



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Procedury administracyjne i techniki prawodawcze w JST

Materiały szkoleniowe

Zagospodarowanie przestrzenne (aspekty prawne)



Szkolenie realizowane w ramach Projektu systemowego

„Dobre prawo-sprawne rządzenie”,

Działanie 5.2 Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.





KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Spis treści:

„Dobre prawo – sprawne rządzenie” – opis projektu	3
Mgr Krzysztof Kucharski – Zagospodarowanie przestrzenne (aspekty prawne)	7



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



„Dobre prawo – sprawne rządzenie” – opis projektu

„Dobre prawo – sprawne rządzenie” to projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet V. Dobre rządzenie, Działanie 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej, Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej. Projekt Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji realizowany jest we współpracy z partnerami, którymi są: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (Partner nr 1), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego (Partner nr 2), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego (Partner nr 3), Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (Partner nr 4).

Projekt „Dobre prawo – sprawne rządzenie” skierowany jest do pracowników jednostek samorządu terytorialnego opracowujących projekty aktów prawa miejscowego i przygotowujących decyzje administracyjne, a także do pracowników organów nadzoru nad samorządem terytorialnym badających legalność aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego oraz pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych kontrolujących w trybie instancyjnym decyzje administracyjne organów jednostek samorządu terytorialnego.

Budżet Projektu to ponad 24 miliony złotych; 85% tej kwoty stanowią środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Kwota przeznaczona na realizację projektu pozwoli na objęcie wsparciem 7 tysięcy urzędników.

Idea projektu jest poprawa jakości zarówno prawa miejscowego stanowionego przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak również decyzji administracyjnych wydawanych przez organy tych jednostek. Poprawa jakości decyzji administracyjnych ma dotyczyć także decyzji wydawanych przez organy nadzorujące jednostki samorządu terytorialnego, jak i decyzji wydawanych przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Z przeprowadzonych w ramach projektu systemowego „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych...” badań wynika, że najczęstszymi uchybieniami rozstrzygnięć, skutkującymi stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego są niezgodność aktu z delegacją ustawową, naruszenie zasad techniki legislacyjnej, naruszenie przepisów proceduralnych, brak publikacji aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz zastosowanie niewłaściwego terminu wejścia w życie aktu. Analiza tych badań pozwala stwierdzić, że jakość stanowionego prawa miejscowego w dużej mierze zależy od wykształcenia, kwalifikacji zawodowych osób odpowiedzialnych za sporządzenie projektów aktów prawa miejscowego.



Istotnym zadaniem staje się zatem podniesienie kwalifikacji osób odpowiedzialnych za tworzenie aktów prawa miejscowego, powierzenie prac nad aktami prawa miejscowego osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje, czy też rozszerzenie zakresu w jakim tworzone projekty aktów prawa miejscowego konsultowane są z prawnikami. Priorytetem zatem stało się zapewnienie szkoleń dla pracowników, szczególnie z zakresu obszarów prawa, w których przygotowują akty prawne, zagwarantowanie dostępu do fachowej literatury oraz wykwalifikowanej pomocy prawnej.

Projekt „Dobre prawo – sprawne rządzenie” zapewni również wsparcie dla pracowników z krótkim stażem (do roku). Dla tych pracowników przewidziano w ramach projektu szkolenia e – learningowe.

Równie istotna jest poprawa jakości decyzji administracyjnych wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, a także rozstrzygnięć organów nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, jak i samorządowych kolegiów odwoławczych. Celem projektu jest także koordynowanie zmian w zakresie ustroju jednostek samorządu terytorialnego i przygotowywanie projektów rozstrzygnięć w tym zakresie.

Założenia projektu stanowią pośrednio odpowiedź na cele wyznaczone przez Strategię Lizbońską oraz zawarte w Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych w sprawie poprawy jakości sposobu tworzenia regulacji prawnych, jak również w Krajowym Programie Reform.

Cele szczegółowe projektu to przede wszystkim szkolenia i wsparcie doradcze dla jednostek samorządu terytorialnego prowadzone przez doświadczoną kadre naukowo – dydaktyczną, którą zapewniają wskazani czterej partnerzy projektu. Kadra ta to ona najlepszy w Polsce wybór ekspertów, którzy zajmują się samorządem terytorialnym, technikami legislacyjnymi, Kodeksem postępowania administracyjnego – procedurą administracyjną, czy też szczegółowymi dziedzinami prawa związanymi z działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Szkolenia przewidziane są dla 5600 pracowników jednostek samorządu terytorialnego (plus 1000 pracowników szkolenie – e-learning). Na szkoleniach omawiane będą m.in. zagadnienia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, zasad techniki prawodawczej, podatków i opłat lokalnych czy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Szkolenia obejmowały będą 32 godziny dydaktyczne i realizowane będą w formie dwóch dwudniowych zjazdów w wymiarze 16 godzin dydaktycznych. W ramach szkolenia zapewnione zostanie żywienia i nocleg.

W ramach tego zadania zostanie zapewnione również wsparcie doradcze. Każda z jednostek samorządu terytorialnego, która weźmie udział w projekcie będzie mogła skorzystać z pomocy świadczonej przez ekspertów w zakresie stanowienia prawa i stosowania procedur administracyjnych. Eksperti z uczelni wyższych będą pomagać w rozwiązywaniu problemów jednostek samorządu



terytorialnego. Przygotowane w ten sposób opinie zostaną umieszczone w Bazie Dobrych Praktyk, ogólnie dostępnej dla samorządowców, która pojawi się na stronie internetowej www.administracja.maz.gov.pl.

Projekt „Dobre prawo-sprawne rządzenie” zakłada również wsparcie poprzez szkolenia i studia podyplomowe dla pracowników Regionalnych Izb Obrachunkowych, Wydziałów Nadzoru i Kontroli Urzędów Wojewódzkich oraz dla pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych. Na szkoleniach i studiach podyplomowych dla ww. pracowników przewidziano łącznie 860 miejsc. Zajęcia i szkolenia prowadzone będą przez doświadczonych specjalistów oraz samodzielnych pracowników naukowych.

Stworzenie systemu wsparcia eksperckiego dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu w zakresie prawa dotyczącego funkcjonowania samorządu to kolejne z zadań projektu. W jego ramach przewidziano uruchomienie pomocy eksperckiej dla strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w zakresie przepisów prawa związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Wsparcie wymiany informacji dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w postaci strony internetowej, organizacja konferencji i seminariów w zakresie oceny warunków prawnych i finansowych funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, to tylko niektóre z przewidzianych rozwiązań. Zadanie to zakłada powołanie grupy ekspertów opracowujących na bieżąco analizy prawne i ekonomiczne dotyczące omawianych na forum Komisji projektów ustaw i rozporządzeń.

Grupy docelowe projektu (adresaci wsparcia) to:

- pracownicy przygotowujący decyzje administracyjne oraz akty prawa miejscowego w jednostkach samorządu terytorialnego;
- pracownicy z krótkim stażem (do 1 roku) w jednostkach samorządu terytorialnego, którzy wezmą udział w szkoleniach e-learningowych;
- pracownicy RIO, w tym etatowi i pozaetatowi członkowie kolegiów;
- pracownicy urzędów wojewódzkich (Wydziały Nadzoru i Kontroli);
- pracownicy samorządowych kolegiów odwoławczych;
- pracownicy MAiC (Wydział Samorządu Terytorialnego), którzy uczestniczą w pracach legislacyjnych oraz przygotowują akty prawa powszechnie obowiązującego z zakresu działalności jednostek samorządu terytorialnego;
- eksperci współpracujący z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, członkowie Komitetu Regionów i ich zastępcy.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Rekrutacja uczestników projektu zostanie realizowana zgodnie z Rozporządzeniem (WE) 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. oraz w oparciu o kryteria naboru uwzględniające zasady równości szans kobiet i mężczyzn w projektach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wszelkie formy wsparcia kierowane będą do wskazanych wyżej grup docelowych z poszanowaniem zasad równego dostępu.

Założenia niniejszego projektu zostały skonsultowane z Wojewodami, Krajową Reprezentacją samorządowych kolegiów odwoławczych, Krajową Radą RIO oraz Stroną Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Instytucje te wypowiedziały się pozytywnie o realizacji projektu, zaś ich oczekiwania wobec planowanego wsparcia uwzględnione zostały w pełni uwzględnione.

Szczegółowe informacje na temat całego projektu można znaleźć na stronie internetowej www.administracja.mac.gov.pl w zakładce DAP/Projekty systemowe. Informacja udzielana jest również pod numerem telefonu: 22 556- 84-91 lub pod adresem e-mail: dobreprawo@mac.gov.pl

Projekt systemowy
„Dobre prawo-sprawne rządzenie”,

Działanie 5.2 Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.



mgr Krzysztof Kucharski

ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE (ASPEKTY PRAWNE)

1. Uwagi ogólne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ stanowi podstawowy akt w systemie prawa regulujący zagadnienia kształtowania i prowadzenia gospodarki przestrzennej. W związku z wejściem w życie upzp utraciła moc ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym².

Szczegółowy **zakres przedmiotowy upzp** obejmuje zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Ustawa określa także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustala zasady ich zagospodarowania oraz zabudowy (art. 1 ust. 1 upzp). Obok upzp istnieje wiele innych aktów prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy.

W związku z rozległą regulacją prawną i nie zawsze właściwym poziomem legislacyjnym powyższych aktów, stosowanie upzp w praktyce **rodzi liczne kontrowersje i spory interpretacyjne**. W związku z tym, na tym tle szczególne bogaty jest dorobek orzecniczy sądów administracyjnych, zarówno wojewódzkich, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzecznictwo, pomimo, iż nie jest formalnym źródłem prawa wpływa na **sposób jego stosowania w praktyce**, poprzez wyznaczenie linii interpretacyjnych.

W związku z zakresem szkolenia należy podkreślić, iż regulacja upzp obejmuje zarówno **problematykę związaną z procedurami administracyjnymi** (w szczególności decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) oraz **zagadnienia związane z technikami legislacyjnymi** (w szczególności uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Przestrzeń stanowi dobro ograniczone ilościowo i tworzące integralną całość³. Konieczne jest zatem systemowe działanie na rzecz optymalizacji polityki przestrzennej

¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. Poz. 647 ze zm. (skrót upzp).

² Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 89, poz. 414 i 415.

³ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 165.



państwa⁴. Ustawodawca tworzy w tym celu **trójszczeblowy system planowania przestrzennego** (na poziomie kraju, województwa, gminy). Zasadnicze regulacje w tym zakresie znajdują się w upzp. **Podstawą rolę w systemie pełni gmina.**

2. Gmina w systemie planowania przestrzennego

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej **zadań własnych**. Podstawową formą prawną realizacji tak określonego zadania jest uchwalenie przez radę gminy **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego**⁵ oraz **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**⁶ (art. 3 ust. 1 upzp).

2.1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Podstawowym dokumentem wyrażającym cele polityki przestrzennej gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 upzp). Zgodnie z upzp w **każdą gminę powinna być objęta**, w granicach administracyjnych, uchwałą w sprawie sukzp (art. 9 ust. 3 upzp). Zgodnie z przepisami przejściowymi upzp studia uchwalone po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym zachowują swoją ważność (art. 87 ust. 1 upzp). Gminy, w których nie podjęto uchwały w sprawie studium na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym miały obowiązek, w ciągu roku od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwalenia studiów. Termin roczny upłynął **z dniem 11 lipca 2004 r.**

Linia interpretacyjna

„zmiana studium może dotyczyć obszaru w granicach węższych niż obszar gminy” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2008, II SA/Wr 94/08)

Studium pełni istotne **funkcje w zakresie planowania przestrzennego**. Poza tym, iż jest dokumentem wyrażającym politykę przestrzenną gminy, określa także zasady zagospodarowania terenu (art. 9 ust. 1 upzp). Pełni także funkcję koordynującą, z tego

⁴ Por. P. Kwaśnik, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2009, s. 95.

⁵ Skrót SUKZP.

⁶ Skrót MPZP.



względu, iż w zapisach studium gmina ma obowiązek uwzględnić, odnoszące się do jej obszaru, ustalenia wynikające z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina taką strategię przyjęła (art. 9 ust. 2 upzp). Z związku z powyższym SUKZP pełni także rolę informacyjno-promocyjną w zakresie funkcji, jaką mają pełnić określone tereny (mieszkaniowe, usługowe, produkcyjne, rekreacyjne).

Struktura wewnętrzna sukzp jest złożona. Ustawodawca przewiduje część tekstową, która składa się z dwóch części. Pierwszą część można określić, jako **diagnozę terenu gminy**, z tego względu, że zawiera określenie uwarunkowań faktycznych i prawnych na terenie objętym studium, a w szczególności: dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, potrzeb i możliwości rozwoju gminy, stanu prawnego gruntów, występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, potrzeb i możliwości rozwoju gminy, stanu prawnego gruntów, występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (art. 15 ust. 1 pkt 1-15 upzp). Istotną rolę odgrywają elementy treści odnoszące się do **kierunków rozwoju przestrzennego gminy**, z tego względu, że stanowią one wytyczne dla rozwiązań przyjmowanych dalej w MPZP. Należą do nich: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, kierunki rozwoju systemów



komunikacji i infrastruktury technicznej, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 upzp, obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży *powyżej 400 m²* (wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07) oraz obszary przestrzeni publicznej, obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych, obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.), obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji, granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie (art. 10 ust. 2 pkt 1-15 upzp). Koniecznym jest także wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu (art. 10 ust. 2a upzp). Studium składa się także z **części graficznej** stanowiącej rysunki (dwa lub więcej) na kopii mapy topograficznej lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali 1:5000 do 1:25000 (§5 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).

Tryb sporządzenia i uchwalenia SUKZP stanowi złożony zespół czynności prawnych. Pierwszą z szeregu czynności jest podjęcie przez radę gminy (miasta) uchwały o przystąpieniu do sporządzenia SUKZP (art. 9 ust. 1 upzp) tzw. uchwała intencyjna. Stanowi ona podstawę do podjęcia czynności faktycznych i prawnych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta zmierzających do sporządzenia projektu SUKZP.



Linia interpretacyjna

„uchwała jest aktem wewnętrznym gminy o charakterze formalnym, wszczyną jedynie procedurę uchwalenia studium lub jego zmiany, jest skierowana wyłącznie do organu wykonawczego gminy. (...) uchwała taka nie kształtuje praw i obowiązków żadnych innych podmiotów, w szczególności nie wpływa na sytuację prawną właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie danej gminy lub gmin sąsiednich. Takie skutki o charakterze materialnoprawnym wywiera dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości” (postanowienie NSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2011 r., II OZ 26/11).

Organ wykonawczy zmierzając do wykonania uchwały intencyjnej **jest zobowiązany**: ogłosić w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (**linia interpretacyjna**: *„nie jest to termin prawa procesowego”*, wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 r., IV SA 1683/98), zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium, sporządzić projekt studium rozpatrując wnioski, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnić ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 upzp, uzyskać od gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej **opinię** o projekcie studium, wystąpić **o uzgodnienie** projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 upzp, **uzgodnić na podstawie odrębnych przepisów projekt SUKZP z**: dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej – art. 4 ust. 1 Prawa wodnego, dyrektorem parku narodowego art. 10 ust. 6 ustawa o ochronie przyrody, regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – art. 16 ust. 7 ustawa o ochronie przyrody). Występuje także **o opinię** dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do: starosty powiatowego, gmin sąsiednich (gmina/y graniczące bezpośrednio), właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwych organów wojskowych (szef wojewódzkiego sztabu wojskowego – art. 14 ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 21



listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku ochrony RP), ochrony granic (komendant oddziału Straży Granicznej – art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej) oraz bezpieczeństwa państwa (delegatura ABW – art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego), dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych (dyrektora okręgowego urzędu górniczego – art. 101 pkt 3 w zw. z art. 103 ust. 1 ustawy Prawo górnicze i geologiczne), właściwego organu administracji geologicznej (starosta, marszałek województwa – art. 156 ustawy Prawo górnicze i geologiczne), ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:

- lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
- zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
- nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Następnie jest zobowiązany do wprowadzenia zmian wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Dalej podaje do publicznej wiadomości informację o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu oraz publikuje na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami. Wyznacza także termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium (**linia interpretacyjna:** „*brak możliwości*



przywrócenia terminu”⁷). Przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag do projektu studium.

Elementem przygotowania projektu SUKZP jest także obligatoryjne przeprowadzenie **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko** zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 46 pkt 1).

Uchwałę w sprawie sukzp podejmuje rada gminy (miasta). Uchwała powinna zawierać: podstawę prawną, rozstrzygnięcie o przyjęciu studium, wyliczenie załączników, określenie terminu jej wejścia w życie. Załącznikami są: tekst studium, rysunek studium, rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu SUKZP (art. 12 ust. 1 upzp).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest zobowiązany przedstawić wojewodzie uchwałę w sprawie studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych **w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi** (art. 12 ust. 2 upzp). Wojewoda w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdza naruszenie przepisów prawa jeżeli przy sporządzaniu projektu SUKZP lub przy jego uchwalaniu doszło do: naruszenia zasad sporządzania studium, istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów (art. 28 ust. 1 upzp). Stwierdzenie takiego naruszenia skutkuje sankcją nieważności SUKZP w całości lub części.

Linie interpretacyjne

„(...) przez istotne naruszenie trybu sporządzania studium należy rozumieć takie naruszenie, które prowadzi do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania akty planistycznego” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2010 r., IV SA/Wa 2027/10)

„zaniechanie poinformowania społeczeństwa danej miejscowości w sposób zwyczajowo przyjęty” (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 października 2007 r., II SA/ Bk 381/07) - skutkuje nieważnością SUKZP

„bark współdziałania” (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2011 r., II OSK 45/11) - skutkuje nieważnością SUKZP

⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 126.



2.2 Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako **akt prawa miejscowego** (art. 14 ust. 8 upzp), w założeniu ustawodawcy jest podstawowym narzędziem prawnym służącym do ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów zagospodarowania, w tym ich zabudowy (art. 14 ust. 1 upzp). Zasadniczo gmina w oparciu o tzw. władztwo planistyczne **samodzielnie wyznacza tereny**, które objęte będą regulacją MPZP. Wyjątki w tym zakresie mogą wynikać z zapisów SUKZP lub z odrębnych przepisów, które to regulacje mogą wprowadzać obowiązek uchwalenia dla określonych terenów MPZP. Do przepisów odrębnych wprowadzających przedmiotowy obowiązek należą: ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (**dla terenu obozu i jego strefy ochronnej**), ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (**dla parku kulturowego**), ustawa o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (**dla strefy A w gminie uzdrowiskowej**), ustawa prawo lotnicze (**dla terenów objętych planem generalnym lotniska użytku publicznego**). Zasadniczo granice terenów objętych planem również wyznacza gmina chyba, że na skutek zapisów planu dokonywana jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo plan uwzględnia tereny zamknięte. W takim przypadku należy objąć ustaleniami planu cały przedmiotowy obszar. Również w przypadku, gdy obowiązek uchwalenia MPZP wynika z odrębnych przepisów, należy uwzględnić w całości granice terenu objętego obowiązkiem sporządzenia planu.

Miejscowy plan pełni w systemie planowania przestrzennego istotne **funkcje**. W związku z tym, iż wpływa na sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 upzp) ustawodawca dopuszcza, aby MPZP ustalał przeznaczenie terenu, określał sposoby zagospodarowania terenu i warunki ich zabudowy, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Na terenach, na których obowiązuje MPZP stanowi on bezpośrednią podstawę dla wnioskodawcy do wystąpienia o pozwolenie na budowę, ewentualnie dokonania zgłoszenia, o ile jest to wymagane przepisami ustawy Prawo budowlane⁸.

Podobnie jak SUKZP, taki **MPZP składa się z części tekstowej i graficznej**. W zakresie części tekstowej ustawodawca przewiduje treści obligatoryjne, które powinny zostać

⁸ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. Poz. 1409 ze zm.



uwzględnione w MPZP. Należą do nich: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów, granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 upzp. Fakultatywnie w treści planu znaleźć się mogą następujące elementy: granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a upzp, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp, granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012, granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych, granice pomników ząglady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia



dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych, sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów, zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Linie interpretacyjne

„dla danego terenu możliwe jest ustalenie kilku funkcji, pod warunkiem, że nie różnią się od siebie w sposób znaczny. Nie można uznać iż w sposób znaczny różnią się od siebie funkcja mieszkaniowa i usługowa zwłaszcza w sytuacji, gdy usługi mają charakter uzupełniający dla funkcji mieszkaniowej” (wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 2199/11)

„nakaz likwidacji istniejących już obiektów budowlanych wykracza poza określona przepisami upzp treść postanowień planu” (wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r., II OSK 786/08)

„przeznaczenie terenów pod zieleń naturalną i urządzoną nie powoduje zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze” (wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r., II OSK 567/08)

Część graficzna MPZP powinna odpowiadać wymogom określonym w upzp i rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie z ustawą podstawowa skala mapy, na której przedstawiona będzie część graficzna, wynosi 1:1000. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest stosowanie mapy w innej skali: 1:500 - dla obszarów intensywnej zabudowy i przestrzeni publicznej (§6 pkt. 2 rozp.), 1:2000 - dla inwestycji linowych i obszarów o znacznej powierzchni (§6 pkt. 1 rozp.). W celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy w ustawie przewidziano skalę mapy 1:5000.



Linia interpretacyjna

„rysunek planu odzwierciedla ustalenia przyjęte w części tekstowej” (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/GI 99/08)

Formalnie **tryb sporządzenia projektu, a następnie uchwalenia MPZP**, podobnie jak przy SUKZP, inicjuje podjęcie przez radę gminy (miasta) uchwały, która zobowiązuje wójta, burmistrza, prezydenta miasta do podjęcia czynności w zakresie sporządzenia projektu MPZP. Organ wykonawczy gminy następnie: ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (**linie interpretacyjne:** „wnioski nie mają charakteru informacji publicznej”, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2009 r., IV SAB/Wr 62/09, „przekroczenie terminu do składania wniosków powoduje pozostawienie ich bez rozpoznania”, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 grudnia 2009 r., IV SAB/Wr 62/09), zawiadamia, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu, sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36 upzp, występuje **o opinie o projekcie planu** do:

- gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8 upzp, komisji urbanistyczno-architektonicznej,
- wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
- właściwych organów administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,



- właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, oraz występuje o **uzgodnienie projektu planu z:**

- wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,

- organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych (dyrektor regionalny zarządu gospodarki wodnej, powiatowy inspektor sanitarny, dyrektor parku narodowego w odniesieniu do obszaru parku i jego otuliny, regionalny dyrektor ochrony środowiska, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki)

- właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,

- właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,

- dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani (Minister Transportu i Gospodarki Morskiej),

- właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

- ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,

- właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Następnie wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Wyznacza w ogłoszeniu termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, a także rozpatruje uwagi, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania. Wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Dalej przedstawia radzie gminy (miasta) projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.



Elementem przygotowania projektu MPZP jest także **obligatoryjne przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko** zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 46 pkt 1).

Plan miejscowy **uchwała rada gminy (miasta)**, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały (art. 20 ust. 1 upzp).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest **zobowiązany przedstawić wojewodzie** uchwałę w sprawie MPZP wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Przesłanki stwierdzenia przez wojewodę nieważności MPZP w całości lub części są tożsame jak przy SUKZP i oparte są o art. 28 ust. 1 upzp.

Linie interpretacyjne

„wyłożenie projektu planu miejscowego na okres krótszy niż wskazany w u.p.z.p. ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”, (wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2004 r., II SA/Kr 32/12)

„przyjęcie ustaleń niezgodnych z treścią studium powinno być uznane za działania naruszające zasady sporządzania planu miejscowego i powodować jego nieważność w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”, (wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 r., II OSK 666/11)

Uchwała w sprawie MPZP podlega publikacji **w dzienniku urzędowym województwa.**

3. Oplata planistyczna (tzw. renta planistyczna)

Renta planistyczna jest świadczeniem pieniężnym uiszczanym przez właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu w związku, ze wzrostem jego wartości na skutek uchwalenia lub zmiany MPZP. Obowiązek zapłaty renty powstaje w przypadku zbycia (art. 36 ust. 4 upzp) nieruchomości z ciągu pięciu lat o daty wejścia w życie planu (art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4).



Linie interpretacyjne

„pojęcie zbycia należy rozumieć jako przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego w drodze odpłatnej czynności; nie ma podstaw, aby tym terminem obejmować zbycie pod tytułem darmym, zwłaszcza w formie darowizny”, wyrok SN z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 321/10

„wniesienie aportem gruntów do spółki kapitałowej w zamian za akcje tej spółki stanowi zbycie nieruchomości, z którymi wiąże się obowiązek uiszczenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości”, (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Gd 591/07)

Renta planistyczna wymierzana jest w **decyzji administracyjnej** wydawanej przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Wysokość opłaty planistycznej określana jest w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Szczegółową wysokość stawki procentowej będącej podstawą naliczenia renty planistycznej określa rada gminy (miasta) w uchwale w sprawie MPZP. Opłata ma charakter jednorazowy i stanowi dochód własny gminy.

Linie interpretacyjne

„ustalenie stawek procentowych dotyczy wszystkich terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, przy czym ich wielkość może być różna dla poszczególnych terenów lub grup terenów”, (wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 lutego 2013 r., II SA/Kr 1599/12)

Wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, **ustala się na dzień jej sprzedaży**. Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 37 ust. 1). Przy wykładni tego przepisu należy uwzględnić **wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r.** (sygn. akt P 58/08) zgodnie z którym: „(...) w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji



Rzeczypospolitej Polskiej”. W związku z tym wyrokiem ustawodawca wprowadził regulację art. 87 ust. 3a upzp zgodnie, z którą jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. (obowiązuje od 10 sierpnia 2011 r.).

4. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

W przypadku, gdy na danym terenie nie obowiązuje MPZP, w celu określenia sposobu zagospodarowania terenu oraz warunków zabudowy koniecznym jest **uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu** (art. 4 ust. 2 upzp). Na podstawie takiej decyzji wnioskodawca może wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na budowę, ewentualnie dokonuje zgłoszenia, o ile jest to wymagane przepisami ustawy Prawo budowlane. Ustawodawca w zależności od rodzaju inwestycji przewiduje obowiązek uzyskania albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁹ (art. 4 ust. 2 pkt 1 upzp) albo decyzji o warunkach zabudowy¹⁰ (art. 4 ust. 2 pkt 2 upzp).

4.1 Decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (DL)

Zgodnie z upzp lokalizowanie inwestycji celu publicznego następuje na podstawie DL. Pojęcie celu publicznego obejmuje, zgodnie z art. 2 pkt 5 upzp, działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także

⁹ Skrót DL.

¹⁰ Skrót DWZ.



krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.). **Zgodnie z art. 6 celami publicznymi są:** wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji, wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie, wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń, budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla, budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania, budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego, budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych, budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług, budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla



nieletnich, poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem, poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla, zakładanie i utrzymywanie cmentarzy, ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej, ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach (np. w ustawie o ochronie przyrody w art. 7 ust. 1 wskazano, że utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Linie interpretacyjne

„inwestycja polegająca na budowie sieci gazowej średniego ciśnienia mieści się w zakresie celów publicznych objętych art. 6 pkt 2 u.g.n.”, (wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II OSK 264/12)

„zakładanie cmentarzy wyznaniowych stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 9 u.g.n., gdyż przepis ten nie różnicuje cmentarzy w zależności od podmiotu uprawnionego do ich zakładania”, (wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II SA/GI 1308/12)

„inwestycja polegająca na montażu systemu kolektorów fotowoltaicznych na obszarze pozbawionym miejscowego planu, jako nie będąca inwestycją celu publicznego, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy”, (wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2012 r., II SA/Lu 696/12)

Właściwymi organami do wydania DL są:

- dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim - **wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa,**
- dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym - **wójt, burmistrz albo prezydent miasta,**
- dla inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych - **wojewoda.**

Ustawodawca w przypadku wydawania DL przewiduje dodatkowo obowiązek uzgodnienia treści przedmiotowej decyzji z:

- ministrem właściwym do spraw zdrowia - w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami,
- wojewódzkim konserwatorem zabytków - w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o



ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków,

- dyrektorem właściwego urzędu morskiego - w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
- właściwym organem nadzoru górniczego - w odniesieniu do terenów górniczych,
- właściwym organem administracji geologicznej - w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych - w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami,
- dyrektorem parku narodowego - w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny,
- regionalnym dyrektorem ochrony środowiska,
- właściwym zarządcą drogi - w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego,
- wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 upzp - w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 upzp, o której mowa w art. 88 ust. 1 upzp,
- wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 upzp- w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 upzp, o której mowa w art. 88 ust. 1 upzp,
- dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej - w odniesieniu do: przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do wydania którego organem właściwym jest marszałek województwa lub dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145), w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Projekt decyzji sporządza osoba wpisana na odpowiednią listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 50 ust. 4 upzp).



Linia interpretacyjna

„Z chwilą wyeliminowania z obrotu prawnego "głównej" decyzji, tracą ważność postanowienia uzgadniające. Postępowanie uzgadniające, prowadzone na podstawie art. 53 ust. 4 u.p.z.p. w związku z art. 106 k.p.a. ma charakter posiłkowy i konieczność jego powtórzenia zachodzi w przypadku uchylecia czy stwierdzenia nieważności decyzji głównej, bowiem przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ prowadzący musi przedstawić organom uzgadniającym nowy projekt decyzji do uzgodnienia”, (wyrok WSA Białegostoku z dnia 7 czerwca 2011 r., II SA/Bk 215/11)

Ustawodawca wskazuje na **elementy treści DL**. Należą do nich: rodzaj inwestycji, warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych (a w szczególności w zakresie warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji, wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich, ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych), linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Postępowanie w sprawie wydania decyzji toczy się w oparciu o **przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem regulacji upzp.**

4.2 Decyzja o warunkach zabudowy (DWZ)

W związku ze zmianą zagospodarowania terenu, w przypadku braku planu miejscowego, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części konieczne jest uzyskanie przez wnioskodawcę decyzji o warunków zabudowy (art. 59 ust. 1 upzp).

Linia interpretacyjna:

zmiana zagospodarowania terenu oraz zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego:
„(...) oznaczają przekształcenia odpowiednio: przestrzeni (terenu) w sposobie zagospodarowania lub istniejącego już obiektu (w sposobie użytkowania), prowadzące do zamiany dotychczasowego przeznaczenia. Przez przeznaczenie należy rozumieć określoną



działalność człowieka prowadzoną lub potencjalnie dopuszczoną na nieruchomości (gruncie lub budynku)¹¹

Wydanie DWZ jest możliwe jedynie w przypadku **łącnego spełnienia następujących warunków:**

- co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu,

Linia interpretacyjna:

szerokie/ wąskie pojęcie sąsiedztwa

- teren ma dostęp do drogi publicznej,

Linia interpretacyjna:

„w sytuacji, gdy istnieją alternatywne możliwości dostępu, ich wybór leży w gestii inwestora”, (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 grudnia 2012 r., II SA/Rz 696/12)

- istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,

Linia interpretacyjna:

„przepisy u.p.z.p. nie uzależniają wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy od posiadania przez wnioskodawcę aktualnych warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej. Trudno od wnioskodawcy, który może przecież nie mieć prawa do dysponowania daną nieruchomością, wymagać, aby w dacie składania wniosku o warunki zabudowy posiadał aktualne zezwolenie na podłączenie nieruchomości do istniejącej sieci wodociągowej. Do wydania decyzji pozytywnej wystarczające jest, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu pozwala na wykonanie takiego przyłącza wodociągowego”, (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 marca 2013 r., II SA/Sz 555/13)

¹¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 394.



- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 upzp,
- decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 upzp).

Łączne spełnienie powyższych przesłanek ocenia organ wydający DWZ w wyniku analizy dokonanej w ramach **obszaru analizowanego**. Granice obszaru analizowanego wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.).

Linia interpretacyjna:

„co do zasady wyznaczenie wokół działki budowlanej obszaru analizowanego powinno nastąpić w taki sposób, by działka budowlana, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, znajdowała się w centrum tego obszaru. Sposób ustalenia granic obszaru analizowanego, w tym wskazanie kryteriów, w oparciu o które taki obszar wyznaczono, powinien wynikać z uzasadnienia decyzji”, (wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2012 r., II SA/Kr 188/1)

Decyzję o warunkach zabudowy **wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta** po uzgodnieniu z organami, które współdziałają przy wydawaniu DL i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 upzp). Decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje **wojewoda** (art. 60 ust. 3 upzp). Do postępowania w sprawie wydania DWZ stosuje się przepisy **Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem regulacji upzp**.

Linia interpretacyjna:

„uzdolnieniu, o którym mowa w art. 60 ust. 1, powinien podlegać projekt decyzji o warunkach zabudowy wraz z załącznikami”, (wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 września 2008 r., II SA/Kr 219/07)

Sporządzenie projektu DWZ powierza się **osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów** (art. 60 ust. 4 upzp).



Linie interpretacyjne:

„autorstwo urbanisty lub architekta powinno być udokumentowane w aktach sprawy, gdyż niezachowanie obowiązku przewidzianego w tym przepisie jest rażącym naruszeniem prawa i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji”, (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 marca 2011 r., IV SA/Po 876/10)

„osoba, o których mowa w art. 60 ust. 4, nie mogą być traktowane jako organ właściwy w sprawie ustalenia warunków zabudowy, organami właściwymi są bowiem podmioty wskazane w art. 60 ust. 1 i 3.”, (wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2009 r., II OSK 513/08)

W odniesieniu do tego samego terenu DWZ można wydać **więcej niż jednemu wnioskodawcy**, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości (art. 63 ust. 1 upzp). Decyzja o warunkach zabudowy **nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich**. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji (art. 63 ust. 2 upzp). Wnioskodawcy, który nie uzyskał prawa do terenu, **nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych** w związku z otrzymaną decyzją o warunkach zabudowy (art. 63 ust. 4 upzp).

Organ, który wydał DWZ jest obowiązany, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do **przeniesienia tej decyzji** na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie (art. 63 ust. 5 upzp).



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Ministerstwo
Administracji
i Cyfryzacji

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

