brak jest przepisów szczególnych, przyjmując, że wtedy przedmiotowe wartości mogą być wprost podstawą do ograniczeń zasady swobodnego korzystania z rzeczy określonej w art. 140 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.). Zwracano uwagę, że posiadają one wówczas charakter tzw. pojęć nieostrych, których zastosowanie podlega kontroli sądu administracyjnego (tamże, odpowiednio: s. 9 oraz 30). W procesie wykładni komentowanych przepisów w związku z utrwalającym się ich miejscem w ustawie należy w sposób bardziej zdecydowany opowiedzieć się za uznaniem ich za przepisy zawierające pojęcia niedookreślone. Przepisy te mają charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Stanowią one właśnie katalog zasad obowiązujących organ w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Uwzględnienie powyższych zasad jest więc warunkiem uznania aktu planistycznego za podjęty zgodnie z przepisami *ZagospPrzestrzU*. Należy natomiast podkreślić, że nie stanowią one materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych. Organ nie może powołać ich jako podstawy prawnej dla decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź decyzji o warunkach zabudowy (por. kom. do art. 52, 56, 61 *ZagospPrzestrzU*).

Przedmiotowe wartości (zasady) nie mogą również stanowić podstawy odmowy uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez uprawniony organ (por. kom. do art. 24 *ZagospPrzestrzU*).

Należy podkreślić, że rozważania zawarte w poprzednim punkcie nie wyczerpują problematyki charakteru prawnego przynajmniej części wartości (zasad) wprowadzonych przez ustawodawcę w art. 1 ust. 1 i 2 *ZagospPrzestrzU*. W doktrynie na gruncie poprzedniej regulacji prawnej komentowane wartości (zasady) dzielono na dwie grupy:



posiadające ustaloną normatywną treść oraz nieposiadające ustalonej normatywnej treści (zob. *M. Szewczyk*, w: *Z. Leoński, M. Szewczyk*, *Zasady prawa budowlanego*, s. 45). Do pierwszej grupy zaliczano: prawo własności, dziedzictwo kulturowe i dobra kultury, bezpieczeństwo ludzi i mienia, środowisko przyrodnicze, walory krajobrazowe, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Do drugiej natomiast zakwalifikowano: ład przestrzenny, wymagania urbanistyki i architektury, zdrowia, wymagania osób niepełnosprawnych, walory ekonomiczne przestrzeni. Obecnie wydaje się, że można komentowane wartości podzielić na cztery grupy:

- 1) nieposiadające żadnej definicji normatywnej (ale zachowujące normatywny charakter jako tzw. pojęcia niedookreślone) – wymagania urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 2) zdefiniowane w art. 2 *ZagospPrzestrzU* (por. kom. do art. 2); w *ZagospPrzestrzU* wprowadzono definicję legalną pojęć: „ładu przestrzennego”, „interesu publicznego”, „dóbr kultury współczesnej”, „walorów ekonomicznych przestrzeni”;
- 3) zdefiniowane przez odesłanie do definicji legalnych zawartych w innych aktach normatywnych – pojęcie „zrównoważonego rozwoju”;
- 4) mimo braku odpowiedniego odesłania w *ZagospPrzestrzU*, posiadające zdefiniowaną na gruncie innych aktów prawnych treść normatywną: ochrona środowiska (art. 3 pkt 13 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.), ochrona gruntów rolnych i leśnych (art. 3 ustawy z 3.2.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), ochrona zabytków (art. 4 ustawy z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.), prawo własności (w pierwszej kolejności art. 140 KC).

Należy zauważyć (co będzie m.in. przedmiotem kom. do art. 2), że mimo wprowadzenia w art. 2 przez ustawodawcę definicji legalnych wartości zaliczonych do drugiej grupy, pojęcia te ze swojej natury nie poddają się jednoznacznym definicjom. Dlatego na gruncie poprzednich regulacji prawnych doktryna podkreślała niewielki sens tworzenia definicji legalnych takich pojęć, jak przykładowo „ład przestrzenny” (por. *Z. Niewiadomski*, *Planowanie*, s. 31). Mimo wprowadzonej definicji legalnej pojęcia te pozostają więc pojęciami niedookreślonymi, których rekonstrukcja dokonywana jest każdorazowo w odniesieniu do danego stanu faktycznego. Prawdopodobnie rekonstrukcji normy prawnej zawartej w pojęciu niedookreślonym, dokonanej przez uprawniony organ, podlega kontroli sądowej.

Dwoma fundamentalnymi wartościami, a używając sformułowania ustawodawcy – „podstawą kształtowania polityki przestrzennej przez właściwe organy” są zasada kształtowania ładu przestrzennego oraz zasada zrównoważonego rozwoju. W komentowanej ustawie ustawodawca po raz pierwszy zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej ładu przestrzennego. Definicję tę zamieścił w art. 2 pkt 1 *ZagospPrzestrzU* (por. kom. do art. 2). Jak wspomniano w Nb 2 komentarza do niniejszego artykułu, na gruncie poprzedniej regulacji prawnej w doktrynie podkreślano, że próba definicji ładu przestrzennego nie wydaje się celowa. Definicja wprowadzona przez ustawodawcę jest definicją z obszaru doktryny urbanistycznej i w konsekwencji nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści. Dlatego też, mimo wprowadzonej definicji, ład przestrzenny pozostaje pojęciem niedookreślonym na gruncie obecnej ustawy. W przypadku zrównoważonego rozwoju ustawodawca zdefiniował go w art. 2 pkt 2 *ZagospPrzestrzU* (por. kom. do pkt 2) przez odesłanie do regulacji art. 3 pkt 50 *PrOchrŚrod*.

W każdej sytuacji, w której wymienione wartości (zasady) znalazły szczegółową ochronę przez regulacje zawarte w poszczególnych ustawach materialnych, regulacje ustaw materialnych pomagają w prawidłowej rekonstrukcji komentowanych pojęć

niedookreślonych. Regulacje te, poza stworzeniem warunków do rekonstrukcji i interpretacji przedmiotowych pojęć, stanowią również uzupełnienie ogólnej dyspozycji zawartej w art. 1 ust. 2 ZagospPrzestrzU, dlatego do prawidłowego skonstruowania norm chroniących poszczególne wartości niezbędna jest również wykładnia odpowiednich przepisów ustaw materialnych.

- 1) W przypadku ładu przestrzennego – jak zaznaczono w Nb 2 – ustawodawca wprowadził w art. 2 pkt 1 ZagospPrzestrzU definicję tego pojęcia. Należy zauważyć, że na kształtowanie przestrzeni zgodnie z wymogami ładu przestrzennego będą mieć wpływ również przykładowo przepisy ustawy z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.). Ustawodawca w art. 1 ust. 2 pkt 1 ZagospPrzestrzU zaznaczył bowiem, że uwzględniając wymagania ładu przestrzennego, uwzględnia się m.in. wymagania urbanistyki i architektury. Nie ulega wątpliwości, że do wymagań architektury należy zaliczyć normy techniczno-budowlane przewidziane w art. 5 PrBud i znajdujące się w wydanych na podstawie art. 7 PrBud rozporządzeniach, np.: rozp. Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.), rozp. Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20.10.2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1744 ze zm.), rozp. Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 7.10.1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 81). Wymagania te niejednokrotnie należy zaliczyć również do wymagań urbanistyki – np. art. 6 PrBud, przewidujący m.in. wymóg odpowiedniego zagospodarowania działki budowlanej. Normy dotyczące usytuowania budynków, stanowiące część powołanych wyżej norm techniczno-budowlanych, zaliczyć można również do wymagań urbanistyki w zakresie ochrony ładu przestrzennego.
- 2) W przypadku walorów architektonicznych i krajobrazowych – szczególnie wyraźny wpływ na kształtowanie walorów krajobrazowych, a także na wykładnię tego pojęcia niedookreślonego mają przepisy ustawy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.). Wprowadzają one definicję pojęcia „ochrona krajobrazowa” (art. 5 pkt 8 OchrPrzrU), a także prawne formy ochrony walorów krajobrazowych: rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu. Wprowadzają również rozwiązania regulujące prowadzenie działalności planistycznej na tych obszarach (np. obowiązek uzgadniania projektów planów miejscowych z organami ochrony przyrody, obowiązek uwzględniania w treści planów miejscowych postanowień planów ochrony itp.).
- 3) W przypadku wymagań ochrony środowiska – rekonstrukcję pojęcia oraz uzupełnienie ogólnej dyspozycji zawartej w art. 1 ust. 2 pkt 3 ZagospPrzestrzU zapewniają regulacje PrOchrŚrod. W szczególności art. 71–73 PrOchrŚrod określają szczegółowe ustalenia i rozwiązania, które należy uwzględnić w sporządzanych – zgodnie z ZagospPrzestrzU – aktach planistycznych. Artykuły 113 i 114 PrOchrŚrod wprowadzają zasady ochrony przed hałasem w planowaniu przestrzennym. Artykuł 135 PrOchrŚrod przewiduje możliwość utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, łącznie z wprowadzeniem na nim ograniczeń związanych z przeznaczeniem terenu, sposobem korzystania oraz wymaganiami technicznymi dotyczącymi lokalizowanych na nim budynków. Rozstrzygnięcia te uwzględnia się w tworzonych aktach planistycznych.

Odnośnie do gospodarowania wodami, wymagania, jakich należy przestrzegać w planowaniu przestrzennym, określa ustawa z 20.7.2017 r. – Prawo wodne

(t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.). Można tu powołać art. 166 ust. 1 pkt 1 PrWod, który przewiduje, że obszary szczególnego zagrożenia powodnią uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy. Istotne będą również regulacje ustawy z 21.3.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2135). Ochrona gruntów rolnych i leśnych regulowana jest przede wszystkim w OchrGrRoU. Poza definicją gruntów rolnych i leśnych oraz katalogiem działań ochronnych, wprowadzonymi przez art. 2 i 3 OchrGrRoU, należy również nadmienić o art. 6–8 OchrGrRoU, które wprowadzają zasady przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Regulacje te będą wiązać organy tworzące odpowiednie akty planistyczne.

- 4) W przypadku wartości, jaką jest ochrona zabytków – do rekonstrukcji tego pojęcia niezbędna będzie OchrZabU. Przedmiotem ochrony czyni ona zabytek, rozumiany zgodnie z art. 3 pkt 1 OchrZabU jako nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Przedmiotowa ustawa wprowadza również w art. 7 OchrZabU prawne formy ochrony zabytków, z których co najmniej dwie są ściśle związane z działaniami w obszarze planowania przestrzennego. Chodzi tu o przewidziane w art. 7 pkt 3 OchrZabU utworzenie parku kulturowego oraz wymienione w art. 7 pkt 4 OchrZabU ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 19 wskazuje treści, które ze względu na ochronę zabytków powinny się znaleźć w sporządzanych aktach planistycznych.

Należy zauważyć, że dziedzictwo kulturowe jest wartością niezdefiniowaną zarówno w OchrZabU, jak i w ZagospPrzestrzU. Co do dóbr kultury współczesnej, to wartość tę należy uwzględniać w planowaniu przestrzennym, opierając się na definicji wprowadzonej w art. 2 pkt 10 ZagospPrzestrzU.

- 5) Wymagania ochrony zdrowia w planowaniu przestrzennym należy uwzględniać, m.in. respektując regulacje ustawy z 28.7.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1662 ze zm.).

Odnosnie do bezpieczeństwa ludzi i mienia decydujące znaczenie mieć będą przepisy PrBud.

Podobna sytuacja występuje w przypadku uwzględniania potrzeb osób niepełnosprawnych w planowaniu przestrzennym, gdzie art. 5 ust. 1 pkt 4 PrBud nakłada obowiązek zapewnienia w każdym obiekcie użyteczności publicznej oraz w obiekcie mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego warunków do korzystania przez osoby niepełnosprawne, w tym osoby starsze, co wiąże się z koniecznością uwzględnienia na etapie planowania przestrzennego odpowiednich podjazdów, obsługi komunikacyjnej itp.

- 6) Uwzględnienie walorów ekonomicznych przestrzeni. Zasada ta (pojęcie niedookreślone) wydaje się szczególnie trudna do identyfikacji jej treści normatywnej. Interpretacja tego przepisu może prowadzić do wniosku, że ustawodawca dąży do maksymalnego powiązania działań planistycznych z ekonomią, zarówno w zakre-

sie podejmowania rozstrzygnięć planistycznych (przy uwzględnieniu uwarunkowań ekonomicznych), jak i w zakresie skutków tych rozstrzygnięć. Co do podejmowanych rozstrzygnięć planistycznych oznaczałoby to, że rozstrzygnięcia odnośnie do przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych terenów powinny być ukierunkowane na osiągnięcie celu, jakim jest optymalne wykorzystanie danego obszaru – stworzenie warunków do gospodarczego rozwoju i wykorzystania zasobów terenu poddanego ingerencji planistycznej. W konsekwencji oznacza to, że rozstrzygnięcia planistyczne nie są niezależne od uwarunkowań i potencjału danego obszaru. Planowanie nie polega więc na swobodnym (w granicach obowiązujących przepisów) przeznaczaniu na określone cele poszczególnych terenów przez uprawnione organy. Dany obszar, ze względu na istniejące uwarunkowania (lokalizację, sposób skomunikowania, znajdujące się na nim zasoby itp.), jest „predestynowany” do określonego ekonomicznego wykorzystania (przynajmniej kierunkowo zidentyfikowanego). Jeżeli nie istnieją wynikające z przepisów prawnych przeciwwskazania (ze względu na inne wartości chronione – np. ochrona środowiska, ochrona zabytków itd.), to całkowicie odmienne w stosunku do ekonomicznej „predestynacji” danego terenu przeznaczenie przez uprawniony organ może być uznane za nadużycie władztwa planistycznego (por. kom. do art. 4 ZagospPrzestrzU).

Należy zauważyć, że analiza istniejących uwarunkowań następuje w zakresie sporządzania aktów planistycznych o charakterze polityki przestrzennej, a więc studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (por. kom. do art. 10 ZagospPrzestrzU) oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa (por. kom. do art. 39 ZagospPrzestrzU). Uwzględnią się w nich ustalenia: strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju ponadlokalnego, strategii rozwoju gminy w przypadku studium (por. art. 9 ust. 2 ZagospPrzestrzU) oraz strategii rozwoju województwa oraz rekomendacji i wniosków zawarte w audycie krajobrazowym, w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 ZagospPrzestrzU). W ten sposób uwarunkowania wynikające z walorów ekonomicznych przestrzeni powinny zostać zidentyfikowane i przełożone na rozstrzygnięcia uwzględniające przedmiotowe walory w formułowanych dyspozycjach planistycznych (w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, studium, a następnie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – por. kom. do art. 14 ZagospPrzestrzU). Powyższe uwagi należy jednak opatrzyć zastrzeżeniem, że nie mogą one w szczególności stanowić podstawy do poszerzania zakresu kontroli nadzorczej sprawowanej przez wojewodę o dodatkowe kryteria (celowości czy też gospodarności). Nie można natomiast wykluczyć sytuacji, w której, powołując się na komentowane pojęcie niedookreślone, podmiot wykaże przed sądem administracyjnym naruszenie interesu prawnego w związku z faktem dokonanego przez gminę rozstrzygnięcia w przedmiocie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, które całkowicie abstrahowało od walorów ekonomicznych przestrzeni, a więc oznaczało nadużycie władztwa planistycznego. Z drugiej strony, należy pamiętać, że nie oznacza to całkowitego „ubezwłasnowolnienia” gminy, gdyż ciągle zachowuje ona w określonych granicach władztwo planistyczne, a więc w granicach wyznaczonych prawem – możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia odnośnie do przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu (por. kom. do art. 4 ZagospPrzestrzU). Na przedmiotowym władztwie opiera się ciągle system planowania przestrzennego i w konsekwencji ustawodawca przewiduje mechanizmy odszkodowawcze (a także możliwość wykupienia) w przypadkach, w których uchwalenie planu miejscowego bądź jego zmiana uniemożliwia dotychczasowe korzystanie z nieruchomości, bądź obniża jej wartość (wpływ na walory

ekonomiczne przestrzeni – por. kom. do art. 36, 37, 37<sup>1</sup> ZagospPrzestrzU). Tak więc sytuacje, w których dyspozycje planistyczne wpływające na walory ekonomiczne przestrzeni będą mogły być skarżone do sądu administracyjnego jako nadużycie władztwa planistycznego, stanowić będą wyjątek. Zasadą natomiast pozostaną mechanizmy odszkodowawcze stanowiące konsekwencję przysługującej gminie samodzielności w zakresie określania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Jak już stwierdzono, ustawodawca dąży do maksymalnego powiązania działań planistycznych z walorami ekonomicznymi przestrzeni, zarówno w zakresie podejmowania rozstrzygnięć planistycznych (przy uwzględnieniu uwarunkowań ekonomicznych) – o czym była mowa powyżej – jak i w zakresie skutków ekonomicznych rozstrzygnięć planistycznych. Chodzi tu przede wszystkim o skutki ekonomiczne rozstrzygnięć planistycznych dla podmiotów planujących, a w pierwszej kolejności dla gminy. Tak więc ustalenie w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej należących do zadań własnych gminy pociąga za sobą konieczność określenia zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (por. kom. do art. 20 ZagospPrzestrzU). Jak zaznaczono wcześniej, rozstrzygnięcia planistyczne uniemożliwiające dotychczasowe korzystanie z nieruchomości bądź obniżające jej wartość oznaczają konieczność zapłaty odszkodowania, a nawet w niektórych przypadkach wykupienia nieruchomości (art. 36, 37, 37<sup>1</sup> ZagospPrzestrzU). Koszty te obciążać będą gminę albo inny podmiot publiczny, jeżeli konieczność zapłaty lub wykupienia jest w całości lub w części konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego przez dany podmiot (por. kom. do art. 44 oraz 21 ZagospPrzestrzU). Uwzględnienie ekonomicznych skutków planowania przestrzennego polega również na skalkulowaniu odpowiedniej stawki tzw. renty planistycznej (art. 36 ust. 4 ZagospPrzestrzU) dla danego obszaru oraz generalnie na analizie skutków dyspozycji planistycznych dla przyszłych dochodów (w szczególności podatkowych) gminy.

- 7) W przypadku regulacji art. 1 ust. 2 pkt 7 ZagospPrzestrzU – jego przedmiot stanowi postulat uwzględnienia w planowaniu przestrzennym wartości, jaką jest ochrona prawa własności. Obowiązek uwzględnienia powyższej zasady w planowaniu przestrzennym wynika z regulacji konstytucyjnych, w szczególności z art. 21 Konstytucji RP, gwarantującego ochronę własności. Do pełnej oceny mechanizmów ochrony własności w planowaniu przestrzennym niezbędne jest zestawienie z komentowanym art. 1 ust. 2 pkt 7 wielu przepisów komentowanej ustawy, w szczególności art. 6 ZagospPrzestrzU (por. kom. do art. 6 ZagospPrzestrzU).
- 8) Potrzeba obronności i bezpieczeństwa państwa. Należy zwrócić uwagę na art. 8 PrBud, wyposażający Radę Ministrów w kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia dodatkowych warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki służące bezpieczeństwu lub obronności państwa. Należy jednak podkreślić, iż rozporządzenie nie zostało dotychczas wydane.
- 9) Potrzeba interesu publicznego. Wyraża się ona w skonstruowanym przez ustawodawcę mechanizmie wprowadzania inwestycji celu publicznego do aktów planistycznych (por. w szczególności art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7, art. 12 ust. 3, art. 39 ust. 3 pkt 3, art. 44 ZagospPrzestrzU). Wyraża się ona również w specjalnej, uproszczonej procedurze ustalania warunków zabudowy dla inwestycji realizującej cele publiczne w przypadku braku planu miejscowego (decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 50 i n. ZagospPrzestrzU).
- 10) Nowelizacją dokonaną przez art. 70 ustawy z 7.5.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2410 ze zm.) uzupełniono priorytety planowania przestrzennego o „potrzeby w zakresie roz-

woju infrastruktury technicznej w szczególności sieci szerokopasmowych”. Jest to wynikiem uznania infrastruktury teletechnicznej za cel publiczny i nadania mu szczególnej rangi w planowaniu przestrzennym, nadrzędnej względem ładu przestrzennego i estetyki przestrzeni. Powołana ustawa m.in. w art. 46 zawiera normy adresowane wprost do planowania przestrzennego: „1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej «planem miejscowym», 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, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. 1a. Nie stosuje się ustaleń planu miejscowego w zakresie ustanowionych zakazów lub przyjętych w nim rozwiązań, o których mowa w ust. 1, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. 2. Jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczaniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu”.

- 11) Zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad aktami planistycznymi, jawności i przejrzystości procedur planistycznych, a także odpowiedniej ilości i jakości wody. Na podstawie art. 41 pkt 1 ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 802 ze zm.) zmieniającego ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca wprowadził dodatkowe obowiązki dla organów w procesie sporządzania aktów planistycznych. W ramach priorytetów ustawodawca wskazuje w szczególności na zapewnienie w szerokim zakresie udziału (osobistego lub przy użyciu środków komunikacji elektronicznej) społeczeństwa w pracach nad aktami planistycznymi sporządzanymi na szczeblu gminy (studium i plan miejscowy) oraz na szczeblu województwa (plan zagospodarowania przestrzennego województwa). Szeroki udział mieszkańców w procedurach planistycznych ma sprzyjać właściwemu zdiagnozowaniu potrzeb i oczekiwań mieszkańców oraz wyważeniu interesów różnych podmiotów. Temu ma służyć także jawność i przejrzystość procedur planistycznych.

Redakcja art. 1 ust. 2 ZagospPrzestrzU nie pozostawia wątpliwości, że katalog wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że w przepisach szczególnych mogą być formułowane również inne wartości, których ochrona okaże się niezbędna i konieczna do prawidłowej realizacji zadań w obszarze planowania przestrzennego.

Z redakcji art. 1 ust. 3 ZagospPrzestrzU *expressis verbis* wynika obowiązek wyważania interesu publicznego i interesu prywatnego przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub sposobu zagospodarowania i korzystania z terenu. W szczególności obowiązek powyższy dotyczy interesów wniesionych do projektu studium i planu miejscowego w postaci wniosków i uwag. Jak wskazano wyżej, dokonując wyważenia interesów, tj. publicznego i prywatnego, organy gminy mają dążyć do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu oraz umożliwienia zmian w zagospodarowaniu terenu z uwzględnieniem analiz ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Artykuł 1 ust. 4 ZagospPrzestrzU wskazuje katalog przesłanek, którymi mają się kierować organy publiczne przy określaniu przeznaczenia terenu, sposobów zagospodarowania i korzystania z terenu – w tym sytuowania nowej zabudowy przy jednoczesnym

zrealizowaniu wymagań wynikających z zasad: ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią i walorów ekonomicznych przestrzeni. Organy mają dążyć do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego, maksymalnego wykorzystania przez mieszkańców publicznego transportu zbiorowego, zapewnienia rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów, a także planowania i lokalizowania nowej zabudowy na obszarach już zurbanizowanych, a wyjątkowo na innych obszarach (niezurbanizowanych).

## **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 uwzględnić 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 2019 r. poz. 1396, 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 2020 r. poz. 65);
  - 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)<sup>2</sup> (uchylony)
- 6b)<sup>3</sup> (uchylony)
- 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,

<sup>2</sup> Art. 2 pkt 6a uchylony ustawą z dnia 15.07.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), która wchodzi w życie 13.11.2020 r.

<sup>3</sup> Art. 2 pkt 6b uchylony ustawą z dnia 15.07.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), która wchodzi w życie 13.11.2020 r.

- 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 2019 r. poz. 725, 730 i 1309);
  - 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) „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 osobę, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
  - 16b) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
  - 16c) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
  - 16d) „szyldzie” – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;
  - 16e) „krajobrazie” – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;
  - 16f) „krajobrazie priorytetowym” – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;



- 17) „walorach ekonomicznych przestrzeni” – należy przez to rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych;
- 18) „wartości nieruchomości” – należy przez to rozumieć wartość rynkową nieruchomości;
- 19) „powierzchni sprzedaży” – należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.);
- 20) „uniwersalnym projektowaniu” – należy przez to rozumieć uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
- 21)<sup>4</sup> „średniookresowej strategii rozwoju kraju” – należy przez to rozumieć strategię, o której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 1378).

## Spis treści

|  | Nb |
|--|----|
| 1. Znaczenie definicji legalnych ..... | 1  |
| 2. Pojęcia ustawowe .....              | 2  |

**1 1. Znaczenie definicji legalnych.** Komentowany przepis stanowi ustawowy „słownik pojęć”, zbiór definicji legalnych. Nadaje on, w sposób normatywny, a więc wiążący, treść niektórym pojęciom występującym w dalszych częściach ustawy. Rozumienie podanej tu terminologii często odbiega od rozumienia potocznego lub przyjętego w innych aktach prawnych. Stworzenie takiego słowniczka jest zabiegiem techniczno-legislacyjnym, służącym z założenia przesądzeniu o znaczeniu słów i sformułowań, które pojawiając się często w ustawie, mogą prowadzić do szczególnych trudności interpretacyjnych albo odgrywają kluczową rolę w konstrukcjach prawnych występujących w ustawie. Wydaje się, że art. 2 ZagospPrzestrzU obejmuje każdy z wymienionych typów pojęć, z tym że definicje niektórych z nich tworzą dodatkowe trudności interpretacyjne (np. pojęcie „interesu publicznego”). W takich przypadkach stworzenie definicji legalnej, która nie tylko nie precyzuje, ale nawet nie stanowi przybliżenia danego terminu, mija się z celem, dla którego tworzy się definicje legalne. Celem tym jest wyjęcie przed nawias z pozostałej treści ustawy pojęć istotnych i nadanie im normatywnego znaczenia wiążącego przy dokonywaniu wykładni przepisów posługujących się tymi pojęciami. Wynika z tego, że definicje legalne służą precyzji i usuwaniu wątpliwości co do zamiarów ustawodawcy. Inaczej mówiąc, definicje legalne powinny stanowić o treści danego pojęcia na poziomie ustawowym, co odróżnia je od konstrukcji przepisów zawierających pojęcia niedookreślone, podlegające zdefiniowaniu dopiero w procesie stosowania prawa.

Warto zaznaczyć, że definicje legalne zachowują moc normatywną (wiązącą) tylko na potrzeby aktu prawnego, w którym się znalazły. Nie można zatem przenosić w sposób automatyczny znaczenia tych pojęć na inne akty prawne, chyba że przepis zawiera wyraźne odesłanie. Możliwe jest przeniesienie rozumienia jakiegoś pojęcia na grunt

<sup>4</sup> Art. 2 pkt 21 dodany ustawą z dnia 15.07.2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378), która wchodzi w życie 13.11.2020 r.

[Przejdź do księgarni →](#)