

# **Prawo administracyjne materialne**

**Orzecznictwo Aplikanta**

Wydanie 6.

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# **Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503 ze zm.) (wyciąg)**

## **Artykuł 1. [Zakres ustawy]**

### **1. Ustawa określa:**

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy  
– przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

### **2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:**

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
  - 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
  - 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
  - 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
  - 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z 19.7.2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
  - 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 29.8.2003 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.**

### **Wymogi ustalania kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

Studium jest aktem planistycznym o znacznym stopniu ogólności oraz normującym przeznaczenie najczęściej znacznych, w porównaniu z planem miejscowym, terenów. Ustalony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kierunek zagospodarowania, co do zasady, powinien być wyrazem koncepcji planistycznej dotyczącej obszarów charakteryzujących się pewnymi cechami wspólnymi, wynikającymi z podobnych uwarunkowań wskazanych w art. 10 ust. 1 oraz wywodzonych z art. 1 ust. 2 PlanZagospU. Takie podejście umożliwia weryfikację kierunków zagospodarowania z dyrektywami określonymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także pozwala na ocenę, czy w odniesieniu do określonego obszaru lub jego części, korzystająca z władztwa planistycznego gmina nie nadużyła swej kompetencji. Przyjęcie jednolitych kryteriów w odniesieniu do określonego obszaru jest wymagane zwłaszcza w sytuacji, gdy gmina korzystając z kompetencji wynikającej z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b PlanZagospU, ogranicza prawo własności w sposób znaczny poprzez wyłączenie terenu spod zabudowy. Kryteria zastosowane w tej mierze powinny uwzględniać nie tylko zasadę proporcjonalności ograniczeń prawa własności, wraz z rozważeniem interesu publicznego i prywatnego, ale także zasadę równości.

*(wyrok NSA z 6.6.2022 r., II OSK 2599/21)*

### **Dopuszczalność zakazów zabudowy w planie miejscowym; pojęcie zgodności uchwalonego planu ze studium**

1. Można w planie miejscowym przewidzieć całkowity zakaz zabudowy, to tym bardziej można umieścić w nim przepisy, z których wynikać będzie zakaz zabudowy budynków pewnego rodzaju lub budynków przekraczających jakieś parametry opisujące, np. wielkość inwentarza. Tym sposobem można też wprowadzić na wskazanym terenie zakaz prowadzenia określonej działalności, też z uwagi na jej uciążliwości. Jednak ograniczenie prawa własności nieruchomości, czemu może służyć miejscowy plan zagospodarowania, uzasadnia tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać 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 PlanZagospU. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe.

2. Zgodność uchwalonego planu ze studium oznacza stopień związania, co powoduje, że zgodność planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie oznacza i nie może oznaczać prostego przenoszenia ustaleń studium do planu. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego na tym etapie planowania następuje dopuszczalna prawem interpretacja ustaleń studium. Organ stanowiący gminy jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może wyjść jednak poza ogólne ustalenia wynikające ze studium.

(wyrok NSA z 20.4.2022 r., II OSK 1593/19)

### **Sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a władztwo planistyczne; ocena naruszenia zasady proporcjonalności**

1. Władztwo planistyczne nie jest nieograniczone, zaś każdorazowe ograniczenie prawa własności musi być proporcjonalne. Organy gminy właściwe do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie do uchwalenia tego planu, muszą się kierować ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 ust. 1 i 3 PlanZagospU, przepisami innych ustaw regulującymi określone sprawy szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej oraz przepisami Konst. Nadanie gminie władztwa planistycznego uprawniającego do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu nie stoi w sprzeczności z koniecznością uwzględniania racjonalności w działaniu gminy w tym zakresie, realizującej się w przyjmowaniu finalnych, optymalnych rozwiązań planistycznych. Artykuł 4 ust. 1 PlanZagospU nie może stanowić legitymacji do nieograniczonej swobody w działaniach planistycznych, bowiem gminy w tych czynnościach są zobligowane do uwzględniania obowiązujących przepisów prawa w ramach nadrzędnej dyrektywy, sformułowanej w art. 7 Konst. Władztwo planistyczne przysługujące gminie, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości objętych planem. Nie może ono jednak cechować się dowolnością, nie może przekraczać granic uznania planistycznego, a organ musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności.

2. Dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, oraz 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Artykuł 31 ust. 3 Konst nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności. Dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione.

(wyrok WSA w Lublinie z 15.4.2021 r., II SA/Lu 336/20)

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

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

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

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

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

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

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

Przepisy ogólne zawarte w art. 1 ust. 2 PlanZagospU, w tym przepis nakazujący uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ładu przestrzennego (art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5 tej ustawy) nie mogą samodzielnie stanowić podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

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

### **Zobacz również:**

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

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

Uregulowania zawarte w art. 1 ust. 2 pkt 6 i 7 PlanZagospU nakazują jedynie uwzględnienie w zagospodarowaniu przestrzennym walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności. Z ogólnych zasad wynikających z omawianej regulacji nie można jednak wyprowadzać generalnego zakazu wprowadzenia zapisami planu ograniczeń w sposobie wykonywania własności, które w konsekwencji prowadzą do zmniejszenia ekonomicznej wartości danej działki wchodzącej w skład terenu objętego planem.

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

## **Ograniczenie władztwa planistycznego**

Wprawdzie wolą ustawodawcy było pozostawienie organom gminy uprawnienia do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, jednakże władztwo to nie jest nieograniczone. Wyłączna kompetencja gminy do miejscowego planowania przestrzennego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa i nienadużywania tego władztwa. Oczywistym jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności, jednakże należy mieć także na uwadze interes indywidualny właściciela. W procedurze kształtowania polityki przestrzennej interes jednostki wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 7 PlanZagospU nie może zostać pominięty, a więc należy brać pod uwagę nie tylko walory ekonomiczne przestrzeni (art. 1 ust. 2 pkt 6 przedmiotowej ustawy) czy potrzeby interesu publicznego, ale i kwestie ochrony prawa własności. Tak też nakazuje interpretować władztwo planistyczne m.in. art. 6, który chroni interes indywidualny.

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

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

Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oparta na klauzuli generalnej z art. 1 ust. 2 PlanZagospU, bez wskazania przepisów szczególnych, które uniemożliwiałyby na danym terenie lokalizację tego rodzaju inwestycji, narusza przepisy art. 1 ust. 2 oraz art. 56 tej ustawy.

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

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

W art. 1 PlanZagospU określono m.in. zakres i sposoby postępowania w sprawach ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz walory architektoniczne i krajobrazowe. Gdy mowa jest o ładzie przestrzennym należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

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

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

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

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

## **Artykuł 2. [Objaśnienia pojęć]**

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 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r. poz. 1937, 2127 i 2269);
- 3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- 5) „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 GospNierU (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899);

- 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) (uchylony)
- 6b) (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, będące uznanym dorobkiem współcześnie żyjących pokoleń, jeżeli cechuje je wysoka wartość artystyczna lub historyczna;
- 11) „terenie zamkniętym” – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990);
- 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 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 14) „dostępie do drogi publicznej” – należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;
- 15) „standardach” – należy przez to rozumieć zbiory i zakresy wymagań dotyczących opracowań i dokumentów planistycznych oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) „parametrach i wskaźnikach urbanistycznych” – należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40;
- 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne;
- 16b) „tablicy reklamowej” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, o płaskiej powierzchni służącej ekspozycji reklamy, w szczególności baner reklamowy, reklamę naklejaną na okna budynków i reklamy umieszczane na rusztowaniu, ogrodzeniu lub wyposażeniu placu budowy, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16c) „urządzeniu reklamowym” – należy przez to rozumieć przedmiot materialny przeznaczony lub służący ekspozycji reklamy wraz z jego elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, inny niż tablica reklamowa, z wyłączeniem drobnych przedmiotów codziennego użytku wykorzystywanych zgodnie z ich przeznaczeniem;
- 16d) „szyldzie” – należy przez to rozumieć tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe informującą o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują;



- 16e) „krajobrazie” – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;
- 16f) „krajobrazie priorytetowym” – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;
- 17) „walorach ekonomicznych przestrzeni” – należy przez to rozumieć te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych;
- 18) „wartości nieruchomości” – należy przez to rozumieć wartość rynkową nieruchomości;
- 19) „powierzchni sprzedaży” – należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.);
- 20) „uniwersalnym projektowaniu” – należy przez to rozumieć uniwersalne projektowanie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy z 19.7.2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
- 20a) „urządzeniach innych niż wolnostojące” – należy przez to rozumieć urządzenia techniczne zamontowane na budynku;
- 21) „średniookresowej strategii rozwoju kraju” – należy przez to rozumieć strategię, o której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057).

### **Przesłanki wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego**

1. Skoro to przedsiębiorstwo energetyczne ustala przebieg należącej do niego sieci i miejsce rozgraniczenia własności sieci i instalacji podmiotu przyłączonego, to rola organów orzekających powinna sprowadzać się do oceny, czy rzeczywiście budowa spornego odcinka sieci została należyście wyważona i będzie realizowała cel publiczny w rozumieniu art. 2 pkt 5 PlanZagospU. Zgodnie z tym unormowaniem przez inwestycje celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkimi krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 GospNierU.

2. Jeżeli inwestycja ma na celu dostarczenie odbiorcom na terytorium gminy energii elektrycznej, to mieści się w zadaniach własnych gminy i prowadzi do zaspokojenia potrzeb i interesów części społeczności lokalnej.

*(wyrok WSA w Olsztynie z 13.1.2022 r., II SA/Ol 897/21)*

### **Inwestycje związane z przesyłem energii elektrycznej a inwestycje celu publicznego**

1. Artykuł 2 pkt 5 PlanZagospU wymaga dla zaliczenia inwestycji do kategorii inwestycji celu publicznego, aby miała ona co najmniej znaczenie lokalne lub ponadlokalne. Inwestycji można przypisać takie znaczenie, gdy ma ona realizować potrzeby wspólnoty tworzącej związek publicznoprawny. Zawsze więc inwestycja celu publicznego ukierunkowana będzie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości przynajmniej na poziomie lokalnym.

2. Pojęciem inwestycji celu publicznego kryją się wszelkie działania obejmujące swym zasięgiem potrzeby gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz krajowe, stanowiące realizację celów wymienionych w art. 6 GospNierU. Nie można przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej,



a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń służy celom publicznym – interesowi publicznemu. Istotą inwestycji celu publicznego jest jej nakierowanie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien być gotowy na wykazanie, że jego realizacja nie stanowi zaspokojenia interesu prywatnego – indywidualnego bądź grupowego.

*(wyrok WSA w Gdańsku z 13.10.2021 r., II SA/Gd 312/21)*

### **Wymogi niezbędne reklamy**

Skoro reklama w myśl art. 2 pkt 16a PlanZagospU to działanie mające na celu zachęcenie potencjalnych klientów do zakupu konkretnych towarów lub do skorzystania z określonych usług, przez upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne, to przyjęć należy, iż również samo logo czy nazwa firmy wypełnia kwalifikację przekazu wizualnego upowszechniającego informacje o konkretnym przedsiębiorstwie (reklamującym to przedsiębiorstwo). Wymogiem niezbędnym reklamy nie jest element promujący czy wartościujący. Zdaniem sądu w sprawie niniejszej, dla przyjęcia, że mamy do czynienia z reklamą nie jest więc konieczne, aby został spełniony wymóg elementu dodatkowego w stosunku do logo czy nazwy firmy. Wystarczy przekaz wizualny, bowiem wynika to wprost z art. 2 pkt 16a PlanZagospU.

*(wyrok WSA w Białymstoku z 18.2.2021 r., II SA/Bk 860/20)*

## **Dostęp do drogi publicznej**

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

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

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

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

Z treści art. 2 pkt 14 PlanZagospU wynika, że przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Pojęcie dostępu do drogi publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerszej. Dlatego warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na przedmiotową działkę można dostać się – zgodnie z prawem – z drogi publicznej.

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

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

W myśl art. 2 pkt 14 PlanZagospU, przez dostęp do drogi publicznej rozumie się także dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności. Prawodawca dopuszcza skomunikowanie działki za pośrednictwem drogi wewnętrznej, przy czym nie wskazuje szczegółowo, kiedy można uznać, że warunek ten jest spełniony. W szczególności nie wskazuje, jakie prawa do drogi

przysługujące właścicielowi działki decydują o uznaniu, że określona droga może służyć jej skomunikowaniu. Sytuacja, w której nie ma podstaw dla oczekiwania, że właściciel działki będzie mógł korzystać z drogi wewnętrznej (nie ma żadnych uprawnień w tym zakresie wynikających z mocy prawa czy ukształtowania stosownego stosunku prawnego), wyklucza przyjęcie, iż droga taka zapewnia dostępność do drogi publicznej.

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

### **Działka budowlana**

Zgodnie z art. 2 pkt 12 PlanZagospU przez działkę budowlaną należy 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. Ponieważ definicji działki gruntu (nieruchomości gruntowej) PlanZagospU nie zawiera, należy odwołać się do art. 4 pkt 3 GospNierU, który stanowi, że pod pojęciem działki gruntu należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Skoro zatem ustawodawca nakazuje w planie miejscowym zawarcie zasad scalania i podziału nieruchomości (gruntowej), to w uchwale o planie miejscowym nie można tych zasad ograniczać tylko do działek budowlanych, bowiem byłoby to sprzeczne z ustawą zawężeniem pojęcia ustawowego.

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

### **Pośredni dostęp do drogi publicznej**

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

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

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

Przesłanka dostępu do drogi publicznej zrealizowana jest nie tylko w przypadku samego istnienia zjazdu, ale także wówczas, gdy w stanie faktycznym sprawy istnieje potencjalna możliwość wykonania zjazdu, a także, gdy z wniosku wynika, że zapewniony będzie pośredni dostęp do drogi publicznej, za pośrednictwem drogi wewnętrznej lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności.

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

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

W dyspozycji art. 2 pkt 3 PlanZagospU użyto alternatywy rozłącznej (spójnik „lub”). Bezpośredni dostęp do drogi publicznej może mieć zatem miejsce albo przez drogę wewnętrzną, albo przez ustanowienie odpowiedniej służebności.

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

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

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

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

## **Inwestycja celu publicznego**

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

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

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

#### **Zobacz również:**

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

### **Budowa przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej**

Choć budowa przewodów i urządzeń służących m.in. do przesyłania energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, mieści się w katalogu celów publicznych, o którym mowa w art. 6 GospNierU, to jednak nie można przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z tego rodzaju budową służy celom publicznym – interesowi publicznemu. Istotą inwestycji celu publicznego jest bowiem jej nakierowanie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien być gotowy na wykazanie, że jego realizacja nie stanowi zaspokojenia interesu prywatnego – indywidualnego bądź grupowego.

(*wyrok WSA w Olsztynie z 4.6.2019 r., II SA/OI 226/19*)

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

Budowa stacji telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego. Służy ona bowiem zapewnieniu łączności publicznej, tj. powstaniu infrastruktury telekomunikacyjnej służącej zapewnieniu ogółowi użytkowników sieci telekomunikacyjnej usług telekomunikacyjnych. Nie ma przy tym żadnego znaczenia fakt, że budowa tych urządzeń stanowi inwestycję prywatną o charakterze zarobkowym, skoro są to działania stanowiące realizację celów określonych w art. 6 GospNierU. Dostępność ogółowi użytkowników oznacza, że usługi telekomunikacyjne są dostępne nieograniczonej i z góry nieustalanej grupie osób, które spełniając konieczne warunki staną się użytkownikami sieci telekomunikacyjnej, a także użytkownikom sieci innych operatorów, łączących się z siecią tego operatora.

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

#### **Zobacz również:**

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

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

Inwestycją celu publicznego o znaczeniu lokalnym (art. 2 pkt 5 PlanZagospU) może być także inwestycja, która swoim zasięgiem bezpośrednio służy węższemu kręgowi mieszkańców gminy, ale pośrednio ma znaczenie dla całej gminy.

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

### **Pojęcie inwestycji celu publicznego**

Pod pojęciem inwestycji celu publicznego kryją się wszelkie działania, obejmujące swym zasięgiem potrzeby gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz krajowe, stanowiące realizację celów wymienionych w art. 6 GospNierU. Nie można jednak przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń służy celom publicznym – interesowi publicznemu. Istotą inwestycji celu publicznego jest jej nakierowanie na

urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien być gotowy na wykazanie, że jego realizacja nie stanowi zaspokojenia interesu prywatnego – indywidualnego bądź grupowego.

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

Nie każda inwestycja stanowiąca realizację celów, o których mowa w art. 6 GospNierU, jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 PlanZagospU, a to dlatego, że nie każde przedsięwzięcie kwalifikowane jako cel publiczny jest inwestycją o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne danej inwestycji należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Przy ustalaniu znaczenia poszczególnych zwrotów występujących w art. 6 GospNierU odwołać się należy do treści przepisów ustaw szczególnych, regulujących dziedzinę, z którą związany jest dany cel publiczny.

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

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

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

#### **Zobacz również:**

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

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

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

#### **Rozbudowa budynku szkoły**

Rozbudowa budynku szkoły, podobnie jak i budowa nowego budynku szkoły, stanowi realizację celu publicznego o znaczeniu co najmniej lokalnym, jako że budynek szkoły służy mieszkańcom gminy do zaspokajania podstawowych potrzeb w zakresie oświaty i wykonywania obowiązku szkolnego, a zgodnie z art. 6 pkt 6 GospNierU, celem publicznym jest m.in. budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla szkół publicznych. Tak określona inwestycja stanowi inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 PlanZagospU.

*(wyrok NSA z 26.11.2019 r., II OSK 161/18)*

## **Rozbudowa miejskiej sieci wodociągowej i miejskiej sieci kanalizacyjnej**

Rozbudowa miejskiej sieci wodociągowej i miejskiej sieci kanalizacyjnej ogólnospławnej w określonym regionie, choćby dla pojedynczych nieruchomości, ma znaczenie dla tego regionu. Pośrednio ma również znaczenie dla całej wspólnoty gminnej i zaspokaja także jej potrzeby jako całości – służąc tym samym nie tylko interesom grupowym. Zatem sam fakt, że na skutek realizacji inwestycji przedłużenie istniejącej sieci nastąpi na stosunkowo krótkim odcinku 30 m i będzie dotyczyć niewielkiej i bliżej niesprecyzowanej grupie potencjalnych odbiorców, nie wyklucza prawnej możliwości zakwalifikowania spornego przedsięwzięcia do inwestycji celu publicznego na podstawie art. 2 pkt 5 PlanZagospU.

(*wyrok NSA z 10.9.2019 r., II OSK 2625/18*)

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

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

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

## **Sieci przesyłowe**

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

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

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

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

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

1. Celem publicznym jest budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacja przepływów i ochrona przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 6 pkt 4 GospNierU w szczególności odnosi się do problematyki objętej prawem wodnym regulującym ochronę przed powodzią oraz utrzymanie urządzeń melioracji wodnych będących własnością Skarbu Państwa lub własnością samorządową.

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

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

## **Ład przestrzenny**

### **Zagwarantowanie ładu przestrzennego**

Zagwarantowanie ładu przestrzennego określonego w art. 2 pkt 1 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 cech, do których trzeba dostosować nową zabudowę, jest zaś obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawach warunków zabudowy.

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

## **Powierzchnia sprzedaży**

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

Użyte w art. 2 pkt 19 PlanZagospU przez ustawodawcę sformułowanie „obiekt handlowy stanowiący całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do sprzedaży detalicznej” należy rozumieć w procesie budowlanym jako obiekt budowlany, czyli budynek lub budowlę wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1 PrBud). Przy czym ustawodawca nie zastrzegł, by warunkiem uznania za obiekt budowlany w postaci budynku czy budowli było tworzenie całości techniczno-użytkowej przez budynek/budowlę oraz związane z nimi urządzenia techniczne.

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

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

Artykuł 2 pkt 19 PlanZagospU definiuje pojęcie normatywne „powierzchni sprzedaży” na użytek PlanZagospU. To zaś oznacza, iż w każdym przypadku, w którym rozważana i ustalana jest powierzchnia sprzedaży określonych obiektów budowlanych – tak w przypadku samodzielnych obiektów handlowych, jak i dopuszczenia możliwości sytuowania części handlowych w obiektach mieszkalnych – powierzchnia sprzedaży powinna być rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 19 PlanZagospU.

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

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

Z definicji zawartej w art. 2 pkt 19 PlanZagospU wynika, że w obiekcie handlowym mogą być inne pomieszczenia niż tylko pomieszczenia przeznaczone do sprzedaży detalicznej, w tym również magazyny. Z samego faktu, że w budynku o charakterze handlowym przewidziano pomieszczenia pełniące funkcję magazynową, nie zmienia przeznaczenia tego obiektu z obiektu handlowego na obiekt magazynowy.

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

### **Urządzenie reklamowe a billboard**

Nośnik reklamowy, stanowiący tzw. billboard, składający się z jednej, wspólnej, metalowej konstrukcji nośnej (słupa), na szczycie którego zostały umieszczone dwa ekrany ekspozycyjne o płaskich powierzchniach, skierowane w różnych kierunkach, nie może zostać uznany za urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 3a PodLokU w zw. z art. 2 pkt 16b PlanZagospU.

*(wyrok NSA z 12.12.2018 r., II FSK 1897/18)*



### **Artykuł 3. [Zadania własne]**

**1. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.**

**2. Prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu.**

**2a. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony.**

**3. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa.**

**4. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów.**

### **Możliwość wprowadzenia przez gminę bardziej restrykcyjnych ograniczeń w realizacji obiektów na terenach R2 i R3**

Gmina może wprowadzić w planie inne niż w studium, bardziej restrykcyjne ograniczenia w realizacji obiektów na terenach R2 i R3, a nawet zakaz realizacji budynków, uzasadnionych aktualną polityką przestrzenną. Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do wniosku, iż gmina powinna jedynie powielić i zebrać w miejscowym planie wszystkie regulacje dotyczące danego terenu wynikających ze studium, co naruszałoby istotę władztwa planistycznego gminy polegającego na kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej na jej terenie (art. 3 ust. 1 PlanZagospU).

*(wyrok NSA z 10.5.2022 r., II OSK 1504/19)*

### **Planowanie przestrzenne a kwestia wyważenia interesu społecznego i interesu indywidualnego**

Organ gminy będąc zobowiązany procedurą planistyczną, na podstawie art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 2 i art. 32 PlanZagospU, do ustalenia i uwzględnienia faktycznego sposobu zagospodarowania terenu objętego procedurą planistyczną powinien wziąć pod uwagę stan zagospodarowania działki spółki wynikający z istniejącej dokumentacji, tj. zagospodarowanie na cele biurowe i w obliczu takich ustaleń rozważyć, czy planowane przez gminę w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego przeznaczenie na cele oświatowe realizujące interes publiczny, jest do pogodzenia z interesem indywidualnym w postaci przeznaczenia na cele biurowe, czyli czy w okolicznościach sprawy spełniony będzie warunek proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności z art. 31 ust. 1 Konst.

*(wyrok NSA z 2.12.2021 r., II OSK 1585/21)*

### **Dopuszczalność wprowadzenia w planie zagospodarowania przestrzennego ograniczeń dotyczących prawa własności oraz prowadzenia działalności gospodarczej**

Artykuł 3 ust. 1 PlanZagospU upoważnia gminę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu. Gmina może na tej podstawie ograniczyć sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli poszczególnych nieruchomości (art. 6 ust. 1 PlanZagospU), a pośrednio też swobodę prowadzenia przez nich działalności gospodarczej.

*(wyrok NSA z 3.4.2019 r., II OSK 662/17)*



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

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

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

## **Ograniczenia władztwa planistycznego gminy**

Regulacja art. 3 ust. 1 PlanZagospU do zadań własnych gminy zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to „władztwem planistycznym”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma charakteru absolutnego – jego ograniczenia określone zostały ustawowo. Na gruncie PlanZagospU przewidziano ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oraz ograniczenia o charakterze formalnym – dotyczące trybu postępowania w sprawie uchwalenia planu – obowiązek dokonania uzgodnień, czy przedstawienia projektu do zapiniowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

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

## **Uprawnienie gminy do przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne**

Zgodnie z art. 3 PlanZagospU gmina dysponuje zespołem uprawnień, doktrynalnie określonym władztwem planistycznym. Jednym z elementów tego władztwa jest uprawnienie do przeznaczania nieruchomości na cele publiczne, m.in. na ponadlokalne cele publiczne. W procesie planowania przestrzennego uwzględnia się nie tylko ochronę prawa własności, ale również potrzeby interesu publicznego, wążąc interes publiczny i interesy prywatne.

*(wyrok NSA z 10.5.2019 r., II OSK 1591/17)*

## **Uprawnienie planistyczne gminy**

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

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

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

Ustawodawca przekazał gminie kompetencje w zakresie władczego ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu planistycznego jakim jest studium. Mieści się w nich także ograniczenie prawa własności, np. przeznaczenie terenu pod tereny kolejowe, magazynowe, produkcyjne. Nie oznacza to

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)