

**Decyzje o ustaleniu
lokalizacji inwestycji celu
publicznego. Wzory,
procedury, terminy
+ wzory do pobrania**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Wejście w życie PlanZagospU spowodowało, że plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przez 1 stycznia 1995r. utraciły swoją ważność. Wówczas jednak nikt nie kwestionował tego posunięcia w atmosferze powszechnej krytyki socjalistycznej gospodarki planowej oraz dokumentów planistycznych sporządzonych w warunkach niechcianego systemu politycznego. Ta dość dyskusyjna, z punktu widzenia kształtującej się samorządności lokalnej, ingerencja państwowego organu ustawodawczego w zadania własne gmin, jakim jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, stała się faktem. W wyniku tego posunięcia wiele gmin polskich rozpoczęło gospodarowanie przestrzenią przy pomocy indywidualnych decyzji administracyjnych. Według założeń autorów PlanZagospU, miała to być sytuacja przejściowa, trwająca tylko do czasu uchwalenia nowych, MPZP, ale niestety w wielu JST stała się powszechną lub przeważającą praktyką. Uzyskanie decyzji, choć niekiedy trudne i długotrwałe, okazało się i tak krótsze oraz tańsze w porównaniu z procedurą sporządzania i uchwalania planu miejscowego.

Jedynym obowiązkowym opracowaniem, obejmującym gminę w jej granicach administracyjnych, stało się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Nie powierzono mu jednak rangi aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji jego ustalenia nie były brane pod uwagę w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Obecnie, pomimo ponad dwudziestoletniego działania organów gminnych na podstawie PlanZagospU, nadal tylko nieco ponad 1/3 powierzchni Polski posiada obowiązujące MPZP. Przedmiotem powszechnej krytyki jest więc zatem zbyt małe pokrycie planami, ale biorąc pod uwagę ich wadliwą i nieaktualną strukturę, paradoksalnie to negatywne zjawisko przybrało częściowo pozytywne skutki. W skali kraju uchwalone plany przeznaczają bowiem pod zabudowę, a zwłaszcza mieszkaniową, zbyt rozległe tereny, przekraczające wielokrotnie potrzeby i możliwości ekonomiczne oraz demograficzne gmin, a nawet całego kraju. Plany te stały się niestety niemal nieograniczoną odpowiedzią władz lokalnych na indywidualne wnioski podyktowane chęcią zysku ze spodziewanej sprzedaży dotychczas niezainwestowanych gruntów. Według szacunków, obecnie obowiązujące plany umożliwiają zasiedlenie ponad 60 mln osób. Chłonność demograficzną terenów wskazywanych pod zabudowę mieszkaniową w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin szacuje się natomiast na ponad 160 do niemal 230 mln osób (!). Dla przypomnienia, obecnie w Polsce mieszka nieco ponad 37 mln ludności. Dysproporcje te pogłębiają jeszcze ujemny przyrost naturalny, który notowany jest w kraju od 2013 r. (w 2025 r. liczba urodzeń była o ok. 168 tys. niższa od liczby zgonów).

Sporządzaniu obu dokumentów planistycznych – planów miejscowych oraz gminnych studiów – nie towarzyszyły niestety, pomimo wprowadzenia stosownych regulacji prawnych w tym zakresie, rzetelne analizy demograficzne i ekonomiczne. W efekcie żadna z gmin polskich nie dysponuje

budżetem, który byłby w stanie udźwignąć koszty wykupu terenów pod bodaj podstawowy układ komunikacyjnych przewidziany w tak wadliwie skonstruowanych planach miejscowych, nie mówiąc już o kosztach budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, społecznej i kulturalnej.

Wobec braku planów miejscowych, kształtowanie przestrzeni odbywało się niestety w ostatnich latach na mocy indywidualnych decyzji administracyjnych. Stały się one dość wygodnym i relatywnie szybkim narzędziem prawnym umożliwiającym realizację inwestycji. Wstępną fazę przygotowania inwestycji regulują więc decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Pod pojęciem tym kryją się dwa rodzaje decyzji administracyjnych w zależności od rodzaju przedsięwzięć:

- 1) decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, albo
- 2) decyzja o warunkach zabudowy.

Tabela 1. Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w Polsce

Rok	Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy	Liczba wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
2014	126 371	22 491
2015	124 510	22 152
2016	143 469	26 860
2017	145 492	28 065
2018	146 529	28 586
2019	143 687	29 522
2020	139 941	29 317
2021	163 142	28 275
2022	138 600	24 728
2023	141 418	22 970
2024	180 206	20 841
Razem	1 593 365	283 807
Odsetek decyzji odmownych	4,68%	1,44%

Źródło: <https://bd1.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2851?back=True> (dostęp: 6.5.2026 r.)

W obiegu prawnym funkcjonuje więc ogromna i ciągle rosnąca liczba indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, dających podstawy inwestowania na terenach pozbawionych MPZP, a więc obejmujących ok. 2/3 powierzchni kraju.

Dotychczas oba rodzaje decyzji, nie miały określonego terminu ważności. Dopiero pod koniec 2025 r. wprowadzono regulację, na mocy której decyzje o warunkach zabudowy wydane na wniosek złożony po 15.10.2025 r. będą miały 5-letni termin ważności licząc od dnia, w którym uzyskały walor prawomocności (a nie ostateczności).

Negatywne zjawiska przestrzenne, polegające przede wszystkim na „rozlewaniu się” zabudowy mieszkaniowej i kształtowaniu jej w oderwaniu od obszarów wyposażonych w infrastrukturę techniczną, kulturalną i społeczną, potęgowały jeszcze wprowadzane możliwości inwestowania

w oparciu o przepisy szczególne (dotyczące np. zabudowy mieszkaniowej, którą dopuszczono nawet niezależnie od ustaleń obowiązujących planów miejscowych).

W takich okolicznościach opracowanie pierwszego raportu o szkodliwych i kosztownych zjawiskach urbanistycznych zachodzących w przestrzeni zagospodarowywanej, w sposób chaotyczny rozpoczęto już po niespełna 10 latach obowiązywania PlanZagospU. Analizowany przez KPZP PAN chaos przestrzenny ma wyraz nie tylko estetyczny, ale i ekonomiczny. Funkcjonowanie w złe zagospodarowanych, nowych obszarach zamieszkania przyniosł wprawdzie zyski prywatnym inwestorom, ale stał się w efekcie kosztowny dla samorządów lokalnych, które zobowiązane są do budowy i utrzymania dróg, infrastruktury technicznej, transportu publicznego, zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc w przedszkolach i szkołach itp. Szybko stało się więc jasne, że potrzeba reformy przepisów regulujących zagospodarowanie przestrzeni jest bezdyskusyjna. Pierwsza komisja kodyfikacyjna, której zadaniem było stworzenie nowych uregulowań prawnych w tej dziedzinie powstała już w 2012 r. Dopiero jednak w 2023 r. przeprowadzono gruntowną reformę w tym zakresie, nowelizując PlanZagospU, choć oczekiwane były raczej zupełnie nowe rozwiązania prawne w tym zakresie. Od 23.9.2023 r. jesteśmy w okresie działania przepisów przejściowych ustawy z dnia 7.7.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688 ze zm.) – ZmPlanZagospU23. W tym czasie ulegały one kilkakrotnie kolejnym nowelizacjom, które były odpowiedzią na postulaty i uwagi kierowane od władz lokalnych, stosujących w praktyce nowe rozwiązania prawne. Ostatnią uchwalono 30.4.2026 r. a miała ona na celu przede wszystkim przedłużenie terminów na wdrażanie nowych obowiązków wynikających z reformy zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim gminy zyskały dodatkowe 2 miesiące na uchwalenie pierwszych planów ogólnych.

Wdrażana właśnie ZmPlanZagospU23 objęła każdy poziom sporządzania aktów planowania przestrzennego, kładąc szczególnie nacisk na uzasadnienie wyznaczania nowych przestrzeni pod zainwestowanie z uwzględnieniem rzetelnych prognoz demograficznych i możliwości ekonomicznych gminy. W konsekwencji zmieniły się też zasady uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Od dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy, nowego obowiązkowego aktu prawa lokalnego, co powinno nastąpić najpóźniej w dniu 31.8.2026 r. decyzje te muszą być zgodne z jego ustaleniami. Jeśli do tego dnia w gminie nie wejdzie w życie plan ogólny, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy będzie niemożliwe. Ostatnia nowelizacja PlanZagospU, uchwalona przez Sejm 30.4.2026 r. wprowadziła kolejne zasady uzyskiwania tych decyzji. W celu ograniczenia presji inwestycyjnej oraz spekulacji na rynku nieruchomości od dnia wejścia w życie tej nowelizacji o decyzje o warunkach zabudowy będą mogły skutecznie wnioskować tylko podmioty posiadające prawo do dysponowania na cele budowlane nieruchomością objętą wnioskiem w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane.

Jedyną decyzją administracyjną, możliwą do uzyskania pomimo braku planu ogólnego, będzie decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jako ustalająca warunki realizacji zamierzenia o szczególnym znaczeniu dla społeczności lokalnych i ponadlokalnych. Nowelizacja z 30.4.2026 r. wprowadziła właśnie przepis przejściowy potwierdzający takie podejście do zasad uzyskiwania decyzji celu publicznego.

W związku z wdrażaniem nowych zasad prawnych gminy przeżywają obecnie ogromną presję i przyjmują rekordową liczbę wniosków w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż te z nich złożone do dnia wejścia w życie gminnego planu ogólnego będą rozpatrywane na zasadach dotychczasowych. **Jeśli w dniu 1.9.2026r. w gminie nie będzie obowiązywał plan ogólny** lub gdy taki plan nie będzie określał fakultatywnych obszarów uzupełnienia zabudowy – gmina straci możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Wówczas inwestowanie będzie możliwe albo na podstawie MPZP nowych lub obowiązujących (te nie stracą ważności, nawet gdy ich ustalenia będą sprzeczne z uchwalonym planem ogólnym), albo na podstawie pozostających w obiegu

prawnym decyzji o warunkach zabudowy, które były skutkiem rozpatrzenia wniosków złożonych przed uchwaleniem planu ogólnego – do dnia 31.8.2026 r.

Nowością, która ma służyć również ograniczeniu możliwości realizowania inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, jest wprowadzenie pięcioletniego terminu jej ważności. Bezterminowe pozostaną jedynie te z tych decyzji, które uzyskały walor ostateczności do 31.12.2025 r. lub były efektem rozpatrzenia wniosku złożonego do 15.10.2025 r. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego są i pozostaną bezterminowe. Tu ustawodawca uwzględnił szczególnie przedmiot takich decyzji oraz skutki prawne jakie mogą powodować.

Na takim tle zasad gospodarowania przestrzenią oraz w czasie wdrażania znowelizowanych przepisów PlanZagospU, narzędzie prawne w postaci DULICP jawi się jako najbardziej stabilne. Pokazuje to intencje ustawodawcy, który w ostatnim czasie przyjmuje coraz więcej szczególnych rozwiązań prawnych w formie ustaw regulujących przygotowanie i realizację inwestycji istotnych z punktu widzenia potrzeb zarówno społeczności lokalnych, jak i interesów ponadlokalnych. Przepisy ogólnie obowiązujące stają się bowiem niewystarczające do sprawniej realizacji takich właśnie, szczególnie ważnych inwestycji.

Dagmara Kafar

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl