

UDC 342

**Tomasz Brzezicki**

UMK w Toruniu,  
(dr hab., brzoza@umk.pl, **ORCID:0000-0003-1048-1402**)  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
adiunkt w Katedrze Prawa administracyjnego,  
radca prawny

**Jonasz Markuszewski**

lic., student drugiego stopnia Doradztwa Podatkowego  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## **AKTY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE**

### **1. Wstęp**

Kwestie zagospodarowania przestrzeni posiadają kardynalne znaczenie dla rozwoju państwa, a także lokalnych jednostek terytorialnych. Właściwy system aktów planowania przestrzennego pozwala na racjonalne i zrównoważone zaplanowanie działania nie tylko władzy publicznej, lecz także inwestorów prywatnych. W przedstawionym artykule zostaną zaprezentowane kwestie dotyczące zasad planowania przestrzennego obowiązujące w Polsce, a także podstawowe akty planistyczne i ich znaczenie. Opracowanie ma charakter opisowy i koncentruje się tylko na głównych aspektach związanych z planowaniem przestrzennym. Świadomie pominięto w nim akty planowania przestrzennego stanowione na poziomie województwa, a skoncentrowano się na kreowanych przez organ gmin, jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Autorzy wykorzystali metodę prawnodogmatyczną analizując poszczególne instytucje. Artykuł został w głównej mierze oparty na

---

© Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski, 2021

© Національний університет «Острозька академія», 2021

- 
- Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

orzecznictwie sądów administracyjnych oraz dorobku literatury związanej z prawem administracyjnym.

## 2. Zasady planowania przestrzennego

W polskim systemie aktów planowania przestrzennego organy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym kierować muszą się utrwalonymi zasadami prawa. Pełnią one istotną rolę w kształtowaniu polskiej gospodarki przestrzennej. Mają bezpośredni wpływ na treść aktów prawnych dotyczących gospodarowania przestrzenią oraz na tych zasadach opiera się orzecznictwo sądów administracyjnych kontrolujących działania administracji publicznej w zakresie planowania przestrzennego. Nie istnieje enumeratywny, zamknięty ich katalog. Ich wyszczególnienie i nazwa opiera się na dorobku doktryny prawa i orzecznictwa sądów. Ich wyszczególnienie posiada charakter autorski.

Zasada zrównoważonego rozwoju – pierwsza i najważniejsza zasada kierująca gospodarowaniem przestrzenią. Zasada ta przejawia się już w art. 1 ustawy regulującej system planowania przestrzennego w Polsce – ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup> zgodnie, z którym w powyższej regulacji ustala się sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując rozwój zrównoważony, jako podstawę tych działań. Przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, działań gospodarczych i działań społecznych przy zachowaniu równowagi przyrodniczej, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 ustawy z 27 kwietnia 2001 r.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2021 r., poz. 741, dalej u.p.z.p.

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

– Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>). Według przepisu art. 71 ust. 1 P.o.ś., zasada zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawy do sporządzania i aktualizowania aktów planowania przestrzennego takich jak: koncepcja rozwoju kraju; średniookresowa strategia rozwoju kraju, województw gmin; strategii rozwoju ponadlokalnego; studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin; miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zasada ochrony innych wartości wysoko cenionych została w przepisie art. 1 ust. 2 u.p.z.p., według którego podczas zagospodarowywania przestrzeni uwzględnia się takie zagadnienia jak: wymagania ład przestrzennego – w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska – gospodarowanie wodami, ochrona terenów leśnych i gruntów rolnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego – zabytków, dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia – bezpieczeństwa ludzi i mienia, potrzeb osób niepełnosprawnych; prawo własności; potrzeby bezpieczeństwa oraz obronności państwa polskiego. Te wartości muszą być respektowane i uwzględniane podczas kształtowania polityki przestrzennej. Jest to katalog otwarty wartości.

Zasada uwzględniania ład przestrzennego dotyczy wartości takich jak estetyka, harmonia, porządek, zgodność z walorami ekonomicznymi, dostępność szeroko rozumianego transportu zbiorowego, poszanowanie potrzeb ruchu pieszego i rowerowego i co ważne oraz modne – obecność terenów zielonych. Zgodnie z regulującym tę zasadę przepisem art. 2 pkt 1 u.p.z.p., ład przestrzenny w gospodarowaniu przestrzenią należy rozumieć jako takie ukształtowanie przestrzeni, które łączy się w harmonijną całość, łącząc wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalności, aspektów społeczno-gospodarczych, środowiskowych oraz kompozycyjno-estetycznych. Dla danego

---

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020 r., poz. 1219 ze zm. dalej P.o.ś.

▪ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

obszaru należy obrać wybraną koncepcję i jej się trzymać, aby przestrzeń ta nie była zaburzona. Zasada ta w praktycznym aspekcie dotyczy podziału działek, ich powierzchni, kształtu, rozkładu oraz wysokości ulokowanych na tych działkach budynków.

Zasada udziału obywateli w kształtowaniu ładu przestrzennego przejawia się w możliwości opiniowania projektów aktów planistycznych przez zainteresowane osoby. Obywatele mają prawo do składania wniosków dotyczących projektów aktów planowania oraz do udziału w dyskusjach publicznych nad tymi projektami.

### 3. Władztwo planistyczne gminy

Władztwo planistyczne gminy – zasada samodzielności planistycznej gminy ugruntowana jest w przepisie art. 16 ust. 2 najważniejszego aktu prawnego, czyli Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> według którego, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, zadania publiczne samorząd, a więc m.in. gmina wykonuje w imieniu własnym oraz na własną odpowiedzialność. Władztwo planistyczne gminy przejawia się w fakultatywności uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i obowiązku uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Gmina może uchwalić plan miejscowy, ale może zastąpić jego funkcje poprzez planowanie przestrzenne za pomocą wydawanych przez swoje organy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uchwalanie aktów planowania przestrzennego rangi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy pozostaje tylko i wyłącznie w kompetencji organów gminy.

3 Dz.U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483 ze zm.

▪ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

Natomiast istnieje obowiązek ustanowienia przez organy gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jako aktu kreującego i wpływającego na treść przyszłych, ewentualnie uchwalonych planów miejscowych. Nie wpływa to jednak na zasadę samodzielności planistycznej gminy, ponieważ to ona ustala też treść studium. Pamiętać należy, na co wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, że organy gminy realizować władztwo planistyczne mogą tylko w granicach administracyjnych gminy, nawet wtedy, gdy gminy sąsiadujące uzgodniły i zaakceptowały takie działanie<sup>4</sup>. Krótko mówiąc zasada ta oznacza władcze kompetencje przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktów prawnych wiążących<sup>5</sup>. Kompetencje te mogą być wykorzystywane w celu zagospodarowania przestrzeni na obszarze działania gminy, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą oraz w pełni niezależnie od woli osób władających tymi terenami<sup>6</sup>.

Oczywiście, gdy gmina wykonując zadania związane z planowaniem przestrzennym działa w granicach i na podstawie prawa nie nadużywając przyznanego jej władztwa planistycznego, to organy państwa, ani orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie mogą wpływać na władztwo planistyczne, ani go pozbawić<sup>7</sup>. Swoboda realizacji samodzielności planistycznej gminy może być ograniczana tylko w przypadku wystąpienia przepisów ustaw szczególnych, które ograniczać będą sferę prawną jednostek np. w zakresie ochrony zabytków, czy w zakresie prawa geologicznego i górniczego.

4 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej WSA) w Łodzi z dnia 6 września 2016 r., II SA/Łd 453/16, CBOSA.

5 Niewiadomski Z., Planowanie przestrzenne, Warszawa 2003, s. 90.

6 Szewczyk M. [w:] Leoński Z., Szewczyk M., Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, s. 20.

7 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej NSA) z dnia 19 czerwca 2012 r. II OSK 814/12, CBOSA.

▪ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

Wyznaczyć można, więc następujące granice samodzielności planistycznej gminy: kompetencje nadane tylko aktami z mocą ustawy; normy zadaniowe organów gminy w zakresie gospodarki przestrzennej; publiczne prawa podmiotowe jednostek takich jak osoby fizyczne oraz osoby prawne przejawiające się w prawie zabudowy emanującej prawo własności nieruchomości<sup>8</sup>. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych władztwo planistyczne nie może również naruszać wcześniej wymienionych zasad planowania przestrzennego<sup>9</sup>.

Władztwo planistyczne nie obejmuje natomiast aktów indywidualnych (decyzji administracyjnych) z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, do których należy zaliczyć decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy.

#### **4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uchwała się w celu określania lokalnych zasad gospodarowania przestrzenią. Pomimo ogromnej roli, jaką pełni studium w polityce zagospodarowania przestrzeni, studium nie należy do grona tzw. aktów prawa miejscowego. Studium nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Uchwalenie studium jest obowiązkiem każdej polskiej gminy. Obligatoryjność uchwalenia studium przejawia się poprzez funkcje koordynacyjne, informacyjne oraz promocyjne, wpływające na treść później uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nieuchwalenie studium skutkuje brakiem możliwości uchwalenia planu miejscowego. Warto wspomnieć, że studium wywiera wpływ tylko na treść planów miejscowych, a jeśli chodzi o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzje o ustaleniu

8 Parchomiuk J., Nadużycie władztwa planistycznego gminy, ST 2014/4/22-37.

9 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2016 r., II OSK 2806/15, CBOSA.

▪ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

lokalizacji inwestycji celu publicznego, studium nie będzie mogło wiązać organów podczas ich wydawania z racji braku charakteru studium, jako prawa powszechnie obowiązującego. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustala się dla całego obszaru gminy w jej granicach administracyjnych. Oznacza to, że może funkcjonować tylko jedno studium gminy. Możliwa jest zmiana treści studium tylko dla wybranej części mniejszej od całego obszaru obowiązywania studium<sup>10</sup>.

Zgodnie z kompetencją uchwalenia studium przez gminę, to jej budżet obciążony jest kosztami sporządzenia aktu. Inaczej sytuacja wygląda, gdy zmiana studium spowodowana jest potrzebą zlokalizowania inwestycji celu publicznego na szczeblu krajowym, metropolitalnym, wojewódzkim lub powiatowym, wtedy odpowiednio kosztami sporządzenia studium obciążone są budżety tych jednostek. Bardzo często potrzebę zmiany treści studium wywierają podmioty prywatne np. inwestorzy prywatni, jednak prawo nie pozwala na obciążenie ich kosztami sporządzenia i uchwalenia zmienionej treści studium.

Studium jako akt planistyczny składa się z części tekstowej i graficznej. Tekstowa część studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dzieli się na dwie części, na co wskazywać może sama nazwa aktu.

Pierwsza część dotyczy uwarunkowań, czyli informacji dotyczących aktualnego stanu faktycznego oraz stanu prawnego zagospodarowania powierzchni. Na podstawie przepisu art. 10 ust. 1 u.p.z.p., studium uchwalone przez radę gminy powinno zawierać w szczególności takie elementy jak m.in.: dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu; stan środowiska, stanu rolnej, leśnej przestrzeni produkcyjnej, jakości zasobów

---

10 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 177/12, CBOSA.

---

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*



wodnych; wymogi ochrony przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego; stan dziedzictwa kultury i zabytków; warunki i jakości życia mieszkańców, ochrona zdrowia i dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami; zagrożenia bezpieczeństwa społeczeństwa i ich mienia; stan prawny gruntów, w tym występowanie obiektów i terenów ochronnych; występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; występowanie złóż kopalin, zasobów wód podziemnych, terenów górniczych; stan systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stan gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami; stan wymagań ochrony przeciwpowodziowej na poszczególnych zagrożonych obszarach. Warto zaznaczyć, że nie jest to katalog zamknięty wymogów treści studium, a więc jeśli tylko zaistnieje taka potrzeba, gmina może zawrzeć dodatkowe elementy studium.

Druga część studium wyznacza kierunki zagospodarowania przestrzeni gminy. W przeciwieństwie do poprzedniej części nie wyznacza teraźniejszego stanu, lecz planowane kierunki gospodarowania przestrzenią gminy. Kierunki te sformułowane są w art. 10 ust. 2 u.p.z.p. i są to w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczeniu terenów, w tym tereny przeznaczone do zabudowy i tereny wykluczające zabudowę; kierunki ochrony środowiska z jego zasobami, w tym obszary uzdrowiskowe, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszary ochrony dóbr kultury współczesnej; obszary, na których znajdować się mają inwestycje celu publicznego; kierunki i zasady kształtowania rolnej i leśnej przestrzeni produkcyjnej; obszary szczególnego zagrożenia powodzią lub osuwania się masy ziemnej; obszary wymagające przekształceń, rekultywacji lub rehabilitacji; obszary zdegradowane.

Graficzna część studium i jej wymagania uregulowane są w rozporządzeniu ministra infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppwp.pdf>.*



studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>11</sup>. Według przepisu § 4 ust. 1 pkt 3 powyższego rozporządzenia projekt studium powinien zawierać rysunek, który w formie graficznej przedstawia ustalenia określające kierunku zagospodarowania przestrzennego, a także wyznaczone specjalne obszary np. wyłączone z zabudowy, tereny zamknięte. Projekt rysunku studium zgodnie z przepisem paragrafu 5 ust. 1 rozporządzenia sporządza się na kopii mapy topograficznej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w skali 1:5000 do 1:25000. Na potrzeby sporządzenia studium stosować można mapy katastralne, zasadnicze, a nawet fotomapy, czy zdjęcia lotnicze lub satelitarne.

### **5. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w przeciwieństwie do studium jest aktem prawa miejscowego, wywołuje skutki prawne wiążące właścicieli nieruchomości położonych na obszarze, dla którego został uchwalony<sup>12</sup>. Celem stanowienia planów miejscowych jest ustalenie przeznaczenia terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, określenie sposobu zagospodarowania oraz warunków zabudowy. Uchwalenie planu miejscowego jest fakultatywne, chyba że inne ustawy nakładają taki obowiązek. Plany miejscowe są rodzajem aktów wykonawczych, dlatego że zostały wydane na podstawie i w celu wykonania postanowień ustawy<sup>13</sup>. Sporządzenie planu miejscowego poprzedzone musi być uchwaleniem studium, ponieważ plan miejscowy ma uszczegóławiać postanowienia poprzedzającego go aktu<sup>14</sup>. W przypadku, gdy gmina postanowi nie uchylać dla któregośkolwiek obszaru jej działania, planowanie i zagospodarowanie przestrzeni odbywa się za pomocą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku

11 Dz.U. 2004 r. Nr 118, poz. 1233.

12 Nowak Maciej J., Wykładnia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, LEX/el. 2015.

13 Kwaśniak P., Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2011, s. 168.

14 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/OI 979/17, CBOSA.

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppwp.pdf>.*

inwestycji celu publicznego, za pomocą decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzje te w przypadku braku planu miejscowego dla danego obszaru stają się jedynym potwierdzeniem legalnego i zgodnego z zasadami planowania przestrzennego zagospodarowania terenu<sup>15</sup>. Zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 1 u.p.z.p., plany miejscowe kształtują poniekąd sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Oczywiście każdy ma prawo do dowolnego wykorzystania nieruchomości na cele budowlane, ale ograniczają go postanowienia planu miejscowego lub wcześniej wspomnianych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Plan miejscowy musi być precyzyjny i jednoznaczny, ponieważ inaczej utraci ważne dla uczestników procesów budowlanych funkcje, a wydawane decyzje administracyjne np. decyzje o pozwoleniu na budowę mogłyby stać się nieprzewidywalne i być może wydawane na zasadach uznaniowości<sup>16</sup>. Ustalenia planu miejscowego nie mogą wykraczać poza granice administracyjne gminy. Plan miejscowy może obejmować cały obszar gminy lub jego część. Na terenie jednej gminy może istnieć dowolna ilość planów miejscowych, ograniczona tylko do zrationalizowanych potrzeb planistycznych gminy oraz postanowienia dwóch lub więcej planów nie mogą się pokrywać. Co do zasady kosztem sporządzenia planu miejscowego obciążony jest budżet gminy, chyba że potrzeba sporządzenia planu spowodowana jest planowaną inwestycją celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim lub powiatowym. W tych przypadkach odpowiednio obciążony zostanie budżet jednostki, która wywarła wpływ na uchwalenie planu miejscowego. Mimo, że finansowanie uchwalenia planu miejscowego poza powyższymi przypadkami zawsze należy do gminy, jednak podmiot prywatny, który podnosi potrzebę uchwalenia planu może zaoferować poniesienie części kosztów w formie darowizny pieniężnej lub

15 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 maja 2019 r., II SA/Gd 884/18, CBOSA.

16 Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 września 2019 r., II SA/Kr 709/19, CBOSA.

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

darowizny map, które przyspieszą proces realizacyjny. Jednak jak stwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, pokrycie kosztów w pełni przez dobrowolny podmiot prywatny, gdy zachowana jest legalna procedura uchwałodawcza, nie może powodować jej nieważności<sup>17</sup>. Na plan miejscowy składa się część tekstowa zawarta w tekście uchwały oraz część graficzna stanowiąca załącznik do uchwały. Tekst uchwały zbudowany jest poniekąd z przepisów prawnych<sup>18</sup>. Postanowienia planu miejscowego powinny przybierać formę nakazów lub zakazów oraz dopuszczeń lub ograniczeń. Plan miejscowy może regulować takie kwestie jak: maksymalną wysokość zabudowy, linię zabudowy i gabaryty obiektów, minimalną liczbę miejsc parkingowych, minimalny stosunek biologicznie czynnej powierzchni w stosunku do powierzchni działki budowlanej.

## 6. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawana jest tylko w przypadku, gdy brak jest uchwalonego planu miejscowego dla obszaru, na którym planowana jest inwestycja celu publicznego. Decyzja ta wydawana jest na wniosek inwestora. Wydania tej decyzji nie wymagają roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, o ile nie powodują zmian sposobu zagospodarowania terenu i nie zmieniają jego formy architektonicznej, czy sposobu użytkowania obiektu. Decyzji tej nie wydaje się również w przypadku obiektów budowlanych, które nie wymagają pozwolenia na budowę (art. 50 ust. 2 u.p.z.p.). Na podstawie przepisu art. 50 ust. 2b u.p.z.p. może nastąpić sytuacja, w której wnioskodawcy odmawia się wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ponieważ dana inwestycja może zostać zrealizowana tylko na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie przepisu art. 51 ust. 1 u.p.z.p. organami

17 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, CBOSA.

18 Dziedzic-Bukowska J. [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Buczyński K., Jaworski J., Sosnowski P., Lexis Nexis 2014.

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

właściwymi w przypadku ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego w drodze decyzji są wójt, burmistrz lub prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa – w przypadku inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim; wójt, burmistrz lub prezydent miasta – dla inwestycji o znaczeniu powiatowym lub gminnym; wojewoda – w inwestycjach na terenach zamkniętych. W drodze decyzji o inwestycji celu publicznego lokalizowane mogą być m.in. sieci elektroenergetyczne, wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne i gazowe co wymaga, aby w przeciwieństwie do postanowień planu miejscowego, postanowienia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego mogły obejmować obszar innych gmin sąsiadujących. Na mocy art. 51 ust. 3 u.p.z.p., tym przypadku decyzję wydaje organ, na którego obszarze działania znajdować się większy obszar planowanej inwestycji. Uregulowanie zawarte w tym przepisie chroni niezależność i wyłączność kompetencyjną, a więc mimo wydania decyzji przez jeden z organów, decyzja nie może zostać wydana bez wiedzy i świadomości drugiego organu zainteresowanego w sprawie<sup>19</sup>. Nie można odmówić wydania decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego, gdy zamierzenie inwestycyjne spełnia warunki legalności zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56 u.p.z.p.).

### **7. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu jest rodzajem indywidualnego aktu administracyjnego rangi planistycznej, który dla inwestycji niebędącej inwestycją celu publicznego ustala skonkretyzowane wymagania i warunki w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>20</sup>. Decyzje te są jednostronne, władcze i wiążące dla wnioskodawcy i jednocześnie inwestora. Gmina ma możliwość uchwalenia planu miejscowego lub gospodarowanie przestrzenią tylko za pomocą wydawania niniejszych decyzji. W tym drugim

19 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 402/14, CBOSA.

20 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., II SA/Wr 444/17, CBOSA.

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppwp.pdf>.*

jednak przypadku nie mamy jednak do czynienia z władztwem planistycznym, gdyż decyzje wydawane są w ramach porządku prawnego regulowanego przepisami ustawy. Warunki wydawania decyzji są jednolite dla terenu całego kraju.

W przypadku, gdy dla danego obszaru został uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie wolno wydawać niniejszych decyzji. Decyzja ta nie rodzi praw do terenu, nie może naruszać prawa własności oraz uprawnień osób trzecich (art. 63 u.p.z.p.). Według NSA decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny, określa tylko warunki realizacji projektowanego zamierzenia inwestycyjnego<sup>21</sup>. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu potwierdza określony stan prawny i faktyczny oraz wpływa na administracyjno-prawny podział procesu inwestycyjnego, umożliwia ubieganie się m.in. o pozwolenie na budowę lub dokonania zgłoszenia planowanej inwestycji.

## 8. Podsumowanie

Sprawny i skuteczny system planowania przestrzennego jest niewątpliwie jednym z elementów wspomagając rozwój państwa. W Polsce postawiono decentralizację aktów planowania przestrzennego. Przekazując tzw. władztwo planistyczne podstawowym jednostkom samorządu terytorialnego. To prawo gmin do uchwalania studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w głównej mierze wpływa na jakość przestrzeni w Polsce. Szczątkowe uprawnienia w postaci uchwalania wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego zostały przekazana samorządowi województwa. W praktyce plany wojewódzki dotyczą tylko zmierzeń o charakterze ponad lokalnym i krajowy.

Koncepcję przekazania gminom uprawnień w zakresie tworzenia aktów planistycznych należy uznać za szczytną. Niestety w praktyce okazuje się, że z

21 Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., II OSK 1827/10, CBOSA.

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*

uzyskanych uprawnień gminy nie zawsze wywiązują się w sposób prawidłowy, zaś lokalizacja poszczególnych inwestycji jest ściśle związana z uwarunkowaniami lokalnymi co może prowadzić do występowania patologii.

***Wykorzystane źródła:***

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741).
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.).
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
4. Planowanie przestrzenne, Niewiadomski Z., Warszawa 2003.
5. Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Szewczyk M., Leoński Z., Szewczyk M., s. 20.
6. Nadużycie władztwa planistycznego gminy, Parchomiuk J., ST 2014/4/22-37.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).
8. Wykładnia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Nowak Maciej J., LEX/el. 2015.
9. Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Kwaśniak P., Warszawa 2011.
10. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., Lexis Nexis 2014.

***Wykorzystane orzecznictwo:***

- Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.*



1. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 września 2016 r., II SA/Łd 453/16, CBOSA.
2. Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r. II OSK 814/12, CBOSA.
3. Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2016 r. II OSK 2806/15, CBOSA.
4. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SA/Ol 177/12, CBOSA.
5. Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Ol 979/17, CBOSA.
6. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 maja 2019 r., II SA/Gd 884/18, CBOSA.
7. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 września 2019 r., II SA/Kr 709/19, CBOSA.
8. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, CBOSA.
9. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 sierpnia 2014 r., II SA/Bk 402/14, CBOSA.
10. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2017 r., II SA/Wr 444/17, CBOSA.
11. Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., II OSK 1827/10, CBOSA.

***Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski***

***Akty planowania przestrzennego w Polsce***

Celem opracowania jest przedstawienie podstawowych problemów związanych z systemem aktów planowania przestrzennego w Polsce. Zostały w nim omówione podstawowe instytucje planowania przestrzennego wynikające z obowiązujących uregulowań prawnych. Opracowanie posiada charakter deskryptywny i koncentruje się na podstawowych zasadach planowania

---

▪ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21bttwp.pdf>.*

przestrzennego oraz instytucji władztwa planistycznego. Następnie krótko scharakteryzowano podstawowe akty planowania przestrzennego takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Odrębne części poświęconą aktom administracyjnym o charakterze planistycznym. Analiza obowiązującej regulacji prawnej prowadzi do wniosku, że planowanie przestrzenne w Polsce opiera się na gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to zdecentralizowanie tej instytucji.

Słowa kluczowe: Planowanie przestrzenne, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Decyzje administracyjne, Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego

The purpose of the article is to present basic problems related to the system of spatial planning acts in Poland. It discusses the basic spatial planning institutions resulting from the current legal regulations. The article is descriptive and focuses on the basic principles of spatial planning and the institution of planning authority. It is followed by a brief description of basic spatial planning acts, such as the study of spatial development conditions and directions and the local spatial development plan. Separate parts are devoted to administrative acts of a planning nature. Analysis of the current legal regulation leads to the conclusion that spatial planning in Poland is based on the municipality, as the basic unit of local government. In practice, this means the decentralization of this institution.

**Key words:** Spatial planning, The study of planning development schemes, Local area development plan, Administrative decision, Development order, Public investment location decision

■ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btppw.pdf>.

*Томаш Бжезіцький, Йонаш Маркушевський*

*Акти просторового планування в Польщі*

Метою дослідження є представлення основних проблем, пов'язаних із системою актів просторового планування в Польщі. У ньому обговорюються основні інституції просторового планування, що впливають із чинних правових норм. Дослідження є описовим та зосереджується на основних принципах просторового планування та органах планування. В опрацюванні коротко охарактеризовані такі основні акти просторового планування, як вивчення умов та напрямів просторового розвитку та місцевий план просторового розвитку. Окремі частини, присвячені адміністративним актам планувального характеру. Аналіз відповідного правового регулювання призводить до висновку, що просторове планування в Польщі базується на гміні як основній одиниці місцевого самоврядування. На практиці це означає децентралізацію цієї установи.

**Ключові слова:** Просторове планування, Вивчення умов та напрямів просторового розвитку, Місцевий план просторового розвитку, Адміністративні рішення, Рішення про умови забудови та просторового розвитку, Рішення про визначення місця розміщення державної інвестиції.

▪ Tomasz Brzezicki, Jonasz Markuszewski. Akty planowania przestrzennego w Polsce. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2021. № 1(23) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2021/n1/21btpwp.pdf>.