



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 18 września 2017 r.

Zbigniew Hoffmann

IR-III.740.51.2017.6

**Wójtowie, Burmistrzowie i Prezydenci
miast i gmin
województwa wielkopolskiego**

w związku z pełnioną funkcją nadzorczą w zakresie oceny zgodności z przepisami prawnymi uchwał w sprawie: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy (zwanych dalej odpowiednio *studium* i *planem*) przedstawiam poniżej omówienie wybranych zagadnień dotyczących procedury planistycznej, w szczególności wynikających z pojawiających się naruszeń przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, ze zm.) - zwanej dalej *ustawą*, oraz przepisów odrębnych mających zastosowanie w opracowywaniu *studium* i *planu*.

Na wstępie wskazuję, że niniejsze pismo ma wyłącznie charakter informacyjny i nie stanowi wykładni przepisów prawa, czy wiążącej instrukcji opracowywania dokumentów planistycznych. Pismo ma na celu uporządkowanie i wyjaśnienie kwestii rzutujących na podejmowane przez organ nadzoru rozstrzygnięcia oraz wpisuje się w działania Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu zmierzające do poprawy jakości prawnej sporządzanych przez gminy dokumentów planistycznych.

Przedstawione poniżej poglądy w zakresie omawianych problemów stanowią wynik praktyki związanej z oceną prawną *planów* oraz *studiów*, orzeczeń sądów administracyjnych, postępowań odwoławczych prowadzonych przez wojewodę w zakresie pozwoleń na budowę oraz tzw. dobrej praktyki urbanistycznej.

1. Określenie w *planie* szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Obowiązek ustalenia w *planie* szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 8 *ustawy*, a konkretne wymogi w tym zakresie zawiera § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) - zwanego dalej *rozporządzeniem*, w myśl którego przy zapisywaniu projektu tekstu *planu*, ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości,

w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 *ustawy* w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Oczywiście w określonych sytuacjach można odstąpić od zamieszczenia w *planie* szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, jako z zasady obowiązkowego ustalenia *planu*. W takiej sytuacji w szczególności w uzasadnieniu uchwały powinny zostać wskazane powody odstąpienia od zamieszczenia w *planie* szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, na przykład wynikające z aktualnej struktury podziału geodezyjnego i własnościowego terenu - obszar *planu* obejmuje jedną działkę ewidencyjną lub kilka działek stanowiących jedną nieruchomość.

Natomiast określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 *ustawy* kompetencje rady gminy, nie przyznają jej uprawnień do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie jakiegokolwiek zakazy i nakazy. Jediną delegację, jaką zawiera *ustawa* w odniesieniu do kompetencji gminy w zakresie ustalenia w *planie* wymagań dotyczących podziałów nieruchomości, jest regulacja zawarta w art. 15 ust. 3 pkt 10, zgodnie z którym możliwe jest, w zależności od potrzeb, określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Z prowadzonych ocen legalności uchwalanych *planów* wynika, że nierzadko kwestie dotyczące procedury scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości organy planistyczne stosują w sposób zamienny (tożsamy).

Natomiast scalenie i podział nieruchomości oraz czynność podziału nieruchomości są to dwie odrębne procedury, które szczegółowo reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.). Wskazuje na to art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego: „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe potwierdza sama konstrukcja ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której na Dział III ustawy *Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości* składa się 7 rozdziałów, przy czym Rozdział 1 zatytułowany został *Podziały nieruchomości*, a Rozdział 2 - *Scalanie i podział nieruchomości* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15).

Wskazuję, że zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, w zakresie zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Z art. 93 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika natomiast, że zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Opiniując projekt podziału nieruchomości organ bierze pod uwagę wyłącznie przeznaczenie terenu określone w *planie* i z tego punktu widzenia ocenia, czy projekt realizuje to przeznaczenie, czy służy temu przeznaczeniu. Opiniując zatem zgodność projektu podziału nieruchomości z postanowieniami zawartymi w *planie*, uprawniony organ musi udzielić odpowiedzi na pytanie, czy projekt podziału stwarza hipotetyczną możliwość realizacji celu i przeznaczenia terenu, określonego w *planie*. Ocena ta dotyczy całości nieruchomości, to jest każdej z działek, która miałaby powstać na skutek podziału.

Podkreślić należy, że stosownie do art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości nie jest dopuszczalny jeżeli projektowane do wydzielenia działki nie mają dostępu do drogi publicznej.

Z kolei zgodnie z art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w *planie*. Scalanie i podział nieruchomości może być przeprowadzony także na tych terenach, które nie są przewidziane na ten cel w *planie*, w sytuacji, gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. W obu powyższych przypadkach zgodnie z ust. 1 omawianego artykułu szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa *plan*.

Powyższe prowadzi do wniosku, że omawiane zasady i warunki scalania i podziału muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze *planu*, a nie tylko dla tych które znalazły się w wyznaczonych w *planie*, na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy, granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 643/14).

Zatem w świetle regulacji ustawy oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalone w *planie* szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału stanowią następnie podstawę do przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości na podstawie procedury opisanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W tym miejscu wskazuję, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, organ planistyczny jest zobligowany do określenia wszystkich wskazanych w § 4 pkt 8 *rozporządzenia* parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości (por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2635/13). Przy czym podane w *rozporządzeniu* parametry działek to tylko minimalna ilość elementów tworzących zasady scalania i podziału, których określenie w *planie* uznano za konieczne, co nie oznacza, że tylko do tych parametrów postanowienia *planu* w omawianym zakresie muszą się ograniczać.

Ponadto na podstawie art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami, można przeprowadzić połączenie i ponowny podział nieruchomości również na podstawie decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości pod warunkiem, że wystąpią o to zgodnie wszyscy właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości. W tej sytuacji zastosowanie znajdują jednak przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące podziału nieruchomości.

Podsumowując podkreślam, że uchwała w sprawie *planu* podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Obowiązujące przepisy prawa, nie upoważniają organów planistycznych do określenia w *planie* zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Na marginesie powyższych rozważań wskazuję, że podobny wpływ na kreowanie ładu przestrzennego jak ustalenie minimalnej szerokości frontu nowo wydzielanych działek budowlanych można osiągnąć poprzez zawarcie w *planie* odpowiednich wskaźników i parametrów zabudowy, jak np. linii zabudowy, minimalnej i maksymalnej szerokości elewacji frontowej budynków czy dopuszczalnej liczby budynków na działce budowlanej.

2. Określenie w *planie* zasad i warunków sytuowania urządzeń reklamowych i obiektów małej architektury.

W dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, ze zm.) - zwana dalej *ustawą krajobrazową*.

Jedną z zasadniczych regulacji *ustawy krajobrazowej* było wprowadzenie możliwości ustalenia przez radę gminy w formie uchwały - zwanej dalej *uchwałą*, zasad i warunków

sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Dodane do *ustawy* art. 37a-37e zawierają szczegółowe wytyczne w odniesieniu do możliwości ustalania przez organy gminy wskazanych powyżej zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń oraz tryb postępowania w tym zakresie.

Jednocześnie na mocy przepisów art. 7 pkt 3 lit. b *ustawy krajobrazowej* uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 *ustawy*, stanowiący że w planie miejscowym ustala się w zależności od potrzeb 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.

Co istotne w myśl art. 12 *ustawy krajobrazowej* obowiązujące w dniu wejścia w życie *ustawy plany* zachowują moc, a ich regulacje przyjęte na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 *ustawy*, obowiązują do dnia wejścia w życie *uchwały*. Ponadto dopuszcza się uchwalenie *planów* na wcześniejszych zasadach, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do ich sporządzania lub zmiany, przed dniem wejścia w życie *ustawy krajobrazowej*.

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że nowelizacja *ustawy* spowodowała przeniesienie właściwości do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na niezależną od niego uchwałę regulującą wyłącznie te zagadnienia stanowiącą również akt prawa miejscowego. Niemniej przepisy odnoszące się do omawianych regulacji zawarte w obowiązujących, w tym uchwalonych na zasadach dotychczasowych *planach*, zachowują moc do czasu podjęcia i wejścia w życie *uchwały*.

W tym miejscu rozważając konsekwencje praktyczne wprowadzonych w *ustawie* zmian w kontekście sporządzania *planów* należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia:

- 1) przyjęcie *uchwały* reklamowej ma charakter fakultatywny,
- 2) *uchwała* co do zasady powinna dotyczyć wszystkich ustawowo określonych elementów – a więc zarówno reklam, jak i obiektów małej architektury i ogrodzeń,
- 3) *uchwała* podejmowana jest dla całego obszaru gminy (z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu),
- 4) *uchwała* winna określać warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych,
- 5) uchylony przepis art. 15 ust 3 pkt 9 *ustawy* wskazywał jedynie na fakultatywną możliwość określenia w *planie* zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane,
- 6) w myśl *ustawy* obowiązkowym elementem *planu* jest określenie m.in.:
 - zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, które zgodnie z *rozporządzeniem* powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,
 - zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, które zgodnie z *rozporządzeniem* powinny zawierać określenie obiektów i terenów

- chronionych ustaleniami *planu*, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,
- wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, które zgodnie z *rozporządzeniem* powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W powyższym świetle, uwzględniając okoliczność, iż przyjęcie przez radę gminy *uchwały* nie ma charakteru obowiązkowego, a jednocześnie zakres przedmiotowy materii podlegającej regulacji jest obszerny (dotyczy obszaru całej gminy), może zaistnieć sytuacja, że pomimo obowiązywania *planu* brak jest aktu prawa miejscowego regulującego kwestię zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

W tym kontekście uzasadnione jest przyjęcie, że w nowo opracowywanych *planach* dopuszczalne jest zawarcie ustaleń odnoszących się do lokalizacji obiektów małej architektury, reklam czy ogrodzeń, na przykład w sytuacji, kiedy zakresem *planu* obejmujemy przestrzenie publiczne czy obiekty zabytkowe.

Nie budzi również wątpliwości, że organ planistyczny ma podstawę do kształtowania ładu przestrzennego poprzez wprowadzenie w treści *planu* ograniczeń związanych z sytuowaniem obiektów. W myśl *ustawy* w celu ukształtowania przestrzeni, tworzącej harmonijną całość (ład przestrzenny) uwzględnia się, w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Oczywistym jest, że przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej organ planistyczny nie może dopuścić do sytuacji, w której doszłoby do ponadustawowego i nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia prawa własności. Konieczne jest zachowanie zasady proporcjonalności. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności, organy gminy mogą w tworzonym *planie* ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze (por. wyrok NSA z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1656/15).

Trudno zaprzeczyć, że np. instalowanie na terenie zespołu urbanistyczno-architektonicznego centrum miasta reklam wielkopowierzchniowych stanowi element szpecący przestrzeń publiczną, naruszający tym samym ład przestrzenny oraz krajobraz kulturowy miasta.

Na marginesie powyższych rozważań należy wskazać, że do dnia wejścia w życie *ustawy krajobrazowej* ustalanie przez organy gminy zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń możliwe było jedynie poprzez *plany*. Zgodnie z uzasadnieniem projektu *ustawy krajobrazowej*, relatywnie niewielkie pokrycie terenu kraju *planami* z góry wykluczało możliwość zachowania ładu reklamowego na większości terenu kraju. Aby przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy projekt ustawy przyznał radzie gminy kompetencję do ustalania zasad i warunków w powyższym zakresie w formie dodatkowego samodzielnego aktu prawa miejscowego.

Ponadto należy zauważyć, że art. 15 ust. 3 pkt 9 *ustawy* w brzmieniu uchylonym *ustawą krajobrazową*, został wprowadzony do *ustawy* wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę celowość wprowadzonej *ustawą krajobrazową* regulacji, dopuszczalne jest, do czasu opracowania i przyjęcia *uchwały*, wprowadzanie w *planach* ustaleń, które warunkują kształtowanie ładu przestrzennego w gminie, w tym ładu reklamowego, obejmujących również reklamy, obiekty małej architektury czy ogrodzenia, w szczególności zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

3. Przepisy przejściowe ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961) - zwanej dalej *ustawą wiatrakową*.

W związku z pojawiającymi się licznymi zapytaniami odnośnie przepisów *ustawy wiatrakowej*, w szczególności dotyczącymi możliwości wskazania w *studium* obszarów nowej zabudowy mieszkaniowej w odległości mniejszej niż wynikająca z regulacji *ustawy wiatrakowej*, przedstawiam następujące stanowisko w tym zakresie.

Jedną z zasadniczych regulacji, które zostały wprowadzone *ustawą wiatrakową* jest określenie wzajemnej minimalnej odległości lokalizacji budynków mieszkalnych (albo budynków o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa) od elektrowni wiatrowych.

Na podstawie przepisów *ustawy wiatrakowej plan* będący podstawą lokalizacji elektrowni wiatrowej musi określać jej maksymalną wysokość oraz obejmować swoim zasięgiem nie tylko nieruchomość, na której ma być zrealizowana przedmiotowa inwestycja, ale również obszar jej oddziaływania (art. 7 ust. 1 *ustawy wiatrakowej*). W obszarze tym, który wyznacza okrąg o promieniu równym dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej nie mogą być z zasady sytuowane nowe budynki mieszkalne (albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa). Przepisy *ustawy wiatrakowej* dopuszczają dla istniejących budynków mieszkalnych zlokalizowanych w powyższym obszarze oddziaływania jedynie przebudowę, nadbudowę, rozbudowę, montaż lub odbudowę (art. 4 ust. 3 *ustawy wiatrakowej*).

W *ustawie wiatrakowej* zawarto jednak regulacje umożliwiające uchwalanie w okresie przejściowym aktów planistycznych przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych. W art. 15 ust. 6 *ustawy wiatrakowej* w zakresie m.in. *studiów* (co wynika z art. 15 ust. 1 *ustawy wiatrakowej*) wprowadzono zasadę, że jeżeli przed dniem wejścia w życie przepisów *ustawy wiatrakowej* (tj. dnia 16 lipca 2016 r.) nie zostały zakończone prace nad *studium*, ale jego projekt został wyłożony do publicznego wglądu, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z kolei na mocy przepisu art. 15 ust. 8 *ustawy wiatrakowej*, w ciągu 36 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, umożliwiono uchwalanie *planów*, w których nie zostaną uwzględnione reżimy odległościowe zabudowy mieszkaniowej lub mieszanej z zabudową mieszkaniową od elektrowni wiatrowych. Należy stwierdzić, że przepis ten obejmuje zarówno uchwalanie *planów* tak na podstawie procedur wszczętych przed dniem wejścia w życie *ustawy wiatrakowej*, jak i po tym dniu.

Natomiast w odniesieniu do *studiów* poza regulacją art. 15 ust. 6 *ustawa wiatrakowa* nie przewiduje innych przepisów przejściowych. Przywołany przepis art. 15 ust. 8 *ustawy wiatrakowej* odnosi się tylko do *planów*. Tym samym, w każdym przypadku przystąpienia do sporządzenia *studium* (jego zmiany) po dniu wejścia w życie *ustawy wiatrakowej*, należy stosować nowe uregulowania, w tym w szczególności w zakresie odległości, o której mowa w art. 4 i dalszych tej ustawy. Niemniej jednak należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 6 *ustawy wiatrakowej* istnieje możliwość kontynuowania procedury zmiany *studium*, w sytuacji gdy dokonano jego wyłożenia przed dniem wejścia w życie *ustawy wiatrakowej*.

Kolejnym istotnym zagadnieniem związanym z wejściem w życie *ustawy wiatrakowej* jest problem wykonalności dotychczasowych *planów* przewidujących możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 *ustawy wiatrakowej* plany miejscowe obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zachowują moc. W związku z powyższym oraz z uwagi na fakt, że stanowią one akty prawa miejscowego, decyzję co do ich ewentualnej zmiany podejmuje samorząd gminny, zgodnie z przepisami *ustawy*.

Natomiast przedmiotowe *plany* stanowią podstawę prawną lokalizacji elektrowni wiatrowych, tylko i wyłącznie w przypadku, gdy inwestor wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie *ustawy wiatrakowej* i postępowanie administracyjne trwało w momencie wejścia w życie tej ustawy. W stosunku do pozostałych elektrowni wiatrowych zlokalizowanych w *planie*, nieobjętych ww. postępowaniem, zgodnie z art. 15 ust. 3 *ustawy wiatrakowej* organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia wydania pozwolenia na budowę, a organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, jeżeli ta inwestycja nie spełnia wprowadzonego w *ustawie wiatrakowej* kryterium minimalnej odległości. W celu określenia czy inwestycja spełnia wymogi art. 4 *ustawy wiatrakowej* do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dołącza się dodatkowo m.in. wypis i wyrys z *planu* obejmującego nieruchomości położone w stosunku do elektrowni wiatrowej w odległości równej i mniejszej niż określona w przywołanym artykule.

Z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 5 ust. 1 *ustawy wiatrakowej* odległość, o której mowa w art. 4 ust. 1, mierzona jest nie tylko w odniesieniu do istniejącej elektrowni wiatrowej, ale również od linii rozgraniczającej teren, którego sposób zagospodarowania określony w *planie* dopuszcza realizację elektrowni wiatrowej, ustalenia tego *planu* będą ograniczały możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej lub mieszanej z zabudową mieszkaniową.

W tym miejscu nadmieniam, że zgodnie z informacjami dostępnymi na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa opracowywany aktualnie przez Ministerstwo projektu ustawy - Kodeks urbanistyczno-budowlany przewiduje możliwość uchylecia aktu planowania przestrzennego, w tym *planów*, w sytuacji m.in.: braku działań inwestycyjnych na obszarze nim objętym.

4. Sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę na potrzeby *studium*.

Zmiana *ustawy* zobowiązała samorządy gminne do analizy efektywności i jakości wykorzystania przestrzeni, a w szczególności określenia rzeczywistych potrzeb gminy w zakresie podstawowych funkcji zabudowy.

Właściwie sporządzony bilans, pozostając w zgodzie z *ustawą* i wykorzystując obiektywne dane, powinien w szczególności odpowiadać na poniższe pytania:

1. Jaka będzie liczba ludności gminy w przyjętej perspektywie, np. 30 lat?
2. Jakie jest rzeczywiste zapotrzebowanie na nową zabudowę w zakresie badanych funkcji przy uwzględnieniu analiz, w tym w szczególności prognozy demograficznej, analizy ekonomicznej i środowiskowej?
3. Czym jest i gdzie na terenie gminy znajduje się obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej?
4. O ile m² powierzchni użytkowej nowych mieszkań/usług/obiektów produkcyjnych można uzupełnić obszary o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, gdzie nie ma konieczności inwestowania w infrastrukturę techniczną i społeczną (*chłonność w obszarach zwartych*)?

5. O ile m² powierzchni użytkowej nowych mieszkań/usług/obiektów produkcyjnych można uzupełnić obszary, poza obszarami zwartymi, przeznaczone w planach miejscowych pod zabudowę (*chłonność w planach miejscowych*)?
6. Jeżeli zapotrzebowanie jest większe niż suma chłonności w obszarach zwartych i w planach miejscowych to czy gminę stać na dopuszczenie realizacji nowej zabudowy, biorąc pod uwagę dotychczasowe wydatki na inwestycje i wieloletnie plany inwestycyjne?

Analiza bilansu powinna stanowić podstawę merytoryczną dla władz samorządowych do określenia kierunków *studium*.

Przy czym nie ulega wątpliwości, że konieczne jest sporządzenie bilansu również w trakcie opracowywania zmiany *studium*, co zostało potwierdzone przez WSA w Gorzowie Wielkopolskim - wyrok z dnia 16 listopada 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 752/16), w którym stwierdzono, że „(...) brak sporządzenia takiego bilansu przy uchwalaniu *studium* (odpowiednio: zmiany *studium*), uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania *studium* w rozumieniu art. 28 ust. 1 *u.p.z.p.* Z treści zaskarżonego *studium* wynika, iż zmiana *studium* dotyczyła m.in. określenia kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy ze wskazaniem planowanych inwestycji związanych także z nową zabudową (str. 98-100). W powyższych okolicznościach Sąd uznał, iż brak sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w sytuacji gdy zmianą *studium* objęty został obszar całej gminy, oznacza, że doszło w tym zakresie do istotnego naruszenia zasad sporządzania *studium*”.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 9 ust. 3a *ustawy* zmiana *studium* dla części obszaru gminy wymaga dokonania zarówno w części tekstowej, jak i graficznej *studium*, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1 *ustawy*, a zatem również wynikających z potrzeb i możliwości rozwoju gminy uwzględniających bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. W związku z powyższym w przypadku, opracowywania zmiany *studium* dla części obszaru gminy, analiza zapotrzebowania na nową zabudowę powinna być sporządzona w skali całej gminy (oczywiście w odniesieniu do tych funkcji zabudowy, które objęte są zmianą).

W istotnym z punktu widzenia działań nadzorczych wojewody wyroku WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2016 r. (sygn. akt IV SA/Po 420/16) sąd uznał że: „sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu *studium*, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (...) niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 *u.p.z.p.* – a zwłaszcza z pominięciem ustalenia wskaźników "chłonności" (...) będzie miało swoje bezpośrednie przełożenie (z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością) na wadliwość treści opracowywanego *studium*, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści *studium* (odpowiednio: zmiany *studium*) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania *studium* w rozumieniu art. 28 ust. 1 *u.p.z.p.* Z tych względów za chybiony należało uznać argument, podniesiony przez Gminę w toku postępowania nadzorczego, iż w rozpoznawanej sprawie nie było potrzeby opracowania bardziej szczegółowego bilansu terenów, gdyż uchwalona "zmiana *studium* nie wprowadza znacznych powierzchni nowej zabudowy" (k. 58 akt sądowych). To bowiem prawidłowo sporządzony bilans terenów powinien właśnie dać odpowiedź na pytanie, czy istniała w ogóle potrzeba określania w zmienianym *studium* powierzchni nowej zabudowy, a jeśli tak, to w jakim rozmiarze (czy tylko w "nieznacznym", czy może jednak w większym)”.

Zakres nadzoru wojewody nad uchwałami samorządów nie obejmuje jednak możliwość ingerowania w zawartość merytoryczną dokumentu planistycznego jakim jest *studium*. Jak wskazał WSA w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 15 lutego 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 890/16): „Bilansu dokonuje samodzielnie Gmina i brak szczegółowych przepisów dotyczących jego sporządzenia w zakresie metodologii i źródeł danych. W tej sytuacji, w ocenie Sądu, weryfikacji podlega prawidłowość przyjętych metod jego wykonania i danych stanowiących podstawę jego opracowania (...) wskazać należy, że Bilans ma wskazywać na realne i rzeczywiste uwarunkowania i zapotrzebowanie gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz wskazać na potencjalne przyszłe obciążenia finansowe gminy z tego tytułu. Dlatego przeprowadzenie przez Gminę własnych analiz z uwzględnieniem specyfiki obszaru pod względem prognoz rozwoju, przemysłu, usług, napływu pracowników i ich rodzin w związku z rozwojem dużych zakładów pracy, demograficzną tendencją wzrostową, istniejącej infrastruktury itp. oraz uzasadnienie przyjętych wskaźników i metod wyliczeń należy uznać za całkowicie prawidłowe”.

Ponadto istotną czynnością w ramach opracowywania bilansu jest wskazanie zadań własnych gminy, których realizacja będzie niezbędna dla lokalizacji nowej zabudowy, oszacowanie ich kosztów oraz możliwości finansowych gminy w tym względzie. Powyższa analiza powinna być wyczerpująca i oparta na zatwierdzonych dokumentach finansowych, w tym w szczególności na wieloletniej prognozie finansowej.

Na koniec warto odnotować, że w konsultowanym obecnie projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany bilans stanowi podstawę do wyznaczania przez gminę obszarów nowej urbanizacji. W projekcie Kodeksu wprowadzono szczegółowy zakres i usystematyzowano sposób wyznaczania obszaru zurbanizowanego oraz obszaru o skupionej zabudowie. Ponadto szczegółowy sposób obliczania chłonności terenów w podziale na ich funkcje, uwzględniając specyfikę typów funkcjonalnych gmin, w szczególności uzdrowisk, gmin o charakterze rolniczym, turystycznym i przemysłowym, oraz mając na uwadze konieczność realistycznej oceny chłonności tych terenów może określić Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w drodze rozporządzenia.

Jednocześnie informuję, że na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa zamieszczone zostały materiały szkoleniowe dotyczące prognozowania realnego zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania (<http://mib.gov.pl/2-POWER.htm>).

5. Ustalenia planu w zakresie dróg wewnętrznych.

Nie ulega wątpliwości, że *plan* powinien być skonstruowany w sposób zapewniający możliwość obsługi komunikacyjnej nieruchomości nim objętych, w tym również działek nowo powstałych w wyniku podziału tych nieruchomości.

Wyznaczanie układu komunikacyjnego powinno następować przy uwzględnieniu planowanego przeznaczenia terenu, by w konsekwencji działań inwestorów, doprowadzić do stworzenia przestrzeni zagospodarowanej w sposób zgodny z zasadami urbanistycznymi, architektonicznymi i wyposażonej w ład przestrzenny.

W powyższym kontekście niezgodne z podstawowym założeniem *ustawy* jest wyznaczanie dróg wewnętrznych, a w istocie dopuszczenie ich wyznaczania (wydzielania) wyłącznie w treści *planu*, co prowadzi do oddawania władztwa planistycznego inwestorowi, który wciela się w rolę gospodarza terenu i wytycza optymalny z własnego punktu widzenia układ komunikacyjny (dróg wewnętrznych). Jednocześnie poprzez wyznaczenie tego układu to inwestor a nie gmina ustala rzeczywisty sposób zagospodarowania terenu.

Należy wskazać, że zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 *rozporządzenia* na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające

jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Przy czym zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia* drogi wewnętrzne stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna, podobnie jak publiczna, traktowana, jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.

Plan musi zawierać rozwiązania konkretne, ponieważ jako prawo miejscowe musi dawać pewność co do zawartych w nim regulacji prawnych. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2106/15) „Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, a do takich terenów należy zaliczyć drogi gminne, w tym mające status dróg wewnętrznych. Istota określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej polega m.in. na określeniu układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.). Zaskarżona uchwała nie wskazuje terenów lokalizacji dróg wewnętrznych, co stanowi naruszenie zasad sporządzania planu. (...) dowolność w zakresie zasad kształtowania układu komunikacyjnego nie realizuje podstawowych zasad planowania przestrzennego, tj. zagwarantowania realizacji ładu przestrzennego...”

Jednocześnie w wyroku z dnia 28 lutego 2017 r. (sygn. akt II OSK 1618/15) NSA stwierdził, że: „Sąd I instancji prawidłowo wyjaśnił, że w ramach procesu planistycznego uprawnienie Gminy polega na samodzielnym kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej, co jednak musi odbyć się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Władztwo planistyczne nie jest równoznaczne z nieskrępowaną dowolnością. Jednak Sąd I instancji błędnie odniósł istotę władztwa planistycznego do zasad planowania wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w odniesieniu do systemów komunikacji. Przede wszystkim Sąd błędnie ocenił, że w tym zakresie to ewentualne przyszłe podziały nieruchomości mają wpływ na konkretne zlokalizowanie dróg wewnętrznych. Taki jednak wniosek nie wynika z obowiązujących przepisów prawa, a wręcz odwrotnie, to podziały nieruchomości mają być zgodne z planem miejscowym”.

6. Konieczność uzyskania na etapie sporządzania *planu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych.*

W myśl przepisów art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, dokonuje się w *planie*, sporządzonym w trybie określonym w przepisach *ustawy*. W związku z powyższym, zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c *ustawy*, burmistrz, sporządzając plan miejscowy, zobowiązany jest do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Dokonując zmiany przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III należy wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Natomiast dokonując zmiany przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa należy wystąpić do ministra właściwego do spraw środowiska, a w przypadku pozostałych gruntów leśnych do marszałka województwa, o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Jednocześnie w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączono z obowiązku uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenia

na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniające łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z o gospodarce nieruchomościami;
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm);
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Należy zaznaczyć, że brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze skutkuje istotnym naruszeniem trybu sporządzania *planu* poprzez pominięcie wymienionych na wstępie czynności wynikających z art. 17 pkt 6 lit. c *ustawy*, a jednocześnie stanowi naruszenie przepisów art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W powyższym kontekście celowe jest, w przypadku objęcia ustaleniami *planu* terenów rolnych, zawarcie w uzasadnieniu uchwały stosownej informacji odnośnie klasy gruntów lub dołączenie do przekazywanej organowi nadzoru dokumentacji planistycznej oświadczenia organu sporządzającego projekt planu miejscowego o braku na terenie *planu* gruntów wymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Celowe jest również zawarcie w uzasadnieniu uchwały analogicznej informacji nt. gruntów leśnych.

Ponadto w sytuacji, w której zastosowanie znajduje art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych niezbędne jest dołączenie do dokumentacji planistycznej oświadczenia organu sporządzającego projekt *planu*, że w wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, że ustawowe warunki upoważniające do odstąpienia od obowiązku uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze zostały spełnione. Przy czym należy zaznaczyć, że dyspozycja art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie zamyka możliwości wystąpienia do właściwego organu o odpowiednią zgodę dla terenu potencjalnie spełniającego kryteria wyłączenia.

W wyroku WSA w Poznaniu z dnia 25 maja 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 667/16) Sąd wskazał że: „(...) nie jest możliwa ocena, czy zaskarżona Uchwała spełnia wymogi wskazane w art. 7 Ugril, czy też nie. Przykładowo nie wiadomo, czy kryterium obszarowe (ponad 0,5 ha) jest w sprawie spełnione. Z tego względu konieczne było stwierdzenie nieważności § 14 Uchwały dotyczącego terenów oznaczonych w planie jako MN tj. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, znajdujących się na gruntach rolnych klasy Br-RIIIa (dz. 223) oraz S-R (dz. 128/3), gdzie dopuszczono możliwość nowej zabudowy”.

Wskazują również, że uzasadnione wątpliwości budzą zawarte w planach zapisy dopuszczające realizację na terenach o rolnym lub leśnym kierunku przeznaczenia obiektów budowlanych niezwiązanych bezpośrednio z gospodarką rolną a trwale zmieniających zagospodarowanie terenu, jak np. budynki stacji transformatorowych, fundamenty słupów linii elektroenergetycznych najwyższych napięć, utwardzone drogi dojazdowe i place manewrowe przy elektrowniach wiatrowych.

Ponadto w przypadku uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne ustalenia *planu* w części graficznej powinny wprost odpowiadać zakresowi wskazanemu w wydanej zgodzie. Niedopuszczalne jest ustalenie terenu o nierolnym czy nieleśnym przeznaczeniu, w zakresie szerszym niż wynika to z uzyskanej zgody.

7. Wymiarowanie linii zabudowy na rysunku *planu*.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy* w *planie* określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy.

Z oczywistych względów przebieg linii zabudowy zostaje zobrazowany na rysunku *planu*. Natomiast ustaleniom zawartym na rysunku *planu* powinny odpowiadać stosowne zapisy w tekście *planu* odnoszące się nie tylko do samej definicja linii zabudowy (w zależności od potrzeb obowiązującej i nieprzekraczalnej), ale również określające konkretne wartości liczbowe wymiarujące odległość linii zabudowy od linii rozgraniczającej terenu o różnym przeznaczeniu. Oczywiście biorąc pod uwagę, że w wielu przypadkach, ze względu na zmienną odległość pomiędzy linią zabudowy a linią rozgraniczającą teren, wprowadzanie omawianych odległości w tekście planu mogłoby być nazbyt skomplikowane. W tej sytuacji odpowiednie zwymiarowanie powinno jednak znaleźć się na rysunku *planu*.

W przypadku gdy na załączniku graficznym do uchwały brak jest zwymiarowania linii zabudowy od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, zwłaszcza w sytuacji gdy linie zabudowy zostają wyznaczone bez nawiązania do istniejących budynków, odczyt ustaleń rysunku *planu* jest znacznie utrudniony, a przy uwzględnieniu skali rysunku *planu* i stosowanej grafiki (grubości linii), brak wymiarowania może powodować problemy interpretacyjne u przyszłych adresatów *planu*, a także budzić wątpliwości na etapie przyjęcia zgłoszenia lub wydawania pozwolenia na budowę przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Zaznaczyć należy, że *plan*, jako akt prawa miejscowego powinien pozwalać na jednoznaczny odczyt sposób jego regulacji.

Powyższe potwierdził WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 15 czerwca 2016 r. (sygn. akt IV SA/Po 269/16), w którym stwierdził, że: „określenie linii zabudowy w części tekstowej powinno być dokonane poprzez opisanie ich za pomocą stosownych parametrów i wskaźników. Tym samym „zwymiarowanie linii zabudowy” bez ich opisu za pomocą liczb jest niewystarczające. Nie można bowiem na tej podstawie w sposób jednoznaczny określić jakie są rzeczywiste odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających”.

Ponadto wskazuję, że wymiarowanie linii zabudowy od elementów innych niż linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu, np. od krawędzi jezdni drogi publicznej, może powodować poważne problemy interpretacyjne zwłaszcza w sytuacji, kiedy droga jako trwały obiekt budowlany jeszcze nie powstała, jezdnia ma zmienną szerokość lub zrealizowana zostanie rozbudowa drogi w wyniku której jezdnia uległa poszerzeniu.

8. Sprzeczność tekstu z rysunkiem *planu*, jako jeden z głównych powodów rozstrzygnięć nadzorczych (naruszenie zasad sporządzania *planu*).

W myśl art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 *ustawy* część tekstowa *planu* stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 *rozporządzenia* na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Treść ww. przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna *planu* powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i obie powinny być spójne.

Przepisy zawarte w tekście uchwały, w szczególności dotyczące jego wiążących ustaleń, wpływające na sposób kształtowania prawa własności nieruchomości, powinny mieć pełne odzwierciedlenie na rysunku *planu*, stanowiącym integralną część tego aktu prawnego. Jak już wskazano powyżej rysunek *planu* stanowi uzupełnienie tekstu, zatem

nie może zawierać ustaleń innych niż treść uchwały. Część graficzna *planu* jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia *planu* muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Realizacja procedury planistycznej, bez uwzględnienia na rysunku *planu* ustaleń zawartych w tekście *planu* bądź bez odzwierciedlenia w tekście *planu* ustaleń wynikających z załącznika graficznego, narusza prawo w sposób istotny. W sytuacji kiedy w uchwale wyraźnie określono, że *plan* na określonych terenach przewiduje dane przeznaczenie, element ten powinien być odzwierciedlony w sposób identyczny na rysunku *planu*. Podobnie rysunek *planu* nie może wyznaczać przeznaczenia terenów, które nie zostały przewidziane i nie posiadają ustaleń w zakresie ich przeznaczenia i sposobu zagospodarowania w tekście *planu*. Powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego *planu* w praktyce.

W związku z powyższym wskazuję na najczęstsze uchybienia w omawianym zakresie:

- określone przeznaczenie terenu ustalone w treści *planu* jest niezgodne z przeznaczeniem terenu zobrazowanym na rysunku *planu* (np. w treści *planu* ustala się przeznaczenie terenu o funkcji mieszanej mieszkaniowo-usługowej, a na rysunku *planu* wyłącznie usługowej),
- na rysunku *planu* nie zawarto terenu o określonym przeznaczeniu lub na rysunku *planu* znajduje się teren, dla którego brak jest ustaleń w tekście uchwały,
- na rysunku *planu* brak jest oznaczenia symbolu przeznaczenia terenu, jest on błędny lub ten sam dla kilku terenów odrębnie opisanych w treści *planu* (np. w treści *planu* wyznaczono tereny 1KDW 2KDW, 3KDW, a na rysunku *planu* w wyznaczonych liniach rozgraniczających trzech terenach dróg wewnętrznych dwa opisane zostały jako 1KDW a trzeci w ogóle nie posiada oznaczenia),
- w treści *planu* zawarto ustalenia, które nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku *planu*, jak granice obszarów chronionych, usytuowanie kalenicy budynków względem frontu działki, oznaczenie dominanty przestrzennej itp.

9. Brak wymaganych opinii i uzgodnień jako jeden z głównych powodów rozstrzygnięć nadzorczych (naruszenie trybu sporządzania *studium i planu*).

W art. 11 ust. 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6 *ustawy* określono katalogi podmiotów opiniujących lub uzgadniających projekt *studium i planu*, przy czym nie są to katalogi zamknięte, co wynika w przypadku *planu* wprost z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie *ustawy*, wskazującego na konieczność dokonania uzgodnienia z organami właściwymi do uzgadniania projektu *planu* na podstawie przepisów odrębnych.

W tym miejscu należy podkreślić, że uzyskanie opinii organu wskazanego wprost w *ustawie* nie zwalnia z obowiązku dokonania wynikającego z przepisów odrębnych uzgodnienia z tym samym organem.

Przykładowo taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do opiniowania i uzgodnienia projektu *studium* z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

Wyjaśniam, że zgodnie z art. 11 pkt 6 lit. i *ustawy*, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania *studium* występuje m.in. o opinię dotyczącą rozwiązań przyjętych w projekcie *studium* do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Jednocześnie na podstawie art. 4a pkt 1 *ustawy* z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121) w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią, uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga *studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz

strategia rozwoju województwa w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. W myśl art. 9 ust. 1 pkt 6b ustawy Prawo wodne przez obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi rozumie się określone we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi.

Zgodnie z art. 88d pkt 1 i 2 ustawy Prawo wodne dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego, na których przedstawia się w szczególności:

- 1) Obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego.
- 2) Obszary szczególnego zagrożenia powodzią.
- 3) Obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku:
 - zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego,
 - zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego.

Jak wynika z powyższego właściwy miejscowo dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej uzgadniając projekty *studium* uwzględnia występowanie wszystkich obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wyznaczonych na mapach zagrożenia powodziowego, natomiast przy ich opiniowaniu odnosi się wyłącznie do kategorii obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Podobnie projekt *planu* opiniowany jest zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska, co w sytuacji występowania na terenie objętym planem obszarów chronionych (rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000) nie zwalnia z obowiązku dokonania na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.) uzgodnienia z tym organem.

Zwracam również uwagę na konieczność opiniowania projektu *planu* przez właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian 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. Zatem o przedmiotową opinię należy wystąpić w sytuacji ustalenia w *planie* terenów możliwej lokalizacji zakładów przemysłowych, dla których nie określono zakazu sytuowania zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii lub w sytuacji rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie tych zakładów.

Ponadto wskazuję, że z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie zmiana ustawy 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 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405), na mocy której prognoza oddziaływania na środowisko zawiera oświadczenie autora, a w przypadku gdy wykonawcą prognozy jest zespół autorów - kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 przywołanej ustawy, stanowiące załącznik do prognozy.

Na marginesie przypominam również o obowiązku zwrócenia się z wnioskiem o wydanie opinii przez właściwe organy administracji geologicznej, tj. starostę, marszałka województwa lub ministra właściwego do spraw środowiska, w sytuacji występowania

na terenie objętym *studium* lub *planem* udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych.

10. Zawarcie w *planie* regulacji wykraczających poza delegację art. 15 ustawy.

Zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 *ustawy* regulacje *planu* winny obejmować ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Jednocześnie art. 15 ust. 2 i 3 *ustawy* wskazuje, co w planie miejscowym określa się obowiązkowo, a co w zależności od potrzeb.

W związku z powyższym wskazuję na pojawiające się uchybienia polegające w szczególności na regulowaniu w *planie* kwestii, unormowanej w przepisach odrębnych:

- ustalenie zakazu wycinki drzew lub wprowadzenie dodatkowych warunków wycinki, jak np. wykonanie nasadzeń zastępczych,
- ustalenie zasad organizacji ruchu, np. relacji skrzyżnych na zjazdach, czy zasad lokalizacji reklam w pasie drogowym,
- ustalenie w zakresie terenu cmentarza zakazu wykorzystywania cmentarza do nowych pochówków,
- ustalenia odnośnie określenia dostępności terenu, np. zakaz wstępu na teren ujęcia wody osobom postronnym.

Niedopuszczalne jest zawieranie w ustaleniach *planu* zapisów stanowiących modyfikację pojęć wynikających z obowiązujących ustaw i rozporządzeń.

Ponadto wprowadzenie do treści uchwał zapisów, które nie wnoszą żadnych nowych treści ponad te, określone już w przepisach wyższej rangą, jest niezasadne i niepotrzebnie komplikuje odczytanie ustaleń *planu*. Niemniej przywołanie w *planie* obowiązku wynikającego z konkretnego przepisu prawa odnoszącego się do zawartych w planie regulacji, np. istotnej informacji dotyczącej procesu inwestycyjnego jest uzasadnione.

Celowe jest natomiast wyjaśnienie w treści *planu*, użytych w akcie pojęć nieposiadających legalnej definicji, jak np. linia zabudowy obowiązująca i nieprzekraczalna, powierzchnia całkowita zabudowy.

Ponadto często spotykaną praktyką jest wpisywanie w treści *planu* szeregu informacji niestanowiących jego ustaleń, które faktycznie powinny znaleźć się w uzasadnieniu podjętej uchwały, jak np. cel uchwalenia czy powierzchnia obszaru objętego *planem*.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 maja 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 189/16) ustalenia miejscowego *planu* ujmowane winny być w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. *Plan* nie jest aktem informacyjnym, który zawiera niewiążące potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni sugestie.

11. Brak potrzeby występowania do wojewody o uzgodnienie projektu *studium* na podstawie art. 11 pkt 6 ustawy.

W myśl *ustawy* wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania *studium* m.in. występuje o uzgodnienie projektu *studium* z wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 *ustawy*.

Zgodnie z art. 48 *ustawy*, ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Do tej pory Rada Ministrów nie przyjęła w drodze rozporządzenia programów, o których mowa w art. 48 *ustawy*.

W związku z powyższym dopiero w przypadku przyjęcia przez Radę Ministrów programu, o których mowa w art. 48 *ustawy*, organ sporządzający projekt *studium*

zobowiązany będzie, zgodnie z art. 11 pkt. 6 *ustawy*, o uzgodnienie projektu *studium* z wojewodą. Do tego czasu brak jest podstawy wydania przez wojewodę uzgodnienia w omawianym zakresie.

12. Ustalenia planu w zakresie stref kontrolowanych gazociągów.

Wojewoda dokonuje oceny zgodności uchwały i dokumentacji prac planistycznych z przepisami prawnymi również w aspekcie zawartych w *planie* ustaleń odnoszących się do infrastruktury technicznej, w tym sieci gazowej.

Kwestia ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości w strefach kontrolowanych gazociągów została uregulowana w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640).

Zgodnie z wyżej przywołanym rozporządzeniem w wyznaczonych strefach należy kontrolować wszelkie działania, które mogłyby spowodować uszkodzenie gazociągu lub mieć inny negatywny wpływ na jego użytkowanie i funkcjonowanie. Ponadto w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania. W strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. Wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej.

W związku z powyższym należy podkreślić, że dobrą praktyką jest występowanie w toku procedury planistycznej przez organ sporządzający *plan* o opinię operatora sieci gazowej oraz gestorów innych sieci.

Zbigniew Hoffmann

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Otrzymują:

1. Adresaci wg rozdzielnika.
2. Aa.

Przygotowali:

Pracownicy Wydziału Infrastruktury i Rolnictwa