

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa

Alicja Plucińska-Filipowicz

Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz
Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

WYDANIE

4

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

Komentarz

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

Kamil Buliński, Arkadiusz Despot-Mładanowicz
Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz
Mariusz Rypina, Mirosław Wincenciak

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

4

Stan prawny na 15 lutego 2024 r.
z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie
z dniem 1 stycznia 2025 r. i 1 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688)

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Anna Popławska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne artykuły komentarza opracowali:

Kamil Buliński – art. 38–45

Arkadiusz Despot-Mładanowicz – art. 50–67j

Tomasz Filipowicz – art. 8e–13m, 27a, 27b, 35a–37^l, 37ea–37eg, 37na

Alicja Plucińska-Filipowicz – art. 5–8, 68–89

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz – art. 1–4, 8a, 8b

Alicja Plucińska-Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Artur Kosicki – art. 37a–37e, 37f–37n

Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki – art. 14–27

Mariusz Rypina – art. 46a

Mirosław Wincenciak – art. 28–35

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-285-6

4. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WSTĘP

Przygotowanie nowego komentarza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w ocenie jego autorów, okazało się niezbędne z uwagi na nowe, głęboko ingerujące w konstrukcję systemu, rozwiązania prawne.

Chodzi w szczególności o wprowadzenie ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688) nowych, a zarazem kluczowych dla systemu planowania przestrzennego instytucji prawnych. Część przepisów ww. nowelizacji już obowiązuje od 24.09.2023 r., część zaś wejdzie w życie dopiero 1.01.2025 r. i 1.01.2026 r. Publikacja trafia zatem do czytelników w okresie przejściowym, w którym problemy ze stosowaniem nowych rozwiązań prawnych będą zapewne w praktyce najbardziej odczuwalne.

W ramach kolejnego wydania komentarza autorzy omówili takie nowe instytucje prawne, jak:

- plan ogólny jako nowy akt planowania przestrzennego zastępujący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym będą określane strefy planistyczne i standardy urbanistyczne, a także tzw. obszary uzupełnienia zabudowy (ważne w kontekście możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy), jak również obszary zabudowy śródmiejskiej;
- zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) – nowy akt planowania przestrzennego przyjmowany w szczególnej procedurze wzoro-

wanej, po części, na rozwiązaniach obowiązujących do 2026 r. przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. specustawy mieszkaniowej), kończącej się etapem zawarcia umowy urbanistycznej;

- zarządzenie wojewody w sprawie planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu;
- partycypacja społeczna – nowy rozdział komentowanej ustawy wzorowany na rozwiązaniach zawartych dotychczas w ustawie o rewitalizacji;
- Rejestr Urbanistyczny – nowe narzędzie służące do gromadzenia i udostępniania informacji o obowiązujących i procedowanych aktach planistycznych w skali całego kraju.

W czwartym wydaniu komentarza uwzględniono również problematykę czasowego ograniczenia istnienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz zmienione mechanizmy bilansowania terenów pod nową zabudowę.

Stosowanie nowych regulacji prawnych, szczególnie w obecnym okresie, może być związane z istotnymi komplikacjami. Mając to na uwadze, autorzy komentarza, wieloletni praktycy (sędziowie, adwokaci, radcowie, pracownicy naukowcy) z ogromnym doświadczeniem komentując daną regulację prawną, starali się oceniając dotychczasowe rozwiązania i orzecznictwo, wskazać taką wykładnię, która powinna okazać się racjonalna, zgodna z utrwalonymi zasadami stosowania prawa, a przede wszystkim korzystna dla Państwa i obywateli.

W przygotowaniu komentarza wzięli udział dotychczasowi autorzy, pod redakcją prof. dr. hab. Marka Wierzbowskiego oraz sędzi Naczelnego Sądu Administracyjnego Alicji Plucińskiej-Filipowicz. Do grona redaktorów naukowych w niniejszym wydaniu komentarza dołączył dotychczasowy współautor, radca prawny dr Tomasz Filipowicz.

USTAWA

z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 977; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1506, poz. 1597,
poz. 1688, poz. 1890, poz. 2029, poz. 2739)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Tytuł komentowanej ustawy we właściwy sposób określa jej przedmiot. Do przedmiotu ustawy należy bowiem planowanie przestrzenne i zagospodarowanie przestrzenne. Zarówno zagadnienia z zakresu planowania przestrzennego, jak i z zagospodarowania przestrzennego należą do dziedziny administracyjnego prawa materialnego.

Należy zasygnalizować, że wraz z doniosłą w skutkach nowelizacją komentowanej ustawy ustawą z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688) doszło do reformy systemu planowania, którego jednym z kluczowych elementów stało się usunięcie z porządku prawnego instytucji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a co za tym idzie, w istotnym zakresie, zastąpienie go instytucją planu ogólnego (poza aspektem przejścia nienormatywnej części zakresu treści studium przez strategię rozwoju gminy jako głównego od tej pory instrumentu kształtowania polityki przestrzennej gminy). Przyjęto zarazem przepisy przejściowe zapewniające funkcjonowanie instytucji studium do 31.12.2025 r., po której to dacie tracą one moc. Trzeba wskazać, że stosownie do art. 64 ust. 2 nowelizacji z 7.07.2023 r. do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26 (tj. ustawy o opłacie skarbowej),

odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy. Co więcej, stosownie do art. 64 ust. 3 tej noweli, do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustawy zmienianej w art. 15, art. 19 oraz w art. 12 ustawy zmienianej w art. 37 odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Powyższe spowodowało, że w ramach niniejszego komentarza należało uwzględnić fakt dalszego, choć czasowo ograniczonego, stosowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Należy mieć na względzie, zapoznając się z dalszą częścią niniejszego komentarza, że, o ile nie zostało to wprost wyrażone, studium, w perspektywie upływu czasu, zostanie zastąpione instytucją planu ogólnego, dlatego wszelkie wypowiedzi autorów komentarza powinny być odbierane przez pryzmat odwleczonych w czasie skutków ww. zmian prawnych.

Art. 1. [Zakres ustawy]

1. Ustawa określa:

- 1) **zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,**
- 2) **zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy**

– **przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.**

2. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) **wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;**

- 1a) potrzeby zrównoważonego rozwoju;
 - 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
 - 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami, ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz ochrony złóż kopalin;
 - 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2022 r. poz. 2240);
 - 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 przemierzanie się pieszych i rowerzystów;
 - 4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1443), w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - b) na terenach położonych na obszarach innych niż wymienione w lit. a, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach, o których mowa w lit. a; przy czym w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposażenia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatny dla nowej, planowanej zabudowy.
1. Do prawa administracyjnego zalicza się nie tylko normy materialno-prawne, lecz także normy formalne (proceduralne). Przepis art. 1 ust. 1 określa, jak to wskazuje się w ust. 1 pkt 1, zasady kształtowania polityki przestrzennej, przy czym politykę tę, stosownie do treści tego przepisu, kształtują jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej. Jest to podstawowy zakres zagadnień, które reguluje komentowana ustawa. Nie oznacza to jednak, że jest to pełny zakres

danej problematyki. Regulacje dotyczące zarówno planowania, jak i zagospodarowania przestrzennego można znaleźć także w innych aktach ustawowych.

2. Przykładowo w ustawie z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, przed nowelizacją z 7.07.2023 r., mowa jest o kwestiach wiążących się z materią komentowanej ustawy, a w niektórych wręcz odmiennie od regulacji komentowanej ustawy. W art. 7 ust. 1 p.g.g. stanowi się, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach, jednakże, zgodnie z art. 7 ust. 2 p.g.g. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (w wyniku nowelizacji z 7.07.2023 r. – zastąpionego planem ogólnym) oraz w odrębnych przepisach.

Ponadto przepis art. 29 ust. 1 p.g.g. regulujący przesłanki odmowy udzielenia koncesji, stanowi, że: „Jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu – uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (po nowelizacji z 7.07.2023 r. – planu ogólnego) lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji”.

Taka regulacja, w sytuacji braku istnienia dla danego terenu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiąże ściśle kwestię wydawania koncesji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków

W komentarzu szczegółowo omówiono przepisy regulujące zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zaprezentowano także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Autorzy uwzględnili wszystkie zmiany komentowanej ustawy, w szczególności ustawę zmieniającą z 7 lipca 2023 r., która wprowadziła do systemu planowania przestrzennego w Polsce nowe instytucje prawne. Za najważniejsze z nich można uznać:

- plan ogólny, czyli nowy akt planowania przestrzennego zastępujący studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- zintegrowany plan inwestycyjny,
- Rejestr Urbanistyczny.

Interpretacje poszczególnych przepisów zostały oparte na orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego, z powołaniem najistotniejszych poglądów doktryny. Zwrócono także uwagę na wymagania towarzyszące procesom planistycznym z zakresu innych dziedzin prawa.

Opracowanie przygotowane przez sędziów sądów administracyjnych, adwokatów, radców prawnych i pracowników naukowych będzie pomocne urbanistom, geodetom, prawnikom praktykom. Publikacja jest przeznaczona także dla pracowników samorządowych na co dzień zajmujących się planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a także przedsiębiorców, którzy znajdą w niej cenne wskazówki m.in. w zakresie skutecznego ubiegania się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, również w przypadku ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego czy też możliwości skorzystania z procedury zintegrowanego planu inwestycyjnego.



9788383582856 W04P01

ISBN 978-83-8358-285-6



9 788383 1582856

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 299 ZŁ (W TYM 5% VAT)