



**Mariusz Oleś<sup>1</sup>**

## Pojęcie inwestycji celu publicznego w polskim porządku prawnym

### 1. Wprowadzenie

Pojęcie inwestycji celu publicznego wprowadzone przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717 ze zm.) stanowi instytucję nową, nieznaną na gruncie wcześniejszego ustawodawstwa z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Poprzedniczka obowiązującej ustawy – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1999 Nr 89 poz. 415 ze zm.) jedynie marginalnie traktowała o celach publicznych<sup>2</sup>. Mimo, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązuje już niemal sześć lat, literatura poświęcona problematyce inwestycji celu publicznego jest niezwykle skromna, o monografiach nie wspominając. Wobec tego faktu warto pochylić się, chociażby w ograniczonym zakresie, nad charakterystyką prawną tej instytucji, ponieważ przy bliższym spojrzeniu regulacja zawarta głównie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rodzi pewne wątpliwości co do samej swej istoty.

Celem wprowadzenia instytucji inwestycji celu publicznego do polskiego ustawodawstwa jest generalna tendencja do promowania i ułatwiania rozwiązań służących realizacji interesu publicznego<sup>3</sup>. Tendencja ta widoczna jest w całej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p). Przejawia się ona w złagodzeniu rygorów proceduralnych związanych z realizacją inwestycji celu publicznego w stosunku do rygorów przewidzianych dla realizacji innych inwestycji. Najbardziej widoczne jest to w wypadku braku na danym obszarze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wiąże się z koniecznością wydawania decyzji lokalizacyjnych w celu realizacji takich inwestycji. Dla lokowania inwestycji celu publicznego przewidziano bowiem zmodyfikowany tryb postępowania oraz wydanie odrębnej decyzji - decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oprócz tego, uregulowania dotyczące inwestycji celu publicznego pojawiają się na każdym szczeblu w hierarchii aktów planistycznych przewidzianych w u.p.z.p.

Definicja omawianego pojęcia zawarta jest w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. Szczególnie przydatny z punktu widzenia kompletnej rekonstrukcji pojęcia inwestycji celu publicznego jest także przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p. oraz cały Rozdział 5 u.p.z.p. pt. „Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy

1 Autor jest studentem V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

2 T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski, W. Sz wajdler, *Proces inwestycyjno – budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004, s. 78-79.

3 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 375.

w odniesieniu do innych inwestycji<sup>3</sup>; w szczególności zaś art. 50 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Prócz wyżej wspomnianych przepisów, regulacje dotyczące inwestycji celu publicznego rozsięte są jeszcze w innych częściach u.p.z.p., jak chociażby art. 10 ust. 2 pkt 6-7, art. 14 ust. 1, art. 21 ust. 2, u.p.z.p. i inne.

## 2. Analiza definicji inwestycji celu publicznego

Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. ilekroć w ustawie jest mowa o inwestycji celu publicznego należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2000 Nr 46, poz. 543 ze zm.), (dalej: u.g.n.). Art. 4 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie zaś z ust. 2 w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym, zgodnie z pkt. 1, lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W kontekście zacytowanych przepisów warto przywołać także treść art. 50 ust. 1 u.p.z.p., według którego inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4, stosuje się odpowiednio<sup>4</sup>. Należy w tym miejscu nadmienić, że zdanie pierwsze powoływanej jednostki redakcyjnej jest zbędnym powtarzaniem się ustawodawcy ponieważ stanowi właściwie kopię uregulowań zawartych we wskazanych wyżej przepisach art. 4 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

### 2.1 Treść pojęcia „działania”

W celu zdefiniowania pojęcia „działania” należy sięgnąć do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 1994, Nr 89, poz. 414 ze zm., dalej: u.pr.b.). Mimo, iż definicja zawarta w punkcie 5 art. 2 u.p.z.p. nie odsyła wprost do odpowiednich przepisów u.pr.b., to jednak do zastosowania takiego odesłania upoważnia pośrednio art. 50 ust. 2 u.p.z.p. wskazujący na swoiste „przesłanki negatywne” ubiegania się o decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z tym przepisem nie wymagają wydania przedmiotowej decyzji ściśle określone rodzaje robót budowlanych. Wynika stąd, że owe działania stanowiące element definicji inwestycji celu publicznego można sprowadzić do zbiorczego pojęcia robót budowlanych<sup>5</sup>. Definicja robót budowlanych znajduje się w u.pr.b. Słusznie w związku z tym jest stwierdzenie, że „(...) pojawiająca się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym terminologia zaczerpnięta z Prawa budowlanego, powinna być rozumiana tak jak w ustawie z 7.7.1994 r. – Prawo budowlane”<sup>6</sup>.

4 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. Bliżej w tej kwestii por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 506 i n.

5 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 377.

6 *Ibidem*, s. 377.

Zgodnie z art. 3 pkt. 7 u.pr.b. przez roboty budowlane rozumie się budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórze obiektu budowlanego<sup>7</sup>. Określeniem tym obejmuje się więc całokształt prac związanych z wykonywaniem obiektu budowlanego, bądź wyłącznie obejmujących prace montażowe, remontowe lub rozbiórkowe prowadzone w obiekcie budowlanym. Przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 6 u.pr.b.). Z kolei jako przebudowę rozumie się wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji (art. 3 pkt 7a zd. 1 u.pr.b.)<sup>8</sup>. Remont zaś, to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym (art. 3 pkt 8 u.pr.b.). W ustawie brak jest natomiast definicji określeń „montaż” i „rozbiórka”. Drogą wykładni pierwszy z tych terminów należy tłumaczyć jako składanie maszyn, urządzeń czy budowli z gotowych części, zakładanie instalacji, łączenie oddzielnych części w jedną całość. Drugi natomiast – rozłożenie na części składowe, burzenie<sup>9</sup>. Nie zostały też zdefiniowane wchodzące w skład definicji budowy pojęcia „odbudowa”, „rozbudowa” oraz „nadbudowa” obiektu budowlanego. Należy więc szukać definicji tych pojęć na gruncie orzecznictwa<sup>10</sup>, a także języka powszechnego. Jako odbudowę można więc rozumieć odtworzenie istniejącego wcześniej i zniszczonego obiektu budowlanego, w tym samym miejscu i z zachowaniem pierwotnej wielkości, kształtu i układu funkcjonalnego. Nadbudowa polega na powiększeniu istniejącego obiektu budowlanego poprzez zwiększenie jego wysokości z zachowaniem tej samej powierzchni zabudowanej<sup>11</sup>.

## 2.2 Charakter lokalny lub ponadlokalny

Zdefiniowane powyżej działania powinny mieć charakter lokalny, lub ponadlokalny. Warto nadmienić, że ustawodawca ogranicza tu rozumienie określenia „lokalny” jedynie do obszaru gminy. Inwestycja musi mieć znaczenie lokalne bądź ponadlokalne, co oznacza, że powinna realizować potrzeby wspólnoty tworzącej związek publicznoprawny<sup>12</sup>. Chodzi tutaj o wspólnoty samorządowe na poziomie gminy, powiatu i województwa, a także o społeczeństwo jako zbiór obywateli na obszarze państwa. W każdym wypadku więc inwestycja celu publicznego ma na celu urzeczywistnienie interesu publicznego istotnego dla danej zbiorowości, co najmniej zaś zbiorowości lokalnej<sup>13</sup>.

7 W kwestii definicji obiektu budowlanego – pkt 1 art. 3 u.pr.b.

8 W przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego (art. 3 pkt 7a zd. 2 u.pr.b.).

9 B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo. Dom Organizatora*, Toruń 2008, s. 105.

10 Por. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. II SA/Bk 428/06, Wyrok NSA z dnia 1 lipca 2003 r., II SA/Lu 13/02, niepubl.

11 T. Asman [w:] T. Asman, J. Dessoulavy, E. Janiszewska-Kuropatwa, Z. Niewiadomski (red.), A. Plucińska-Filipowicz, *Prawo budowlane. Komentarz.*, Warszawa 2007, s. 57.

12 W kwestii pojęcia wspólnoty tworzącej związek publicznoprawny por. W. Kisiel [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 24 i n.

13 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 367.

### 2.3 Cel publiczny

Kolejnym, niezwykle istotnym, elementem definicji inwestycji celu publicznego jest ów cel publiczny zdefiniowany w u.p.z.p. poprzez odniesienie systemowe do u.g.n. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że określenie celu publicznego jest zmienne w czasie i przestrzeni, zależne od określonego kontekstu prawnego, społecznego, politycznego, przyjmowanego systemu wartości. W związku z tym generalne zdefiniowanie tego pojęcia napotyka na poważne trudności, a wręcz wydaje się niemożliwe<sup>14</sup>. Potwierdzeniem tej tezy może być także fakt, iż pojęcie celu publicznego jest często używane zamiennie z pojęciem interesu publicznego, bądź zadań publicznych. Wszystkie te pojęcia są bliskoznaczne oraz nie mają, poza wyjątkami<sup>15</sup>, zdefiniowanej ustawowo treści. Każda bowiem próba definicji pojęcia celu publicznego (interesu publicznego, zadania publicznego) związana jest nieodłącznie z dokonywaniem oceny zaistniałego stanu faktycznego z punktu widzenia pewnych, zmiennych w czasie, przestrzeni, czy zależnych od rodzaju ocenianej sprawy wartości. Jan Zimmermann podkreśla, że istotą interesu publicznego jest to, że jest to interes jeszcze nie zrealizowany<sup>16</sup>. Zatem w sensie prawnym określanie pojęcia celu publicznego powinno odbywać się dynamicznie. Treść tego pojęcia musi być rekonstruowana w zależności od przyjmowanych wartości, relewantnych z punktu widzenia konkretnej sprawy. Pomimo wspomnianych trudności definicyjnych należy w każdym razie stwierdzić, że pojęcie celu publicznego obejmuje grupę spraw najpowszechniej spotykanych, służących zaspokajaniu bieżących potrzeb ludności i niezbędnych do funkcjonowania wspólnoty samorządowej<sup>17</sup>. Jan Szachułowicz natomiast twierdzi, że "działalność podjęta w sferze całej wspólnoty państwowej lub samorządowej na rzecz wszystkich jej członków na równych prawach, przy użyciu środków rzeczowych i finansowych tych wspólnot, daje podstawę do zakwalifikowania gospodarowania w interesie publicznym"<sup>18</sup>.

Jeżeli chodzi o pojęcie celu publicznego w odniesieniu do inwestycji celu publicznego, to jest ono skonstruowane za pomocą odesłania systemowego do u.g.n. Ustawodawca nie wprowadza definicji celu publicznego na użytek instytucji inwestycji celu publicznego, lecz konstruuje je poprzez odesłanie do otwartego wyliczenia celów publicznych zawartych w odrębnej ustawie. Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p w związku z art. 6 u.g.n. inwestycję celu publicznego stanowi działanie realizujące m.in. cele takie jak: wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu

14 M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Wolters Kluwer Polska 2007, s. 95.

15 Definicję legalną interesu publicznego na użytek konkretnej ustawy zawiera przepis art. 2 pkt 4 u.p.z.p. W myśl tego przepisu przez interes publiczny należy rozumieć „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. Sformułowanie definicji interesu publicznego nawet na użytek danej ustawy jest zabiegiem chybionym. Po pierwsze definicja ta wymaga ustalania treści wielu kolejnych pojęć niedookreślonych, co potwierdza jedynie brak możliwości zdefiniowania interesu publicznego, a po drugie w omawianej ustawie współistnieje bardzo bliskie pojęciu interesu publicznego pojęcie celu publicznego, które jest definiowane w zgoła odmienny sposób – poprzez odniesienie do szczegółowo wymienionych celów publicznych w art. 6 u.g.n.

16 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 311-313.

17 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 369.

18 J. Szachułowicz [w:] J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka Nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 608.

publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (art. 6 pkt 1 u.g.n.)<sup>19</sup>, 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 (art. 6 pkt 3 u.g.n.), czy chociażby ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej (art. 6 pkt 9a u.g.n.).

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem Zygmunta Niewiadomskiego dotyczącym katalogu celów publicznych z art. 6 u.g.n., iż „Interpretacja pojęcia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, (...) prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym”<sup>20</sup>. Słuszne jest wprawdzie twierdzenie, że katalog ten nie może być dowolnie poszerzany drogą wykładni, jednakże pkt 10 art. 6 u.g.n. stanowi wyraźnie, że celami publicznymi są także inne cele określone jako cele publiczne w odrębnych ustawach. Ustawodawca dokonał zatem legislacyjnego odesłania blankietowego do innych, odrębnych aktów ustawodawczych, definiujących cele publiczne, uznając, że cele te będą traktowane jako cele publiczne także na obszarze u.g.n.<sup>21</sup>. Taki zapis wskazuje jednoznacznie, że katalog celów publicznych na gruncie u.g.n. nie jest katalogiem zamkniętym i inne cele publiczne mogą być w drodze ustawowej kreowane. Kwestią nie do końca klarowną jest natomiast to, w jakiej konkretnej formie (tzn. poprzez jakie zapisy) ustawodawca te nowe cele może kreować. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie prezentowany jest pogląd o ograniczonej dowolności kreowania przez ustawodawcę celów publicznych w drodze odrębnych ustaw. Zdaniem NSA pojęcie celu publicznego nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można się odwoływać do potocznego, czy ogólnego jego znaczenia. Celem publicznym może być tylko cel *expressis verbis* wyrażony w art. 6 pkt 1-9 u.g.n. albo zgodnie z art. 6 pkt 10 u.g.n. cel określony jako publiczny w innej ustawie<sup>22</sup>. Ponadto zdaniem sądu musi to być cel publiczny o przeznaczeniu wyraźnie powiązany z przeznaczeniem celów określonych w art. 6 u.g.n. Poparcie takiego rozumowania zawiera także inny wyrok NSA, w którym sąd ten stwierdza, że celem na który można dokonać wyłączenia na podstawie art. 6 pkt 10 może być tylko taki cel, który został w innej ustawie wyraźnie określony jako cel publiczny, na który może nastąpić wyłączenie<sup>23</sup>.

Wydaje się jednak, że przedstawiona wyżej wykładnia nie jest w pełni trafna. Podzielał wobec tego stanowisko Mariana Wolanina wyrażone w głosie krytycznej do powołanego wyżej wyroku NSA z dnia 15 lutego 2000 r., sygn. SA/Bk 901/99<sup>24</sup>. Autor popiera stanowisko sądu w takim zakresie, w jakim sąd ten wskazuje, że ustawodawca chcąc wykreować w drodze ustawy nowy cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.g.n. powinien określić *explicite*, że jest to cel publiczny. Nie podziela natomiast poglądu, że musi to być cel publiczny wyraźnie powiązany z przeznaczeniem celów określonych

19 Por. w tej kwestii wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 lutego 2006 r., II SA/Sz 1189/2004 w kwestii uznania stacji bazowej telefonii komórkowej za inwestycję celu publicznego.

20 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 367.

21 Na gruncie poprzedniej regulacji – ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości z 29 kwietnia 1985 r. zamiast odesłania do innych celów publicznych określonych w odrębnych ustawach istniało określenie „inne oczywiste cele publiczne”. Zatem w takim ujęciu to organ administracji, a nie ustawodawca decydował o poszerzeniu katalogu celów publicznych a ponadto czynił to w oparciu o niejasne kryteria uznaniowe.

22 Wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/2000.

23 Wyrok NSA z 15.2.2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001, Nr 4, poz. 61.

24 M. Wolanin, *Glosa krytyczna do orzeczenia NSA z dnia 15 lutego 2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001/4, s. 202.*

w art. 6 u.g.n. Innymi słowy ustawodawca nie musi za każdym razem, gdy kreuje nowy cel publiczny, wskazywać odniesienia tego celu publicznego do jakiejś konkretnej kategorii spraw (wywłaszczenie, czy inwestycja celu publicznego). „Zgodnie z art. 6 pkt 10 u.g.n. celem publicznym jest jego określenie w odrębnej ustawie bez zastrzeżenia tego określenia tylko na potrzeby odrębnej ustawy. Ustawodawca zatem nie musi precyzować w odrębnej ustawie celu publicznego na jej potrzeby, jako zarazem celu publicznego w rozumieniu u.g.n., co wynika z konstrukcji samego systemu prawnego. Jeżeli zatem ustawodawca zdecydował się w art. 6 pkt 10 u.g.n. uznać za cel publiczny każdy cel publiczny definiowany w drodze ustawy, to tylko taka ustawowa definicja celu publicznego nie jest objęta zakresem art. 6 pkt 10 u.g.n., którą sam ustawodawca postanowił ograniczyć do obszaru regulacji ustawy zawierającej tę definicję”<sup>25</sup>. Odnosząc przedstawione stanowisko glosatora wprost do problematyki inwestycji celu publicznego należy podnieść jeszcze jedną niejasną kwestię. Jak wynika z ustawy, cele publiczne na użytek inwestycji celu publicznego są definiowane poprzez odniesienie do katalogu celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n. Wedle prezentowanego stanowiska NSA, cel publiczny wyrażony w odrębnej ustawie musi zawierać wyraźne odesłanie do u.g.n., a konkretnie do art. 6 tej ustawy. Czy zatem zgodnie z takim stanowiskiem sądu ustawodawca chcąc wykreować prawidłowo nowy cel publiczny na użytek inwestycji celu publicznego powinien powiązać go wyraźnie z u.g.n., czy z u.p.z.p. ?

Wątpliwości budzi także fakt, iż decydując się już na określenie celów publicznych w odniesieniu do inwestycji celu publicznego poprzez ich wyliczenie, nie stworzono autonomicznego katalogu takich celów, zawartego u.p.z.p. Niekoniecznie nawet, jedynie na użytek instytucji inwestycji celu publicznego. Zastosowane proste odniesienie do katalogu celów publicznych stworzonego na użytek innej, mimo iż należące do podobnej dziedziny prawa ustawy, może budzić wątpliwości interpretacyjne. Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa jak powszechnie wiadomo m.in. zasady podziału nieruchomości, ich scalania, pierwokupu, czy też wywłaszczenia. Są to materie nieco odmienne, a co za tym idzie luźno powiązane z lokowaniem inwestycji.

Podsumowując rozważania dotyczące celu publicznego w odniesieniu do omawianej instytucji warto się w związku z takim, a nie innym zdefiniowaniem celu publicznego zastanowić, czy jest to słuszny zabieg legislacyjny. Z jednej strony wychodzi on naprzeciw stanowisku doktryny prawa administracyjnego, iż nie można skonstruować definicji legalnej pojęcia celu publicznego. W takim kontekście więc, wskazanie przez ustawodawcę katalogu (otwartego) celów publicznych poprzez pozytywne ich wyliczenie jest niewątpliwie bezpieczne. Z drugiej strony jednak pozytywne określenie celów publicznych poprzez ich wyliczenie musi siłą rzeczy powodować pojawienie się wielu tzw. „inwestycji o znaczeniu publicznym”<sup>26</sup>, które zostaną wyłączone poza nawias regulacji celu publicznego<sup>27</sup>, gdyż ich realizacja nie będzie stanowić jednego z celów publicznych zawartych w katalogu z art. 6 u.g.n., bądź innych ustaw szczególnych.

25 *Ibidem*, s. 203.

26 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 372-373.

27 W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego takie „inwestycje o znaczeniu publicznym” będą musiały być realizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a nie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

## 2.4 Wymagania dotyczące zamierzenia inwestycyjnego

Jak wynika z przytoczonej wyżej definicji, pod pojęciem inwestycji celu publicznego kryją się wszelkie działania obejmujące swym zasięgiem potrzeby gminne, a także powiatowe, wojewódzkie i krajowe, stanowiące realizację celów wymienionych w art.6 u.g.n. Należy zwrócić uwagę, że będą to tylko zamierzenia bezpośrednio (wprost) prowadzące do urzeczywistnienia określonego w ustawie celu. Nie może więc wchodzić w rachubę inwestycja powiązana jedynie technicznie z inwestycją główną, będącą inwestycją celu publicznego. To samo stwierdzenie należy odnieść do inwestycji jedynie finansowanej z tego samego źródła co inwestycja główna. Do uznania za inwestycję celu publicznego nie jest także wystarczające co do zasady powiązanie funkcjonalne z inwestycją główną tak, że w rezultacie tworzyłyby one pewną całość<sup>28</sup>.

## 2.5 Przedmiotowy charakter definicji

Należy także zwrócić uwagę, że realizacja inwestycji celu publicznego nie wymaga działania wyłącznie podmiotów publicznych. Pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie bowiem oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym, czy funkcjonalnym. Taką inwestycją stanowi zgodnie z definicją działanie o znaczeniu lokalnym bądź ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne bez względu na to, czy inwestorem jest podmiot publiczny, czy prywatny<sup>29</sup>. Z powyższym nieodłącznie związana jest możliwość finansowania inwestycji celu publicznego równie dobrze w całości ze środków prywatnych, jak i publicznych. Kluczowe jest przy tym realizowanie jednego z celów publicznych określonych w art. 6 u.g.n., bądź w ustawach odrębnych.

## 3. Formy prawne realizacji inwestycji celu publicznego

Po dokonaniu analizy językowej pojęcia inwestycji celu publicznego niezwykle istotną kwestią jest przybliżenie spektrum form prawnych, w jakich inwestycja celu publicznego może być realizowana. Katalog owych form prawnych wynika, choć nie bezpośrednio, z u.p.z.p. Ustawa stanowi co do zasady dwa sposoby realizacji wspomnianych inwestycji, na co wskazuje treść art. 50 ust. 1 u.p.z.p.

### 3.1 Lokalizowanie inwestycji celu publicznego na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W pierwszym przypadku inwestycja celu publicznego jest realizowana na podstawie planu miejscowego<sup>30</sup>. Zgodnie zatem z art. 4 u.p.z.p. rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Dzieje się tak, ponieważ to właśnie plan jest podstawowym instrumentem kształtowania przestrzeni. Regulacje dotyczące inwestycji celu publicznego są zamieszczane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na skutek przetransponowania (oraz uszczegółowienia) postanowień innych aktów planistycznych, przede wszystkim aktów planowania wyższego rzędu. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa m.in. rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym (art. 47 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.). W oparciu o ten dokument ministrowie i central-

---

28 Chyba, że bez przeprowadzenia takiej funkcjonalnie powiązanej inwestycji nie dałoby się w ogóle przeprowadzić inwestycji głównej.

29 Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, s. 374.

30 W kwestii planu miejscowego por. T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski, W. Sz wajdler, *Proces...*, s. 60 i n. oraz P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2007, s. 59-61

ne organy administracji rządowej sporządzają programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48 ust. 1 i 3). W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się m.in. rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.). Postanowienia tego planu muszą być zgodne z powołanymi wyżej dokumentami planistycznymi wyższego szczebla (art. 39 ust. 4 u.p.z.p.). Wreszcie na poziomie gminy sporządza się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które uwzględnia ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa i pozostałych aktów planistycznych (art. 9 w zw. z art. 11 pkt 4 i 7 u.p.z.p.). W studium określa się m.in. obszary na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym (art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 u.p.z.p.). Ostatecznie, zgodnie z art. 17 pkt 4 u.p.z.p., sporządza się projekt planu miejscowego uwzględniając przy tym ustalenia studium. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium (art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p.).

Istnienie wspomnianego wyżej planu miejscowego sprawia, że podział na inwestycje celu publicznego i inne inwestycje traci na znaczeniu, choć formalnie zostaje utrzymany<sup>31</sup>. Dzieje się tak dlatego, że w przypadku istnienia na danym terenie planu wszystkie inwestycje będą wprowadzane w życie na skutek samego tylko pozwolenia na budowę. W przypadku bowiem istnienia planu nie ma na gruncie obowiązującej ustawy obowiązku wydawania żadnej z decyzji lokalizacyjnych.

### 3.2 Lokalizacja inwestycji celu publicznego na podstawie decyzji lokalizacyjnej

Pojęcie inwestycji celu publicznego ulega uwypukleniu w sytuacji braku na danym obszarze planu miejscowego. Zgodnie z u.p.z.p. w przypadku braku planu inwestycja celu publicznego jest realizowana na podstawie decyzji administracyjnej – decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego chyba, że zgodnie z art. 29 u.pr.b. realizacja danej inwestycji nie wymaga wydania pozwolenia na budowę<sup>32</sup>. Warto nadmienić, że wydawanie decyzji lokalizacyjnej w przypadku braku planu pozostaje ściśle związane z rezygnacją na gruncie u.p.z.p. z koncepcji decyzji administracyjnej jako „łącznika” pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a pozwoleniem na budowę<sup>33</sup>.

### 3.3 Trzeci sposób lokalizacji inwestycji celu publicznego

Przy rozważaniu problematyki form prawnych realizacji inwestycji celu publicznego należy poruszyć kwestię trzeciego sposobu (a właściwie „pod-sposobu”) realizacji inwestycji celu publicznego. Z art. 50 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że inwestycja ta może być realizowana w dwojaki sposób (albo na podstawie planu albo na podstawie decyzji lokalizacyjnej) i taki też pogląd jest reprezentowany w literaturze<sup>34</sup>. Ten, wydawać mogłoby się, klarowny podział ulega jednak pewnemu zaciemnieniu w ust. 2 art. 50 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego roboty budowlane polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny

---

31 Zgodnie z Art. 10 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 pkt 1 u.p.z.p.

32 W kwestii zagadnień związanych z charakterem prawnym decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego por. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie*, s. 362 i n.

33 *Ibidem*, s. 362.

34 *Ibidem*.



oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo niewymagające pozwolenia na budowę. W mojej ocenie przepisy te ustanawiają trzeci sposób realizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku bowiem zaistnienia przesłanek w tych przepisach przewidzianych, inwestycja celu publicznego nie będzie realizowana ani na podstawie planu miejscowego, ani też na podstawie decyzji lokalizacyjnej, a jedynie na podstawie pozwolenia na budowę, albo nawet bez tego pozwolenia w wypadkach przewidzianych w art. 29 u.pr.b. Należy jednak mieć na uwadze, że opisany powyżej sposób lokalizowania inwestycji celu publicznego nie jest w pełni autonomiczny, ponieważ jest on związany nieodłącznie z sytuacją, gdy na danym obszarze brak jest planu miejscowego.

Reasumując problematykę form prawnych realizacji inwestycji celu publicznego należy wskazać, że takie inwestycje mogą być lokalizowane na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu albo w oparciu o decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, albo – w przypadku braku konieczności jej wydania – w oparciu o pozwolenie na budowę, bądź też nawet bez takiego pozwolenia.

#### **4. Podsumowanie**

Pojęcie inwestycji celu publicznego jest obecne w polskim porządku prawnym stosunkowo od niedawna. Wprowadzenie go miało na celu uporządkowanie regulacji związanych z procesem inwestycyjno – budowlanym realizującym zadania wchodzące w zakres celów publicznych. Inicjatywa taka rzeczywiście była niezbędna wobec niewątpliwych braków w tym zakresie na gruncie ustawy zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Jednakże definicja inwestycji celu publicznego na gruncie u.p.z.p. została skonstruowana w sposób nie w pełni zadowalający. Na pochwałę zasługuje ujęcie przedmiotowe inwestycji celu publicznego. Prowadzi to bezsprzecznie do ułatwienia realizacji celów publicznych, gdyż nie tylko administracja publiczna jest powołana do ich realizacji w omawianym zakresie. Ma to związek także z kwestią pozyskiwana środków finansowych na takie inwestycje – niekoniecznie zawsze muszą one być realizowane ze środków publicznych. Zgodne to jest z obecną na gruncie u.p.z.p. tendencją do promowania przedsięwzięć realizujących cele publiczne. Wątpliwości budzą nieomawiane tutaj bliżej pewne kwestie związane z charakterem prawnym decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także procedurą wydawania tejże decyzji. Niejasności wynikają też ze specyficznego określenia celów publicznych poprzez odniesienie do celów wskazanych w odrębnej ustawie – u.g.n. Szczególne znaczenie ma to w kontekście pojawiania się wspomnianych „inwestycji o znaczeniu publicznym”. Największy problem dotyczy moim zdaniem samego zdefiniowania pojęcia celów publicznych. Jak wspomniano wyżej, na gruncie doktryny prawa administracyjnego panuje przekonanie, iż skonstruowanie takiej definicji jest niemożliwe i każda próba syntetycznego ujęcia celu publicznego, nawet na potrzeby określonej ustawy, musi spełznąć na niczym. Jednakże z drugiej strony potrzeba wprowadzenia stosownych regulacji ustawowych była niewątpliwa, a brak możliwości zdefiniowania kluczowego pojęcia stanowił poważny problem, który jakoś musiał zostać rozwiązany. Dlatego moim zdaniem ustawodawca postanowił poszukać „złotego środka” i wprowadzić pojęcie celu publicznego poprzez pozytywne wyliczenie, które nie zostało domknięte i może być uzupełniane w razie potrzeby na drodze ustawowej. Na koniec wypada, mając jednakże świadomość licznych niedociągnięć, uznać celowość wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji inwestycji celu publicznego i jednocześnie wyrazić ubolewanie nad niewielkim zainteresowaniem doktryny tą tematyką.