

Prawo administracyjne materialne

Orzecznictwo Aplikanta

Wydanie 8.

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

Ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 538) (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;**
- 1a) potrzeby zrównoważonego rozwoju;**
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;**
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym:**
 - a) gospodarowania wodami,**
 - b) ochrony gruntów rolnych i leśnych,**
 - c) ochrony złóż kopalin,**
 - d) zmniejszania podatności na zmiany klimatu;**
- 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 (Dz.U. z 2024 r. poz. 1411);**
- 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 sporządzaniem aktów planowania przestrzennego, 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;**
- 14) potrzeby zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska;**
- 15) potrzeby związane z kształtowaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej i rozwoju produkcji rolniczej.**

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, walorów przyrodniczych przestrzeni, 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.**

Zasada równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki

Kreowanie przez plan miejscowy polityki przestrzennej na szczeblu gminy niejednokrotnie wymaga rozstrzygania konfliktów pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym. W trakcie rozwiązywania konfliktów pomiędzy poszczególnymi wartościami wpisującymi się w interes indywidualny bądź interes publiczny uwzględniać należy ogólne zasady konstytucyjne. W razie kolizji przyznanie prymatu jednemu interesowi ponad drugim, wymaga każdorazowo porównania wartości chronionych z tymi, które w efekcie wprowadzanej regulacji ulec mają ograniczeniu. Interes publiczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozwiązania prawne, oparte są na zasadzie równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego. Jednoznacznie wskazuje na to art. 1 ust. 3 PlanZagospU, który stanowi, że 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.

(wyrok WSA w Poznaniu z 22.5.2025 r., II SA/Po 275/25)

Prawo do ochrony interesu prawnego w sprawach zagospodarowania przestrzennego; prawo właściciela do zagospodarowania i zabudowy części działki

1. W sprawach zagospodarowania przestrzennego prawo do ochrony interesu prawnego może być skutecznie realizowane poprzez wskazanie konkretnego przepisu prawa materialnego, który chroni bezpośredni i rzeczywisty interes, a który zostaje naruszony postanowieniami decyzji o warunkach zabudowy. Ochrona tych uprawnień jest odzwierciedlona zarówno w art. 1 ust. 2 pkt 7 jak i w art. 6 ust. 2 pkt 1–2 PlanZagospU. Przy czym, o tym czy danej osobie przysługuje status strony postępowania administracyjnego w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji przewidzianej na działce sąsiadującej, nie decyduje automatycznie sama bliskość danej działki od działki inwestora. O istnieniu tego interesu prawnego przesądza zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości. Dodać przy tym należy, że to strona, a nie organ, ma obowiązek wykazania własnego interesu prawnego (tzw. legitymacji materialnej) w zainicjowaniu jakiegokolwiek postępowania administracyjnego. Organ ma jedynie ocenić, czy wskazywana przez podmiot inicjujący postępowanie norma prawa materialnego, może być naruszona w sposób powodujący powstanie legitymacji materialnej i w konsekwencji nakazujący uznać ten podmiot za stronę w rozumieniu art. 28 KPA.

2. Skoro ustawodawca w odniesieniu do określenia granic terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zastąpił konsekwentnie pojęcie: „działki” pojęciem: „terenu”, to oznacza, że decyzja ta może odnosić się nie tylko do działki (działek) jako całości, ale również części działki, o ile będzie to teren jednoznacznie wyodrębniony. Jednocześnie, w myśl art. 6 ust. 2 pkt 1 PlanZagospU, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Jednym ze składników prawa własności nieruchomości jest prawo właściciela do jej zagospodarowania i zabudowy zgodnie z jego wolą. Odmowa wydania właścicielowi warunków zabudowy dla wyodrębnionego terenu stanowiącego część działek ewidencyjnych, niewymagającego zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, może być postrzegana jako naruszenie prawa własności (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Wprawdzie właściciel może dokonać podziału działki na części wymagające i niewymagające zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze, jest to jednak zbytni formalizm, który ponadto nie spowoduje, że ochrona gruntów rolnych wyższych klas będzie bardziej skuteczna. (wyrok WSA w Kielcach z 22.2.2024 r., II SA/Ke 726/23)

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 uciążliwość. 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)

Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego

Wartości wymienione w całym art. 1 PlanZagospU nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do odmowy wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oparcie decyzji negatywnej na klauzuli generalnej, jaką jest ład przestrzenny, jego kształtowanie i ochrona, czyniłoby z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego orzeczenie o charakterze zbliżonym do uznaniowego. Wprawdzie przepisy ww. ustawy mają na celu umożliwienie kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, to jednak środki do tego służące są określone w przepisach o charakterze szczególnym, w tym regulujących ustalenie warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego.

(wyrok WSA w Krakowie z 7.2.2025 r., II SA/Kr 1023/24)

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. Oczywiście jest, że plan zagospodarowania przestrzennego może wkraczać w sferę wykonywania prawa własności, jednakże należy mieć także na uwadze interes indywidualny właściciela. W procedurze kształtowania polityki przestrzennej interes jednostki wskazany w art. 1 ust. 2 pkt 7 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)

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]

Ilekrót w ustawie jest mowa o:

- 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne;
- 2) „zrównoważonym rozwoju” – należy przez to rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2025 r. poz. 647, 1080, 1812 i 1863 oraz z 2026 r. poz. 176);
- 3) „środowisku” – należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska;
- 4) „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym;
- 5) „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, 1222, 1717 i 1881 oraz z 2025 r. poz. 1077 i 1080);
- 5a) „inwestycji uzupełniającej” – należy przez to rozumieć inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1151 i 1824 oraz z 2025 r. poz. 1019, 1542 i 1792), dróg publicznych, linii kolejjo-

wych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, obiektów, w których prowadzona jest działalność z zakresu pomocy społecznej, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, obszarów zieleni publicznej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową – o ile służą obsłudze inwestycji głównej;

- 6) *(uchylony)*
- 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) „teren zamknięty” – należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 17.5.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- 12) „działka 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) „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 aktów planowania przestrzennego oraz zasady stosowania w nich parametrów dotyczących zagospodarowania przestrzennego;
- 16) *(uchylony)*
- 16a) „reklamie” – należy przez to rozumieć upowszechnianie w jakiejkolwiek 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) (*uchylony*)
- 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 2025 r. poz. 198 i 1846);
- 22) „akcie planowania przestrzennego” – należy przez to rozumieć plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwałę ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa;
- 23) „obszarze zabudowy śródmiejskiej” – należy przez to rozumieć położony w mieście obszar zwartej, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej;
- 24) „nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym” – należy przez to rozumieć nieruchomość, o której mowa w art. 113 ust. 6 i 7 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 25) „obszarze zieleni publicznej” – należy przez to rozumieć ogólnodostępny:
- a) teren o powierzchni nie mniejszej niż 0,05 ha pokryty roślinnością, wyposażony w infrastrukturę techniczną i rekreacyjną, w szczególności park, zieleńiec, ogród jordanowski lub zabytkowy, z wyłączeniem zieleni towarzyszącej drogom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym,
 - b) las, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z 28.9.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567 i 1795)
- będący w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;
- 26) „szkole podstawowej” – należy przez to rozumieć publiczną szkołę podstawową w rozumieniu przepisów ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2025 r. poz. 1043, 1160 i 1837 oraz z 2026 r. poz. 187 i 203);
- 27) „handlu wielkopowierzchniowym” – należy przez to rozumieć handel realizowany w obiekcie handlowym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²;

- 28) „powierzchni biologicznie czynnej” – należy przez to rozumieć teren zapewniający naturalną roślinność i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną roślinność, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m²;
- 29) „udziale powierzchni biologicznie czynnej” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 30) „wysokości zabudowy” – należy przez to rozumieć różnicę pomiędzy wysokością:
 - a) najwyższego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,
 - b) najwyższej i najniższej położonej nad poziomem terenu punktu budowlany;
- 31) „intensywności zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 32) „nadmierznej intensywności zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 33) „powierzchni kondygnacji” – należy przez to rozumieć powierzchnię rzutu poziomego kondygnacji, mierzoną po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tej kondygnacji, z wyłączeniem powierzchni balkonów, logii i tarasów;
- 34) „kondygnacji nadziemnej” – należy przez to rozumieć kondygnację, która nie jest zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu o więcej niż połowę jej wysokości w świetle;
- 35) „udziale powierzchni zabudowy” – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, z wyłączeniem części zagłębionych poniżej poziomu terenu, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na:
 - a) działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
 - b) terenie do powierzchni tego terenu – w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

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. Zaw-

sze 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 przyjąć 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

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. Z punktu widzenia możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy, teren objęty wnioskiem o wydanie takiej decyzji musi posiadać dostęp do drogi publicznej bądź bezpośredni, bądź za pomocą drogi wewnętrznej lub dzięki ustanowieniu odpowiedniej służebności.

(wyrok WSA w Gdańsku z 17.12.2025 r., II SA/Gd 405/25)

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 najszerzej. Dlatego warunek dostępu do drogi publicznej spełniony jest zawsze wtedy, kiedy na przedmiotową działkę można dostać się – zgodnie z prawem – z drogi publicznej.

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

Dostęp do drogi publicznej za pośrednictwem drogi wewnętrznej

W myśl art. 2 pkt 14 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 nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych, wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. 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 (ogólnie) 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/Ol 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 nieustalonej grupie osób, które spełniając konieczne warunki staną się użytkownikami sieci telekomunikacyjnej, a także użytkownikom sieci innych operatorów, łączących się z siecią tego operatora.

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

Zobacz również:

- wyrok NSA z 2.6.2009 r., II OSK 878/08;
- wyrok NSA z 3.3.2009 r., II OSK 272/08;

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

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)

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.

Rozbudowa sieci gazowej jako zadanie własne gminy

Jeżeli planowana inwestycja ma na celu dostarczenie odbiorcom na terytorium gminy gazu, co mieści się w zadaniach własnych gminy, to okoliczność, że inwestycja ta w swym przebiegu obejmie wycinek terytorium gminy, a nie wszystkie lub większość położonych na jej terytorium nieruchomości, nie może stać na przeszkodzie uznania tej inwestycji za inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 PlanZagospU.

(wyrok NSA z 26.3.2025 r., II OSK 1941/22)

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

Ład przestrzenny wyraża się nie tylko w kategoriach ekonomicznych umożliwienia właścicielowi jako najkorzystniejszego ekonomicznie zagospodarowania danej nieruchomości, trzeba w nim również uwzględnić potrzeby interesu publicznego. Zagwarantowanie ładu przestrzennego określonego w art. 2 pkt 1 PlanZagospU należy zatem 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. Przyjęte w planie miejscowym rozwiązania w zakresie zakazu zabudowy gruntów rolnych nie narusza tych zasad.

(wyrok NSA z 10.6.2025 r., II OSK 2755/22)

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 (uksztaltowanie wzniesionych obiektów) do zabudowy istniejącej, określenie cech, do których trzeba dostosować nową zabudowę, jest zaś obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawach warunków zabudowy.

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

Powierzchnia sprzedaży

Obiekt handlowy stanowiący całość techniczno-użytkową przeznaczoną do sprzedaży detalicznej

Użyte w art. 2 pkt 19 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/OI 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 gminnych aktów planowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, ustalonych przez organ inny niż minister właściwy do spraw transportu 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 oraz audytu krajobrazowego, należy do zadań samorządu województwa.

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

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl