

System planowania przestrzennego w Polsce

Kluczowe problemy i słabości



Seria Monografie

System planowania przestrzennego w Polsce

Kluczowe problemy i słabości

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

System planowania przestrzennego w Polsce

Kluczowe problemy i słabości

Praca pod redakcją:

Doroty Szlenk-Dziubek
Oliwii Wiślockiej

Recenzenci:

dr hab. inż. arch. Michał Stangiel, prof. Politechniki Śląskiej
dr Jakub Szlachetko

Autorzy:

Wprowadzenie: Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wisłocka
Rozdział 1: Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wisłocka
Rozdział 2: Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wisłocka
Rozdział 3: Agnieszka Odolecka, Anna Uszkur
Rozdział 4: Agnieszka Odolecka, Anna Uszkur
Rozdział 5: Agnieszka Rozenau-Rybowicz
Rozdział 6: Cezary Maliszewski
Rozdział 7: Piotr Fogel, Magdalena Łaska, Anna Szpura, Michał Cichocki
Rozdział 8: Dariusz Mikołajczyk, Antoni Matuszko
Rozdział 9: Janusz Komenda
Rozdział 10: Janusz Komenda
Rozdział 11: Janusz Komenda
Rozdział 12: Janusz Komenda
Rozdział 13: Janusz Komenda
Rozdział 14: Ewa Goras, Jacek Popiela
Rozdział 15: Ewa Goras, Jacek Popiela
Podsumowanie: Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wisłocka

Wydawca:

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
Polska
www.irmir.pl

Zdjęcia:

Dorota Szlenk-Dziubek, Ewa Goras, Piotr Fogel,
Agnieszka Rozenau-Rybowicz, Mateusz Kulig, Ewelina Cienkosz

Projekt graficzny okładki:

Grażyna Chałubiec – Skoczylas

Skład, łamanie:

Studio Grafpa, www.grafpa.pl *grafpa*

Korekta językowa:

Bystre Oko

Objętość: 19 ark. wyd.

Nakład: 150 egz.

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa/Kraków 2021

ISBN: 978-83-65105-86-8

Autorzy prowadzili badania w ramach projektu pt. Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019), współfinansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG, realizowanego przez Konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (Lider Konsorcjum), Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Uczelnię Łazarskiego.



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



Niniejsza monografia zawiera odniesienia do przywołanych w niej ustaw, rozporządzeń, decyzji administracyjnych oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i orzeczeń sądów administracyjnych. Materia ta ulega nieustającym zmianom, co powoduje, że nie może być ona brana pod uwagę jako podstawa do interpretowania bieżących sytuacji formalnych, bez uwzględniania zmian zachodzących zarówno w przepisach, jak i w ich stosowaniu. Należy podkreślić, że zamieszczony wybór wyroków i rozstrzygnięć nie odzwierciedla w pełni wszystkich poglądów wyrażanych w poszczególnych kwestiach. W związku z powyższym autorzy opracowania nie ponoszą odpowiedzialności za decyzje lub działania podjęte na podstawie niniejszego opracowania.

Podstawy prawne oraz treść przytoczonych aktów prawnych:

stan na dzień 28 lutego 2021 r.

Spis treści

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW	11
WPROWADZENIE (Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka)	15
1. Wybrane aspekty procedury sporządzania studium uwarunkowań oraz planu miejscowego (Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka)	27
1.1. Procedura sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	29
1.1.1. Ustawowa procedura sporządzania studium uwarunkowań	29
1.1.2. Wybrane problemy proceduralne	31
1.2. Procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	38
1.2.1. Ustawowa procedura sporządzania planu miejscowego	38
1.2.2. Wybrane problemy proceduralne	41
1.3. Problemy wspólne dla procedury sporządzania studium uwarunkowań i planu miejscowego	51
2. Wybrane elementy zakresu regulacji studium uwarunkowań oraz planu miejscowego (Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka)	53
2.1. Zakres regulacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	55
2.1.1. Ustawowy zakres studium uwarunkowań	55
2.1.2. Wybrane elementy zakresu studium uwarunkowań	61
2.2. Zakres regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	63
2.2.1. Ustawowy zakres planu miejscowego	63
2.2.2. Wybrane elementy zakresu planu miejscowego	66

3. Najważniejsze ustawy okołoplanistyczne (Agnieszka Odolecka, Anna Uszkur)	77
3.1. Ochrona środowiska przyrodniczego i kulturowego	82
3.2. Proces inwestycyjno-budowlany	93
3.3. Infrastruktura techniczna i komunikacyjna	96
3.4. Aspekty administracyjno-organizacyjne	100
3.5. Wnioski	101
4. Ustawy specjalne (tzw. Specustawy) (Agnieszka Odolecka, Anna Uszkur)	103
5. Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy oraz ustaleniu lokalizacji inwestycji (Agnieszka Rozenau-Rybowicz)	121
6. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych (Cezary Maliszewski)	135
6.1. Ustawowy przedmiot ochrony	139
6.2. Zakres wniosku w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych	146
6.3. Zakres wniosku w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych	150
6.4. Postępowanie administracyjne	154
6.5. „Stare” zgody na zmianę przeznaczenia a sporządzanie nowego planu miejscowego	157
6.6. Proces zmian przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych w latach 1995-2019	161
6.7. Wnioski	163
7. Dziedzictwo kulturowe, krajobraz (Piotr Fogel, Magdalena Łaska, Anna Szpura, Michał Cichocki)	167
7.1. Wprowadzenie	169
7.2. Ochrona zabytków i krajobrazu na poziomie regionalnym	171
7.3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – w kontekście zabytków i krajobrazu	173
7.4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	175
7.5. Dane o zabytkach do wykorzystania w planowaniu przestrzennym	177
7.6. Ochrona krajobrazu	180
7.7. Wnioski	182
8. Tereny i obiekty przyrodnicze objęte ochroną prawną (Dariusz Mikołajczyk, Antoni Matuszko)	185
8.1. Ustawowy przedmiot ochrony środowiska przyrodniczego	187

8.2. Problemy w zakresie ochrony przyrody a planowanie przestrzenne – ujęcie ogólne	190
8.3. Plany ochrony parków krajobrazowych a planowanie lokalne – studium przypadku	196
9. Wody i ich strefy ochronne. Budownictwo i urządzenia wodne.	
Melioracje wodne (Janusz Komenda)	213
9.1. Wody, strefy ochronne wód, gospodarowanie wodami, budownictwo i urządzenia wodne oraz melioracje wodne – podstawy prawne	215
9.2. Przykłady opracowań dotyczących korzystania z wód, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych, stref ochronnych ujęć wody, ustanawiania obszarów objętych ochroną przyrodniczą, planów ochrony obszarów objętych ochroną przyrodniczą.	218
9.3. Wpływ opracowań dotyczących zagadnień ochrony wód i cieków wodnych na zawartość studiów uwarunkowań i planów miejscowych oraz wynikające z nich konsekwencje dla określania w tych dokumentach warunków zabudowy i zagospodarowania terenów	223
9.4. Wnioski	231
10. Zagrożenie powodziowe (Janusz Komenda)	233
10.1. Zagrożenie powodziowe – podstawy prawne	235
10.2. Mapy zagrożenia i ryzyka powodziowego	236
10.3. Studia określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią i studia ochrony przeciwpowodziowej	239
10.4. Ustalenia planów miejscowych dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią	242
10.5. Wnioski	248
11. Osuwiska. Tereny zagrożone ruchami masowymi (Janusz Komenda)	249
11.1. Podstawa prawna	251
11.2. Projekt sopo	254
11.3. Ustalenia studiów uwarunkowań i planów miejscowych dla obszarów osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi	255
11.4. Wnioski	260
12. Złóża kopalin. Obszary i tereny górnicze (Janusz Komenda)	261
12.1. Złóża kopalin i wody podziemne	264
12.2. Obszary i tereny górnicze	270
12.3. Wnioski	272

13. Podkłady mapowe oraz skala opracowań (Janusz Komenda)	275
13.1. Charakterystyka podkładów kartograficznych wykorzystywanych do sporządzania studiów uwarunkowań i planów miejscowych	278
13.2. Stan zasobów geodezyjnych	280
13.3. Rodzaje podkładów kartograficznych (map) wykorzystywanych do sporządzania dokumentów planistycznych w ujęciu historycznym oraz najczęściej pojawiające się błędy	285
13.4. Wykorzystywanie dotychczas obowiązujących dokumentów planistycznych dla celów przeprowadzania ich zmian lub sporządzania nowych dokumentów oraz najczęściej pojawiające się błędy	294
13.5. Wnioski	299
14. Infrastruktura techniczna (Ewa Goras, Jacek Popiela)	301
14.1. Uwarunkowania prawne i techniczne	305
14.2. Problemy pojawiające się przy prowadzeniu prac planistycznych oraz występujące po ich zakończeniu	306
14.2.1. Systemy infrastruktury technicznej o charakterze sieciowym wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi	307
14.2.2. Problemy szczególne – dotyczące poszczególnych systemów	309
14.2.3. Komunalne systemy obsługi mieszkańców	318
14.3. Wnioski	321
15. Transport (Ewa Goras, Jacek Popiela)	323
15.1. Wprowadzenie	325
15.2. Podstawa prawna	328
15.3. Problemy generalne	330
15.4. Podstawowe problemy planistyczne związane z transportem drogowym	331
15.5. Wnioski	342
PODSUMOWANIE (Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wisłocka)	343
Bibliografia	355
Wykaz wykorzystanych ustaw i rozporządzeń	356
Wykaz innych źródeł	360
Spis rycin	365
Spis tabel	366

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW

WYKAZ SKRÓTÓW I OZNACZEŃ

- **decyzja WZ** – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
- **decyzja ULI** – decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
- **dokumenty planistyczne** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
- **GEZ** – gminna ewidencja zabytków
- **GKUA** – gmina lub inna właściwa komisja urbanistyczna
- **plan miejscowy** – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
- **rada gminy** – rada gminy (niezależnie, czy chodzi o gminę wiejską, miejską, czy miejsko-wiejską)
- **studium uwarunkowań** – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
- **plan województwa** – plan zagospodarowania przestrzennego województwa
- **rysunek planu** – rysunek planu stanowiący załącznik graficzny do uchwały w sprawie planu miejscowego
- **RZGW** – Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie – Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
- **WKZ** – wojewódzki konserwator zabytków
- **wójt** – wójt, burmistrz, prezydent miasta
- **ZRID** – decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawana w oparciu o tzw. specustawę drogową

WYKAZ SKRÓTÓW PRZYWOŁYWANYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH (stan prawny na 28 lutego 2021 r.)

USTAWY

- k.p.a.** – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.)
- u.c.** – Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947)
- u.d.p.** – Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470)
- u.e.w.** – Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 981, ze zm.)
- u.g.n.** – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.)
- u.l.** – Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463)
- u.o.** – Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.)
- u.o.g.r.l.** – Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161)
- u.o.p.** – Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.)
- u.o.z.** – Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282, ze zm.)
- u.p.b.** – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.)
- u.p.e.** – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.)
- u.p.g.g.** – Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.)
- u.p.g.k.** – Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276, ze zm.)
- u.p.l.** – Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970)
- u.p.o.ś.** – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.)
- u.p.w.** – Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.)
- u.p.z.p.** – Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.)
- u.r.** – Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 802, ze zm.)
- u.s.g.** – Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.)
- u.u.** – Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.)
- u.u.i.ś.** – Ustawa 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 2021 r. poz. 247)
- u.u.p.g.** – Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.)
- u.w.r.u.s.t.** – Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2410, ze zm.)
- u.z.p.** – Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.)
- u.z.p.r.** – Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.)
- u.z.z.w.** – Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)

SPECUSTAWY

specustawa atomowa – Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537, ze zm.)

specustawa drogowa – Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363, ze zm.)

specustawa EURO 2012 – Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008)

specustawa kolejowa – Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.)

specustawa lotniskowa – Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1380, ze zm.)

specustawa mieszkaniowa – Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.)

specustawa naftowa – Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 2309, ze zm.)

specustawa o gazoporcie – Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2020 r. poz. 1866, ze zm.)

specustawa o NATO – Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. z 2016 r. poz. 379, ze zm.)

specustawa o ŚDM – Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. z 2017 r. poz. 685)

specustawa powodziowa – Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835, ze zm.)

specustawa przeciwpowodziowa – Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933, ze zm.)

specustawa przesyłowa – Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 191, ze zm.)

specustawa stoczniowa – Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1696)

specustawa telekomunikacyjna – Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2410, ze zm.)

specustawa ws. CPK – Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 234, ze zm.)

specustawa ws. przekopu Mierzei Wiślanej – Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2019 r. poz. 1073)

specustawa ws. Westerplatte – Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz.U. z 2019 r. poz. 1589, ze zm.)

specustawa ws. zadłużenia gminy Ostrowice – Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432)

ROZPORZĄDZENIA:

rozporządzenie ws. autostrad płatnych – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 45)

rozporządzenie ws. dopuszczalnych poziomów hałasu – Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112)

rozporządzenie ws. dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych – Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz.U. z 2019 r. poz. 2448)

rozporządzenie ws. ekofizjografii – Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298)

rozporządzenie ws. ewidencji gruntów – Rozporządzenie Ministra Rozwoju Przestrzennego i Budownictwa z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393)

rozporządzenie ws. nowej zabudowy w przypadku braku planu miejscowego – 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588)

rozporządzenie ws. planu – Rozporządzenie 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)

rozporządzenie ws. planu urządzania lasu – Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzania lasu, uproszczonego planu urządzania lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1302)

rozporządzenie ws. przepisów techniczno-budowlanych autostrad płatnych – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm.)

rozporządzenie ws. studium uwarunkowań – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233)

rozporządzenie ws. terenów pod cmentarze – Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315)

rozporządzenie ws. warunków technicznych budynków – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.)

rozporządzenie ws. warunków technicznych drogowych obiektów inżynierskich – Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. z 2000 r. Nr 63, poz. 735, ze zm.)

rozporządzenie ws. warunków technicznych dróg publicznych – Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.)

rozporządzenie ws. warunków technicznych sieci gazowych – Rozporządzenie Ministra Gospodarki 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)

rozporządzenie ws. warunków technicznych telekomunikacyjnych obiektów budowlanych – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. z 2005 r. Nr 219, poz. 1864, ze zm.)

Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka

Wprowadzenie



CEL PUBLIKACJI

Jednym z celów projektu NewUrbPact¹, w ramach którego przygotowana została niniejsza publikacja, jest wypracowanie modelowych rozwiązań na rzecz odpowiedzialnej urbanizacji w Polsce. Wyniki projektu służyć będą kształtowaniu polityk publicznych, w tym przygotowaniu projektów regulacji prawnych i niezbędnych dlań Ocen Skutków Regulacji (OSR). W sposób szczególny wyniki projektu posłużą celom reformy systemu planowania przestrzennego, zwłaszcza w zakresie zidentyfikowania niezbędnych powizań z otoczeniem prawnym ustaw dotyczących planowania przestrzennego.

W związku z powyższym **i merytorycznych, występujących obecnie przy sporządzaniu planów miejscowych i zasadniczym celem niniejszego opracowania było zidentyfikowanie trudności, zarówno formalnych, jak studiów uwarunkowań.**

Szczególny nacisk położono na dylematy pojawiające się w praktyce planistycznej, wynikające z niejednoznaczności lub niespójności przepisów prawa oraz rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, a także orzeczeń sądów administracyjnych.

Publikacja nie ma charakteru prawnego – co prawda, odnosi się do regulacji prawnych, ale wynika to z faktu, że procedura sporządzania oraz zakres planu miejscowego i studium uwarunkowań uregulowane są w u.p.z.p. oraz innych ustawach. Celem publikacji nie jest przeprowadzanie dowodów naukowych, a identyfikacja problemów. Dlatego też nie opisywano w niej wszystkich etapów procedury sporządzania dokumentów planistycznych oraz nie odniesiono się do dorobku w zakresie stanu badań nad planowaniem przestrzennym.

W rozważaniach na temat systemu planowania przestrzennego należy pamiętać o trzech zasadniczych kwestiach:

- po pierwsze – podstawowemu dokumentowi służącemu do „zaplanowania przestrzeni”, tj. miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca nadał

¹ Projekt pt. „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwartego” (Gospostateg 1/384689/NCBR/2019), współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTATEG, realizowany przez Konsorcjum w składzie: Ministerstwo Rozwoju i Technologii (Lider Konsorcjum), Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Uczelnię Łazarskiego.

- bardzo wysoką rangę – rangę uchwalanego przez radę gminy przepisu prawa powszechnie obowiązującego dla danego obszaru,
- po drugie – proces planistyczny i zawartość planu miejscowego cieszą się relatywnie dużym zainteresowaniem społecznym ze względu na przedmiot swojej regulacji, tzn. ustalanie przeznaczenia terenów. Zainteresowanie to jest oczywiste, gdyż przeznaczenie terenów pod różne funkcje wpływa na życie każdego z nas w wymiarze ogólnym poprzez kształtowanie przestrzeni, w której żyjemy, a także w wymiarze bardzo indywidualnym – nadając określoną wartość nieruchomościom oraz wskazując możliwości ich zagospodarowania,
- po trzecie – obowiązywanie w danym obszarze planu miejscowego oznacza istnienie jasnych zasad, dotyczących zagospodarowania terenu, znacznie przyspiesza proces inwestycyjny. Użytkownicy przestrzeni teoretycznie nie mogą czuć się zaskoczeni faktem, że zostanie ona – lub może zostać – wykorzystana na dany cel.

Podstawową grupą docelową odbiorców publikacji są podmioty odpowiedzialne za realizację polityk publicznych w zakresie planowania przestrzennego, rewitalizacji, gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa, jednostki samorządu terytorialnego (przede wszystkim samorządy gmin, województw) oraz projektanci. Wśród specjalistów zajmujących się urbanistyką, mimo licznych publikacji w tym zakresie, nieustająco zachodzi potrzeba wymiany doświadczeń zawodowych, analizy istniejących problemów, identyfikacji nowych, a także potrzeba dzielenia się wiedzą i doświadczeniami oraz szukania rozwiązań. Planowanie przestrzenne nie jest łatwą materią ze względu na bardzo szerokie spektrum ustaleń dokumentów planistycznych, nieustająco zmieniające się regulacje prawne, różne interpretacje prawne i orzeczenia sądów administracyjnych, dynamicznie zmieniające się uwarunkowania ekonomiczne i oczekiwania społeczne, a także sam warsztat planistyczny – rozumiany zarówno jako rozwój myśli urbanistycznej, jak i jako techniczne aspekty sporządzania dokumentów planistycznych.

WPROWADZENIE W ZAGADNIENIA PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Podstawowym aktem prawnym, kształtującym w Polsce zasady i proces planowania przestrzeni, jest Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jej przepisy określają zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, m.in. poprzez wskazanie rodzajów dokumentów planistycznych, dopuszczalnego zakresu ich regulacji i zasad procedury ich sporządzania

wraz z podstawowym katalogiem narzędzi partycypacji społecznej. Zgodnie ze wskazaniem ustawodawcy, za podstawę tych działań powinno się przyjmować ład przestrzenny i zrównoważony rozwój². Przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub przy określaniu potencjalnych sposobów korzystania z niego należy również ważyć interes publiczny i interesy prywatne zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu lub jego zmian, a także brać pod uwagę analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne³.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozdziela kompetencje i zadania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego między centralną administracją rządową, samorząd terytorialny (samorządy województw, powiatów i gmin) oraz związek metropolitalny (jeżeli został utworzony). Zgodnie z jej regulacjami⁴, do zadań:

1. Rady Ministrów – należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa. Koncepcja rozwoju kraju ma zawierać w szczególności scenariusze rozwoju i wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym⁵,
2. samorządu województwa – należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
3. związku metropolitalnego (jeżeli został utworzony) – należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym),
4. samorządu powiatu – należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju,
5. gminy – jako do zadań własnych – należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W ramach realizowania tej kompetencji gmina może też ustalić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (tzw. uchwała krajobrazowa⁶) oraz przyjąć miejscowy plan rewitalizacji⁷, będący szczególną formą planu miejscowego.

² Art. 1 ust. 1 u.p.z.p.

³ Art. 1 ust. 3 u.p.z.p.

⁴ Art. 3 u.p.z.p.

⁵ Art. 8a u.z.p.r.

⁶ Art. 37a u.p.z.p.

⁷ Art. 37f u.p.z.p.

Ze względu na swoje szczególne znaczenie dla „planowania przestrzeni” spośród wszystkich wymienionych wyżej dokumentów planistycznych lub działań mających na celu kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w niniejszej publikacji skupiono się na dwóch podstawowych dokumentach planistycznych, tzn. studium uwarunkowań oraz planie miejscowym.

W polskim systemie prawnym ustawodawca przyznał gminie tzw. władztwo planistyczne. Wyraża się ono w prawie do samodzielnego decydowania przez gminy o sposobie zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze. W przywoływanym już wyżej przepis art. 3, ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że: *Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.*

W tym miejscu należy również odwołać się do regulacji Konstytucji RP oraz Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, które – określając kompetencje gminy jako podstawowej jednostki organizacyjnej samorządu – przyjęły zasadę kompetencji generalnej w zakresie spraw lokalnych⁸. Oznacza to, że zgodnie z art. 6 u.s.g., do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nieprzekazane innymi ustawami na rzecz odrębnych podmiotów. W art. 7 u.s.g. wymienia się przykładowo wiele zadań nałożonych na gminę, które mają zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców, jaką wg art. 1 jest gmina. Są to tzw. zadania własne gminy, które można usystematyzować w trzy podstawowe grupy zadań, związanych z:

1. infrastrukturą techniczną (m.in. gminne drogi, zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości, unieszkodliwiania odpadów, komunikacja lokalna, targowiska, zieleń i cmentarze komunalne),
2. infrastrukturą społeczną (m.in. przedszkola i szkoły, ochrona zdrowia, opieka i pomoc społeczna, komunalne budownictwo mieszkaniowe, kultura, tereny rekreacyjne oraz urządzenia i obiekty sportowe),
3. porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz ładem przestrzennym i ekologicznym (zagospodarowanie przestrzenne, gospodarowanie terenami i ochrona środowiska, organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa).

W tym katalogu przykładowych zadań własnych gminy znajdują się zagospodarowanie przestrzenne oraz gospodarowanie terenami i ochrona środowiska. Oznacza to, że do organów gminy należy prowadzenie polityki przestrzennej, która swój wyraz znajduje w studium uwarunkowań oraz planach miejscowych. *Gmina ma prawo do uchwalania*

⁸ Tuleja P., Kulig A., Naleziński B., 1992.

aktów prawnych i dokumentów planistycznych, dających możliwość realizacji zadań służących rozwojowi gminy, wkraczających władczo w wykonywanie prawa własności nieruchomości⁹.

STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Studium uwarunkowań jest dokumentem planistycznym określającym politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Sporządza się je dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Studium uwarunkowań jest opracowywane przez wójta w formie dokumentu zawierającego część tekstową i graficzną, a po przeprowadzeniu procedury planistycznej określonej w u.p.z.p.¹⁰ jest uchwalane przez radę gminy¹¹.

Studium uwarunkowań składa się niejako z dwóch części. W pierwszej, „diagnostycznej”, należy uwzględnić szereg uwarunkowań wskazanych przepisami u.p.z.p.¹², w szczególności dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenów; stan: ładu przestrzennego, środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także warunki i jakość życia mieszkańców oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy.

W części drugiej określa się kierunki rozwoju przestrzennego gminy¹³. Wskazuje się m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy. Określa się też m.in. zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu; 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 lub ponadlokalnym, obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych.

Ustawodawca nie nadał studium uwarunkowań przymiotu aktu prawa miejscowego, ale ze względu na jego charakter (akt polityki przestrzennej gminy) w przepisach u.p.z.p. określono, że ustalenia studium uwarunkowań są wiążące dla organów gminy (rady gminy i wójta) przy sporządzaniu planów miejscowych¹⁴.

⁹ Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., 2007.

¹⁰ Art. 11 u.p.z.p.

¹¹ Art. 12 u.p.z.p.

¹² Art. 10 ust. 1 u.p.z.p.

¹³ Art. 10 ust. 2 u.p.z.p.

¹⁴ Art. 9 u.p.z.p.

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Zgodnie z przepisami u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym. Według zasad panujących w polskim systemie prawnym ustawy mogą uprawniać lub zobowiązywać (tzw. delegowanie uprawnień do stanowienia prawa) wskazane w nich organy administracji publicznej do uregulowania określonych spraw w tzw. aktach wykonawczych, tj. rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego. Zatem materia, która może być uregulowana w planie miejscowym, została ściśle wskazana w przepisach u.p.z.p. Nie ma tu miejsca na dowolność – regulacje planu miejscowego nie mogą wykraczać poza granice umocowania ustawowego, co oznacza, że mogą zawierać tylko obligatoryjne oraz fakultatywne elementy, wymienione m.in. w art. 15 ust. 2-4 ww. ustawy¹⁵. Sankcją za wykroczenie poza ustawowy katalog jest stwierdzenie, przez organ nadzoru (województwo) lub sąd administracyjny, nieważności planu miejscowego (w części lub w całości).

Znajomość problematyki, jaką może regulować plan miejscowy, jest powszechnie bardzo niska. Przeciętny uczestnik procesu planistycznego z reguły potrafi rozpoznać i wyrazić swoje potrzeby, ale trudno jest mu zrozumieć wielopłaszczyznową siatkę zależności, które wpływają na rozwiązania planów miejscowych¹⁶. Dlatego też ogłoszenie przez władze gminy o przystępowaniu do sporządzania planu miejscowego zwykle wzbudza duże emocje społeczne, gdyż jest odczytywane jako próba szerokiej, niekontrolowanej ingerencji w przestrzeń, własność i wytworzone przez ludzi relacje. Zdarza się też nader często, iż w trakcie prac planistycznych ujawniają się wielkie oczekiwania społeczne, że właśnie poprzez regulacje planu miejscowego uda się np. rozwiązać narznięte, zadawnione konflikty lokalne, stworzyć idealne rozwiązania komunikacyjne oraz zaspokoić interesy wszystkich zainteresowanych. Bardzo trafnie to zjawisko zostało opisane w publikacji „Poznań konfliktów”: *Co więcej, władze miasta w oczach mieszkańców stają się głównym ośrodkiem roszczeń. Powołujący się na szczytne idee społeczeństwa obywatelskiego mieszkańcy rzadko jednak zadają sobie trud rozróżnienia kompetencji poszczególnych organów władzy samorządowej i państwowej. Zapomina się przy tym, że kompetencje samorządu w wielu sprawach istotnych z punktu widzenia mieszkańców, skutkiem centralizacji, zostały ograniczone. Władze miejskie nie są wszechmogące, i z pewnego punktu widzenia można powiedzieć, że dobrze, że tak jest*¹⁷.

Zgodnie z przepisami u.p.z.p., podstawowe dokumenty planistyczne obowiązujące w gminie – tzn. studium uwarunkowań oraz plany miejscowe – są przyjmowane przez

¹⁵ Szczegółowy opis elementów, które obowiązkowo lub fakultatywnie określa się w planach miejscowych, zawarto w rozdziałach 1 oraz 2.

¹⁶ Pawłowska K. (red.), 2010.

¹⁷ Mergler L., 2008.

radę gminy uchwałą – z tym, że u.p.z.p. uchwale o planie miejscowym nadaje¹⁸ przymiot aktu prawa miejscowego, tzn. aktu normatywnego o mocy powszechnie obowiązującej. Regulacja ta wraz z pozostałymi przepisami u.p.z.p. determinuje kształt (część tekstową i graficzną)¹⁹ i zawartość planu miejscowego²⁰. Do opracowywania planu miejscowego, jako normatywnego aktu prawnego, ma również zastosowanie § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²¹. Dlatego też, w efekcie (po wypełnieniu wskazanych wyżej wymogów prawnych) plan miejscowy – jako akt prawa miejscowego – powinien zawierać ustalenia planistyczne formułowane na kształt norm prawa, tzn. nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń²². Część graficzna, tzn. rysunek planu, powinna stanowić graficzne odzwierciedlenie ustaleń planistycznych. Przyjęte w nim nazewnictwo i oznaczenia muszą umożliwiać jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego tekstem²³.

Organy planistyczne gminy (wójt i rada gminy), tworząc ustalenia planu w tzw. procesie legislacyjnym, w oparciu o nadane im ustawowo kompetencje „piszą prawo”, ale równocześnie muszą dokonywać stosowania prawa. Biorąc pod uwagę uwarunkowania faktyczne (cechy danego terenu, istniejące i wnioskowane zagospodarowanie, politykę przestrzenną wyrażoną w studium uwarunkowań), dokonują analizy przepisów, które regulują szerokie spektrum zagadnień merytorycznych²⁴, a następnie, w oparciu o zidentyfikowany stan faktyczny i prawny, tworzą normy planistyczne do planu miejscowego.

Zadanie to częstokroć okazuje się bardzo trudne – ze względu na konieczność dokonywania równoczesnej interpretacji wielu przepisów mających wpływ na zagospodarowanie przestrzeni i regulacje planu miejscowego czy też studium uwarunkowań. Oczywiście, z założenia system przepisów dotyczących planowania przestrzennego powinien być spójny, a przepisy te powinny być czytelne i jednoznaczne, jednakże nie zawsze tak jest i wówczas organ planistyczny zmuszony jest do dokonywania samodzielnej interpretacji stosowanych przepisów, co zawsze podlega ocenie organów nadzoru. Sankcją za wykroczenie poza ustawowe umocowanie, niewłaściwą interpretację lub zastosowanie przepisów prawa jest stwierdzenie, przez organ nadzoru (województwo) lub sąd administracyjny, nieważności ustaleń planu miejscowego. Stanowią o tym wprost przepisy²⁵

¹⁸ Art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

¹⁹ Art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

²⁰ Art. 15 ust. 2–4 u.p.z.p.

²¹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

²² § 4 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).

²³ § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu.

²⁴ Tzw. materialne prawo administracyjne obejmujące niemal wszystkie dziedziny życia, powierzające w danym zakresie odpowiednie zadania organom administracji publicznej.

²⁵ Art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

u.p.z.p.: *Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.*

ZAWARTOŚĆ PUBLIKACJI

Omawiana u.p.z.p. wraz z rozporządzeniami²⁶ wydanymi na jej podstawie stanowi tzw. prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego w znaczeniu wąskim. Jednak na zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego, na kształtowanie polityki przestrzennej oraz na regulacje dokumentów planistycznych wpływ ma szereg przepisów tzw. materialnego prawa administracyjnego, aktualnie obowiązujących w naszym systemie prawnym.

Regulacje zarówno ogólne, jak i specjalistyczne powinny tworzyć spójny system przepisów planowania przestrzennego. Jednak nie zawsze tak się dzieje. W niniejszej publikacji starano się zebrać i omówić główne zagadnienia problemowe, które od strony merytorycznej i prawnej mają wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzeni.

Niniejsza publikacja składa się z rozdziałów, w których opisano zagadnienia odpowiadające grupom tematycznym uwzględnianym zarówno w planach miejscowych, jak i w studium uwarunkowań, w związku z wymogami ustawowymi. **Ze względu na znaczne zróżnicowanie interpretacji przepisów prawa przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne, a także ze względu na objętość niniejszej publikacji opisane w niej zagadnienia na pewno nie mogą dotyczyć wszystkich dokumentów planistycznych opracowywanych w całym kraju. Z całą pewnością nie opisano także wszystkich problemów, z jakimi spotykają się na co dzień władze gmin sporządzające plany miejscowe i studia uwarunkowań.** W publikacji skupiono się głównie na identyfikacji problemów wynikających wprost z przepisów bądź relacji pomiędzy przepisami różnych aktów prawnych, rzutujących na ostateczny kształt dokumentów planistycznych. W kolejnych rozdziałach omówiono:

- Rozdz. 1: Wybrane aspekty procedury sporządzania studium uwarunkowań oraz planu miejscowego – omówienie wybranych etapów procedury i identyfikacja najistotniejszych problemów z tym związanych.
- Rozdz. 2: Wybrane elementy zakresu regulacji studium uwarunkowań oraz planu miejscowego – analiza wymogów u.p.z.p. oraz rozporządzeń wykonawczych dotyczących planu miejscowego i studium uwarunkowań.

²⁶ Rozporządzenie ws. planu oraz rozporządzenie ws. studium uwarunkowań.

- Rozdz. 3: Najważniejsze ustawy okołoplanistyczne – omówienie ustaw i rozporządzeń, w których występuje najwięcej istotnych regulacji dotyczących planowania przestrzennego.
- Rozdz. 4: Ustawy specjalne (tzw. specustawy) – analiza i uzasadnienie ich powstania, relacja w stosunku do planu miejscowego i studium uwarunkowań oraz ocena ich dobrych i złych stron.
- Rozdz. 5: Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy oraz ustaleniu lokalizacji inwestycji – analiza zalet i wad stosowania tzw. decyzji WZ i ULI.
- Rozdz. 6: Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych – omówienie głównych zagadnień problemowych, m.in. opis wymogów ministerialnych, problemy infrastrukturalne na III klasie, wylesienia na starych drogach, zachowanie ważności przez stare decyzje.
- Rozdz. 7: Dziedzictwo kulturowe, krajobraz – omówienie głównych zagadnień dotyczących uwzględniania w dokumentach planistycznych obiektów wpisanych do rejestru zabytków (wpisy do rejestru z otoczeniem, bez wskazania granic, lub granice sprzeczne z opisem), stanowisk archeologicznych, stref ochronnych, parków krajobrazowych i dóbr kultury współczesnej oraz opisanie problemów wynikających z braku regulacji dotyczących np. reklam i ogrodzeń (brak tzw. uchwał krajobrazowych).
- Rozdz. 8: Tereny i obiekty przyrodnicze objęte ochroną prawną – omówienie tematyki (parki narodowe i krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu i Natura 2000, pomniki przyrody i inne) z naciskiem na regulacje niespójne z innymi aktami prawnymi.
- Rozdz. 9: Wody i ich strefy ochronne. Budownictwo i urządzenia wodne. Melioracje wodne – analiza definicji ustawowych oraz omówienie konsekwencji regulacji ustawowych dla ustalania warunków zabudowy (odległości od cieków i różne wymagania względem ich określania).
- Rozdz. 10: Zagrożenie powodziowe – analiza definicji ustawowych oraz omówienie konsekwencji regulacji ustawowych dla ustalania warunków zabudowy.
- Rozdz. 11: Osuwiska. Tereny zagrożone ruchami masowymi – odniesienie się do niedoskonałości regulacji ustawowych i problematyki badań geotechnicznych.
- Rozdz. 12: Złóża kopalin. Obszary i tereny górnicze – odniesienie się do problematyki złóż podziemnych oraz zabudowy na terenach złóż.
- Rozdz. 13: Podkłady mapowe oraz skala opracowań – prezentacja zagadnień stosowania w praktyce: ustawowego wymogu odpowiedniej skali mapy, braków w zasobach geodezyjnych, symboli graficznych, problemów nanoszenia na plany granic obszarów ustalonych innymi dokumentami, problemów wynikających ze stosowania różnych platform cyfrowych.
- Rozdz. 14: Infrastruktura techniczna – przedstawienie głównych zagadnień problemowych, takich jak niekompletne dane, rzeczywisty przebieg sieci niezgodny

z podkładami geodezyjnymi, zasięg stref technicznych (czy i w jaki sposób uwiadacznić go w planach miejscowych).

- Rozdz. 15: Transport – analiza najważniejszych zagadnień dotyczących: linii rozgraniczających drogi, nieprzekraczalnych linii zabudowy, problemów z wrysowaniem drogi w sytuacjach, gdy droga zrealizowana jest zupełnie inaczej niż działka drogowa

W niniejszej publikacji wykorzystano bazę danych obejmującą wybrane rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów, dotyczące problematyki planowania przestrzennego, utworzoną w Instytucie Rozwoju Miast. Baza ta stanowiła przegląd rozstrzygnięć nadzorczych w zakresie planów miejscowych i prezentowana była na stronie internetowej IRM²⁷. Analizę zagadnień będących przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych zaprezentowano w odrębnym artykule²⁸.

²⁷ Instytut Rozwoju Miast (obecnie Instytut Rozwoju Miast i Regionów).

²⁸ Szlenk-Dziubek D., Cienkosz E., Miśkowiec M., Ogórek P., Zarębski P., 2019.

Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka

Wybrane aspekty procedury sporządzania studium uwarunkowań oraz planu miejscowego



1

Zarówno procedura sporządzania, jak i zakres regulacji możliwych do wprowadzenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określone zostały w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie przepisów tej ustawy zostały również wydane rozporządzenia wykonawcze Ministra Infrastruktury dotyczące wymaganego zakresu projektów obu ww. dokumentów w części tekstowej i graficznej, uwzględniające w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

W niniejszym rozdziale omówiono wybrane aspekty procedury sporządzania studium uwarunkowań i planu miejscowego, skupiając się na zagadnieniach problematycznych najczęściej występujących w praktyce planistycznej.

1.1. PROCEDURA SPORZĄDZANIA STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

1.1.1. USTAWOWA PROCEDURA SPORZĄDZANIA STUDIUM UWARUNKOWAŃ

Procedura sporządzania studium uwarunkowań określona została w art. 11, 11a, 12 ust. 1 i 2 u.p.z.p. W art. 27 u.p.z.p. wskazano ponadto, że jego zmiana musi następować w takim samym trybie jak uchwalanie. Poniżej przedstawiono kolejne etapy procedury sporządzania i uchwalania studium uwarunkowań, zwracając równocześnie uwagę na problemy pojawiające się w praktyce planistycznej.

Dla obszaru gminy, w celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań²⁹. Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań wójt kolejno³⁰:

- 1) ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, 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);
- 2) zawiadamia na piśmie instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium;
- 3) sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt. 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli takie strategie istnieją;
- 4) uzyskuje od GKUA opinię o projekcie studium;
- 5) – występuje o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa (...), z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (...),
– występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium uwarunkowań do:
 - a) starosty powiatowego,
 - b) gmin sąsiednich,
 - c) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków,
 - d) właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
 - e) dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
 - f) właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - g) właściwego organu administracji geologicznej,
 - h) ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
 - i) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - j) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (...),
 - k) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
 - l) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (...),

²⁹ Art. 9 ust. 1 i 3 u.p.z.p.

³⁰ Na podstawie art. 11 u.p.z.p.

- m) podmiotu zarządzającego w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (...);*
- 6) *wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;*
- 7) *ogłasza, w sposób określony w pkt. 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;*
- 8) *wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt. 7 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;*
- 9) *przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium uwarunkowań wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt. 8.*

Studium uwarunkowań uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9³¹. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami, o których mowa w ust. 1³², oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi³³.

1.1.2. WYBRANE PROBLEMY PROCEDURALNE

AKTUALNOŚĆ MATERIAŁÓW WEJŚCIOWYCH

Jednym z pierwszych elementów pracy nad dokumentami planistycznymi (zarówno studium uwarunkowań, jak i planem miejscowym) jest – nieokreślone wprost w ustawowej procedurze – zgromadzenie różnego rodzaju materiałów i informacji pozwalających na opracowanie tych dokumentów. Zwane są one potocznie „materiałami wejściowymi” i stanowią część tzw. materiałów planistycznych³⁴.

³¹ Art. 12 ust. 1 u.p.z.p.

³² Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag.

³³ Art. 12 ust. 2 u.p.z.p.

³⁴ § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie studium uwarunkowań: *materiały planistyczne – należy przez to rozumieć w szczególności opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzone na potrzeby projektu studium, a także opracowania, koncepcje, projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem studium, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych.*

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium uwarunkowań, dane zawarte w materiałach planistycznych sporządzanych na potrzeby projektu studium uwarunkowań powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do uzgodnień. Z kolei § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi, że dane zawarte w materiałach planistycznych sporządzanych na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystywane na potrzeby projektu studium uwarunkowań, powinny być aktualne na dzień przystąpienia do sporządzania tego projektu. Literalne interpretowanie tych przepisów stawia pod znakiem zapytania możliwość realizacji wymogu aktualności podkładów geodezyjnych (prawie nigdy nie są aktualne na dzień przystąpienia do sporządzania projektu – do studium uwarunkowań wykorzystywane są najczęściej podkłady topograficzne w skali 1 : 10 000, które nie są aktualizowane od lat – patrz rozdział 13). W przypadku, gdy gmina sporządza na potrzeby projektu studium uwarunkowań jakieś materiały, np. inwentaryzację, jej aktualność też nie odpowiada literalnie regulacji rozporządzenia, gdyż przeważnie od czasu jej wykonania do czasu przekazania projektu do uzgodnień mija kilka miesięcy, a nawet rok.

Jednym z niezbędnych materiałów wejściowych przy tworzeniu projektu studium uwarunkowań jest opracowanie ekofizjograficzne – dokument o istotnym znaczeniu dla przyszłych rozwiązań planistycznych, zawierający m.in. szczegółowe informacje o uwarunkowaniach środowiskowych, przy czym obowiązek jego opracowania nie wynika z u.p.z.p., a z przepisów u.p.o.ś.³⁵ W przypadku, gdy gmina nie dysponuje wcześniej wykonanym opracowaniem, konieczne jest sporządzenie go *przed podjęciem prac nad projektem*³⁶. W praktyce zwrot ten rozumiany jest dwojako: obowiązuje wykonanie ekofizjografii przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania projektu studium uwarunkowań lub – biorąc pod uwagę brzmienie art. 11 u.p.z.p. – dopuszcza się opracowanie ekofizjografii już po podjęciu tej uchwały, na wstępnym etapie prac związanych m.in. z gromadzeniem materiałów planistycznych, a przed pracami projektowymi.

OGŁOSZENIE / ZAWIADOMIENIE O PRZYSTĄPIENIU DO SPORZĄDZANIA STUDYUM UWARUNKOWAŃ

W ogłoszeniu/zawiadomieniu o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań wskazuje się formę, miejsce i termin składania wniosków (okres składania wniosków nie może być krótszy niż 21 dni od daty ogłoszenia)³⁷. W praktyce wiele gmin, wychodząc naprzeciw potrzebom mieszkańców, przedłuża ten okres nawet do kilku miesięcy. Zawiadomienie następuje poprzez ogłoszenie zamieszczone w prasie miejscowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (najczęściej poprzez

³⁵ Art. 72 ust. 5 i 6 u.p.o.ś.

³⁶ Rozporządzenie ws. ekofizjografii.

³⁷ Art. 11 pkt 1 u.p.z.p.

zawiadomienie rady dzielnicy, sołtysów lub rady sołeckiej, ogłoszenia w kościele), a także na stronach BIP³⁸ i na stronach www gminy.

O przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań wójt zawiadamia również instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium.

Zgodnie z regulacjami u.p.z.p., w procedurze sporządzania studium uwarunkowań należy wystąpić *o uzgodnienie projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią*³⁹. Pozostałe organy, do których wysyła się zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań, to organy opiniujące (wymienione wyżej przy okazji wyliczenia, jakie czynności wykonuje kolejno wójt, sporządzając projekt studium uwarunkowań).

W tym miejscu należy zauważyć, że w u.p.z.p. wylistowano tylko część organów właściwych do uzgadniania/opiniowania (tym samym zawiadamianych!). Pozostałe organy, którym ustawodawca przyznał kompetencję do uzgodnień/opiniowania projektu studium, zostały wskazane w przepisach odrębnych. Takie rozproszenie informacji, jakie organy są właściwymi do opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych, stanowi istotny problem, bowiem wymaga ciągłego monitorowania zmian w przepisach prawa, często niezwiązanych bezpośrednio z planowaniem przestrzennym. Za przykład można tu podać uchwaloną 14 grudnia 2018 r. zmianę ustawy Prawo lotnicze⁴⁰, wprowadzającą konieczność uzgadniania (w określonych przypadkach) dokumentów planistycznych z ministrem obrony narodowej i ministrem spraw wewnętrznych. Jedną z najdotkliwszych dla gmin (ze względu na swoje skutki) tego typu zmianą przepisów było wprowadzenie w 2010 r. obowiązku opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych z prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej – nie w u.p.z.p., lecz w nowej ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴¹.

Przy omawianiu problematyki przyznania różnym organom kompetencji do uzgodnień/opiniowania dokumentów planistycznych należy zwrócić uwagę na fakt, że nie wszystkie organy, które winno się zawiadomić przy sporządzaniu planu miejscowego (przykładowo zarządcy dróg, organy ds. gospodarki wodnej i transportu kolejowego), są ustawowo wskazane jako organy, z którymi opiniuje lub uzgadnia się studium uwarunkowań. Część gmin, pomimo braku regulacji w tym zakresie, przy sporządzaniu projektu studium uwarunkowań występuje o opinie do wszystkich organów, z którymi będzie następnie uzgadniać/

³⁸ BIP – Biuletyn Informacji Publicznej – oficjalne strony internetowe organów administracji publicznej i samorządowej, na których są publikowane informacje publiczne.

³⁹ Art. 11 pkt 5 u.p.z.p.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy u.p.l.

⁴¹ Art. 70 u.w.r.u.s.t. z dnia 7 maja 2010 r., wprowadzający zmiany do u.p.z.p.

opiniować projekty planów miejscowych. Wśród instytucji i organów, które należy zawiadomić o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań, nie ma również wymienionych operatorów sieci infrastrukturalnych. W związku z tym gminy nie zawiadamiają ich⁴² indywidualnie o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań, co skutkuje brakiem możliwości pozyskania wiedzy o potencjalnych zamierzeniach inwestycyjnych (np. o planach budowy magistrali wodociągowych, linii elektroenergetycznych czy gazociągu).

PROJEKT STUDIUM UWARUNKOWAŃ ORAZ ROZPATRZENIE WNIOSKÓW

Projekt studium uwarunkowań sporządzają osoby, które spełniają jeden z warunków określonych w art. 5 pkt. 1-6 u.p.z.p. Istnieje wyraźna dysproporcja pomiędzy wymaganiami, jakie stawiano przed osobami wymienionymi w pkt. 1-3 tego przepisu, a osobami, o których mowa w pkt. 4 oraz 5. Pierwsze z nich uzyskały stosowne uprawnienia, wykazując się nie tylko ukończeniem studiów wyższych i – w razie potrzeby – dyplomowych, lecz również doświadczeniem wyniesionym z praktyki planistycznej pod kierunkiem osoby uprawnionej i przez nią potwierdzonej oraz – w znacznej części przypadków – potwierdzając swoje umiejętności wynikami stosownego egzaminu. Osoby wymienione w art. 5 pkt. 4 i 5 u.p.z.p. (tzn. osoby, które ukończyły wymienione w tym przepisie studia) nie posiadają doświadczenia ani praktyki, których nabycia żadna wyższa uczelnia nie może im zapewnić (np. umiejętności pracy zespołowej, kierowania zespołem projektowym czy negocjacji z władzami gmin i mieszkańcami). Powierzenie tym osobom funkcji samodzielnego projektanta (bez odpowiedniej praktyki) może prowadzić do wielu sytuacji problemowych, a wręcz nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 11 pkt 3 u.p.z.p., wójt *sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt. 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli takie strategię istnieją*. Oczywiście, przepis ten nie wyczerpuje spektrum innych elementów, które w projekcie są uwzględniane lub które w pośredni sposób wpływają na ostateczny kształt studium uwarunkowań (uwzględnione muszą być np. elementy określone w art. 10 u.p.z.p. oraz wszystkie wymagania wskazane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. – patrz rozdział 2).

W przytoczonym powyżej przepisie art. 11 pkt 3 ustawodawca wskazał, że – sporządzając projekt studium – należy rozpatrzyć złożone do niego wnioski. W związku z takim brzmieniem art. 11 (brak ustalonego terminu rozpatrzenia) przyjmuje się, że wnioski powinny zostać rozpatrzone przed przekazaniem projektu studium

⁴² Niektóre gminy, mimo braku obowiązku ustawowego, zawiadamiają także operatorów sieci.

do zaopiniowania przez GKUA⁴³ lub przed wysłaniem projektu do uzgodnień zewnętrznych. Rozstrzygnięcie wójta w przedmiocie rozpatrzenia wniosków nie podlega zaskarżeniu do sądów administracyjnych⁴⁴.

Podstawową trudnością, jaka pojawia się przy opracowywaniu studium uwarunkowań, jest odpowiednie wyważenie relacji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym, zachowaniem ładu przestrzennego, ochroną zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz efektywnym wykorzystaniem przestrzeni. Postępujący wśród społeczeństwa wzrost przekonania o „wolności zabudowy” jako prawa wynikającego wprost z prawa własności (o ile nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi) skutkuje dewaluacją problematyki ochrony interesu publicznego.

UZGADNIANIE I OPINIOWANIE

Pierwszym etapem procesu opiniowania i uzgadniania studium uwarunkowań jest uzyskanie opinii GKUA. Zachowanie kolejności określonej w ustawie jest bardzo istotne. GKUA jest jedynym organem, który merytorycznie i holistycznie odnosi się do całości ustaleń projektu studium uwarunkowań, gdyż zasiadają w nim osoby o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego. Ustawa nie precyzuje, w jaki sposób GKUA ma wyrazić swoją opinię, jednak w praktyce przyjęło się, że są to spotkania (przedstawicieli wójta, zespołu projektowego oraz członków GKUA), na których omawiane i ewentualnie weryfikowane są rozwiązania zaproponowane w projekcie dokumentu. Zwykle stanowisko GKUA sporządzane jest przez przewodniczącego w formie pisemnej opinii (czasami, oprócz tej opinii, członkowie GKUA sporządzają opinie cząstkowe).

W przypadku opinii gmina nie jest prawnie związana stanowiskiem organu ją wydającego – w praktyce oznacza to możliwość dalszego procedowania studium uwarunkowań przy opinii negatywnej (opinia nie jest wiążąca). W przypadku uzgodnienia gmina jest związana stanowiskiem organu, który je wydał. W praktyce oznacza to, że uzgodnienie negatywne (lub odmowa wydania uzgodnienia) stwarza konieczność weryfikacji projektu studium uwarunkowań w zakresie wskazanym w uzasadnieniu negatywnego stanowiska i ponownego przedłożenia projektu do uzgodnień (uzgodnienie jest wiążące) bądź skorzystania (w oparciu o art. 106 § 5 k.p.a.) z drogi odwoławczej.

Jak wspomniano wcześniej (przy omawianiu zagadnień związanych z zawiadomianiem właściwych organów i instytucji o przystąpieniu do opracowywania studium

⁴³ Kolejność ta wynika z brzmienia art. 11 u.p.z.p. w którym wymieniono w jakiej kolejności wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium wykonuje poszczególne elementy procedury sporządzania dokumentu.

⁴⁴ Art. 7 u.p.z.p.

uwarunkowań), dla skutecznego przeprowadzenia procesu opiniowania i uzgadniania fundamentalne znaczenie ma powiadomienie wszystkich wymaganych przepisami prawa organów (również tych, które nie są bezpośrednio wymienione w u.p.z.p., ale są wskazane w przepisach odrębnych). Na tym etapie realizowania procedury planistycznej jaszkrawo uwidacznia się problem częstych zmian w przepisach prawa, dotyczących np. zakresu regulacji dokumentu lub kompetencji poszczególnych organów do uzgadniania/opiniowania projektu studium uwarunkowań.

WYŁOŻENIE PROJEKTU STUDIUM UWARUNKOWAŃ DO PUBLICZNEGO WGLĄDU

Ogłoszenie⁴⁵ o wyłożeniu projektu studium uwarunkowań do publicznego wglądu powinno mieć miejsce co najmniej na 7 dni przed datą rozpoczęcia wyłożenia w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w BIP, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W ogłoszeniu wskazuje się termin (nie krótszy niż 21 dni od daty zakończenia okresu wyłożenia), w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium uwarunkowań. Wskazuje się datę przeprowadzenia co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w tym projekcie rozwiązaniami. Projekt studium uwarunkowań publikuje się również na stronach internetowych urzędu gminy.

Często spotykanym błędem popełnianym przez gminy jest naruszenie siedmiodniowego terminu wskazanego w art. 11 pkt 7 u.p.z.p. (do okresu 7 dni błędnie wliczany jest dzień ukazania się ogłoszenia). W części wydanych przez wojewodów rozstrzygnięć nadzorczych uznano, że nie jest to istotne naruszenie prawa, gdyż nie ogranicza prawa i możliwości do zapoznania się z projektem dokumentu⁴⁶. W innych rozstrzygnięciach błąd ten uznano jednak za istotne naruszenie prawa.

Jak wspomniano wcześniej, projekt studium uwarunkowań wyłożony powinien zostać do publicznego wglądu na co najmniej 21 dni. Ustawodawca nie doprecyzował sposobu liczenia okresu 21 dni wyłożenia – czy mają to być dni robocze, czy kalendarzowe. Biorąc pod uwagę fakt, że w trakcie wyłożenia każdy zainteresowany powinien mieć zagwarantowaną możliwość zapoznania się z dokumentem i ewentualnego wyjaśnienia swoich wątpliwości, należy przyjąć, że pomimo dostępności na stronach internetowych urzędu gminy elektronicznej wersji projektu dokumentu termin 21 dni powinien być liczony w odniesieniu do dni roboczych.

Problemem, nie do końca rozwiązany obecnie w przepisach u.p.z.p., jest także regulacja dotycząca zasad oraz warunków partycypacji społecznej – generalnie istotą tego zagadnienia jest to, w jaki sposób zmobilizować mieszkańców do aktywnego

⁴⁵ Art. 11 pkt 7 u.p.z.p.

⁴⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 marca 2008 r. (NK.4.0911/33/08).

uczestniczenia w wyłożeniu projektu studium uwarunkowań do publicznego wglądu, tak by można było poznać stanowisko ogółu mieszkańców, a nie tylko tych osób, które są niezadowolone (głównie z powodu nieuwzględnienia wniosku/uwagi zmiany przeznaczenia działki na budowlaną). Zagadnienie to było przedmiotem szerokich analiz w odrębnym opracowaniu⁴⁷.

PONOWIENIE PROCEDURY

Zgodnie z art. 11 pkt 9 u.p.z.p., po wyłożeniu projekt studium uwarunkowań podlega weryfikacji w wyniku pozytywnego rozpatrzenia uwag złożonych w trakcie wyłożenia, a następnie zostaje przedstawiony radzie gminy do uchwalenia wraz z listą nieuwzględnionych uwag. W przeciwieństwie do procedury sporządzania planu miejscowego ustawodawca nie przewidział konieczności ponawiania procedury uzgodnień po wprowadzeniu do projektu studium uwarunkowań zmian wynikających z uwzględnienia uwag. Tak więc, literalnie traktując ww. przepis, możliwe jest wprowadzenie do projektu studium uwarunkowań korekt naruszających wcześniejsze warunki uzgodnień i opinii, o ile nie naruszają one regulacji wynikających z przepisów odrębnych. Brak obowiązku ponowienia uzgodnień stanowi istotny mankament procedury sporządzania studium uwarunkowań – prowadzić może do uchwalenia dokumentu, który w istotny sposób naruszał będzie warunki wcześniejszych uzgodnień.

ROZSTRZYGNIĘCIE RADY GMINY O SPOSOBIE ROZPATRZENIA NIEUWZGLĘDNIONYCH UWAG

W myśl art. 12 ust. 1 i 2 u.p.z.p. rada gminy, uchwalając studium uwarunkowań, rozstrzyga jednocześnie, w drodze głosowania, o sposobie rozpatrzenia uwag z wyłożenia. Jak wskazuje praktyka, głosujący radni – kierując się względami politycznymi – często pomijają merytoryczne (w tym formalne) powody proponowanego przez wójta nieuwzględnienia danej uwagi. Pozytywne rozstrzygnięcie niektórych uwag powoduje niejednokrotnie naruszenie zasad, o których mowa w art. 1 ust. 1 oraz art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Uwzględnienie uwag przez radę gminy może też powodować przekroczenie ilości terenów możliwych do zainwestowania, wskazanych w bilansie terenów opracowanym zgodnie z art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Ten tryb podejmowania decyzji pomija także stanowisko osoby sporządzającej projekt studium uwarunkowań, która posiada specjalistyczną wiedzę i uprawnienia wskazane w przepisach u.p.z.p.

⁴⁷ Szlenk-Dziubek D., Miśkowiec M., 2017.

ZMIANA STUDIUM

Oprócz tego, że procedura sporządzania studium uwarunkowań określona została w art. 11, 11a, 12 ust. 1 i 2 u.p.z.p., w art. 27 u.p.z.p. wskazano, że zmiana studium uwarunkowań musi następować w takim samym trybie jak uchwalanie. Ponadto w art. 9 ust. 3a uregulowano, że *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.*

Przystępując do zmiany studium uwarunkowań, rada gminy wskazuje zakres, w jakim zamierza sporządzić zmianę (w tekście i/lub w części graficznej). Problemem jest interpretacja tego przepisu przez niektóre organy uzgadniające projekt studium uwarunkowań, które wymagają, by wprowadzać nie tyle zmiany będące skutkiem podjętej uchwały, lecz również:

- wszelkie zmiany, jakie zaszły na obszarze objętym zmianą studium uwarunkowań w zakresie wskazanym w art. 10 ust. 1 u.p.z.p. (nawet wówczas, gdy nie były one przedmiotem uchwały o przystąpieniu do zmiany studium uwarunkowań),
- zmiany na obszarze nieobjętym zmianą studium (np. w przypadku zmian granic obszarów przyrodniczych objętych ochroną prawną czy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią).

W związku z faktem, że studium uwarunkowań nie jest aktem prawa miejscowego, problem ten nie znajduje jeszcze szerokiego oddźwięku w orzecznictwie.

1.2. PROCEDURA SPORZĄDZANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

1.2.1. USTAWOWA PROCEDURA SPORZĄDZANIA PLANU MIEJSCOWEGO

Procedura sporządzania planu miejscowego określona została w art. 17, 17a, 18, 19, 20 u.p.z.p. W art. 27 u.p.z.p. wskazano, że zmiana planu miejscowego (tak samo jak w przypadku studium uwarunkowań) musi następować w takim samym trybie jak jego uchwalanie.

Poniżej omówiono kolejne etapy pracy nad sporządzeniem i uchwaleniem planu miejscowego, zwracając równocześnie uwagę na najczęściej pojawiające się problemy w praktyce planistycznej.

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego⁴⁸.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt kolejno⁴⁹:

- 2) *ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, 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);*
- 3) *zawiadamia instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu miejscowego;*
- 4) *(...);*
- 5) *sporządza projekt planu miejscowego, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt. 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;*
- 6) *sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (...);*
- 7) *występuje o:*
 - a) *opinie o projekcie planu miejscowego do:*
 - *GKUA,*
 - *wójtów gmin/miast graniczących z obszarem objętym planem miejscowym w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,*
 - *regionalnego dyrektora ochrony środowiska,*
 - *właściwych organów administracji geologicznej,*
 - *właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (...),*
 - *właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,*
 - *starosty w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,*
 - *operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV,*
 - oraz*
 - b) *uzgodnienie projektu planu miejscowego z:*
 - *wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiedzialnych zadań rządowych i samorządowych,*
 - *organami właściwymi do uzgadniania projektu planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych,*

⁴⁸ Art. 14 ust. 1, 6 i 7 u.p.z.p.

⁴⁹ Na podstawie art. 17 u.p.z.p.

- 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,
- 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,
- zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a,
- dyrektorem RZGW Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią,
- Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego, oraz
- podmiotem zarządzającym w zakresie zagospodarowania właściwego portu lub przystani morskiej,

oraz

- c) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne;

8) (...);

9) (...);

10) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;

11) ogłasza, w sposób określony w pkt. 1, o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu miejscowego rozwiązaniami;

12) wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt. 9 [art. 17], termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu miejscowego, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu miejscowego;

- 13) rozpatruje uwagi, o których mowa w pkt. 11 [art. 17], w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- 14) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;
- 15) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt. 11 [art. 17].

Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. Przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu miejscowego objęta zmianą⁵⁰.

Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu miejscowego oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie miejscowym, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych⁵¹.

Wójt przedstawia wojewodzie uchwałę (...) przyjmującą plan miejscowy, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi⁵².

1.2.2. WYBRANE PROBLEMY PROCEDURALNE

ANALIZA ZASADNOŚCI PRZYSTĄPIENIA DO SPORZĄDZANIA PLANU MIEJSCOWEGO

Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.p.z.p., przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do planu miejscowego wójt wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Sposób opracowania oraz zakres przedmiotowej analizy nie zostały w u.p.z.p. określone. W związku z powyższym to organ sporządzający plan miejscowy decyduje o stopniu szczegółowości opracowania. Czasami są to bardzo rozbudowane opracowania, liczące kilkadziesiąt stron, a czasami jest to krótka analiza wskazująca na przyczynę

⁵⁰ Art. 19 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

⁵¹ Art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

⁵² Art. 20 ust. 2 u.p.z.p.

podjęcia uchwały i wskazanie zgodności ze studium uwarunkowań, zawarta na jednej lub dwóch stronach.

UCHWAŁA O PRZYSTĄPIENIU DO SPORZĄDZANIA PLANU MIEJSCOWEGO

Jednym z pierwszych elementów procedury planistycznej jest przygotowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego⁵³. Regulacje ustawowe⁵⁴ nie nastroczają tu żadnych wątpliwości, jednakże często zdarzają się błędy związane z:

- brakiem załącznika graficznego do uchwały, przedstawiającego granice obszaru, dla którego ma zostać sporządzony projekt planu,
- pominięciem w treści uchwały jakieś działki, tzn. sytuacją, gdy jest ona na rysunku, a nie została wymieniona w uchwale (w przypadkach, gdy w uchwale cytowane są numery działek),
- niezgodnością granicy obszaru objętego planem miejscowym pomiędzy uchwałą o przystąpieniu a uchwałą przyjmującą plan miejscowy.

Zagadnieniem różnie interpretowanym jest kwestia brzmienia uchwały dotyczącej zmiany planu miejscowego. Analizując treść uchwał rady gminy, dotyczących przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, zauważyć można, że mamy do czynienia z następującymi sytuacjami:

- w przypadku, gdy zmiana dotyczyć ma np. zmiany wybranych regulacji obowiązującego planu miejscowego lub części rysunku planu (następuje fragmentaryczna zmiana obowiązującego dokumentu), prawie wszyscy używają pojęcia „zmiana planu miejscowego”,
- w przypadku całkowitej zmiany planu, tzn. opracowania nowego planu, pojawiają się dwa sposoby konstruowania treści uchwały. Według pierwszego gmina przystępuje do zmiany planu miejscowego, a drugi stanowi, że jest to uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (w trybie zmiany planu tworzony jest całkiem nowy dokument). Obydwa warianty są obecnie akceptowane przez organy nadzoru.

AKTUALNOŚĆ MATERIAŁÓW WEJŚCIOWYCH

Tak samo jak w przypadku studium uwarunkowań, jednym z pierwszych elementów pracy nad projektem planu miejscowego jest kompletowanie tzw. materiałów

⁵³ Art. 14 ust. 1, 4-5 u.p.z.p.

⁵⁴ Art. 14 ust. 2-3 u.p.z.p.

planistycznych, czyli różnego rodzaju materiałów i informacji pozwalających na opracowanie dokumentu.

Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planu, *materiały planistyczne sporządzane na potrzeby projektu planu miejscowego powinny być aktualne na dzień przekazania tego projektu do opiniowania i uzgodnień*. Z kolei zgodnie z § 10 ust. 2 ww. rozporządzenia *materiały planistyczne sporządzone na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystywane na potrzeby projektu planu miejscowego, powinny być aktualne na dzień przystąpienia do sporządzania tego projektu*.

Jednym z niezbędnych materiałów wejściowych przy tworzeniu projektu planu miejscowego jest opracowanie ekofizjograficzne, czyli sporządzany na podstawie art. 72 ust. 5 u.p.o.ś. dokument o istotnym znaczeniu dla przyszłych rozwiązań planistycznych, zawierający m.in. szczegółowe informacje o uwarunkowaniach środowiskowych. W przypadku, gdy gmina nie dysponuje wcześniej wykonanym opracowaniem, konieczne jest jego sporządzenie *przed podjęciem prac nad projektem*⁵⁵. W praktyce zwrot ten rozumiany jest dwojako: obowiązuje wykonanie ekofizjografii *przed podjęciem uchwały* o przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego lub – biorąc pod uwagę brzmienie art. 17 u.p.z.p. – dopuszcza się opracowanie ekofizjografii już *po podjęciu tej uchwały*, na wstępnym etapie prac, związanym m.in. z gromadzeniem materiałów planistycznych, a przed pracami projektowymi. Porównując brzmienie opisywanych powyżej regulacji pochodzących z dwóch rozporządzeń, przy literalnym podejściu do ich interpretacji nie jest możliwe równoczesne zastosowanie się do nich (za wyjątkiem sytuacji, w której opracowanie ekofizjograficzne zostanie ostatecznie opracowane w dniu podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego).

Podobnie jak w przypadku studium uwarunkowań, literalne interpretowanie przepisu rozporządzenia stawia pod znakiem zapytania możliwość realizacji wymogu aktualności podkładów geodezyjnych. Gminy pozyskują je z powiatowego zasobu geodezyjnego i nie posiadają kompetencji do ich uaktualniania. Stan aktualności map – zarówno zasadniczych, jak i ewidencyjnych – jest, generalnie rzecz biorąc, zły. O ile wypisy są aktualizowane w miarę na bieżąco, o tyle zaległości dotyczące aktualizacji podkładów (np. informacji o podziałach, przebiegu dróg i cieków, o klasie gruntu) sięgają kilku lat (szczegółowo kwestię tę omówiono w rozdz. 13). Problem ten dotyczy zarówno podziałów i przebiegu dróg i cieków, jak i informacji o klasie gruntu.

⁵⁵ Rozporządzenie w sprawie ekofizjografii.

OGŁOSZENIE / ZAWIADOMIENIE O PRZYSTĄPIENIU DO SPORZĄDZANIA PLANU MIEJSCOWEGO

Organ sporządzający plan miejscowy ogłasza w prasie miejscowej, poprzez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie internetowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty (najczęściej poprzez rady dzielnic, sołtysów, ogłoszenia w kościele), o fakcie podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu. W ogłoszeniu tym podawana jest informacja o możliwości, formie, miejscu i terminie składania wniosków (okres składania wniosków nie może być krótszy niż 21 dni od daty ogłoszenia)⁵⁶. W praktyce, wychodząc mieszkańcom na przeciw, wiele gmin przedłuża ten okres nawet do kilku miesięcy. Wniosek może zgłosić każdy zainteresowany. Może on odnosić się do wszystkich kwestii planistycznych dotyczących terenu objętego granicami planu miejscowego.

O przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego wójt zawiadamia również instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu⁵⁷. Zgodnie z przepisami u.p.z.p., w procedurze sporządzania planu miejscowego należy wystąpić o uzgodnienia i opinie do organów wskazanych w art. 17 pkt 6 (wymienionych powyżej) oraz organów upoważnionych do tego na podstawie przepisów odrębnych.

W przypadku opracowywania planów miejscowych sporządzający je planiści borykają się z takimi samymi problemami dotyczącymi prawidłowej „identyfikacji” i powiadomienia organów umocowanych do opiniowania i uzgadniania projektu, jakie opisano w części niniejszego rozdziału dotyczącej studium uwarunkowań.

PROJEKT PLANU MIEJSCOWEGO ORAZ ROZPATRZENIE WNIOSKÓW

Zgodnie z art. 17 pkt 4 u.p.z.p., wójt sporządza projekt planu miejscowego, rozpatrując wnioski, które wpłynęły po opublikowaniu ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. W projekcie muszą być uwzględnione elementy wskazane w art. 15 u.p.z.p. oraz wszystkie wymagania wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. (patrz rozdział 2). U.p.z.p., a także rozporządzenie w sprawie planu również ściśle określają formę projektu planu miejscowego, tzn. tekst ustaleń planu musi przybrać kształt przepisów gminnych, przyjmowanych w formie uchwały przez radę gminy. Załącznikiem do tej uchwały jest rysunek planu, tzn. mapa odwzorowująca graficznie regulacje uchwały i stanowiąca razem z tekstem spójną całość. Analogicznie jak przy studium uwarunkowań, projekt planu miejscowego sporządzają osoby, które spełniają jeden z warunków określonych w art. 5 u.p.z.p.

⁵⁶ Art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

⁵⁷ Art. 17 pkt 2 u.p.z.p.

W przytoczonym powyżej art. 17 pkt 4 u.p.z.p. ustawodawca wskazał, że – sporządzając projekt planu miejscowego – należy rozpatrzyć złożone do niego wnioski. W związku z takim brzmieniem tego przepisu przyjmuje się, że wnioski powinny zostać rozpatrzone przed przekazaniem projektu planu miejscowego do zaopiniowania przez GKUA⁵⁸. Rozstrzygnięcie wójta w przedmiocie rozpatrzenia wniosków nie podlega zażalenie do sądów administracyjnych⁵⁹.

Podstawową trudnością, jaka pojawia się przy opracowywaniu planu miejscowego, jest odpowiednie wyważenie relacji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym, zachowaniem ładu przestrzennego, ochroną zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz efektywnym wykorzystaniem przestrzeni. Postępujący wśród społeczeństwa wzrost przekonania o „wolności zabudowy” jako prawa wynikającego wprost z prawa własności (o ile nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi) skutkuje dewaluacją problematyki ochrony interesu publicznego.

UZGADNIANIE I OPINIOWANIE

Organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 oraz art. 17 pkt 6 u.p.z.p., w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej opiniują i uzgadniają, na swój koszt, odpowiednio projekt studium albo projekt planu miejscowego⁶⁰. Uzgodnień dokonuje się na zasadach i w trybie określonych w art. 23-25 u.p.z.p. oraz art. 106 k.p.a.

Realizując procedurę sporządzania projektu planu miejscowego, gmina występuje do organów i instytucji wskazanych w u.p.z.p. oraz innych ustawach o wydanie opinii lub uzgodnienia.

W przypadku opinii gmina nie jest prawnie związana stanowiskiem organu ją wydającego – w praktyce oznacza to możliwość dalszego procedowania planu miejscowego przy opinii negatywnej (opinia nie jest wiążąca). W przypadku uzgodnienia gmina jest związana stanowiskiem organu, który je wydał. W praktyce oznacza to, że uzgodnienie negatywne (lub odmowa wydania uzgodnienia) stwarza konieczność weryfikacji projektu planu miejscowego w zakresie wskazanym w uzasadnieniu negatywnego stanowiska i ponownego przedłożenia projektu planu miejscowego do uzgodnień (uzgodnienie jest wiążące)⁶¹ bądź skorzystania (w oparciu o art. 106 § 5 k.p.a.) z drogi odwoławczej.

Inaczej niż w przypadku studium uwarunkowań, w procedurze opiniowania i uzgadniania planu miejscowego stanowisko GKUA uzyskuje się równocześnie ze stanowiskiem innych organów i instytucji. Rozwiązanie to należy ocenić jako niezbyt szczęśliwe, gdyż GKUA jest jedynym organem, który odnosi się do całości ustaleń

⁵⁸ Art. 17 pkt 6 lit. a u.p.z.p.

⁵⁹ Art. 7 u.p.z.p.

⁶⁰ Art. 24 ust. 1 u.p.z.p.

⁶¹ Uchwała NSA z dnia 26 listopada 1999 r. (sygn. akt IV SA 1512/98).

planu, a ponadto ocenia ten dokument od strony merytorycznej przez pryzmat fachowości oraz teorii i praktyki planowania przestrzennego. Oczywiście, od strony prawnej nic nie stoi na przeszkodzie, aby najpierw uzyskać opinię GKUA, a dopiero potem przekazać projekt do opiniowania i uzgodnień właściwym organom i instytucjom. W praktyce planistycznej wiele gmin tak postępuje.

Problem, który jest dość powszechny, to dokonywanie uzgodnienia „pod warunkiem”. Uzgodnienie projektu dokumentu planistycznego nie powinno zawierać warunków, ale częstą praktyką jest, że organy uzgadniające, chcąc przyspieszyć procedurę, używają sformułowania: „uzgadnia się pozytywnie pod warunkiem, że (...)”. Oczywiście, nie stwarza to kłopotów, jeżeli podane warunki uzgodnienia są czytelne i jednoznaczne, wynikające z przepisów prawa, zgodne z zamierzeniami samorządu, a także niewykraczające poza zakres regulacji planu miejscowego określony w u.p.z.p. Problem pojawia się wówczas, gdy organ uzgadniający wymaga wprowadzenia do projektu planu miejscowego zapisów, które nie mogą stanowić przedmiotu jego regulacji⁶².

Materia regulacji planistycznych nie jest jednoznaczna, prosta i powszechnie znana. Szeroko rozumiane pojęcia ładu przestrzennego, wymagań ochrony środowiska oraz wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego, które – zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. – *uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, sprawiają, że organy odpowiedzialne za ich ochronę (w szczególności wojewódzcy konserwatorzy zabytków, zarządcy dróg, dyrektorzy parków narodowych) postulują wprowadzanie do planów miejscowych regulacji, które z ich punktu widzenia są prawidłowe i potrzebne (dotyczą reklam, wymogu uzyskania uzgodnień z zarządcą drogi lokalizacji zjazdów z dróg publicznych przy realizacji inwestycji itd.), jednakże ze względu na ustawowo określony zakres regulacji planu miejscowego nie mogą się w nim znaleźć. W takiej sytuacji, spełniając warunki uzgodnienia, rada gminy przy uchwalaniu planu miejscowego przekracza swoje kompetencje, co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały. *Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części*⁶³.

WNIOSEK ROLNY I LEŚNY

Szczegółowe omówienie problematyki sporządzania wniosków rolnych i leśnych zawarto w rozdziale 6. Ze względu na czas trwania procedury istotne jest jednak to, że na decyzję ministra (bez względu na to, czy pozytywną, czy negatywną) gminy oczekują od kilku do kilkunastu miesięcy, co uznać należy za istotne naruszenie norm określonych

⁶² Art. 15 u.p.z.p.

⁶³ Art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

w k.p.a. Podkreślenia wymaga przy tym, że poza licznymi, niewynikającymi z ustawy wymaganiami, w trakcie oczekiwania na decyzję ministra następują zmiany (np. zmiany klas gruntów rolnych, zmiany granic kompleksów leśnych lub zmiana właściciela gruntów leśnych) powodujące nieaktualność materiałów stanowiących podstawę do opracowania wniosku.

WYŁOŻENIE PROJEKTU PLANU MIEJSCOWEGO DO PUBLICZNEGO WGLĄDU

Ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu powinno być upublicznione co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia wyłożenia – w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz przez udostępnienie informacji w BIP, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. W ogłoszeniu wskazuje się termin (nie krótszy niż 14 dni od daty zakończenia okresu wyłożenia), w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu miejscowego oraz datę, w jakiej zostanie przeprowadzona co najmniej jedna dyskusja publiczna nad przyjętymi w tym projekcie planu rozwiązaniami⁶⁴. Nowelizacja⁶⁵ art. 17 pkt 9 u.p.z.p. z 24 czerwca 2020 r. wprowadziła obowiązek udostępnienia projektu planu miejscowego na stronach BIP urzędu gminy. Większość gmin wykorzystywała jednak już wcześniej taki sposób upublicznienia projektu.

Często spotykanym błędem popełnianym przez gminy jest naruszenie siedmiodniowego terminu wskazanego w art. 17 pkt 9 u.p.z.p. (do okresu 7 dni błędnie wliczany jest dzień ogłoszenia). W części rozstrzygnięć nadzorczych uznano, że nie jest to istotne naruszenie prawa, gdyż nie ograniczono prawa do publicznego wglądu⁶⁶, w innych błęd ten uznano za istotne naruszenie prawa.

Projekt planu miejscowego powinien zostać wyłożony do publicznego wglądu na co najmniej 21 dni. W tym czasie zorganizowana ma zostać co najmniej jedna dyskusja publiczna nad przyjętymi w nim rozwiązaniami. Ustawodawca nie doprecyzował sposobu liczenia okresu 21 dni wyłożenia – czy mają to być dni robocze, czy kalendarzowe. Biorąc pod uwagę fakt, że w trakcie wyłożenia każdy zainteresowany powinien mieć zagwarantowaną możliwość zapoznania się z dokumentem i ewentualnego wyjaśnienia swoich wątpliwości, należy przyjąć, że pomimo dostępności na stronach BIP

⁶⁴ Art. 17 pkt 11 u.p.z.p.

⁶⁵ Art. 17 pkt 9 zmieniony przez art. 47 pkt 3 lit. b Ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086).

⁶⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 marca 2008 r. (NK.4.0911/33/08).

elektronicznej wersji projektu dokumentu termin 21 dni powinien być liczony w odniesieniu do dni roboczych⁶⁷.

Problemem nie do końca rozwiązany obecnie w przepisach u.p.z.p. są regulacje dotyczące zasad oraz warunków partycypacji społecznej. Generalnie problem sprowadza się do zagadnienia, w jaki sposób zmobilizować mieszkańców do aktywnego uczestniczenia w wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, tak by można było poznać stanowisko ogółu mieszkańców, a nie tylko tych osób, które są niezadowolone (głównie z powodu nieuwzględnienia wniosku/uwagi dotyczącej zmiany przeznaczenia działki na budowlaną). Zagadnienie to było przedmiotem szerokich analiz w odrębnym opracowaniu dotyczącym problematyki partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym⁶⁸.

ROZPATRZENIE UWAG DO PROJEKTU PLANU MIEJSCOWEGO

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.z.p., *Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonym do publicznego wglądu*. W art. 17 pkt 12 u.p.z.p. określono dla wójta maksymalnie 21-dniowy termin rozpatrzenia tych uwag (liczony w dniach kalendarzowych od dnia upływu terminu do składania uwag). Rozpatrzenie w określonym ustawowo terminie znacznej liczby uwag może stanowić bardzo duże wyzwanie logistyczne.

Tu nasuwają się również pytania dotyczące sposobu liczenia terminu na wnoszenie uwag. Zagadnienie to jest dosyć ważne, gdyż skutkować może uchYLENIEM planu w trybie nadzoru wojewody. Czy termin wskazany w ogłoszeniu o wyłożeniu (nie krótszy niż 14 dni od daty jego zakończenia) oznacza termin, w którym uwagi mają być złożone w urzędzie (co uzasadnione byłoby tym, że muszą zostać rozpatrzone w ciągu 21 dni), czy też dochowanie tego terminu należy traktować zgodnie z brzmieniem przepisów k.p.a. – tzn. jako złożone w terminie traktowane są również pisma, które zostały nadane np. na pocztę w ostatnim dniu terminu ich składania (wtedy mogą wpłynąć do urzędu nawet kilka dni później – może nawet po rozpatrzeniu innych uwag).

⁶⁷ W tej sprawie pojawił się, co prawda, wyrok NSA z dnia 12 lipca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2878/15), zgodnie z którym *Wobec braku regulacji szczególnej przy interpretacji tego przepisu zastosować należy zasady ogólne przyjęte w KPA oraz KC, zgodnie z którymi do omawianego terminu wlicza się dni wolne od pracy występujące w trakcie jego biegu*, ale większość gmin nadal wykląda plany miejscowe na 21 dni roboczych, wychodząc z założenia, że nie wszyscy muszą mieć dostęp do stron internetowych.

⁶⁸ Szlenk-Dziubek D., Miśkowiec M., 2017.

WPROWADZENIE ZMIAN DO PROJEKTU PLANU MIEJSCOWEGO, WYNIKAJĄCYCH Z ROZPATRZENIA UWAG

W rozumieniu art. 17 pkt 13 u.p.z.p. po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu wójt *wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 17 pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia*. Sformułowanie „w niezbędnym zakresie” odnieść należy do kompetencji poszczególnych organów. Jeżeli zmiana projektu planu miejscowego dotyczy zagadnienia pozostającego w gestii jakiegoś organu, to ponowienie procedury jest niezbędne. Generalnie przepisy w tym zakresie nie budzą większych wątpliwości. Problem pojawia się wówczas, gdy w wyniku zmian przepisów odrębnych wprowadzony został obowiązek uzgodnienia/opiniowania z nowym organem.

Organem, z którym zgodnie z przepisami u.p.z.p. należy uzgadniać każdą zmianę planu miejscowego, jest właściwy konserwator zabytków. Zgodnie bowiem z art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8, uzgodnienia dokonuje się z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Ponieważ każda zmiana projektu planu miejscowego wpływa w konsekwencji na zagospodarowanie terenu, z literalnego czytania tekstu u.p.z.p. wynika, że każdą zmianę planu należy ponownie uzgodnić z konserwatorem zabytków. Rozwiązanie to ocenić należy jako nieuzasadnione.

W wyniku pozytywnego rozpatrzenia uwag projekt planu miejscowego został zmieniony i uzyskał pozytywne opinie i uzgodnienia. W tym miejscu pojawiają się wątpliwości, czy skorygowany projekt ma podlegać ponownemu wyłożeniu, czy nie. U.p.z.p. nie zawiera regulacji dotyczących tego etapu procedury – art. 17 pkt 13 u.p.z.p. zobowiązuje organ sporządzający plan miejscowy jedynie do ponowienia uzgodnień. Zgodnie z przyjętą linią orzecznictwa, w sytuacji, w której do wykładanego wcześniej dokumentu wprowadzono istotne zmiany, obowiązuje ponowienie wyłożenia do publicznego wglądu. W uzasadnieniu takiego stanowiska sądy wskazywały m.in. na konieczność umożliwienia zapoznania się z dokonanymi zmianami wszystkim podmiotom i właścicielom znajdującym się na obszarze objętym planem miejscowym.

UCHWALENIE PLANU MIEJSCOWEGO I BRAKI W DOKUMENTACJI

Zgodnie z art. 20 ust. 2 u.p.z.p., wójt po uchwaleniu przez radę gminy przedstawia wojewodzie uchwałę o planie miejscowym wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Pomimo tego, że dokumentacja nie jest częścią uchwały, brak dokumentacji lub jej istotnych elementów (np. potwierdzenia zawiadomienia organów) stanowić może podstawę do stwierdzenia

nieważności planu⁶⁹. Sytuacja taka zdarza się relatywnie rzadko. Przy stwierdzeniu braków w dokumentacji gmina wzywana jest do ich uzupełnienia.

W ostatnich latach pojawiły się rozbieżności dotyczące sposobu rozpatrywania przez radę gminy uwag z wyłożenia (wyłożeń) negatywnie rozpatrzonych przez wójta. Obecnie odnotować można trzy dominujące podejścia do tego zagadnienia:

- uwagi zostają przedstawione radzie, która rozpatruje je w formie głosowania, a następnie uchwała plan miejscowy (w oparciu o literalne interpretowanie przepisu art. 20 pkt 1 u.p.z.p. – *plan miejscowy uchwała rada gminy (...) rozstrzygając równocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag (...)*) – w tej wersji mamy tylko jedną uchwałę przyjmującą plan miejscowy,
- uwagi są rozpatrywane przez radę w formie głosowania (nad każdą, grupami lub nad kompletem uwag) i ostatecznie podjęta jest uchwała w sprawie ich uwzględnienia lub odrzucenia; uchwalenie planu następuje w odrębnej uchwale – w tej wersji mamy dwie uchwały: pierwsza w sprawie rozpatrzenia uwag i druga przyjmująca plan miejscowy,
- każda uwaga jest rozpatrywana przez radę gminy odrębnie (czasami grupami) – podejmowana jest odrębna uchwała dotycząca każdej uwagi; uchwalenie planu następuje w kolejnym kroku, w drodze odrębnej uchwały – w tej wersji mamy liczne uchwały w sprawie rozpatrzenia uwag oraz jedną przyjmującą plan.

PUBLIKACJA PLANU MIEJSCOWEGO

Istotnym problemem związanym z ogłaszaniem planów miejscowych jest praktyka stosowana np. w województwie małopolskim, polegająca na publikowaniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał o planach miejscowych przed przeprowadzeniem oceny ich legalności przez organ nadzoru – wojewodę. W takiej sytuacji uchwała jest ogłaszana z adnotacją „Publikacja niniejszej uchwały nie uwzględnia ewentualnych czynności nadzorczych podejmowanych przez Wojewodę Małopolskiego”. Działanie takie wynika z interpretacji przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 3 ww. ustawy, akty normatywne ogłasza się niezwłocznie⁷⁰.

Praktyka ta (mająca częściowo swoje uzasadnienie w liczbie planów podlegających weryfikacji przez urząd wojewódzki) rodzi stan niepewności dla samorządów i inwestorów, którzy czasami przez kilka miesięcy nie wiedzą, czy wobec danego aktu, który został ogłoszony i obowiązuje, nie zostanie przez wojewodę wniesiona skarga do sądu administracyjnego.

⁶⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z 5 grudnia 2008 r. (NK.II.0911-145/08).

⁷⁰ Art. 3 Ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

1.3. PROBLEMY WSPÓLNE DLA PPROCEDURY SPORZĄDZANIA STUDIUM UWARUNKOWAŃ I PLANU MIEJSCOWEGO

Wiele problemów rodzi konieczność ponawiania uzgodnień zarówno studium uwarunkowań, jak i projektu planu miejscowego w wyniku wejścia w życie zmian w przepisach odrębnych, mających wpływ na regulacje tych dokumentów planistycznych.

Jest rzeczą oczywistą, że ustalenia tych dokumentów muszą być zgodne z aktualnymi przepisami prawa. Liczba regulacji prawnych i rozstrzygnięć administracyjnych, które należy uwzględnić przy ich opracowywaniu, jest jednak tak olbrzymia, że nader często zdarzają się sytuacje, w których np. po przeprowadzeniu wyłożenia następują zmiany stanu prawnego lub faktycznego (np. zasięgu terenów i obszarów górniczych). Pojawia się tu wątpliwość formalna – art. 33 u.p.z.p. obliguje do ponowienia czynności proceduralnych tylko w wyniku zmiany ustaw⁷¹. Tak więc czy zmiana (lub uchwalenie) innych aktów prawnych, np. wydanie decyzji o ustanowieniu terenu górniczego, wydanie decyzji o ustanowieniu stref ochronnych ujęć wody albo uchwalenie planu ochrony parku krajo-
brazowego, obliguje (lub powinna obligować) gminę do ponowienia procedury?

BRAK PROCEDURY SZYBKIEGO TRYBU NOWELIZACJI PLANÓW MIEJSCOWYCH I STUDIÓW UWARUNKOWAŃ W SYTUACJACH SZCZEGÓLNYCH

W art. 27 u.p.z.p. zawarta jest norma mówiąca o tym, że *zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane*. Regulacja ta odnosi się do wszystkich potencjalnych zmian w ww. dokumentach. Ustawa nie przewiduje „trybu uproszczonego” dla niewielkich zmian, wynikających np. ze zmiany przepisów odrębnych, konieczności usunięcia błędu czy nieścisłości albo ze zmian w interpretacji przepisów poszczególnych ustaw. Powoduje to sytuację, w której np. korekta błędów pisarskich czy błędów w opisie trwa kilka miesięcy (czas niezbędny dla przeprowadzenia procedury zmiany planu miejscowego, przy zachowaniu terminów wynikających z u.p.z.p., wynosi około 9 miesięcy). Z formalnego punktu widzenia jest oczywiste, że plany miejscowe jako akty prawne powinny być uchwalane bez błędów. Wielu z nich udałooby się uniknąć, gdyby projekty dokumentów planistycznych były weryfikowane całościowo przez służby wojewody przed uchwalaniem dokumentu (np. w czasie uzgodnień).

⁷¹ Art. 33 u.p.z.p.: *Jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.*

ROZSTRZYGNIĘCIA ORGANÓW NADZORU I SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH ORAZ ZWIĄZANE Z NIMI PONAHLANIE PROCEDURY

Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.p.z.p., *Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, **ponawia się w zakresie niezbędnym** do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.*

Rozstrzygnięcia organów nadzoru (województów), sądów administracyjnych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego są w skali kraju niejednorodne. W związku z tym trudno wskazać, jak powinny wyglądać „prawidłowe” ustalenia planu miejscowego.

Należy także podnieść kwestię zakresu stwierdzania nieważności planów miejscowych. Organy nadzoru lub sądy administracyjne (przy błędach innych niż proceduralne) często stwierdzają nieważność całego planu miejscowego, chociaż mogłyby uchylić tylko zapis oceniony jako naruszający prawo, jeżeli pozostałe ustalenia planu miejscowego nie są wadliwe i mogą pozostać w obrocie prawnym.

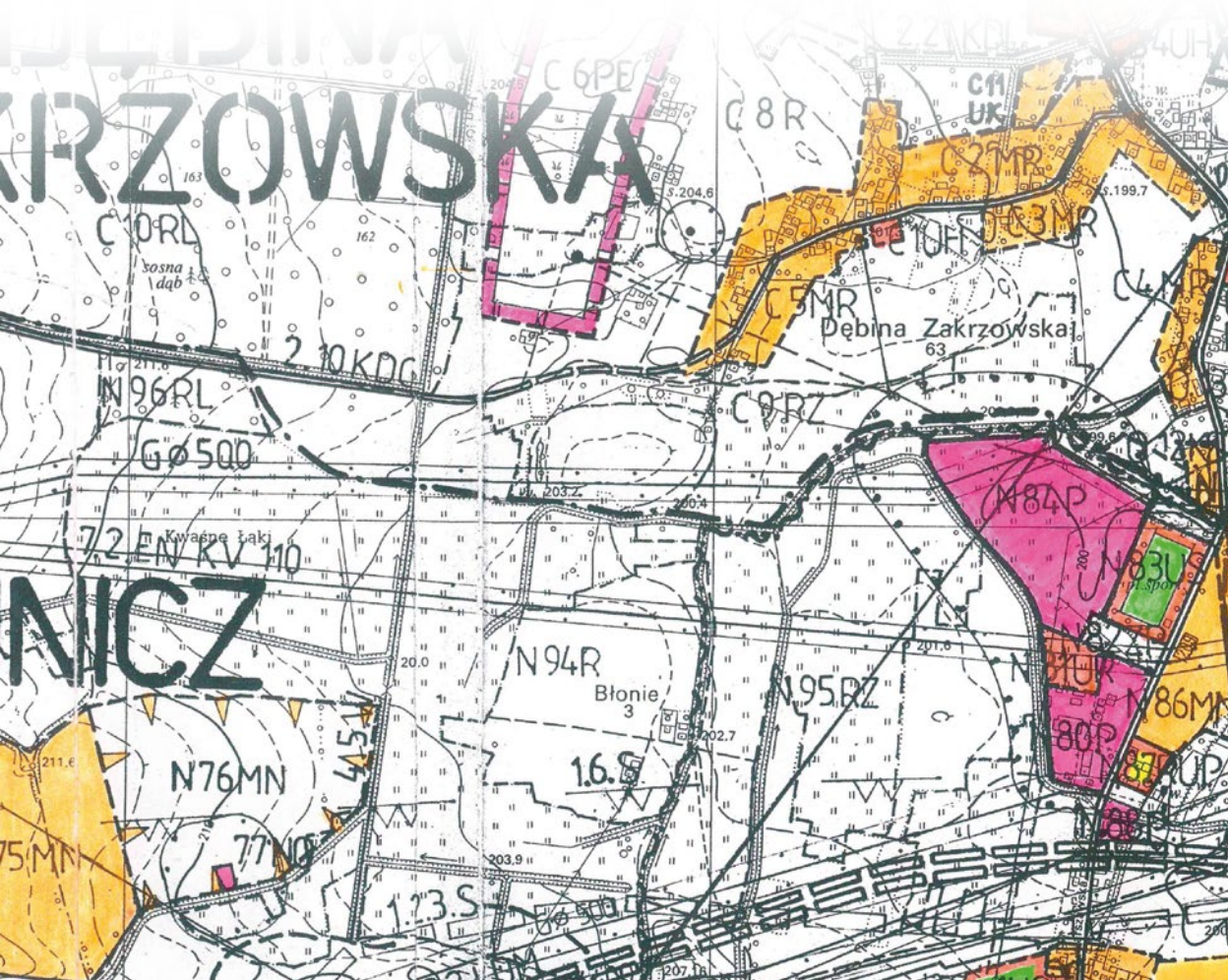
Z zagadnieniem rozstrzygnięć organów nadzoru oraz sądów administracyjnych związana jest kwestia niejednoznaczności regulacji u.p.z.p. w odniesieniu do relacji pomiędzy studium uwarunkowań a planem miejscowym. I tak:

- w art. 14 ust. 5 jest mowa o analizie *stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań projektu planu miejscowego z ustaleniami studium uwarunkowań,*
- w art. 15 ust. 1 jest mowa o sporządzeniu projektu planu miejscowego *zgodnie z zapisami studium,*
- w art. 20 ust. 1 zawarto sformułowanie: *plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...).*

Określenia „zgodność” i „nie narusza” są niejednolicie interpretowane, powodując rozbieżności w rozstrzygnięciach organów nadzoru oraz orzeczeniach sądów administracyjnych. Zdarza się, że te pojęcia są rozumiane jako dyspozycja dosłownego przeniesienia rozwiązań zawartych w studium uwarunkowań do planu miejscowego (niezależnie od ustalonego ustawowo innego zakresu regulacji, szczegółowości i skali opracowania każdego z tych dokumentów planistycznych).

Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka

Wybrane elementy zakresu regulacji studium uwarunkowań oraz planu miejscowego



2

Zakres regulacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone zostały w Ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie przepisów tej ustawy zostały również wydane rozporządzenia wykonawcze Ministra Infrastruktury dotyczące wymaganego zakresu projektów obu ww. dokumentów w części tekstowej i graficznej, uwzględniające w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.

W niniejszym rozdziale omówiono wybrane zagadnienia dotyczące zakresu regulacji studium uwarunkowań i planu miejscowego, skupiając się na zagadnieniach problematycznych najczęściej występujących w praktyce planistycznej, a wynikających z wymogów, jakie powinny spełnić te dokumenty.

2.1. ZAKRES REGULACJI STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

2.1.1. USTAWOWY ZAKRES STUDIUM UWARUNKOWAŃ

W art. 10 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca określił minimalny zakres uwarunkowań, który powinien zostać przeanalizowany w toku sporządzania studium uwarunkowań. Obejmuje on w szczególności uwarunkowania wynikające z:

- 1) *dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;*
- 2) *stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;*
- 2a) *diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1⁷² ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju gminy⁷³;*

⁷² Art. 10a ust. 1 u.p.z.p.: *Podmiot opracowujący projekt strategii rozwoju, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.*

⁷³ Przepis art. 10 ust. 1 pkt 2a u.p.z.p. obowiązuje od 13 listopada 2020 r.

- 3) *stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego;*
- 4) *stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 4a) *rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;*
- 5) *warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem;*
- 6) *zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;*
- 7) *potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności:*
 - a) *analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne,*
 - b) *prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje na obszarach funkcjonalnych w rozumieniu art. 5 pkt 6a⁷⁴ ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷⁵,*
 - c) *możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,*
 - d) *bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;*
- 8) *stanu prawnego gruntów;*
- 9) *występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;*
- 10) *występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;*
- 11) *występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;*
- 12) *występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;*
- 13) *stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;*
- 14) *zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;*
- 15) *wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.*

W art. 10 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca wskazał elementy, które w studium uwarunkowań określa się w szczególności, tj.:

⁷⁴ Art. 5 pkt 6a u.z.p.r.: *obszar funkcjonalny – obszar, na którym występuje względnie wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny.*

⁷⁵ Przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b u.p.z.p. w tym brzmieniu obowiązuje od 13 listopada 2020 r.

- 1) *uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 lit. d:*
 - a) *kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego,*
 - b) *kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;*
- 2) *(uchylony);*
- 3) *obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;*
- 4) *obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 5) *kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 6) *obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;*
- 7) *obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;*
- 8) *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 przestrzeni publicznej;*
- 9) *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;*
- 10) *kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;*
- 11) *obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;*
- 12) *obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;*
- 13) *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;*
- 14) *obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji:*
 - 14a) *obszary zdegradowane,*
- 15) *granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa⁷⁶;*
- 16) *(uchylony)⁷⁷.*

W kolejnych ustępach art. 10 u.p.z.p. umieszczono regulacje wskazujące na konieczność wprowadzenia do studium uwarunkowań odpowiednich zapisów dotyczących

⁷⁶ Przepis wprowadzony w tym brzmieniu Ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

⁷⁷ Uchylony 13 listopada 2020 r.

rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych:

- 2a) *Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się 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; w studium ustala się ich rozmieszczenie.*
- 3a) *Jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni przynajmniej powyżej 2000 m², w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane.*

Wreszcie w ust. 5 i następnych artykułu 10 u.p.z.p. znajdują się wskazania dotyczące zasad sporządzania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę:

Art. 10 ust. 5. Dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno:

- 1) *formuluje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, o których mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a-c, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 2) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 3) *szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, innych niż wymienione w pkt. 2, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy;*
- 4) *porównuje się maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt. 1, oraz sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, o której mowa w pkt. 2 i 3, a następnie, gdy maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w pkt. 1:*
 - a) *nie przekracza sumy powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – nie przewiduje się lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt. 2 i 3,*
 - b) *przekracza sumę powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy – bilans terenów pod zabudowę uzupełnia się o różnicę tych wielkości wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy, i przewiduje się lokalizację nowej zabudowy poza obszarami, o których mowa w pkt. 2 i 3, maksymalnie w ilości wynikającej z uzupełnionego bilansu;*

- 5) określa się:
 - a) możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,
 - b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt. 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt. 4 lit. a, poza tymi obszarami;
- 6) w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt. 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt. 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.
6. Działania, o których mowa w ust. 5, mogą wymagać powtórzenia, na zasadzie analizy wariantów lub realizacji procesu iteracyjnego, oraz powtórzenia wszystkich lub części z nich, także w połączeniu z innymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach prac nad projektem studium.
7. Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, o którym mowa w ust. 5 pkt 1, bierze się pod uwagę:
 - 1) perspektywę nie dłuższą niż 30 lat,
 - 2) niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%.

Przy opracowywaniu dokumentu studium uwarunkowań uwzględnione muszą być także elementy wskazane w art. 1 ust. 2 u.p.z.p.:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe,
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami,
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni,
- 7) prawo własności,
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,
- 9) potrzeby interesu publicznego,
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania

przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,

12) *zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych,*

13) *potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności, oraz w art. 11 pkt 3 u.p.z.p.:*

Wójt sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt. 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli takie strategie istnieją.

Elementy, które winny być uwzględnione i określone w studium uwarunkowań, szczegółowo uregulowano w przytoczonych wyżej przepisach u.p.z.p. Dalsze wskazania (do określenia za ustawą) dotyczące sposobu formułowania zapisów (jego części tekstowej i graficznej) studium uwarunkowań znalazły się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zawarto w nim w szczególności wytyczne dotyczące: materiałów planistycznych, skali opracowania, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów i sposobu udokumentowania prac⁷⁸. Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, studium uwarunkowań powinno zawierać część tekstową określającą uwarunkowania, część tekstową określającą kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, część graficzną określającą uwarunkowania, rysunek przedstawiający kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz uzasadnienie przyjętych rozwiązań i syntezę ustaleń⁷⁹. Przepis ten nie rodzi trudności interpretacyjnych, choć czasami trwają dyskusje na temat, czy tekst uwarunkowań i kierunków ma stanowić jedną całość, czy dwa odrębne dokumenty. Problem ten wydaje się relatywnie błahy, aczkolwiek praktyka pokazuje, że przy zmianie studium uwarunkowań czasami gminy zapominają o konieczności aktualizacji uwarunkowań i dokonują korekty wyłącznie części dotyczącej kierunków rozwoju. Błąd ten zostaje zidentyfikowany dopiero na etapie kontroli organów nadzoru, a więc już po uchwaleniu dokumentu.

Trochę inaczej przedstawia się zagadnienie wymaganego w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b u.p.z.p. bilansu terenów wskazywanych w studium uwarunkowań pod zabudowę. Zgodnie z regulacjami u.p.z.p., bilans ten jest brany pod uwagę przy określaniu kierunków rozwoju przestrzennego oraz w trakcie analizy uwarunkowań. Ani z przepisów u.p.z.p., ani z rozporządzenia w sprawie studium uwarunkowań nie wynika jednak, czy ma być on częścią studium uwarunkowań (np. części dotyczącej uwarunkowań), czy też może być traktowany jako odrębna analiza umieszczona w dokumentacji formalnoprawnej.

⁷⁸ § 1 rozporządzenia w sprawie studium uwarunkowań.

⁷⁹ § 4 rozporządzenia w sprawie studium uwarunkowań.

2.1.2. WYBRANE ELEMENTY ZAKRESU STUDIUM UWARUNKOWAŃ

BILANS TERENÓW PRZEZNACZONYCH POD ZABUDOWĘ

Przy sporządzaniu projektu studium uwarunkowań jednym z najistotniejszych i najbardziej problematycznych uwarunkowań są potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniające *w szczególności bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę*⁸⁰. Szczegółowy sposób sporządzenia bilansu terenu określony został w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. Metoda sporządzania bilansu terenu wskazana w ustawie budzi pewne wątpliwości. Obliczenia dotyczące powierzchni poszczególnych kategorii terenów wskazanych w studium uwarunkowań, analogicznie jak w planach miejscowych czy bilansach geodezyjnych, wykonuje się w hektarach, a wg przepisów u.p.z.p. przeliczeń należy dokonywać, posługując się we wszystkich fazach pracy jednostką wyrażania powierzchni w postaci **m² powierzchni użytkowej (m²pu) zabudowy**.

Zasadę sporządzania bilansu terenu określoną w art. 10 ust. 5 pkt. 1-4 u.p.z.p. sprowadzić można do kolejnych faz postępowania, wyszczególnionych w Tab. 2.1.

Tab. 2.1. Fazy sporządzania bilansu terenu na potrzeby studium uwarunkowań.

Fazy:	Rodzaj czynności	
A	Określenie maksymalnego zapotrzebowania na zabudowę	gdzie punktem wyjścia jest liczba ludności (w perspektywie ok. 30 lat), a wynikiem liczba lub powierzchnia potrzebnych mieszkań (dla zabudowy mieszkaniowej) oraz powierzchnia zapotrzebowania na inne tereny
B	Określenie chłonności obszarów obecnie zainwestowanych o „wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”	gdzie wynikiem pracy jest powierzchnia terenów w ha (możliwych do wykorzystania na tych obszarach)
C	Określenie chłonności terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych (innych niż wymienione w pkt. B)	gdzie wynikiem pracy jest powierzchnia terenów w ha (już przeznaczonych pod zabudowę)
D	Określenie łącznej rezerwy terenów przeznaczonych pod zabudowę	gdzie wynikiem pracy jest łączna rezerwa terenów w ha
E	Określenie wielkości zapotrzebowania na nowe tereny zabudowy	gdzie wynikiem pracy jest powierzchnia terenów w ha (terenów nowych bądź wykazanie braku potrzeby ich wyznaczenia)

Źródło: Opracowanie własne

⁸⁰ Art. 10 pkt 7d u.p.z.p.

Przeliczenie hektarów na m² powierzchni użytkowej, czyli jednostkę stosowaną w projektowaniu architektonicznym, jest oczywiście możliwe, ale obarczone ryzykiem popełnienia istotnego błędu. Wymaga bowiem oszacowania ilości zabudowy, jaka może powstać, oraz przeciętnej powierzchni użytkowej zarówno dla zabudowy mieszkaniowej, jak i dla innych funkcji. *De facto*:

- wynik bilansu (faza D) powinien zostać ostatecznie określony w hektarach, bo konieczne jest sprawdzenie, ile hektarów nowych terenów inwestycyjnych można wskazać w projekcie studium uwarunkowań,
- wyniki prac w fazach B i C są uzyskiwane w hektarach (szczególnie obecnie, gdy większość dokumentów sporządzana jest w wersji cyfrowej) i przeliczane na m²pu,
- jedynie z liczby ludności można wyprowadzić bezpośrednio wielkość zapotrzebowania na m²pu zabudowy mieszkaniowej, a zapotrzebowanie na zabudowę związaną z innymi funkcjami – w ograniczonym zakresie.

Analizując „zakres” studium uwarunkowań, który określony został w art. 10 ust. 2 u.p.z.p., stwierdzić można, że istotnym problemem (omówionym szerzej w rozdziale poświęconym procedurze planistycznej) jest konieczność uwzględnienia uwarunkowań, które pojawiają się w toku pracy nad projektem dokumentu, a informacje o fakcie ich zaistnienia nie są powszechnie znane (np. nowe strefy ochronne ujęć wody, nowe tereny i obszary górnicze).

PODKŁAD MAPOWY

Studium uwarunkowań sporządza się na mapach topograficznych w skali od 1 : 5000 do 1 : 25 000. Większość opracowań wykonywana jest na mapach w skali 1 : 10 000. Ważnym zagadnieniem, z punktu widzenia procedury planistycznej, jest zachowanie zgodności⁸¹ projektu planu miejscowego ze studium uwarunkowań⁸². Ustawowy wymóg stosowania różnych rodzajów map⁸³ przy sporządzaniu planu miejscowego i studium uwarunkowań skutkuje istotnymi problemami z zachowaniem ich zgodności. Ze względu na zastosowane techniki sporządzania podkładów⁸⁴ oraz generalizację treści na mapie topograficznej, informacje zawarte na tych mapach nie są tożsame (np. inny przebieg granic administracyjnych, inny przebieg dróg i innych elementów liniowych). Obecnie, ze względu na coraz większą dostępność danych dotyczących ewidencji gruntów

⁸¹ Art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

⁸² Art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

⁸³ W przypadku studium uwarunkowań jest to mapa topograficzna generalnie w skali 1 : 10 000; w przypadku planu miejscowego jest to mapa zasadnicza lub ewidencyjna w skali 1 : 1000 lub 1 : 2000.

⁸⁴ Patrz rozdział 13 – Podkłady mapowe oraz skala opracowań.

i budynków w wersji cyfrowej, coraz częściej studia uwarunkowań opracowywane są z wykorzystaniem map zasadniczych (lub ewidencyjnych), a następnie uwidaczniane na podkładzie mapy topograficznej.

WSKAŹNIKI

Zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie studium uwarunkowań, *ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych*. De facto trudno jednak jednoznacznie określić, jakie wskaźniki powinny zostać w studium uwarunkowań wskazane. Przyjęło się, że w studium uwarunkowań przyjmuje się takie same wskaźniki jak w planach miejscowych ze względu na konieczność zachowania możliwości porównania i skontrolowania zgodności ustaleń planów miejscowych i studium uwarunkowań. Na ogół w studium uwarunkowań nie wprowadza się wszystkich wskaźników ustalanych w planach miejscowych.

2.2. ZAKRES REGULACJI MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

2.2.1. USTAWOWY ZAKRES PLANU MIEJSCOWEGO

O ile w przypadku sporządzania studium uwarunkowań zakres regulacji jest zbiorem otwartym (*uwzględnia się w szczególności*)⁸⁵, o tyle w przypadku planu miejscowego katalog dopuszczonych ustawą regulacji, które muszą (lub mogą) być przedmiotem jego ustaleń, ma charakter zamknięty⁸⁶. Analiza rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów oraz wyroków sądów administracyjnych wskazuje, że przy literalnym czytaniu regulacji u.p.z.p. rodzi to liczne problemy skutkujące stwierdzaniem nieważności planów miejscowych.

Poniżej przedstawiono przepisy u.p.z.p. wskazujące, jaka materia może być przedmiotem regulacji w planach miejscowych.

Przepis art. 15 ust. 1 przedstawia główne i podstawowe wymogi stawiane przez ustawodawcę dokumentowi, jakim jest plan miejscowy:

⁸⁵ Art. 10 ust. 2 u.p.z.p.

⁸⁶ Art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:

- 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2–4,*
- 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1⁸⁷, wraz z datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2⁸⁸, oraz sposób uwzględnienia uniwersalnego projektowania,*
- 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.*

W art. 15 ust. 2 ustawodawca wskazał obligatoryjne elementy, które określa się w planie miejscowym:

- 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*
- 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego;*
- 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*
- 4) 3a. zasady kształtowania krajobrazu;*
- 5) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*
- 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*
- 7) 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, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*
- 8) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;*

⁸⁷ W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1-3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

⁸⁸ Uchwała w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

- 9) *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*
- 10) *szczegółne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*
- 11) *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*
- 12) *sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;*
- 13) *stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.*

Plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego, o którym mowa w art. 10 ust. 3a⁸⁹, sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu (art. 15 ust. 2a).

I dalej w art. 15 ust. 3 wyszczególniono elementy, które określa się w planie miejscowym w zależności od potrzeb (tzw. elementy fakultatywne):

- 1) *granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;*
- 2) *granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;*
- 3) *granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;*
- 3a) *granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a⁹⁰, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;*
- 4) *granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a⁹¹:*
 - 4a) *granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,*
 - 4b) *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;*
- 5) *granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;*

⁸⁹ Obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

⁹⁰ Urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW.

⁹¹ Obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

- 6) *granice pomników zagłady 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;*
- 7) *granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;*
- 8) *sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;*
- 9) *(uchylony);*
- 10) *minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.*

2.2.2. WYBRANE ELEMENTY ZAKRESU PLANU MIEJSCOWEGO

PRZEZNACZENIE TERENÓW

Przy ustalaniu w planie miejscowym przeznaczenia poszczególnych terenów największe problemy pojawiają się w sytuacji dopuszczenia w danym terenie różnych funkcji, a w szczególności zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej (bez względu na to, czy zabudowa zagrodowa wskazana została jako przeznaczenie podstawowe, czy jako przeznaczenie uzupełniające). Problem ten często ujawnia się w rejonach wiejskich: Małopolski, Podkarpacia, częściowo Górnego Śląska. Od kilkudziesięciu lat w planach miejscowych dla tych rejonów Polski występowała przemieszana funkcja zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej, co w pełni odzwierciedlało i odzwierciedla istniejący stan zagospodarowania terenów (małe, wąskie działki z przemiennie usytuowaną zabudową zagrodową, agroturystyczną oraz jednorodziną). Prezentowane od paru lat stanowisko ministra rolnictwa i rozwoju wsi (poparte orzeczeniami sądów administracyjnych⁹²), przejawiające się w braku zgody na przemieszanie funkcji na gruntach rolnych objętych wnioskiem rolnym, uniemożliwia wprowadzenie w planie miejscowym regulacji pozwalającej na łączenie tych dwóch typów zabudowy. W myśl art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. *przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi*. Zgodnie z interpretacją ministra rolnictwa i rozwoju wsi, *wniosek w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze powinien zawierać wykaz powierzchni gruntów rolnych, dla których projekt planu zagospodarowania przestrzennego przewiduje jedynie cele nierolnicze*⁹³.

Przytoczony powyżej przepis z art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. odnosi się do kompleksowego przeznaczenia terenu. O ile jest oczywiste, że w terenach zabudowy zagrodowej

⁹² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 1190/18).

⁹³ Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2019 r. w sprawie wniosku rolnego dla wsi Kaszów (GZ.tr.602.530.2018).

nie można dopuszczać lokalizacji zabudowy innej niż rolnicza (ponieważ na gruntach rolnych nie może powstać zabudowa wymagająca wyłączenia z użytkowania rolniczego), o tyle w odwrotnym przypadku taka zależność nie jest oczywista. Zgoda ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczy kompleksu wskazanego we wniosku rolnym. Rzeczywiste wyłączenie z produkcji rolniczej następuje w trybie odrębnej decyzji. Należy także pamiętać, że zgodnie z u.p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo ustala się wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Powierzchnia ta, szczególnie w terenach wiejskich, często wykorzystywana jest nadal w charakterze gruntu rolnego (np. sad, ogród). Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której zgoda ministra dotycząca przeznaczenia dotychczasowych gruntów rolnych na cele nierolnicze (np. pod zabudowę jednorodzinną) nie skutkuje (i w świetle obowiązujących przepisów nie może skutkować!) wyłączeniem z produkcji rolnej całej powierzchni objętej wnioskiem.

W wyroku WSA z 16 lipca 2019 r.⁹⁴ Sąd stwierdził, że *Na taką istotną sprzeczność wskazuje przykładowo połączenie na jednym terenie funkcji rolniczych i nierolniczych, leśnych i nieleśnych, lub dopuszczenie zabudowy jako przeznaczenia uzupełniającego na terenach spod zabudowy co do zasady wyłączonych. Takie właśnie przeznaczenia zasadniczo wzajemnie się wykluczają i są ze sobą sprzeczne. (...) W kontekście zatem zasadniczo dopuszczalnego – jak wskazano – mieszania funkcji zabudowy na obszarze jednej jednostki planistycznej organ planistyczny w ramach realizowanego przezeń władztwa planistycznego powinien każdorazowo dokonywać oceny, czy połączenie funkcji np. usługowej, produkcyjnej i mieszkaniowej nie wyklucza się wzajemnie w stopniu, który uzasadniałby twierdzenie, że jest to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zastosowana przez WSA wykładnia i uznanie, że przeznaczenie pod zabudowę zagrodową jest sprzeczne z przeznaczeniem pod zabudowę jednorodzinną, można uznać za uzasadnione dla miast, terenów podmiejskich oraz części nowych terenów inwestycyjnych w terenach wiejskich. Tam jednak, gdzie łączenie funkcji występuje w stanie istniejącym i status taki dopuszczają przez kilkadziesiąt lat plany miejscowe, o takiej sprzeczności trudno mówić.*

Zaprezentowane powyżej podejście do problematyki zabudowy zagrodowej skutkuje obecnie tym, że w planach miejscowych sporządzanych dla terenów wiejskich wykluczana jest całkowicie lub prawie całkowicie możliwość realizacji zabudowy zagrodowej, co oznacza, że produkcja rolnicza nie będzie mogła się tam rozwijać. Trudno w tym momencie ocenić, jakie skutki zjawisko to przyniesie w perspektywie najbliższych kilku lat. Problem ten na pewno jednak będzie wymagał szerszej analizy w kontekście wykraczającym poza planowanie przestrzenne⁹⁵.

⁹⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 1190/18).

⁹⁵ Także w kontekście różnych definicji „rolnika”, systemu ubezpieczeń, dopłat dla rolników itd.

ZASADY KSZTAŁTOWANIA ŁADU PRZESTRZENNEGO, ZASADY OCHRONY ŚRODOWISKA, PRZYRODY I KRAJOBRAZU ORAZ ZASADY KSZTAŁTOWANIA KRAJOBRAZU

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt. 2-3a u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo określa się *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasady kształtowania krajobrazu*. Pojęcia „ład przestrzenny” i „krajobraz” zostały zdefiniowane w przepisach u.p.z.p. i oznaczają:

- „ład przestrzenny” – (...) *takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne*⁹⁶,
- „krajobraz” – (...) *postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka*⁹⁷.

Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że czytając te regulacje łącznie, za zgodne z ustawą (wręcz wymagane) należałoby uznać wprowadzenie do planu miejscowego ustaleń dotyczących np. lokalizacji reklam i ogrodzeń nie tylko w przestrzeni publicznej, ale także w odniesieniu do wszystkich obszarów objętych planem miejscowym. Wprowadzona w 2015 r. do u.p.z.p. zmiana⁹⁸ likwidująca przepis zawarty w art. 15 ust. 3 pkt 9 – dotyczący możliwości ustalania w planie miejscowym zasad kształtowania małej architektury oraz wprowadzenie nowej regulacji art. 37a ust. 1, tzn. umożliwiającej radzie gminy ustalenie w formie uchwały zasad i warunków *sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane* – spowodowała, że zarysowała się ostatnio linia orzecznictwa kwestionująca umieszczanie regulacji dotyczących tej problematyki w planach miejscowych.

Wyodrębnienie z zakresu planów miejscowych zasad lokalizacji reklam, ogrodzeń itd. do odrębnego, nieobligatoryjnego aktu prawnego spowodowało, że praktycznie problematyka ta nie jest regulowana przez gminy (relatywnie mało gmin przystąpiło do opracowania tzw. uchwały krajobrazowej). W świetle orzeczeń sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć wojewodów w planach miejscowych nie można np. regulować

⁹⁶ Art. 2 pkt 1 u.p.z.p.

⁹⁷ Art. 2 pkt 16e u.p.z.p.

⁹⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

zasad grodzenia nieruchomości⁹⁹, nawet w terenach chronionych, podczas gdy w § 4 pkt. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie planu miejscowego jako wymóg przy zapisywaniu jego ustaleń wskazano *określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów wynikających z potrzeby ochrony dziedzictwa kulturowego oraz ochrony środowiska przyrodniczego*.

WSKAŹNIKI

W planach miejscowych należy wprowadzać regulacje dotyczące *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, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*¹⁰⁰. Ustawodawca nie wskazał jednak, czy wskaźniki te mają dotyczyć wszystkich terenów – inaczej mówiąc, czy wolno nie określić ww. wskaźników dla niektórych terenów, np. dla terenów cmentarzy czy infrastruktury technicznej (m.in. stacji transformatorowych). Pojawiające się w tej sprawie orzeczenia sądów administracyjnych wskazują, że wskaźniki powinny być ustalane dla wszystkich terenów, dla których dopuszczone jest zainwestowanie, gdyż rada gminy nie posiada kompetencji do tego, by decydować, gdzie można ich nie określać. Skutkuje to wprowadzaniem do planów miejscowych ustaleń typu wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla terenów cmentarzy, miejsc do parkowania dla stacji trafo czy przepompowni wody.

DEFINICJE

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest problem braku tzw. definicji legalnych¹⁰¹ niektórych pojęć użytych w u.p.z.p. lub niespójność definicji zawartych w art. 2 u.p.z.p. z definicjami użytymi w innych ustawach, a także aktach wykonawczych do tych ustaw. Poniżej omówiono tylko kilka istotnych przykładów:

wysokość zabudowy

Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo wysokość zabudowy. Brak zdefiniowania tego pojęcia w u.p.z.p. powoduje, że

⁹⁹ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 622/20); Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2021 r. (sygn. akt II SA/Kr 152/21).

¹⁰⁰ Art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

¹⁰¹ Definicje legalne to definicje pojęć znajdujące się w aktach prawnych.

w praktyce planistycznej pojawiły się dwie tendencje. Zgodnie z pierwszą, wysokość zabudowy utożsamiana jest z wysokością budynku (zdefiniowana w rozporządzeniu ws. warunków technicznych budynków). Zgodnie z drugą, wysokość zabudowy definiowana jest w planach miejscowych i dotyczy wszystkich obiektów budowlanych – w tym przypadku definicja wysokości zabudowy dla budynków różni się często od definicji wysokości budynku określonej w ww. rozporządzeniu.

Problem ten nabiera ostatnio dużego znaczenia i jest różnie interpretowany przez organy nadzoru w poszczególnych województwach. Pojawia się tu szereg istotnych pytań:

- czy wysokość zabudowy musi zostać określona dla wszystkich obiektów budowlanych (także np. dla mostów, słupów linii elektroenergetycznych), czy tylko dla budynków,
- czy wysokość zabudowy dla budynków powinna być niejako drugim parametrem obok wysokości budynku, czy też powinna być z tym pojęciem tożsama.

Pojawiające się definicje wysokości zabudowy mają na celu doprecyzowanie ustaleń dotyczących wysokości obiektu, biorąc pod uwagę specyfikę terenu. Przykładowo:

Przykład 1

Wysokości zabudowy: należy przez to rozumieć całkowitą wysokość obiektów budowlanych, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, mierzoną od poziomu terenu istniejącego, a dla budynku: od poziomu terenu istniejącego w miejscu najniższej położonego wejścia, usytuowanego ponad poziomem terenu istniejącego, do najwyższej położonego punktu budynku: przekrycia, attyki, nadbudówek ponad dachem takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna, kotłownia, elementy klatek schodowych.

Powyższy zapis pozwala na doprecyzowanie wysokości zabudowy w terenach miejskich, gdzie bardzo istotne jest zachowanie jednolitej wysokości zabudowy (w świetle definicji wysokości budynku zawartej w § 6 rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków do wysokości budynku nie wlicza się maszynowni, dźwigów i innych pomieszczeń technicznych).

Przykład 2

Wysokości zabudowy:

- a) *w odniesieniu do budynków – należy przez to rozumieć wysokość budynku w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,*
- b) *w odniesieniu do pozostałych obiektów budowlanych – należy przez to rozumieć wysokość liczoną od poziomu terenu do najwyższej położonego elementu danego obiektu.*

Przykład 3

Wysokości zabudowy dla budynków: rozumie się przez to wysokość liczoną jako średnią arytmetyczną następujących (mierzonych w pionie) wysokości:

- *od miejsca przecięcia docelowej linii terenu ze ścianą zewnętrzną budynku w najwyższym punkcie do poziomu najwyższej położonej kalenicy,*
- *od miejsca przecięcia docelowej linii terenu ze ścianą zewnętrzną budynku w najniższym punkcie do poziomu najwyższej położonej kalenicy.*

Powyższy zapis uwzględnia fakt, że zabudowa lokowana jest na terenach o dużych spadkach, a przy liczeniu wysokości budynku według definicji zawartej § 6 rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków (od poziomu terenu przy najniższym wejściu do budynku) okazuje się, że umiejscowienie wejścia na ścianie przystokowej pozwala na wybudowanie dwóch dodatkowych kondygnacji.

rzeki, cieki

Zgodnie z art. 5 pkt 16a u.o.p., rzeką jest każdy ciek naturalny w rozumieniu art. 16 pkt 5 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. ustawy Prawo wodne. Z kolei w ustawie Prawo wodne cieki naturalne zdefiniowane zostały jako rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami¹⁰². Biorąc pod uwagę te dwie definicje, zauważyć można istotną różnicę w definicji pojęcia „rzeka”, przy czym sposób zdefiniowania tego pojęcia w u.p.w. jest zbliżony z jego powszechnym rozumieniem. Istotą problemu jest to, że w licznych dokumentach związanych z ochroną przyrody (np. uchwałach dotyczących parków krajobrazowych, planach ochrony, uchwałach dotyczących obszarów chronionego krajobrazu) w celu ochrony zasobów środowiska naturalnego ustalane są zakazy lokalizacji różnych inwestycji na terenach przylegających do rzek. Bez względu na to, czy w uchwale/dokumentie ustalającym ten zakaz wskazano, że pojęcie rzeki należy przyjmować zgodnie z regulacjami u.o.p., czy też nie, regionalne dyrekcje ochrony środowiska stoją na stanowisku, że ponieważ regulacje te dotyczą form ochrony przyrody wskazanych w u.o.p., również definicję rzeki należy przyjmować w brzmieniu wskazanym w tej ustawie¹⁰³. I tak przykładowo w Południowomałopolskim Obszarze Chronionego Krajobrazu w § 3 ust. 1 pkt 7 wprowadzono zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie wskazanym na załącznikach graficznych (szerokość zróżnicowana w zależności od rangi rzeki) oraz w szerokości 10 m od linii brzegowej rzek z wyjątkiem urządzeń

¹⁰² Art. 16 pkt 5 u.p.w.

¹⁰³ Czyli: zgodnie z art. 5 pkt 16a u.o.p., biorąc pod uwagę zapisy art. 16 pkt 5 u.p.w., rzeką są: rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami.

wodnych oraz służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej¹⁰⁴. I, co prawda, zakaz ten (tzn. zakaz lokalizowania obiektów budowlanych) nie dotyczy terenów, na których w obowiązujących planach dopuszczono budowę nowych obiektów budowlanych, ale należy wziąć pod uwagę fakt, że w wielu planach miejscowych i studiach uwarunkowań nie wskazano wcześniej konieczności lokalizacji tego typu obiektów (czyli np. sieci i obiektów infrastruktury technicznej, dróg czy obiektów sportowych). Kolizja regulacji rodzi poważne problemy przy uzgadnianiu nowych dokumentów planistycznych, w szczególności planów miejscowych.

wskazniki

Odnosnie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, oprócz regulacji zawartych w u.p.z.p., obowiązują także regulacje zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w których wskazano, że *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*. Należy tu podkreślić, że o ile w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to w przytoczonym powyżej przepisie rozporządzenia punktem odniesienia (także dla powierzchni biologicznie czynnej) jest powierzchnia działki (a nie działki budowlanej) lub teren (co w rozumieniu przepisów dotyczących planowania przestrzennego oznacza wydzieloną liniami rozgraniczającymi część obszaru objętego planem, o określonym przeznaczeniu i ustalonych zasadach lub warunkach zagospodarowania, oznaczoną symbolami literowymi i numerami wyróżniającymi go spośród innych terenów). Odniesienie parametrów zabudowy do tak rozumianego terenu całkowicie zmienia interpretację regulacji planistycznych. Ponadto podkreślić należy, że konieczność równoczesnego wyznaczenia dla każdego terenu:

- wysokości zabudowy,
- gabarytów zabudowy,
- minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy,
- minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej,
- wskaźnika zagospodarowania terenu

sprawia, że przy zróżnicowanej wielkości działek oraz różnym stanie ich zagospodarowania rzetelne określenie ww. wskaźników staje się problematyczne (szczególnie dla

¹⁰⁴ Uchwała nr XX/274/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie Południowomałopolskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

terenów wiejskich). Pojawia się także pytanie, w jaki sposób określić gabaryty zabudowy, skoro jako odrębny wskaźnik występuje wysokość zabudowy.

SZCZEGÓŁOWE ZASADY I WARUNKI SCALANIA I PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI

Jednym z elementów, który musi zostać ustalony w planie miejscowym, jest określenie szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości¹⁰⁵. Problematykę procedury scaleń nieruchomości oraz ich ponownego podziału dla nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, nieobjętych postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów¹⁰⁶, regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Procedura ta prowadzi m.in. do:

- poprawy struktury nieruchomości,
- ułatwienia lub umożliwienia dostępu do sieci dróg publicznych.

Generalnie stwierdzić można, że ww. procedura ma na celu przekształcenie nieruchomości przez ich podział w sytuacji, gdy dokonanie podziału zgodnie z planem miejscowym wymaga objęcia podziałem większej liczby nieruchomości.

Odrębny od procedury scaleniowej jest „zwykły” podział nieruchomości, przebiegający bez przeprowadzania całej rozbudowanej procedury scaleniowej. Ta zbieżność nazw stwarza pewien konflikt interpretacyjny. W art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie wskazano bowiem, że ustalenia planów dotyczące podziału nieruchomości odnosić się mają wyłącznie do procedury scaleń i podziałów nieruchomości. W licznych planach wprowadzane są w związku z tym regulacje odnoszące się do „zwykłych” podziałów nieruchomości, co jest kwestionowane przez organy nadzoru. Istotą problemu jest to, że – szczególnie w strefach podmiejskich – celowe jest wprowadzanie ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości mających na celu zapewnienie prawidłowej dostępności do drogi publicznej (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.).

PODKŁAD MAPOWY

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p. *Plan miejscowy sporządza się w skali 1 : 1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1 : 500 lub 1 : 2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1 : 5000.*

¹⁰⁵ Art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów dotyczy scalania gruntów rolnych w celu tworzenia korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie.

Bardzo istotnym problemem dotyczącym skali mapy, na której sporządzany ma być plan miejscowy, jest fakt, że część gmin w województwach śląskim, małopolskim i podkarpackim nie dysponuje mapami w skali 1 : 1000 czy 1 : 2000 dla całego obszaru gminy. Pomimo trwających od lat prac związanych z transformacją podkładów geodezyjnych na części terenów dawnego zaboru austriackiego dalej w zasobie geodezyjnym znajdują się mapy w skali 1 : 2880. Problematyka ta szczegółowo opisana została w rozdziale 13.

MODERNIZACJA, ROZBUDOWA I BUDOWA SYSTEMÓW KOMUNIKACJI I INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Regulacje dotyczące tego zagadnienia zawarto w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu. Zgodnie z nimi, *ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:*

- a) *określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,*
- b) *(...),*
- c) *wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.*

Generalnie można stwierdzić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym tego zagadnienia najczęściej pojawiające się wyroki odnosiły się do:

- podawania w ustaleniach tekstowych planów miejscowych szerokości dróg w ich liniach rozgraniczających,
- podawania parametrów sieci infrastruktury technicznej.

Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy składa się z części tekstowej i graficznej, w licznych gminach przyjmowano, że szerokość w liniach rozgraniczających dróg, wskazana na rysunku planu, stanowi realizację wymogu zawartego w ww. rozporządzeniu. W związku z tym uznawano, że nie jest konieczne podawanie w treści uchwały (tekście planu) szerokości dróg (tym bardziej że szerokość ta przeważnie nie jest jednolita, np. występują poszerzenia przy skrzyżowaniach oraz poszerzenia wynikające z kształtu działek drogowych). Obecnie, zgodnie z wyrokami sądów administracyjnych w niektórych województwach¹⁰⁷, w tekście planów miejscowych

¹⁰⁷ Organy nadzoru prawnego urzędów wojewódzkich mają tu odrębne stanowiska.

wprowadzane są parametry dróg z określeniem ich szerokości. Zapisy te budzą liczne wątpliwości na etapie wyłożenia projektów planów miejscowych do publicznego wglądu i *de facto* wcale nie pozwalają na jednoznaczne określenie szerokości tych dróg w każdym ich miejscu. Poniżej przykładowe brzmienie planu miejscowego:

- 1) *dla poszczególnych klas dróg ustala się następujące szerokości drogi w liniach rozgraniczających terenów przeznaczonych pod:*
 - a) *drogę klasy zbiorczej **KDZ.1** – do 12 m, z dopuszczeniem poszerzenia do 22 m w rejonie skrzyżowań z ul. 28 Lipca 1943, ul. Koło Strzelnicy i ul. Pod Sikornikiem,*
 - b) *drogę klasy lokalnej **KDL.1** – do 17 m, z dopuszczeniem poszerzenia do 36 m w rejonie skrzyżowania z ul. Starowolską i ul. Leśną¹⁰⁸.*

W przypadku infrastruktury technicznej, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z przepisu tego, a także z pozostałych regulacji u.p.z.p. wynika, że ustawodawca nie przewidywał konieczności opracowania projektu rozwoju poszczególnych sieci infrastruktury technicznej. Analiza rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów wykazała, że w wielu wypadkach plany miejscowe były przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów z powodu braku ustaleń określających parametry techniczne sieci infrastruktury. Problematyka ta szerzej opisana została w rozdziale 14.

¹⁰⁸ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla rejonu „Strzelnica – Sikornik” – uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXXII/813/19 z dnia 18 grudnia 2019 r.

Agnieszka Odolecka, Anna Uszkur

Najważniejsze ustawy okołoplanistyczne

udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie,
udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o
ocenach oddziaływania na środowisko

Prawo ochrony środowiska

zasady prowadzenia polityki rozwoju

drogi publiczne

Prawo budowlane

ochrona zabytków i opieka nad zabytkami

Prawo wodne

gospodarka nieruchomościami

ochrona gruntów rolnych i leśnych

ochrona przyrody

samorząd gminny

Prawo geologiczne i górnictwo

3

Najważniejszymi dokumentami planistycznymi szczebla lokalnego są studium uwarunkowań oraz plan miejscowy. Podstawą ich sporządzenia są Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z rozporządzeniami wykonawczymi Ministra Infrastruktury:

- z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Poza powyższymi aktami prawnymi w procesie sporządzania planu miejscowego oraz studium uwarunkowań duże znaczenie ma szereg dodatkowych regulacji prawnych, stanowiących przepisy odrębne wobec u.p.z.p. W niniejszym rozdziale zidentyfikowano i przeanalizowano ustawy wraz z rozporządzeniami wykonawczymi, których unormowania istotnie przekładają się na zasady i tryb sporządzenia studium uwarunkowań oraz planów miejscowych. Biorąc pod uwagę tematykę przepisów, podzielono je na cztery grupy: ochrona środowiska, proces inwestycyjno-budowlany oraz infrastruktura techniczna i komunikacyjna oraz aspekty administracyjno-organizacyjne. W ramach wprowadzonej klasyfikacji akty prawne uszeregowano według częstotliwości ich stosowania przy sporządzaniu planów miejscowych i studium uwarunkowań. Tabela 3.1 zawiera wykaz najważniejszych okołoplanistycznych ustaw wraz z rozporządzeniami wykonawczymi. Zestawienie to należy traktować jako katalog otwarty – z uwagi na liczbę innych aktów prawnych, które w mniejszym lub większym stopniu mogą wpływać na dokumenty planistyczne.

Tab. 3.1. Wykaz najważniejszych ustaw okołoplanistycznych wraz z rozporządzeniami

Akt normatywny	Przepisy odrębne wobec u.p.z.p., wpływające na:				
	zakres dokumentu		obowiązek sporządzenia		tryb sporządzania
	plan miejscowy	studium uwarunkowań	plan miejscowy	studium uwarunkowań	
OCHRONA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO I KULTUROWEGO					
1. Ustawa 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	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK
– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK
– Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
– Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK
4. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK
– Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
6. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
7. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK

Akt normatywny	Przepisy odrębne wobec u.p.z.p., wpływające na:				
	zakres dokumentu		obowiązek sporządzenia		tryb sporządzenia
	plan miejscowy	studium uwarunkowań	plan miejscowy	studium uwarunkowań	
9. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK
PROCES INWESTYCYJNO-BUDOWLANY					
1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
– Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
2. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
3. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
– Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE
5. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK
6. Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK
INFRASTRUKTURA TECHNICZNA I KOMUNIKACYJNA					
1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
– Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
– Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gázowe i ich usytuowanie	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE

Akt normatywny	Przepisy odrębne wobec u.p.z.p., wpływające na:				
	zakres dokumentu		obowiązek sporządzenia		tryb sporządzania
	plan miejscowy	studium uwarunkowań	plan miejscowy	studium uwarunkowań	
3. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
4. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
5. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
6. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
– Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odsńieźnych oraz pasów przeciwpożarowych	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
7. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
8. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK
9. Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe	TAK	TAK	NIE	NIE	TAK
ASPEKTY ADMINISTRACYJNO-ORGANIZACYJNE					
1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE

Źródło: Opracowanie własne

3.1. OCHRONA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO I KULTUROWEGO

Znaczący wpływ na sporządzenie planów miejscowych oraz studium uwarunkowań mają przepisy związane z szeroko pojętą ochroną środowiska. Z punktu widzenia trybu sporządzania studium uwarunkowań i planów miejscowych duże znaczenie ma **Ustawa 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. Zgodnie z jej przepisami, projekty tych dokumentów wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 u.u.i.ś.). Spełnienie tego warunku wpływa na tryb ich procedowania. Jedną z najistotniejszych regulacji jest obowiązek sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko – zarówno do projektu studium uwarunkowań, jak i do planu miejscowego (art. 51 ust. 1 u.u.i.ś.). Prognoza oddziaływania na środowisko to dokument zawierający charakterystykę m.in. istniejącego stanu środowiska, problemy jego ochrony – szczególnie w kontekście obszarów chronionych, a także przewidywane oddziaływania na środowisko. Poszczególne zagadnienia w niej opisywane poddaje się analizie i ocenie. W prognozie oddziaływania na środowisko przedstawia się także rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą ewentualnych negatywnych skutków dla środowiska realizacji postanowień sporządzanego dokumentu (art. 51 ust. 2 u.u.i.ś.). Zakres i stopień szczegółowości prognozy sporządzanej do danego opracowania planistycznego uzgadnia się z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym. Te same organy opiniują projekty studium uwarunkowań i planów miejscowych wraz z prognozą (art. 54 u.u.i.ś.). Opiniowanie projektów ww. opracowań z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska jest przewidziane również w u.p.z.p.¹⁰⁹, a więc wymóg ten został powtórzony. Odmienna sytuacja dotyczy państwowego powiatowego inspektora sanitarnego – wymóg opiniowania przez niego projektów nie został wskazany w u.p.z.p. W ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zapewniony jest także udział społeczeństwa w postępowaniu. Zasady wnoszenia uwag i wniosków do projektów opracowań planistycznych określa u.p.z.p.

Przedmiotowa ustawa wprowadza obowiązek sporządzenia i dołączenia do przyjętego dokumentu uzasadnienia (art. 42 pkt 2, art. 43), zawierającego m.in. informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu, oraz podsumowania z uzasadnieniem wyboru przyjętych rozwiązań w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione dane i informacje pozyskane w trakcie przeprowadzania strategicznej oceny. Oba te dokumenty zawierają informacje dotyczące udziału społeczeństwa w przeprowadzanej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko oraz uwzględnienia wniosków i uwag (art. 42 pkt 2, art. 55 ust. 3 pkt 3 u.u.i.ś.). Podsumowanie musi ponadto zawierać informacje o sposobie uwzględnienia opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz o wynikach ewentualnego postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, a także propozycji metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu (art. 55 ust. 3 pkt. 1, 2, 4, 5 u.u.i.ś.).

¹⁰⁹ Art. 11 pkt 5 lit. i, art. 17 pkt 6 lit. a tiret 3 u.p.z.p.

Na podstawie omawianej ustawy wydano **Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko**. Określono w nim rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a także przypadki, w których zmiany przeprowadzane w istniejących obiektach zaliczane są do tych przedsięwzięć. Przepisy zawarte w rozporządzeniu nie wpływają bezpośrednio na zakres oraz możliwości zagospodarowania terenu. W praktyce, przy sporządzaniu planów miejscowych, szczególnie wyznaczając tereny zabudowy przemysłowej i usługowej, należy mieć na uwadze to, jakie obiekty potencjalnie będą mogły powstać w obrębie poszczególnych jednostek funkcjonalnych. Analiza katalogu inwestycji wymienionych w rozporządzeniu może skutkować decyzją o zakazie lokalizacji danej grupy przedsięwzięć w planie miejscowym, z dopuszczeniem jedynie pewnych wyjątków, w zależności od uwarunkowań lokalnych. Ponadto rozporządzenie ma duże znaczenie w przypadku określania zasad zagospodarowania obszarów objętych formami ochrony przyrody. Przykładowo zabudowa przemysłowa, mieszkaniowa w zależności od zajmowanej powierzchni została zaliczona do dwóch różnych kategorii przedsięwzięć – zawsze mogących znacząco oddziaływać lub potencjalnie mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Należy pamiętać także o tym, że przepisy odnoszące się *stricte* do danej formy ochrony przyrody (głównie rozporządzenia wojewodów oraz uchwały sejmików województw) mogą wprowadzać zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska reguluje zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z ustawą, zasada zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowi podstawę do sporządzania i aktualizacji studium uwarunkowań oraz planów miejscowych¹¹⁰. Ustawa nakłada obowiązek sporządzania na potrzeby planów miejscowych oraz studium uwarunkowań opracowań ekofizjograficznych. W dokumentach tych powinna zostać ujęta charakterystyka poszczególnych elementów przyrodniczych występujących na obszarze objętym opracowaniem planistycznym oraz ich wzajemne powiązania. Opracowania ekofizjograficzne są niezbędne do formułowania ustaleń z zakresu ochrony środowiska w planach miejscowych i studiach uwarunkowań¹¹¹. Ponadto u.p.o.ś. wprowadza konieczność uwzględnienia w planach miejscowych ograniczeń wynikających z:

- 1) *ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu,*

¹¹⁰ Art. 71 ust. 1 u.p.o.ś.

¹¹¹ Art. 72 ust. 3 u.p.o.ś.

obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin;

- 2) *utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;*
- 3) *wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;*
- 4) *ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych*¹¹².

W analizowanej ustawie rozszerzono zakres planu miejscowego o obowiązek uwzględnienia w nim dopuszczalnych poziomów hałasu dla terenów faktycznie zagospodarowanych pod określone funkcje¹¹³. Ustawa reguluje także zasady lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi¹¹⁴ oraz ustanawiania stref przemysłowych¹¹⁵. Ustawodawca uregulował również możliwość ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów u.p.z.p. (art. 130 ust. 2).

Na podstawie u.p.o.ś. wydane zostało **Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych**, rozróżniające dwa rodzaje opracowań – podstawowe i problemowe oraz określające zakres i sposób ich wykonywania. Pierwsze z nich sporządza się na potrzeby projektu planu miejscowego lub kilku planów dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części oraz projektu planu województwa. Drugie z nich wykonuje się w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia wielkości i zasięgów konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi. Sporządzenie opracowania ekofizjograficznego nie zostało ujęte w ramach procedury sporządzania planu miejscowego lub studium uwarunkowań, określonej w u.p.z.p. Ustawodawca nie przewidział opiniowania i uzgadniania przedmiotowego dokumentu z organami ochrony środowiska, pomimo że zawiera on istotne informacje dotyczące możliwego zagospodarowania terenu.

Kolejnym aktem wykonawczym do u.p.o.ś., ważnym ze względu na zagadnienie ochrony akustycznej w planowaniu przestrzennym, jest **Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku**. Określa ono zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla następujących rodzajów terenów: przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, pod szpitale i domy pomocy społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz na cele

¹¹² Art. 73 ust. 1 u.p.o.ś.

¹¹³ Art. 113 ust. 2, art. 114 u.p.o.ś.

¹¹⁴ Art. 73 ust. 3 i 3a u.p.o.ś.

¹¹⁵ Art. 136a ust. 1 u.p.o.ś.

mieszkaniowo-usługowe (§ 1). Dla poszczególnych typów terenów wskazanych w planie miejscowym należy określić dopuszczalny poziom hałasu poprzez przypisanie im jednej z kategorii terenów wymienionych w rozporządzeniu. Dopuszczalny poziom hałasu wynikający z rozporządzenia wpływa więc pośrednio na ograniczone możliwości zagospodarowania poszczególnych terenów.

W tabelach stanowiących załączniki do przedmiotowego aktu wykonawczego uwzględniono również rodzaj obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu (§ 2), a także okresy, do których odnoszą się poziomy hałasu (§ 3).

Zasady ochrony przyrody, zgodnie z u.p.z.p. oraz rozporządzeniami wykonawczymi, należą do podstawowych uwarunkowań, jakie należy uwzględnić przy sporządzaniu dokumentów planistycznych. Przedmiotowa ochrona, zgodnie z art. 2 **Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody**, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i wymienionych składników przyrody (art. 2 ust. 1). Cele ochrony przyrody realizuje się przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody m.in. w studium uwarunkowań oraz planach miejscowych (art. 3). Formami ochrony przyrody wskazanymi w ustawie są:

- 1) *parki narodowe*,
- 2) *rezerваты przyrody*,
- 3) *parki krajobrazowe*,
- 4) *obszary chronionego krajobrazu*,
- 5) *obszary Natura 2000*,
- 6) *pomniki przyrody*,
- 7) *stanowiska dokumentacyjne*,
- 8) *użytki ekologiczne*,
- 9) *zespoły przyrodniczo-krajobrazowe*,
- 10) *ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów*¹¹⁶.

Dla powyższych form ochrony przyrody ustawa reguluje nakazy i zakazy w nich obowiązujące lub wprowadza delegacje do innych aktów prawnych, w których mogą zostać one wprowadzone. Ustawa nie wprowadza żadnych ograniczeń dla otulin parków narodowych oraz parków krajobrazowych. Dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego ustawa przewiduje opracowanie planów ich ochrony, które zawierają ustalenia konieczne do uwzględnienia w studium uwarunkowań i planach miejscowych. Dla obszarów Natura 2000 ustawa wskazuje sporządzenie planów zadań ochronnych i planów ochrony zawierających wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i planach miejscowych.

¹¹⁶ Art. 6 u.o.p.

Zgodnie z ustawą, w studium uwarunkowań i planach miejscowych uwzględnia się potrzeby funkcjonowania oraz rozwoju istniejących lub projektowanych ogrodów botanicznych bądź zoologicznych¹¹⁷. W u.o.p. wprowadzono zakaz *wznoszenia w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów obiektów budowlanych uniemożliwiających lub utrudniających ludziom i dziko występującym zwierzętom dostęp do wody, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej oraz związanych z bezpieczeństwem powszechnym i obronnością kraju*¹¹⁸. Ponadto zdefiniowano tam pojęcia stosowane przy delimitacji obszarów i sposobie kształtowania przestrzeni w dokumentach planistycznych, takie jak krajobraz, krajobraz kulturowy, oś widokowa, przedpole ekspozycji, punkt widokowy.

Regulacje zawarte w u.o.p. uzupełniają tryb sporządzania studium uwarunkowań, wprowadzając obowiązek uzgadniania dokumentu z właściwymi organami w części dotyczącej parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego i ich otulin, obszaru chronionego krajobrazu oraz istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000 (art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a, art. 16 ust. 7, art. 23 ust. 5, art. 30 ust. 3)¹¹⁹. Ponadto w u.o.p. przewidziano tryb uzgodnienia planów miejscowych z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, jeżeli na terenie objętym opracowaniem występują określone obszary chronione, co jest uszczegółowieniem ogólnego przepisu u.p.z.p. dotyczącego uzgodnienia planu miejscowego z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 2 u.p.z.p.).

Najważniejszymi regulacjami **Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**, w kontekście sporządzania studium uwarunkowań oraz planów miejscowych, jest określenie przedmiotu, zakresu i formy ochrony zabytków. Ustawodawca zdefiniował, czym są zabytek, zabytki nieruchome, ruchome oraz archeologiczne. U.o.z. wskazuje, że:

- ochrona zabytków polega m.in. na *uwzględnianiu zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska*¹²⁰,
- *ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu i aktualizacji* m.in. studium uwarunkowań oraz planów miejscowych¹²¹,
- ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania, wymienione w ustawie zabytki nieruchome, ruchome oraz archeologiczne; ochronie podlegać mogą

¹¹⁷ Art. 65 u.o.z.

¹¹⁸ Art. 119 u.o.z.

¹¹⁹ W art. 11 pkt 5 lit. i u.p.z.p. wprowadzono jedynie warunek opiniowania studium uwarunkowań z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

¹²⁰ Art. 4 u.o.z.

¹²¹ Art. 18 ust. 1 u.o.z.

także nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej¹²².

Ustawodawca wymienia katalog form ochrony zabytków oraz dopuszcza wprowadzenie innych ustaleń ochronnych w planie miejscowym (art. 7). Ponadto zgodnie z u.o.z. w ramach studium uwarunkowań i planów miejscowych:

- *uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;*
- *określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu;*
- *ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami*¹²³.
- uwzględnia się ochronę: zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, parków kulturowych¹²⁴,
- uwzględnia się ustalenia gminnego programu opieki nad zabytkami, jeśli jest sporządzony¹²⁵,
- ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tych obszarach zabytków¹²⁶,
- *do czasu założenia gminnej ewidencji zabytków uwzględnia się, oprócz zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz ustaleń planów ochrony parków kulturowych, inne zabytki nieruchome wskazane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków*¹²⁷.

U.o.z. wprowadza obowiązek sporządzenia planów miejscowych dla obszarów, na których utworzono park kulturowy (art. 16 ust. 6). Ponadto analogicznie jak w u.p.z.p. przewiduje konieczność uzgodnienia planu miejscowego z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 20 u.o.z. i art. 17 pkt 6 lit. b tiret 8 u.p.z.p.). U.o.z. nie określa właściwości organu do opiniowania lub uzgadniania studium uwarunkowań, podczas gdy przepisy u.p.z.p. wskazują konserwatora zabytków jako organ opiniujący przedmiotowy dokument (art. 11 pkt 5 lit. c).

¹²² Art. 6 u.o.z.

¹²³ Art. 18 ust. 2 u.o.z.

¹²⁴ Art. 19 ust. 1 pkt – 3 u.o.z

¹²⁵ Art. 19 ust. 2 u.o.z

¹²⁶ Art. 19 ust. 3 u.o.z.

¹²⁷ Art. 145 u.o.z.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji określa tryb i zasady sporządzania gminnego programu rewitalizacji (GPR), którego postanowienia mają przełożenie na dokumenty planistyczne szczebla gminnego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 13 u.r., w GPR ustala się sposób jego uwzględnienia w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym:

- a) *wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,*
- b) *wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany,*
- c) *w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu.*

Ustawodawca dopuszcza, na warunkach określonych w art. 20 ust. 3 i 4, równoczesne podjęcie prac nad zmianą studium uwarunkowań lub planu miejscowego z procedurą sporządzania GPR. Ponadto u.r., w przypadku konieczności zmiany studium podyktowanej ustaleniami GPR, zawiera przepisy upraszczające tryb jej sporządzania określony w u.p.z.p. Zmiana trybu obejmuje niestosowanie art. 9 ust. 1 (podjęcie uchwały w sprawie studium przez radę gminy) oraz częściowo art. 11 pkt. 1 i 4 u.p.z.p. (brak możliwości składania wniosków i ich rozpatrzenia).

Najistotniejszym zagadnieniem **Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne** z punktu widzenia planowania przestrzennego są obszary szczególnego zagrożenia powodzią. Zgodnie z jej regulacjami, należy je uwzględnić zarówno w studium uwarunkowań, jak i w planach miejscowych (art. 166 ust. 1 pkt 1); wymóg ten jest zawarty także w u.p.z.p.¹²⁸. Ustawa Prawo wodne zobowiązuje również do uwzględniania w ww. opracowaniach planistycznych ustaleń zawartych w planach gospodarowania wodami dorzeczy, planach zarządzania ryzykiem powodziowym oraz planach przeciwdziałania skutkom suszy (art. 326 ust. 1). Poza wpływem na ustalenia planów miejscowych i studium uwarunkowań analizowany akt prawa wprowadza wymóg uzgodnienia projektów opracowań planistycznych z RZGW (art. 166 ust. 2), a ściślej z regionalnym zarządem gospodarki wodnej (art. 240 ust. 3 pkt 7). Poza samym wymogiem uzgodnienia (w trybie decyzji) u.p.w. precyzuje, w jakim zakresie się go dokonuje oraz jakie uwarunkowania organ powinien wziąć pod uwagę, wyrażając swoje stanowisko (art. 166 ust. 3, art. 550 ust. 2). W decyzji określone zostają warunki dla planowanej zabudowy i zagospodarowania

¹²⁸ Art. 10 ust. 2 pkt 11, art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

terenu na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. W art. 166 ust. 10 i 12 u.p.w. wskazano, w jakich przypadkach RZGW może wydać decyzję odmowną – m.in. jeśli ustalenia projektowanego dokumentu naruszają zapisy niektórych opracowań z zakresu gospodarowania wodami oraz zarządzania ryzykiem powodziowym, a także w przypadku zagrożenia dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i obiektów wpisanych do rejestru zabytków.

Na podstawie u.p.w. zostało wydane **Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania**. Określono w nim m.in. zakres warunków i wymagań dla planowanej zabudowy (§ 2) oraz zagospodarowania terenu (§ 3), ograniczających negatywne skutki zalania wodami powodziowymi, w tym przeznaczenie lub sposób kształtowania zabudowy (wysokość, liczba kondygnacji itp.), dobór rozwiązań architektoniczno-budowlanych i materiałowych, sposób posadowienia obiektów, a także kształtowanie układu drogowego i zieleni. W rozporządzeniu wskazano, że ww. warunki ustala się m.in. w oparciu o mapy zagrożenia powodziowego oraz plany zarządzania ryzykiem powodziowym (§ 4).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach definiuje pojęcie „lasy” oraz określa zasady zaliczenia lasów szczególnie istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska do kategorii lasów ochronnych. Zgodnie z przedmiotową ustawą, w planach miejscowych uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu, dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych, oraz wskazuje się grunty przeznaczone do zalesienia (art. 14 ust. 3 oraz art. 20 ust. 1). Przy sporządzaniu dokumentów planistycznych mogą pojawić się trudności z określeniem zasięgu lasów oraz z ewentualną zmianą ich klasyfikacji, co zostało opisane w rozdziale 6.

W art. 3 **Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych** zawarto szczególnie ważne regulacje z punktu widzenia kształtowania polityki przestrzennej gminy, wskazujące, że ochrona gruntów rolnych i leśnych polega m.in. *na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne*, natomiast w art. 6 ust. 1 określono, że *na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej*. Ustawodawca wprowadził także ograniczenie w przeznaczaniu gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, polegające na konieczności dokonania ewentualnej zmiany przeznaczenia wyłącznie w ramach sporządzania planu miejscowego i pod warunkiem uzyskania stosownych zgód właściwych organów. Warunek ten dotyczy

wszystkich gruntów leśnych oraz częściowo rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, położonych poza granicami administracyjnymi miast. Wyjątki od przedmiotowego wymogu zawarto w art. 7 ust. 2a ustawy. Brak konieczności uzyskania stosownych zgód dla gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast oraz dla części gruntów położonych poza miastami może skutkować niekontrolowanym zagospodarowaniem ich na inne cele niż rolne. Głównym problemem z punktu widzenia procedury planistycznej jest fakt, że grunty do zmiany przeznaczenia wskazuje się w studium uwarunkowań, a zgody, o których mowa powyżej, uzyskuje się na etapie sporządzania planów miejscowych. Może prowadzić to do sytuacji, w których grunty wskazane do zainwestowania w studium uwarunkowań, w przypadku braku zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze, nie będą zagospodarowane zgodnie ze wskazaniami przedmiotowego dokumentu. Ogranicza to możliwość prowadzenia konsekwentnej polityki przestrzennej przez organy gminy.

Kolejnym aktem prawa dotyczącym ochrony środowiska jest **Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych**. Ogranicza ona możliwości zagospodarowania terenów położonych na obszarze gmin, które posiadają status uzdrowiska, lub takich, na których wyznaczone zostały obszary ochrony uzdrowiskowej. Obostrzenia są związane przede wszystkim z zakazem lokalizacji określonych inwestycji, a także prowadzenia pewnych rodzajów działalności w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej – „A”, „B” i „C” (art. 38a). Przykładem może być zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych w strefie „A”. Ograniczenia te wpływają więc w znacznym stopniu na ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów w studium uwarunkowań i w planach miejscowych. Ponadto istotną, w kontekście planowania przestrzennego, regulacją jest określenie w ww. ustawie minimalnego udziału terenów zieleni w poszczególnych strefach ochrony uzdrowiskowej, tj. 65% w strefie „A”, 50% w strefie „B” i 45% w strefie „C” (art. 38). Wartości te należy uwzględniać głównie przy ustalaniu minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Ma to z kolei wpływ na wielkość wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, a tym samym możliwości inwestycyjne na danym terenie. Problematiczną kwestię w gminach uzdrowiskowych stanowi spełnienie ustawowego wymogu minimalnego udziału terenów zieleni na etapie sporządzania studium uwarunkowań, a następnie planu miejscowego. W studium wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określa się najczęściej poprzez przywołanie zapisów statutu uzdrowiska, gdzie minimalny udział terenów zieleni odnosi się do całej strefy ochrony uzdrowiskowej, a więc obejmującej zwykle tereny zarówno budowlane (często już znacznie zainwestowane), jak i otwarte. Sprawia to trudności w przełożeniu na powierzchnię biologicznie czynną działki budowlanej, określaną w planie miejscowym. Zwykle wymaga to zbilansowania powierzchni biologicznie czynnej na terenach otwartych i budowlanych, tak aby nie zablokować

rozwoju terenów inwestycyjnych i jednocześnie nie naruszyć ustaleń studium uwarunkowań, określającego wskaźnik dla całej strefy. Poza ww. kwestiami, determinującymi możliwości zagospodarowania terenu, przedmiotowa ustawa wprowadza obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej. Wymóg ten zachodzi w przypadku, gdy gmina uzyska możliwość prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim terenie. Termin uchwalenia takiego planu miejscowego wynosi 2 lata od dnia otrzymania decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia, zezwalającej na prowadzenie takiej działalności (art. 38b). Ustawa rozszerza także listę organów opiniujących i uzgadniających plan miejscowy o komisję uzdrowiskową – w przypadku, gdy obejmuje on tereny położone w granicach stref ochrony uzdrowiskowej.

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w art. 37d stanowi, że ustalenia przyjętego w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej mogą zawierać regulacje wiążące gminy, na obszarze których występują morskie wody wewnętrzne lub gminy sąsiadujące z obszarem tego planu poprzez linię brzegową lub odpowiadające tej linii granice obszarów morskich. Przy sporządzaniu studium uwarunkowań i planów miejscowych należy wziąć pod uwagę ustalenia w zakresie:

- 1) *rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym określonych w średniookresowej strategii rozwoju kraju i innych strategiach rozwoju, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programach określających zadania rządowe, o których mowa w art. 48 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,*
- 2) *obszarów chronionych, w tym obszarów przestrzeni chronionej,*
- 3) *sposobu korzystania z obszarów morskich, w tym ograniczeń i dopuszczeń.*

Powyższe regulacje można potraktować jako dopełnienie przepisów u.p.z.p. stwierdzających konieczność uwzględnienia występowania: w studium uwarunkowań – obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych¹²⁹, a w planach miejscowych – granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie¹³⁰. U.p.z.p. wiąże zasady sporządzania planów miejscowych z powyższymi regulacjami za pomocą art. 4 ust. 1a. Przedmiotowe przepisy mają istotny wpływ na możliwości zagospodarowania terenu, zwłaszcza w kontekście wymogu uzgadniania projektu planu miejscowego z dyrektorem właściwego urzędu morskiego (na podstawie dwóch przepisów stanowiących powtórzenie tego samego wymogu: art. 17 pkt 6 tiret

¹²⁹ Art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p.

¹³⁰ Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

5 u.p.z.p. i art. 37 ust. 3 omawianej ustawy) oraz opiniowania studium uwarunkowań (art. 11 pkt 5 lit. e u.p.z.p.).

3.2. PROCES INWESTYCYJNO-BUDOWLANY

W **Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane** w kontekście sporządzania studium uwarunkowań oraz planów miejscowych najistotniejsze przepisy to definicje zawarte w art. 3 ustawy. Znaczenie niektórych pojęć jest kluczowe przy formułowaniu ustaleń opracowań planistycznych. Ich nieznajomość może skutkować błędnym zapisem i w konsekwencji budzić wątpliwości interpretacyjne lub stanowić barierę w realizacji potencjalnych inwestycji. Najczęściej stosowane pojęcia, zwłaszcza w planach miejscowych, to m.in.: obiekt budowlany, budynek, budowla, budynek mieszkalny jednorodzinny, przebudowa, remont. Generalnie rzecz ujmując, u.p.b. odnosi się do procesu inwestycyjnego, w którym uwzględnia się ustalenia już obowiązującego planu miejscowego.

Na podstawie u.p.b. wydano **Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie**. Przepisy rozporządzenia, ze względu na zakres dokumentów planistycznych określony w u.p.z.p., mają dużo większe zastosowanie w planach miejscowych niż w studium uwarunkowań. Rozporządzenie, podobnie jak u.p.b., określa szereg definicji i pojęć powszechnie stosowanych w planowaniu przestrzennym (§ 3). Są to m.in. definicje takich pojęć jak: zabudowa zagrodowa, budynek zamieszkania zbiorowego, budynek gospodarczy, lokal użytkowy, teren biologicznie czynny, wysokość budynku (§ 6). Rozporządzenie określa m.in. minimalną odległość budynku od granicznej działki budowlanej, przy czym w § 12 ust. 2 wprowadza delegację do ustaleń planu miejscowego, pozwalającą poprzez ustalenia planistyczne zmniejszyć tę odległość. Problematyczną kwestię przy sporządzaniu planów miejscowych może stanowić brzmienie niektórych definicji, np. wysokości budynku (§ 6). Ponadto w przypadku zabudowy zdefiniowano jedynie śródmiejską, jednorodziną i zagrodową, z pominięciem pozostałych typów funkcjonalnych (np. usługowej czy przemysłowej).

W rozporządzeniu wprowadzono także pojęcie „zabudowy śródmiejskiej” (§ 3 pkt 1). Zgodnie z definicją, należy określić ją w planie miejscowym lub – w przypadku jego braku – w studium uwarunkowań, co wpływa na zakres tych opracowań, choć jest elementem fakultatywnym. Uwzględnienie zabudowy śródmiejskiej w planie pozwala na zastosowanie szeregu przepisów rozporządzenia na etapie sporządzania projektu budowlanego, zgodnie z którymi warunki sytuowania budynków są odmienne w stosunku do ogólnych regulacji.

Przepisy **Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** nie mają bezpośredniego przełożenia na zakres ustaleń studium uwarunkowań i planów miejscowych. Zgodnie z art. 15 ust. 3 u.p.z.p., w planie miejscowym w zależności od potrzeb wskazuje się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. *Szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy*¹³¹. Powinny one 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 drogowego¹³². Istotne jest, że w u.g.n. ustalone zostały zasady przeprowadzenia procedury scaleń i podziałów nieruchomości. Kolejnym ważnym elementem jest fakt, że u.g.n. reguluje również sprawy związane z podziałami nieruchomości.

Innym przykładem powiązania u.p.z.p. z u.g.n. jest odwołanie do określenia w planach miejscowych rozmieszczenia inwestycji celu publicznego¹³³. W definicji inwestycji celu publicznego¹³⁴ zawarto natomiast odniesienie do art. 6 u.g.n., gdzie wymienione zostały cele publiczne.

Kolejną grupę aktów prawnych stanowią regulacje związane z procesem inwestycyjno-budowlanym. Wykaz ten otwiera **Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych**, zawierająca zasady lokalizacji cmentarzy. Zgodnie z zawartymi w niej regulacjami, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach wskazanych w planie miejscowym. Powiązane z nią **Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze** zawiera szczegółowe regulacje dotyczące zasad lokalizacji cmentarza oraz określa minimalne odległości cmentarza od innych wymienionych terenów i obiektów, w tym od zabudowań mieszkalnych. Odległości te potocznie są nazywane strefami od cmentarzy (lub strefami ochronnymi od cmentarzy) i wynoszą odpowiednio 50 m i 150 m w zależności od uzbrojenia obszaru w sieć wodociągową bądź jej braku. Przy sporządzaniu dokumentów planistycznych występują dwie podstawowe trudności wynikające z konieczności realizacji ww. przepisów. Zgodnie z orzecnictwem, przy ustalaniu lokalizacji cmentarza należy przewidzieć taki obszar do objęcia planem miejscowym, aby zasięg stref, o których mowa w ustawie, mieścił się w jego granicach. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 564/14) podkreśla, że *Rada Miejska uchwalając plan, w którym ujęła tylko część obszaru strefy sanitarnej cmentarza, nie spełniła wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 5 ust. 1 ustawy*

¹³¹ Art. 102 ust. 1 zdanie 2 u.g.n.

¹³² § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu.

¹³³ Art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

¹³⁴ Art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

*o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*¹³⁵. Wątpliwości budzi także kwestia, czy ograniczenia w zakresie lokalizacji cmentarzy dotyczą wyłącznie odległości od istniejącej zabudowy, czy również od tej dopiero planowanej. Zgodnie z orzecznictwem, plany miejscowe nie mogą dopuszczać realizacji zabudowy mieszkaniowej w odległości od 50 m do 150 m od cmentarzy, jeśli teren nie jest uzbrojony w sieć wodociagową¹³⁶.

Zgodnie z regulacjami **Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze**, *podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach*¹³⁷. Przez działalność określoną ustawą należy rozumieć prace geologiczne, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowania odpadów, a także podziemne składowanie dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla (art. 1 ust. 1). Ustawa wprowadza obowiązek ujawnienia w dokumentach planistycznych udokumentowanych złóż kopalin oraz wód podziemnych w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 95 ust. 1). Ponadto każdorazowo po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej udokumentowanego złoża kopaliny, obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz udokumentowanego złoża węglowodorów ustawa wprowadza obowiązek uwzględnienia go w studium uwarunkowań (art. 95 ust. 2-3). Jeśli gmina nie dokona powyższego w określonym terminie, wówczas wojewoda wprowadza ww. zmiany do studium w drodze zarządzenia zastępczego (art. 96 ust. 1).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie dodaje do listy organów opiniujących plan miejscowy radę sportu – w zakresie dotyczącym terenów wykorzystywanych na cele kultury fizycznej (art. 30 ust. 3 pkt 3). Jest to wymóg, który nie jest przewidziany w u.p.z.p.

¹³⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 564/14), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3B0327E76A>.

¹³⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 grudnia 2015 r.

¹³⁷ Art. 7 u.p.g.g.

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady ustala obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej (art. 5). Ustawa wprowadza wymóg uzgodnienia planu miejscowego z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (rozwiązanie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 2 u.p.z.p.).

3.3. INFRASTRUKTURA TECHNICZNA I KOMUNIKACYJNA

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych definiuje pojęcie dróg publicznych oraz dokonuje ich podziału ze względu na podmiot zarządzający na kategorie – krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne (art. 1 i 2). Ustawa określa, że *drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi*¹³⁸. Zgodnie z u.g.n., drogi publiczne stanowią cel publiczny, w przeciwieństwie do dróg wewnętrznych (art. 6). Ponadto ustawa określa odległości, w jakich powinny być usytuowane względem dróg obiekty budowlane w terenie zabudowy i poza terenem zabudowy oraz reklamy poza obszarami zabudowanymi (art. 43). Ustawa wskazuje, że w planie miejscowym przeznacza się pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie wprowadza klasy dróg ze względu na ich parametry oraz hierarchię, tj. autostrady (A), ekspresowe (S), główne ruchu przyspieszonego (GP), główne (G), zbiorcze (Z), lokalne (L) i dojazdowe (D)¹³⁹. *Droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas: krajowa – klasy A, S lub GP; wojewódzka – klasy GP lub G; powiatowa – klasy GP, G lub Z; gminna – klasy GP, G, Z, L lub D*¹⁴⁰. Przy przebudowie dróg krajowych, wojewódzkich oraz powiatowych dopuszczono przyjęcie klasy o jeden poziom niższej¹⁴¹. Zgodnie ze zmianą rozporządzenia z dnia 1 sierpnia 2019 r., uchylono § 7 ustalający minimalną szerokość ulicy w liniach rozgraniczających dla poszczególnych klas. Brak ustalonych parametrów w tym zakresie niesie za sobą ryzyko istotnych problemów na etapie określania szerokości dróg w planach miejscowych (patrz rozdział 15).

¹³⁸ Art. 8 ust. 1 u.d.p.

¹³⁹ § 4 ust. 1 rozporządzenia ws. warunków technicznych dróg publicznych.

¹⁴⁰ § 4 ust. 2 rozporządzenia ws. warunków technicznych dróg publicznych.

¹⁴¹ § 4 ust. 3 rozporządzenia ws. warunków technicznych dróg publicznych.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie ustala ograniczenia wynikające z lokalizacji infrastruktury gazowej. Dla gazociągów należy wyznaczyć na okres ich użytkowania strefy kontrolowane. W zależności od daty wybudowania danego gazociągu lub uzyskania pozwolenia na budowę na jego realizację określono inne ograniczenia w zagospodarowaniu strefy kontrolowanej.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazuje, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy, która to ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań oraz planach miejscowych (art. 3, 4). Regulacje te są bezpośrednio powiązane z zakresem ww. dokumentów, określonym w u.p.z.p. Ustawa (analogicznie jak u.p.z.p.) nie przewiduje trybu opiniowania ani uzgadniania dokumentów planistycznych z przedsięwzięciami wodociągowo-kanalizacyjnymi.

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii wprowadza ważne definicje z punktu widzenia ustaleń dokumentów planistycznych, takie jak odnawialne źródło energii oraz mikroinstalacja, o których mowa w art. 10 ust. 2a oraz art. 15 ust. 4 u.p.z.p.

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wprowadza regulacje przekładające się na ustalenia dokumentów planistycznych. Ustawa wskazuje, że plan miejscowy *nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi*¹⁴². Przepis nie wyklucza jednak możliwości określania w planie miejscowym zasad realizacji ww. inwestycji. Należy przy tym pamiętać, że przedsiębiorca telekomunikacyjny oraz prezes UKE¹⁴³ mają prawo zaskarżyć, w zakresie telekomunikacji, uchwałę w sprawie uchwalenia planu miejscowego (art. 48). Ustawodawca określa, że decyzje o ustaleniu lokalizacji regionalnej sieci szerokopasmowej są wiążące przy opracowywaniu studium uwarunkowań oraz planów miejscowych (art. 59 ust. 1).

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym ustala zasady usytuowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych. Przykładowo *budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego*

¹⁴² Art. 46 specustawy telekomunikacyjnej.

¹⁴³ Urząd Komunikacji Elektronicznej.

toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4¹⁴⁴. U.t.k. nie zawiera regulacji w zakresie opiniowania i uzgadniania analizowanych dokumentów planistycznych z zarządcą infrastruktury kolejowej. U.p.z.p. ustala obowiązek uzgodnienia planu miejscowego z Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego¹⁴⁵; w przypadku realizacji projektu studium uwarunkowań nie ma takiego obowiązku.

Dodatkowe ograniczenia związane z występowaniem linii kolejowej zawiera **Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych**. W rozporządzeniu wskazano, że na gruntach położonych w sąsiedztwie linii kolejowej drzewa i krzewy mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 15 m od osi skrajnego toru kolejowego (§ 1), natomiast roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego (§ 4 ust. 1). Przedmiotowe regulacje wpływają na możliwości zagospodarowania terenów przyległych do linii kolejowej. Mają one istotne przełożenie na etap ustalania przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy.

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych określa warunki lokalizacji ww. elektrowni w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej¹⁴⁶, ustala odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane:

- 1) elektrownia wiatrowa – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz
- 2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej¹⁴⁷.

Lokalizacja budynków mieszkalnych albo budynków o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa w zasięgu odległości uregulowanych ww. ustawą, nie jest możliwa. Na mocy przepisów przejściowych ustawy w ciągu 72 miesięcy od dnia wejścia jej w życie dopuszczono jednak uchwalanie planów miejscowych przewidujących lokalizację ww. budynków, na podstawie przepisów dotychczasowych¹⁴⁸. Z uwagi na ograniczony czas, w któ-

¹⁴⁴ Art. 53 ust. 2 u.t.k.

¹⁴⁵ Art. 17 pkt 6 lit. b tiret 11 u.t.k.

¹⁴⁶ Art. 1 ust. 1 u.e.w.

¹⁴⁷ Art. 4 ust. 1 u.e.w.

¹⁴⁸ Art. 15 ust. 8 u.e.w.

rzym gminy mogą uchwalić plan miejscowy przewidujący realizację funkcji mieszkaniowej w zasięgu ww. odległości, przytoczony zapis może skutkować tym, że będzie się to odbywać kosztem innych, ważniejszych z punktu widzenia polityki przestrzennej gminy obszarów. Konsekwencją tych działań może być rozpraszanie zabudowy (elektrownie wiatrowe są lokalizowane głównie poza zwartymi obszarami zabudowy). Ponadto powyższe ograniczenia mogą uniemożliwiać realizację elektrowni wiatrowych przewidzianych w obowiązujących planach miejscowych z uwagi na występującą w sąsiedztwie istniejącą zabudowę o funkcji mieszkalnej (brak możliwości zapewnienia odległości uregulowanych ustawą). W takim przypadku konieczna jest aktualizacja dokumentów planistycznych. Powyższa ustawa uregulowała także ważną kwestię dotyczącą elektrowni wiatrowych – ich lokalizacji można dokonać wyłącznie w oparciu o plan miejscowy.

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze wpływa przede wszystkim na tryb sporządzenia planu miejscowego i studium uwarunkowań poprzez wprowadzenie dodatkowych organów uzgadniających i opiniujących. Zgodnie z u.p.l., prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego uzgadnia projekt planu miejscowego i opiniuje projekt studium uwarunkowań *dla terenów, na których znajduje się lotnicze urządzenie naziemne, wyznaczono powierzchnie ograniczające zabudowę lub wydano decyzję o wprowadzeniu zmian w systemie funkcjonalnym pod względem bezpieczeństwa ruchu lotniczego i prawidłowego funkcjonowania lotniczych urządzeń naziemnych*¹⁴⁹. W ustawie zawarto również obowiązek uzgodnienia projektu planu miejscowego i opiniowania projektu studium uwarunkowań przez prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, terenowe organy wykonawcze ministra obrony narodowej w sprawach operacyjno-obronnych i rządowej administracji niezespolonej oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych *w celu ochrony lotnisk przed działaniami i zdarzeniami, które mogą powodować niedopuszczalne zagrożenia dla ruchu statków powietrznych korzystających z lotniska (...) dla terenów, na których: a) znajduje się lotnisko, b) wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, c) wydano promesę zezwolenia, o której mowa w art. 57 ust. 1, dla inwestycji, o której mowa w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, d) wydano zezwolenie na założenie lotniska* (art. 87⁷). U.p.l. wprowadza także obowiązek sporządzenia planu miejscowego: *dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym – jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym dla tego terenu – jest obowiązkowe* (art. 55 ust. 9). Ponadto, uzgadniając projekty planów miejscowych i opiniując projekty studium

¹⁴⁹ Art. 86 ust. 7 u.p.l.

uwarunkowań, prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego uwzględnia zapisy zatwierdzonego planu generalnego (art. 55 ust. 12 pkt 2).

Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe przewiduje utworzenie wokół obiektu jądrowego obszaru ograniczonego użytkowania na zasadach określonych w u.p.o.ś. (art. 36f). W przypadku umieszczenia obiektu jądrowego w planie miejscowym nakłada obowiązek jego uzgodnienia z prezesem Państwowej Agencji Atomistyki w trybie u.p.z.p. (art. 36).

Poza omówionymi ustawami i rozporządzeniami w poszczególnych grupach tematycznych do przepisów okołoplanistycznych można zaliczyć także **Decyzję Nr 386/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie realizacji w resorcie obrony narodowej zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego**. Dokument ten powstał na podstawie Ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej w celu zapewnienia możliwości realizacji u.p.z.p. w części dotyczącej udziału resortu obrony narodowej w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta stanowi, że granicę strefy ochronnej terenu zamkniętego (wojskowego) ustala się w planach miejscowych (§ 12 ust. 1), co stanowi powtórzenie przepisu u.p.z.p.¹⁵⁰. Decyzja MON określa przypadki, w których ustanawia się tę strefę, oraz uściśla, że wniosek o jej ustalenie w planie miejscowym opracowuje właściwy miejscowo szef wojewódzkiego sztabu wojskowego i przesyła go do właściwego organu samorządu terytorialnego. Podobna sytuacja dotyczy wymogu opiniowania studium uwarunkowań i uzgodnienia planów miejscowych, który wynika z decyzji MON (§ 5 ust. 3 pkt 1 lit. a tiret 2) i u.p.z.p.¹⁵¹.

3.4. ASPEKTY ADMINISTRACYJNO-ORGANIZACYJNE

Zgodnie z **Ustawą z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym**, do wyłącznej właściwości gminy należy m.in. uchwalanie studium uwarunkowań oraz planów miejscowych (art. 18 ust. 2 pkt 5). Ponadto w ustawie określono zadania własne gminy (art. 7), w tym m.in. sprawy *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz*. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, rozstrzyga o sposobie realizacji

¹⁵⁰ Art. 4 ust. 3 u.p.z.p.

¹⁵¹ Art. 11 pkt 5 lit. d, art. 17 pkt 6 lit. b tiret 4 u.p.z.p.

zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gmin, oraz zasadach ich finansowania (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

W Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określono, że – opracowując projekty dokumentów takich jak strategia rozwoju – należy przygotować diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych (art. 10a ust. 1). Zdefiniowano również obszar funkcjonalny (art. 5 pkt 6a). Zgodnie z u.p.z.p., w zakresie studium uwarunkowań należy wziąć pod uwagę m.in. uwarunkowania wynikające z ww. diagnozy (art. 10 ust. 1 pkt 2a u.p.z.p.), a także z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających, tam gdzie to uzasadnione, migracje na obszarach funkcjonalnych (art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. b).

3.5. WNIOSKI

Najistotniejsze oraz najobszerniejsze regulacje okołoplanistyczne zawierają akty normatywne związane z szeroko pojętą ochroną środowiska. Przepisy odrębne w znaczący sposób wpływają na ustalenia studium uwarunkowań i planów miejscowych. Regulacje omówionych aktów prawnych w większości stanowią uzupełnienie przepisów u.p.z.p.

Ważnym aspektem, na który wpływ mają przepisy okołoplanistyczne, jest szeroko rozumiany tryb sporządzania planu miejscowego lub studium uwarunkowań. Jedną z kluczowych kwestii jest opiniowanie i uzgadnianie projektów opracowań planistycznych. Analiza aktów prawnych wykazała, że organy opiniujące i uzgadniające wymienione w u.p.z.p. są w większości przypadków powtarzane w innych aktach prawa. Część instytucji przewidzianych w dokumentach okołoplanistycznych stanowi dopełnienie przepisu u.p.z.p. stanowiącego, że plan miejscowy podlega uzgodnieniu z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych (z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, ministrem właściwym ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego). Jednakże zasada opiniowania planu miejscowego, a także uzgadniania i opiniowania studium uwarunkowań na podstawie przepisów odrębnych nie została uregulowana w treści u.p.z.p., mimo że w przeanalizowanych aktach prawa dodatkowe instytucje zostały wymienione jako właściwe do wyrażenia swojego stanowiska. Wśród organów opiniujących plan miejscowy są: komisja uzdrowskowska, rada sportu i państwowy powiatowy inspektor sanitarny. W przypadku studium uwarunkowań wprowadzono wymóg jego uzgodnienia w zakresie określonych obszarów chronionych wraz z otulinami z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i dyrektorem parku narodowego. Należy także zwrócić uwagę na niespójność u.p.z.p. z przepisami odrębnymi w zakresie instytucji opiniujących i uzgadniających. U.p.z.p. nakłada

obowiązek zaopiniowania projektu studium uwarunkowań przez dyrektora urzędu morskigo w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, natomiast Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej wprowadza wymóg jego uzgodnienia w tym samym zakresie. Ważnymi elementami wpływającymi na tryb sporządzenia planu miejscowego lub studium uwarunkowań są obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz konieczność sporządzenia dodatkowego dokumentu, tj. opracowania ekofizjograficznego.

Przepisy okołoplanistyczne wprowadzają także obowiązek sporządzenia planu miejscowego lub studium uwarunkowań w sytuacjach nieuwzględnionych w u.p.z.p. W przypadku planu miejscowego są to: strefa „A” ochrony uzdrowiskowej, park kulturowy, pomnik zagłady i jego strefa ochronna. Wymóg sporządzenia studium uwarunkowań występuje każdorazowo po zatwierdzeniu dokumentacji geologicznej udokumentowanego złoża kopaliny, obszaru udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz udokumentowanego złoża węglowodorów. Ponadto przepisy okołoplanistyczne wprowadzają możliwość lokalizowania przedsięwzięć takich jak cementarz i elektrownia wiatrowa jedynie na podstawie planu miejscowego.

Analiza przepisów okołoplanistycznych wykazała duże rozproszenie przepisów dotyczących planowania przestrzennego w kontekście zarówno ustaleń planu miejscowego lub studium uwarunkowań, jak i trybu ich sporządzania. W konsekwencji proces planowania przestrzennego wymaga szerokiej znajomości obowiązujących przepisów prawa. Brak odniesienia w u.p.z.p. do szeregu zagadnień oraz kompetencji organów skutkuje koniecznością śledzenia na bieżąco zmian przepisów odrębnych, które istotnie wpływają na proces sporządzania dokumentów planistycznych.

Agnieszka Odolecka, Anna Uszkur

Ustawy specjalne (tzw. Specustawy)



4

Polski system prawny określa zasady realizacji inwestycji w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., lub w trybie ustaw specjalnych, zwanych dalej specustawami. Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale będzie 20 specustaw związanych z zagospodarowaniem przestrzeni, uchwalanych od 2003 roku, czyli roku wejścia w życie obecnie obowiązującej u.p.z.p. Ich celem jest rozwiązanie doraźnego problemu czy zagadnienia¹⁵². **Z założenia określają one szczególne** zasady realizacji konkretnych zadań, ważnych z punktu widzenia interesu publicznego¹⁵³. Przyjęte w nich rozwiązania mają przyspieszyć i uprościć proces inwestycyjny poprzez eliminację barier prawnych spowalniających cykl inwestycyjny. Co istotne, wyłączają one stosowanie obowiązujących przepisów w zakresie określonym w specustawie. W konsekwencji przy realizacji zamierzeń inwestycyjnych objętych przedmiotowymi aktami prawa w większości nie stosuje się przepisów u.p.z.p. Mając na uwadze, że to u.p.z.p. jest podstawowym aktem prawnym określającym zasady tworzenia dokumentów „kształtujących” przestrzeń, w niniejszym rozdziale przeanalizowano wpływ specustaw na system planowania i zarządzania przestrzenią w Polsce, przede wszystkim w zakresie ich relacji z planem miejscowym oraz studium uwarunkowań. Zagadnienie to jest szczególnie istotne w obliczu obowiązywania znacznej liczby specustaw o szerokim spektrum przedmiotowym. Tabela 4.1 zawiera wykaz ustaw specjalnych.

Tab. 4.1. Wykaz ustaw specjalnych obowiązujących w polskim systemie prawnym

LP.	NAZWA USTAWY	OKRES OBOWIĄZYWANIA	PRZEDMIOT
1	Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – zwana dalej specustawą drogową	Do 31.12.2023 r.	TRANSPORT
2	Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – zwana dalej specustawą kolejową	Do 31.12.2020 r.	

¹⁵² <https://sjp.pl/specustawa>.

¹⁵³ Zaliwski Ł., 2016.

LP.	NAZWA USTAWY	OKRES OBOWIĄZYWANIA	PRZEDMIOT
3	Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego – zwana dalej specustawą lotniskową	Bezterminowo (termin składania wniosków o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji – do 31.12.2020 r.)	TRANSPORT
4	Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską – zwana dalej specustawą ws. przekopu Mierzei Wiślanej	Bezterminowo (dotyczy konkretnej inwestycji – katalog zamknięty)	
5	Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym – zwana dalej specustawą ws. CPK	Bezterminowo	
6	Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 – zwana dalej specustawą EURO 2012	Bezterminowo (do zakończenia inwestycji rozpoczętych i niezakończonych przed rozpoczęciem turnieju)	BUDOWNICTWO
7	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – zwana dalej specustawą mieszkaniową	Do 31.12.2028 r.	
8	Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku – zwana dalej specustawą ws. Westerplatte	Bezterminowo	
9	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu – zwana dalej specustawą o gazoporcie	Bezterminowo	INFRASTRUKTURA TECHNICZNA
10	Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – zwana dalej specustawą telekomunikacyjną	Bezterminowo	
11	Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących – zwana dalej specustawą atomową	Bezterminowo (decyzja zezwalająca na realizację inwestycji ma ważność maksymalnie 5 lat)	
12	Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych – zwana dalej specustawą przesyłową	31.12.2025 r.	
13*	Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym – zwana dalej specustawą naftową	Bezterminowo	

LP.	NAZWA USTAWY	OKRES OBOWIĄZYWANIA	PRZEDMIOT
14	Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych – zwana dalej specustawą przeciwpowodziową	Bezterminowo	POWÓDŹ
15*	Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. – zwana dalej ustawą powodziową oraz Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi	Bezterminowo	
16*	Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku	Do 15.07.2016 r.	WYDARZENIE
17*	Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016	Bezterminowo	
18*	Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego	Bezterminowo	INNE
19*	Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowiec w województwie zachodniopomorskim	Bezterminowo (gmina przestała istnieć 1.01.2019 r.)	

Źródło: Opracowanie własne

*akty prawne pominięte w dalszej analizie z uwagi na brak istotnego wpływu na system planowania i zarządzania przestrzenią w Polsce

Specustawa drogowa stała się pierwowzorem dla większości późniejszych ustaw specjalnych, co wielokrotnie jest podkreślane w ich uzasadnieniach. Przesłanką do jej ustanowienia była perspektywa pozyskania dużych środków na inwestycje infrastrukturalne z Unii Europejskiej. Jej nadrzędnym celem było wprowadzenie rozwiązań upraszczających i przyspieszających prace związane z przygotowaniem inwestycji, ponieważ obowiązujące wówczas narzędzia uznano za niewystarczające¹⁵⁴.

Początkowo przedmiotem specustawy drogowej były jedynie drogi krajowe, jednak na mocy nowelizacji z 2006 roku zakres regulacji rozszerzono na pozostałe drogi

¹⁵⁴ Druk sejmowy nr 858, 2002 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/858.htm>.

publiczne. W konsekwencji kolejnych zmian jej obowiązywanie, pierwotnie ograniczone do 2006 roku, zostało przedłużone do końca 2023 roku.

Podobnych zmian doczekała się również **specustawa kolejowa**, która początkowo dotyczyła linii kolejowych wyłącznie o znaczeniu państwowym, zaś od 2013 roku obejmuje wszystkie linie. Ustawa ta miała obowiązywać do końca 2015 roku, okres ten jednak wydłużono do 31 grudnia 2020 r.

W 2009 roku przyjęto kolejną **specustawę – lotniskową**, określającą zasady i warunki przygotowania oraz realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego oraz zasady nabywania pod nie nieruchomości. Termin na składanie wniosków o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji pierwotnie ustalono na 31 grudnia 2015 r., po czym okres ten wydłużono do 31 grudnia 2020 r. Powyższe zmiany nadały ww. aktom charakter powszechny i długoterminowy.

Pozostałe specustawy transportowe (**ws. przekopu Mierzei Wiślanej i CPK**) pełnią inną funkcję, ponieważ dotyczą konkretnych inwestycji o ograniczonym zasięgu terytorialnym.

Katalog specustaw dotyczących budownictwa otwiera **specustawa EURO 2012**, przyjęta ze względu na bardzo szeroki zakres zobowiązań (w tym realizacji różnych inwestycji) wynikających z organizacji turnieju piłkarskiego oraz krótki okres, w którym miały być one zrealizowane¹⁵⁵. Obejmuje ona przedsięwzięcia w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych niezbędnych do przeprowadzenia turnieju. Katalog inwestycji możliwych do zrealizowania zawarto w rozporządzeniu do tej ustawy, aczkolwiek wymienione w nim zadania obejmują szeroki wachlarz przedsięwzięć mniej lub bardziej powiązanych z samym turniejem (drogi, linie kolejowe, lotniska, infrastrukturę elektroenergetyczną, obiekty kulturalne i rekreacyjne, system monitoringu wizyjnego Poznania, Europejskie Centrum Solidarności w Gdańsku). Co ciekawe, mimo że turniej się zakończył, a więc cel specustawy został skonsumowany, to akt nadal obowiązuje dla inwestycji rozpoczętych i niezakończonych przed rozpoczęciem turnieju¹⁵⁶.

Kolejny dokument z tej grupy tematycznej to **specustawa mieszkaniowa**, której celem jest redukcja deficytu mieszkań poprzez przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Ustanowiona została na 10 lat.

¹⁵⁵ Druk sejmowy nr 2114, 2007 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/2114>.

¹⁵⁶ Wyrok TK z 6 marca 2013 r. (sygn. akt Kp 1/12), <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20130000169/T/M20130169TK.pdf>.

Prezentowaną grupę aktów o szczególnym charakterze zamyka **specustawa ws. Westerplatte**, umożliwiająca budowę Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku. Jako bariery utrudniające realizację przedmiotowej inwestycji na mocy powszechnie obowiązujących przepisów podano brak jednego zarządcy terenu, problemy komunikacyjne oraz brak spójnej koncepcji na narrację historyczną¹⁵⁷.

Specustawy obejmują również kluczowe inwestycje infrastrukturalne – **specustawy o gazoporcie, telekomunikacyjna, atomowa, przesyłowa i naftowa**. Ich cel i podstawowe regulacje ułatwiające realizację poszczególnych przedsięwzięć ustalono na wzór specustawy drogowej. Ustawodawca uzasadnił ich wprowadzenie koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa i możliwością pozyskania środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Specustawy takie jak **telekomunikacyjna czy przeciwpowodziowa** mają charakter powszechny i bezterminowy.

Na podstawie analiz poszczególnych specustaw wyodrębniono najważniejsze zagadnienia przekładające się na system planowania przestrzennego.

Wyłączenie stosowania Ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wszystkie przeanalizowane specustawy wyłączają stosowanie u.p.z.p. w sprawach uregulowanych daną ustawą. Chociaż znacząco skraca to czas realizacji inwestycji, budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. Największe wątpliwości, w opinii autorów, wzbudza kwestia realizacji inwestycji niezależnie od ustaleń obowiązującego planu miejscowego. Przepis specustawy drogowej stanowiący, że *w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹⁵⁸, brzmi analogicznie niemal we wszystkich przeanalizowanych aktach prawa (z wyjątkiem specustawy mieszkaniowej i ws. CPK). Aspekt potencjalnej niezgodności z planem miejscowym nie został dokładnie sprecyzowany – czy wyłączenie stosowania u.p.z.p. jest jednoznaczne z niestosowaniem się do już uchwalonych na jej podstawie i obowiązujących aktów prawa miejscowego? Przykładowo, zgodnie z uzasadnieniem do specustawy kolejowej (które przekłada się także na pozostałe specustawy z uwagi na analogię przepisu), *organy wydające (...) decyzje nie stosują przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, co oznacza w szczególności, że postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie są dla tych organów wiążące*¹⁵⁹. Wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych potwierdzają

¹⁵⁷ Druk sejmowy nr 3454, 2019 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3454>.

¹⁵⁸ Art. 11i ust. 2 specustawy drogowej.

¹⁵⁹ Druk sejmowy nr 2375, 2014 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6481F833CE877306C1257CD8003D42A4/%24File/2375.pdf>.

powyższą tezę: (...) przepis art. 11i ust. 2 specustawy wyraźnie stanowi, że przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się jedynie „w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej”. Z przepisu art. 10 specustawy, a obecnie art. 11i ust. 2 wynika to jedynie, że decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana niezależnie od tego, czy dany teren jest objęty planem miejscowym, zaś ustalenie lokalizacji drogi publicznej w tej decyzji może nastąpić niezależnie od zgodności z ustaleniami tego planu. Jednak lokalizację drogi można ustalić nie wyłącznie w drodze tej decyzji, lecz przede wszystkim w planie miejscowym (...) ¹⁶⁰. (...) ustalenia planu powinny być w miarę możliwości brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji zezwalającej na realizację drogi, ale nie mają one charakteru wiążącego ¹⁶¹. W części specustaw zagadnienia te zostały wprost uregulowane. Ustawodawca w przyjętej przed rokiem specustawie mieszkaniowej wskazuje, że *Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego* ¹⁶². Ponadto w specustawie ws. budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, również przyjętej w 2018 roku, wprowadzono przepis: *Lokalizacji inwestycji można dokonać wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takim przypadku ustaleń tego planu niezgodnych z ustaleniami decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK nie stosuje się. Rada gminy uchyla miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w całości lub w części w zakresie, w jakim jest on niezgodny z ustaleniami ostatecznej decyzji, (...) dotyczącymi obszaru znajdującego się w liniach rozgraniczających teren Inwestycji, albo obejmuje obszar, na którym ta decyzja ustanowiła teren zamknięty* ¹⁶³. Ostatnie dwa przykłady obrazują kierunek ewolucji przepisów i nie pozostawiają wątpliwości interpretacyjnych w kwestii możliwości realizacji inwestycji wbrew ustaleniom obowiązujących planów miejscowych.

Niezależnie od brzmienia powyższych przepisów realizacja inwestycji w trybie specustaw może przyczynić się do dezaktualizacji obowiązujących planów miejscowych. Wprowadzenie jednego elementu niezgodnie z ustaleniami planu może istotnie wpłynąć na zagospodarowanie danego obszaru, a tym samym podważyć zasadność pozostałych regulacji określonych w akcie prawa miejscowego. Ponadto możliwość sfinalizowania tak szerokiego katalogu inwestycji według uproszczonych procedur może wpływać na deprecjację planów miejscowych. Realizacja tych inwestycji niezgodnie z polityką

¹⁶⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 17 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 137/09), http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wr-137-09_lokalizacja_innej_inwestycji_celu_publicznego_zagospodarowanie_przestrzenne,27a71c3.html.

¹⁶¹ Wyrok WSA w Olsztynie z 19 lutego 2009 r. (sygn. akt SA/OI 1017/09), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D5A9F1387F>.

¹⁶² Art. 5 ust. 3 i 4 specustawy mieszkaniowej.

¹⁶³ Art. 38 ust. 3 i 4 specustawy ws. CPK.

przestrzenną gmin wpływa niekorzystnie na zachowanie ładu przestrzennego i prowadzenie przez samorządy racjonalnej polityki w tym zakresie.

Tryb realizacji inwestycji, określony w specustawach, często stanowi alternatywne rozwiązanie w stosunku do obowiązujących instrumentów planowania przestrzennego, określonych w u.p.z.p. Inwestorowi pozostawiono wybór, według której procedury będzie toczyło się postępowanie (np. w przypadku dróg publicznych). W niektórych przypadkach wprost wskazuje się możliwość stosowania przepisów u.p.z.p. Przykładem może być specustawa kolejowa, która pozwala lokalizować linie kolejowe na podstawie jej przepisów lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w trybie u.p.z.p. w przypadku, gdy znajduje się ona w całości na terenach zamkniętych¹⁶⁴.

Skrócenie postępowania administracyjnego – realizacja inwestycji na podstawie jednej decyzji

Uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego, które przyświeca przeanalizowanym specustawom, sprowadza się głównie do skonsolidowania kilku decyzji administracyjnych, koniecznych do uzyskania przy realizacji przedsięwzięcia. Sposób zintegrowania poszczególnych decyzji w jedną w przypadku większości specustaw przedstawia Ryc. 4.1.

Pozwolenie na budowę tylko w niektórych przypadkach jest częścią ostatecznej decyzji lokalizacyjnej i umożliwia bezzwłoczne przystąpienie do realizacji inwestycji. Sytuacja taka występuje w przypadku zezwolenia na realizację inwestycji drogowej¹⁶⁵, decyzji o zezwoleniu na realizację lotniska użytku publicznego¹⁶⁶, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku¹⁶⁷, pozwolenia na realizację inwestycji (budowle przeciwpowodziowe)¹⁶⁸ oraz decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej¹⁶⁹. W pozostałych przypadkach pozwolenie na budowę uzyskuje się w kolejnym etapie, na podstawie decyzji lokalizacyjnej. Decyzja lokalizacyjna zatwierdza jednocześnie podział nieruchomości, a także sprawia, że nieruchomości nią objęte stają się własnością Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub inwestora, w zależności od specustawy. Odszkodowania za wywłaszczenie przyznawane są w odrębnym postępowaniu¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Art. 9n ust. 2 specustawy o transporcie kolejowym.

¹⁶⁵ Specustawa drogowa.

¹⁶⁶ Specustawa lotniskowa.

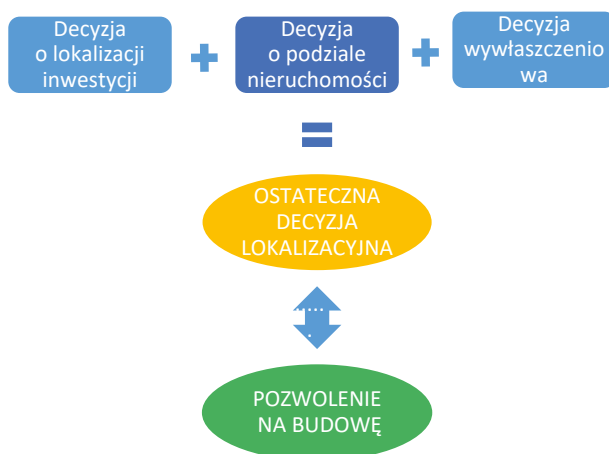
¹⁶⁷ Specustawa ws. Westerplatte.

¹⁶⁸ Specustawa przeciwpowodziowa.

¹⁶⁹ Specustawa ws. przekopu Mierzei Wiślanej.

¹⁷⁰ M.in. art. 21 specustawy lotniskowej.

Decyzję lokalizacyjną, a w wielu przypadkach (z wyjątkiem specustawy mieszkaniowej i ws. CPK) także pozwolenie na budowę, wydaje właściwy miejscowo wojewoda. Wyjątek występuje w specustawie mieszkaniowej, zgodnie z którą lokalizacja inwestycji odbywa się na podstawie uchwały podejmowanej przez radę gminy: *Rada gminy, podejmując uchwałę, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*¹⁷¹. Przepis ten obliguje radę gminy do rozważenia zagadnień określonych powyższą regulacją, tj. przeanalizowania, czy przesłanki przemawiają za albo przeciw wyrażeniu zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej. (...) *O ile potrzeby i możliwości rozwoju gminy są wymaganym elementem ustaleń studium, o tyle nie znajdujemy w nim ustaleń stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.* Można przypuszczać, że w tym przypadku należy skorzystać z tzw. bilansu terenów¹⁷².



Ryc. 4.1. Skonsolidowana ostateczna decyzja lokalizacyjna

Źródło: Opracowanie własne

Należy jednak mieć na uwadze, że znaczna część studiów uwarunkowań nie posiada w swym zakresie takiego opracowania, ponieważ obowiązek jego sporządzenia został wprowadzony do u.p.z.p. dopiero w październiku 2015 r.¹⁷³. W takim przypadku istnieje duże ryzyko, że lokalizacja inwestycji przyczyni się do rozpraszania zabudowy, zwłaszcza jeśli w studium uwarunkowań wyznaczono nadpodaż terenów budowlanych w stosunku do realnych potrzeb.

¹⁷¹ Art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej.

¹⁷² Kruś M., 2019.

¹⁷³ Art. 41 pkt 3 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Dotyczy to także obszarów, gdzie planowane inwestycje nie muszą uwzględniać ustaleń studium uwarunkowań – terenów kolejowych, wojskowych, produkcyjnych i usług pocztowych, które nie są już wykorzystywane pod te funkcje. Ponadto *nie wskazano żadnego terminu umożliwiającego stwierdzenie, kiedy tereny te były wykorzystywane na wskazane cele*¹⁷⁴.

Rezygnacja z uzgodnień na rzecz opiniowania

Planowanie inwestycji w trybie u.p.z.p. wymaga uzyskania szeregu uzgodnień¹⁷⁵. W przypadku specustaw zrezygnowano z konieczności uzyskania większości z nich na rzecz opinii do wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. W wielu przypadkach ograniczono także liczbę organów opiniujących w stosunku do liczby organów uzgadniających i opiniujących, wymaganych w procedurze sporządzenia planu miejscowego. Ponadto należy mieć na uwadze fakt, że opinia w polskim systemie prawnym, zgodnie z wykładnią NSA¹⁷⁶, nie ma charakteru wiążącego, można jej nie uwzględniać, jeśli jest negatywna, i kontynuować postępowanie. Przy specustawach ustawodawca ograniczył konieczność uzyskania uzgodnienia do pojedynczych przypadków, np.:

- specustawę mieszkaniową należy uzgodnić z organem administracji geologicznej, wojewódzkim konserwatorem zabytków i zarządcą drogi,
- specustawę ws. przekopu Mierzei Wiślanej należy uzgodnić z zarządcą drogi, ale jedynie w przypadku konieczności budowy lub przebudowy dróg publicznych.

Szczególną uwagę należy zwrócić na ograniczoną rolę władz lokalnych w odniesieniu do inwestycji realizowanych w trybie specustaw. Zgodnie z u.p.z.p.¹⁷⁷, decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego sporządza organ wykonawczy gminy (z wyłączeniem terenów zamkniętych). Opracowywanie planów miejscowych również leży w gestii wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta (z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu).

Na mocy przepisów specustaw uprawnienia do wydawania decyzji lokalizacyjnych nadano wojewodzie. Rola lokalnych samorządów jako organów zatwierdzających lokalizację inwestycji została ograniczona również na etapie poprzedzającym ich realizację. Sprowadza się ona do wydania opinii (brak charakteru wiążącego) przez właściwego

¹⁷⁴ Kruś M., 2019, s. 37.

¹⁷⁵ Art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p.

¹⁷⁶ Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z 15 lutego 1999 r. (sygn. akt OPK 14/98), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D6AB6D0B2>.

¹⁷⁷ Art. 4, i 14 ust. 6, 15, 51 i 60 u.p.z.p.

miejscowo wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wyjątkami od ww. zasady są specustawa mieszkaniowa oraz drogowa, ale w tym drugim przypadku jedynie przy przedsięwzięciach podejmowanych z inicjatywy gminy jako inwestora. Ważnym aspektem procesu opiniowania/uzgadniania jest także ograniczona rola instytucji z zakresu ochrony środowiska. Projekty planów miejscowych oraz studium uwarunkowań podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko¹⁷⁸, której zakres proceduralny jest stały niezależnie od uwarunkowań danego obszaru. Ponadto projekty ww. dokumentów podlegają uzgodnieniu i opiniowaniu przez szereg organów, w tym z zakresu ochrony środowiska, określonych w u.p.z.p.¹⁷⁹. W przypadku specustaw zakres wymaganych opinii został ograniczony. Najbardziej radykalnym przykładem jest specustawa drogowa, w której jako organ opiniujący wskazany został jedynie dyrektor właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa. W stosunku do procedury planistycznej określonej w u.p.z.p. nie jest wymagane zajęcie stanowiska m.in. przez: regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, właściwego organu administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych ani starosty jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. W praktyce zagadnienie ochrony środowiska ograniczono do przeprowadzenia tzw. oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko¹⁸⁰ (decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia), o ile jest wymagana¹⁸¹ (np. część dróg publicznych nie podlega takiej ocenie). W przypadku inwestycji realizowanych na mocy specustaw udział instytucji z zakresu ochrony środowiska jest bliższy temu, który jest wymagany w przypadku lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, niż przewidzianemu w procedurze sporządzenia planu miejscowego.

Wszystkie przeanalizowane specustawy – z wyjątkiem specustawy mieszkaniowej – wyłączają stosowanie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (u.o.g.r.l.). Oznacza to w praktyce brak obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a także na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej¹⁸².

¹⁷⁸ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 14 u.u.i.ś.

¹⁷⁹ Art. 17 pkt 6 lit. a i b u.p.z.p.

¹⁸⁰ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś.

¹⁸¹ Art. 59 ust. 1 u.u.i.ś.

¹⁸² Odpowiedź z dnia 8 grudnia 2016 r. na interpelację nr 7861 w sprawie ustawy o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=162FE887>.

Ograniczona partycypacja społeczna

Realizacja inwestycji w trybie określonym w specustawach nie przewiduje udziału społeczeństwa w postępowaniu w takim trybie jak przy opracowywaniu dokumentów planistycznych, z wyjątkiem przeprowadzenia tzw. oceny oddziaływania na środowisko¹⁸³, o ile jest wymagana. Sam tryb przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest zbliżony do tego, który stosuje się w procedurze sporządzania planu miejscowego i studium uwarunkowań. Zasadnicza różnica polega na tym, że nie ma obowiązku zorganizowania dyskusji publicznej, tak więc osoby zainteresowane mają ograniczoną możliwość skonfrontowania swoich spostrzeżeń i wątpliwości bezpośrednio z podmiotami odpowiedzialnymi za lokalizację przedsięwzięcia. Ponadto rozpatrzenie uwag i wniosków złożonych przez społeczeństwo w procedurze oceny oddziaływania na środowisko ma charakter informacyjny i jest zamieszczane w uzasadnieniu do decyzji. W przypadku planu miejscowego uwagi złożone w trakcie wyłożenia projektu do publicznego wglądu podlegają rozstrzygnięciu przez wójta, burmistrza lub prezydenta, a następnie te nieuwzględnione są rozpatrywane przez radę gminy w formie uchwały.

Należy podkreślić, iż ww. ocena nie zawsze jest wymagana, przykładowo część dróg może powstać na podstawie decyzji ZRID¹⁸⁴, bez partycypacji społecznej przeprowadzanej w takim zakresie jak przy dokumentach planistycznych. Szeroki udział społeczeństwa w procesie realizacji inwestycji ograniczono także w przypadku specustawy mieszkaniowej. Sprowadza się on do możliwości składania uwag do opublikowanego wniosku inwestora. Złożone uwagi nie muszą być w żaden sposób rozpatrywane, są tylko przekazywane wnioskodawcy i przedstawione radzie gminy przed podjęciem lub odrzuceniem przez nią uchwały o lokalizacji inwestycji. Udział społeczeństwa został więc znacznie ograniczony w stosunku do przewidzianego w procedurze sporządzania planu miejscowego i studium uwarunkowań (brak możliwości składania wniosków, dyskusji publicznej, rozpatrzenia uwag). Warto przy tym podkreślić, że ograniczenie to dotyczy inwestycji, które są zazwyczaj realizowane na terenie zurbanizowanym, przy potencjalnie dużej liczbie osób zainteresowanych lokalizacją przedsięwzięcia¹⁸⁵.

Wyjątek w kwestii partycypacji społecznej stanowi specustawa ws. CPK, w której przewidziano dość szeroki zakres udziału społeczeństwa w procesie inwestycyjnym. Przewidziano w niej możliwość wydania przez wojewodę planu rezerwacji w formie zarządzenia stanowiącego akt prawa miejscowego¹⁸⁶. *Rezerwacji obszaru inwestycji dokonuje się na wniosek Spółki Celowej, na okres wynoszący nie więcej niż 2 lata, biorąc pod uwagę wyniki konsultacji społecznych. Okres 2 lat nie podlega przedłużeniu. Po wpływie wniosku*

¹⁸³ W rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 8 u.u.i.ś.

¹⁸⁴ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w rozumieniu specustawy drogowej.

¹⁸⁵ Art. 7 ust. 10, 16 i 17 specustawy mieszkaniowej.

¹⁸⁶ Art. 32 ust. 1 i 2 specustawy ws. CPK.

*o wydanie planu rezerwacji wojewoda poddaje projekt planu konsultacjom społecznym. Konsultacje społeczne przeprowadza się w formie wnoszenia uwag oraz dyskusji publicznej nad projektem planu rezerwacji. Każdy ma prawo wniesienia uwag oraz udziału w dyskusji publicznej, a także udziału w innych formach konsultacji, jeżeli są prowadzone*¹⁸⁷.

Zatem przy ww. planie rezerwacji, podobnie jak w przypadku procedury sporządzenia planu miejscowego czy studium uwarunkowań, w obwieszczeniu zawiadamia się o przeprowadzeniu konsultacji społecznych oraz wyznacza się termin dyskusji publicznej i wnoszenia uwag. Z konsultacji zostaje sporządzony raport podawany do informacji publicznej, obejmujący ich przebieg, a także wykaz uwag wraz z odniesieniem do każdej z nich¹⁸⁸.

Postępowanie wobec procedur równoległych

Część z przeanalizowanych specustaw nie zawiera regulacji dotyczących wydanych lub możliwości wydawania nowych decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleń na budowę itp. w przypadku, kiedy wydano ostateczną decyzję lokalizacyjną lub toczy się postępowanie w tej sprawie. Przepisy odnoszące się do tych kwestii zawierają m.in.:

- a) specustawa o gazoporcie – do czasu wydania ostatecznej decyzji nie wydaje się na danym terenie pozwoleń na budowę, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej ani zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, zawiesza się także toczące się postępowania (w tym dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) do czasu wydania ostatecznej decyzji¹⁸⁹,
- b) specustawa atomowa – do czasu zakończenia postępowania nie wydaje się na danym terenie pozwoleń na budowę i zawiesza się toczące się postępowania, również ws. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a po wydaniu decyzji ostatecznej umarza się postępowania w ww. sprawach¹⁹⁰,
- c) specustawa przesyłowa – do czasu wydania ostatecznej decyzji nie wydaje się na danym terenie pozwoleń na budowę i zawiesza się toczące postępowania, również ws. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁹¹,

¹⁸⁷ Art. 32 ust. 4 i art. 35, 36 specustawy ws. CPK.

¹⁸⁸ Art. 36 ust. 10 specustawy ws. CPK.

¹⁸⁹ Art. 8 ust. 2 pkt. 2, 3 specustawy o gazoporcie.

¹⁹⁰ Art. 9 ust. 3 pkt. 1, 2, 8 specustawy atomowej.

¹⁹¹ Art. 7 ust. 2 pkt 3 specustawy przesyłowej.

- d) specustawa telekomunikacyjna – do czasu wydania ostatecznej decyzji nie wydaje się na danym terenie pozwoleń na budowę z wyjątkiem inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zawiesza się toczące się postępowania¹⁹²,
- e) specustawa przeciwpowodziowa – do czasu wydania ostatecznej decyzji można zawiesić postępowanie ws. pozwolenia na budowę lub ZRID na danym terenie, zawiesza się również postępowania ws. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹³,
- f) specustawa ws. przekopu Mierzei Wiślanej – do czasu wydania ostatecznej decyzji nie wydaje się na danym terenie pozwoleń na budowę, ZRID i innych decyzji zezwalających na roboty budowlane (w zakresie robót budowlanych podlegających zgłoszeniu wnosi się sprzeciw), zawiesza się także toczące się postępowania, również ws. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹⁴,
- g) specustawa ws. CPK – w planie rezerwacji można zawrzeć zakaz wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹⁵,
- h) specustawa ws. Westerplatte – do czasu wydania ostatecznej decyzji nie wydaje się na danym terenie pozwoleń na budowę, ZRID i innych decyzji zezwalających na roboty budowlane (w zakresie robót budowlanych podlegających zgłoszeniu wnosi się sprzeciw), zawiesza się także toczące się postępowania, również ws. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁹⁶,
- i) specustawa kolejowa – do czasu ostatecznego zakończenia postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej nie wydaje się decyzji o pozwoleniu na budowę, toczące się postępowania podlegają zawieszeniu (w zakresie robót budowlanych podlegających zgłoszeniu wnosi się sprzeciw), przy czym przepisów tych nie stosuje się do postępowań dotyczących inwestycji celu publicznego, których przygotowanie i realizacja następują za zgodą podmiotu, na wniosek którego wszczęto postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej¹⁹⁷.

Wnioski

Reasumując, stwierdzić należy, że specustawy trwale wpisały się w system planowania i zarządzania przestrzenią w Polsce. Z założenia dotyczą przedsięwzięć ważnych

¹⁹² Art. 52 ust. 5 pkt 2 specustawy telekomunikacyjnej.

¹⁹³ Art. 7 ust. 7 pkt. 2 i 3 specustawy przeciwpowodziowej.

¹⁹⁴ Art. 6 ust. 4 pkt. 2 i 3 specustawy ws. przekopu Mierzei Wiślanej.

¹⁹⁵ Art. 33 ust. 1 pkt. 6 i 7 specustawy ws. CPK.

¹⁹⁶ Art. 6 ust. 4 pkt. 2 i 3 specustawy ws. Westerplatte.

¹⁹⁷ Art. 9o ust. 12-14 specustawy kolejowej.

z punktu widzenia państwa, a ich głównym celem jest uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjnego poprzez wprowadzenie szczególnych zasad przygotowywania i realizacji przedsięwzięć w danym zakresie. Za szczególnie użyteczne prawodawca uznał regulacje dotyczące wyłączenia stosowania u.p.z.p., skrócenia procesu wywłaszczeniowego i możliwości realizacji przedsięwzięcia na podstawie jednej decyzji lokalizacyjnej. Przyspiesza się także proces inwestycyjny o czas niezbędny na uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. W zależności od konkretnej inwestycji czas, o jaki skraca się realizację danego przedsięwzięcia, związany jest z rozstrzygnięciem następujących kwestii:

- własności gruntów – w sytuacji braku zgody właścicieli gruntów objętych przedsięwzięciem wywłaszczenie nieruchomości w trybie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest procesem niezwykle długotrwałym; specustawy rozwiązały ten problem – większość z nich zakłada wywłaszczenie w trybie natychmiastowym z dniem wydania ostatecznej decyzji lokalizacyjnej,
- sytuacji planistycznej gruntów – w przypadku, gdy planowana inwestycja jest niezgodna z planem miejscowym bądź studium uwarunkowań, konieczna jest ich zmiana – przyjmuje się średnio rok na przeprowadzenie takiej procedury,
- występowania gruntów objętych ochroną gruntów rolnych i leśnych – czas na uzyskanie stosownej zgody na zmianę przeznaczenia omawianych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne może wynosić nawet kilka miesięcy; specustawa zwalnia z konieczności uzyskania przedmiotowych zgód.

Skrócenie procesu inwestycyjnego zależy przede wszystkim od uwarunkowań prawno-planistycznych nieruchomości objętych danym przedsięwzięciem. W przypadku inwestycji, dla których nie identyfikuje się trudności omówionych powyżej, długość realizacji inwestycji w trybie specustaw i u.p.z.p. jest zbliżona.

Po kilkunastu latach stosowania specustaw można stwierdzić, że niezgodnie z pierwotnym zamysłem przestały być stosowane incydentalnie, celem rozwiązywania doraźnego problemu. Najlepszym tego przykładem jest specustawa drogowa, którą można stosować dla wszystkich dróg publicznych, a trudno mówić, że każda tego typu inwestycja stanowi na tyle ważne przedsięwzięcie, że wymaga specjalnego trybu postępowania. Przyspieszenie procesu inwestycyjnego niesie za sobą poważne konsekwencje – partycypacja społeczna przewidziana w procedurze sporządzania studium uwarunkowań i planu miejscowego praktycznie nie istnieje, ogranicza się prawo własności jednostki (m.in. rygor natychmiastowej wykonalności ostatecznej decyzji lokalizacyjnej), samorządy lokalne nie mogą w pełni realizować własnej polityki przestrzennej (jedynie opiniują planowane inwestycje), ochrona środowiska sprowadza się do uzyskania decyzji środowiskowej, ogranicza się ochronę gruntów rolnych i leśnych.

Tab. 4.2. Podsumowanie specustaw pod kątem przeanalizowanych zagadnień

SPECUSTAWA	Wyłączenie stosowania u.p.z.p.	Skonsolidowana ostateczna decyzja lokalizacyjna	Ograniczone uzgodnienia na rzecz opinii	Ograniczona partycypacja społeczna	Brak regulacji dotyczących innych postępowań
drogowa	x	x	x	x	x
kolejowa	x	o	x	x	x
lotniskowa	x	x	x	x	x
ws. przekopu Mierzei Wiślanej	x	x	x	x	–
ws. budowy CPK	o	o	o	–	–
EURO 2012	x	o	x	x	–
mieszkaniowa	o	–	o	o	–
ws. Westerplatte	x	x	x	x	–
o gazoporcie	x	o	o	x	–
telekomunikacyjna	x	–	x	x	–
atomowa	x	o	x	x	–
przesyłowa	x	o	x	x	–
przeciwpowodziowa	x	x	x	x	–

x: tak, –: nie, o: częściowo

Źródło: Opracowanie własne

Przeanalizowanie przepisów poszczególnych specustaw pozwala stwierdzić, że największy wpływ na ład przestrzenny i racjonalne kształtowanie przestrzeni w Polsce może mieć specustawa mieszkaniowa. Ustawodawca umożliwił realizację inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących wbrew ustaleniom obowiązującego planu miejscowego, zastrzegając jednak, że przedsięwzięcie nie może naruszać ustaleń studium uwarunkowań (z wyjątkiem terenów w przeszłości wykorzystywanych jako kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, jeśli funkcje te nie są już na nich realizowane¹⁹⁸ – wydaje się, że szczególnie niebezpieczne jest to w odniesieniu do terenów wojskowych, wiele z nich ze względów strategicznych położonych było bowiem w miejscach znacznie oddalonych od zabudowy, często w lasach). Takie podejście do problemu nie ochroni przed powstawaniem inwestycji nieprzystających do otoczenia, a także może pogłębiać zjawisko rozpraszania zabudowy. Wynika to z ogólnego

¹⁹⁸ Art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej.

charakteru studium uwarunkowań. W wielu obowiązujących studiach z założenia zgeneralizowano przeznaczenia obszarów, wprowadzając strefy funkcjonalne o szerokim katalogu możliwych do realizacji przedsięwzięć. Może to doprowadzić do kuriozalnych sytuacji, np. realizacji zabudowy na terenach zieleni usankcjonowanych w planie miejscowym, jeśli w studium uwarunkowań zostały one zaliczone do strefy mieszkaniowej (o ile inwestor spełni standardy lokalizacji i realizacji inwestycji przewidziane w specustawie mieszkaniowej lub lokalne standardy urbanistyczne w przypadku podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały). Ponadto specustawa mieszkaniowa stanowi narzędzie umożliwiające znaczną intensyfikację zabudowy w przypadku, gdy studium uwarunkowań nie zawiera szczegółowych ustaleń dotyczących planowanej zabudowy. Dotyczy to głównie możliwej do realizacji formy zabudowy (np. zabudowy szeregowej w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) oraz gabarytów (m.in. wysokości obiektów, która może nie przystawać do sąsiedniej zabudowy). Co prawda, przedmiotowa specustawa przewiduje możliwość odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji w przypadku stwierdzenia, że wniosek nie koresponduje z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy. Jednak zgodnie z orzecnictwem w tym zakresie taki stan rzeczy musi zostać szczegółowo uzasadniony¹⁹⁹. W obliczu takich obostrzeń samo stwierdzenie w studium uwarunkowań nadpodaży terenów budowlanych może być niewystarczającą przesłanką do odmowy podjęcia ww. uchwały.

Podsumowując, specustawy – mimo iż niewątpliwie przyspieszają proces inwestycyjny – częściowo pozbawiają samorządy gminne możliwości stanowienia własnej polityki przestrzennej. Doskonałym przykładem jest wyżej opisana specustawa mieszkaniowa: (...) *można stwierdzić, że art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej ogranicza samodzielność planistyczną gminy, (...) w odniesieniu do określonych w tym przepisie terenów wyłączając jej władztwo planistyczne w zakresie inwestycji mieszkaniowej*²⁰⁰. W wyniku zauważalnej tendencji do wprowadzania nowych specustaw, obejmujących coraz większy zakres inwestycji bez ustalenia terminu ich obowiązywania, może okazać się, że gminy będą miały problem z planowaniem swojego rozwoju, a inwestorom będzie towarzyszyć ciągła niepewność planistyczna. Dlatego też przepisy specjalne powinny być ustanawiane wyłącznie dla inwestycji szczególnie ważnych z punktu widzenia całego społeczeństwa oraz interesu państwa.

¹⁹⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 lutego 2009 r. (sygn. akt II SA/Bd 372/19), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF5B2C5CBA>.

²⁰⁰ Kruś M., 2019.

Agnieszka Rozenau-Rybowicz

Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy oraz ustaleniu lokalizacji inwestycji



5

Podstawowy instrument polityki przestrzennej na szczeblu lokalnym stanowią plany miejscowe. Decyzje administracyjne, jakimi są decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (tzw. ULI) – dla inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. WZ) – dla pozostałych inwestycji miały być w założeniu instrumentem uzupełniającym względem planów miejscowych, umożliwiającym realizację inwestycji w przypadku braku planu. Z perspektywy kilkunastu lat obowiązywania regulacji dotyczących decyzji WZ i ULI można stwierdzić, że stały się one w wielu gminach podstawowym narzędziem określającym możliwości zagospodarowania terenów. Na szeroki zakres stosowania decyzji o warunkach zabudowy ma wpływ m.in. brak ustawowego obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla obszaru całej gminy. Samorządy niemal w pełni swobodnie mogą decydować o zasięgu obszarów, dla których sporządzone zostaną plany miejscowe. Zgodnie z przepisami odrębnymi, obowiązek sporządzenia planu, a tym samym brak możliwości wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, występuje tylko dla niewielkiej ilości obszarów, w szczególności w strefie A ochrony uzdrowiskowej²⁰¹, na terenie, na którym utworzono park kulturowy²⁰², na terenach byłych jednostek wojskowych, a także dla terenów objętych planem generalnym lotniska użytku publicznego²⁰³. W obszarach tych postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Wydawanie decyzji podlega również pewnym ograniczeniom związanym z rodzajem inwestycji – niektóre przedsięwzięcia mogą być realizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego – należą do nich elektrownie wiatrowe²⁰⁴ oraz obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²(²⁰⁵).

Istotną cechą określania warunków zagospodarowania terenu w oparciu o decyzję WZ jest możliwość uzyskania decyzji dla terenów, do których nie dysponuje się prawem własności lub władania; możliwe jest również składanie wielu wniosków o wydanie decyzji WZ dla tego samego terenu. Skutkiem takich regulacji jest wydawanie dla tego samego terenu decyzji dla różnych wariantów jego zagospodarowania. Celem decyzji WZ nie jest bowiem ustalenie przeznaczenia terenu, jak w przypadku planu miejscowego,

²⁰¹ Art. 38b u.u.

²⁰² Art. 16 ust. 6 u.o.z.

²⁰³ Art. 55 ust. 9 u.p.l.

²⁰⁴ Zgodnie z art. 3 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

²⁰⁵ Zgodnie z art. 10 ust. 3b u.p.z.p.

ale przesądzenie, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, o możliwości realizacji danej inwestycji na określonym terenie oraz ustalenie warunków, przy jakich realizacja planowanego przedsięwzięcia jest dopuszczalna. Decyzje WZ nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytucyjnego²⁰⁶.

Decyzje o warunkach zabudowy zasadniczo wydawane są przez wójta. Wyjątek stanowią inwestycje na terenach zamkniętych, dla których są one wydawane przez wojewodę. Sporządzenie projektów decyzji WZ i ULI powierza się osobom uprawnionym do sporządzania planów miejscowych²⁰⁷ albo architektom²⁰⁸.

Decyzje WZ i ULI są decyzjami związanymi, dla wydania których konieczne jest sprawdzenie, czy są spełnione przesłanki określone przepisami prawa. Odmowa wydania decyzji nie może wynikać ze swobodnego uznania organu, lecz z braku spełnienia przesłanek określonych przepisami u.p.z.p., wśród których nie ma warunku zgodności ze studium uwarunkowań. Jak wielokrotnie podnoszono w środowisku planistów, brak wymogu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań inwestycji realizowanych na podstawie decyzji WZ prowadzi często do zmian w przestrzeni, niezgodnych z polityką przestrzenną gminy. Skutkiem obowiązujących regulacji, w przypadku stwierdzenia spełniania warunków określonych w u.p.z.p., w tym braku przeciwwskazań wynikających z przepisów odrębnych, jest to, że decyzja musi zostać wydana, nawet jeśli realizacja inwestycji będzie stała w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań. To, że studium uwarunkowań, które nie jest aktem prawa miejscowego, wiąże organy planistyczne przy sporządzaniu planu miejscowego, jednak jego ustalenia nie mogą być brane pod uwagę w procedurze ustalania warunków zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie również w orzecznictwie. Potwierdza to m.in. wyrok NSA z 27 listopada 2018 r.²⁰⁹: (...) *z uwagi na wewnętrzny charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (z woli prawodawcy nie jest on aktem prawa miejscowego), a także zakres zagadnień, które reguluje, oraz sposób ich wyrażania, ustalenia studium pozostają bez znaczenia dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. (...) W myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uchwała w sprawie studium, pomimo iż wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może stanowić podstawy prawnej wydania decyzji administracyjnej, w tym decyzji o ustaleniu warunków*

²⁰⁶ Por. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II OSK 2868/14).

²⁰⁷ Art. 5 u.p.z.p.

²⁰⁸ Zgodnie z art. 50 ust. 4 u.p.z.p.: *osobom wpisanym na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającym uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.*

²⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r. (sygn. akt II OSK 2568/18).

zabudowy. Studium stanowi wyłącznie jeden z elementów poprzedzających uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie może stanowić podstawy prawnej decyzji (zob. wyroki NSA: z 19.05.2016 r., II OSK 2185/14; z 30.05.2012 r., II OSK 643/12; z 23.06.2010 r., II OSK 1025/09; z 22.12.2010 r., II OSK 1203/10; Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015, str. 81–96). Brak możliwości odmowy wydania decyzji w oparciu o stwierdzenie braku zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań decyduje o niemożności koordynowania wydawanych decyzji, co generuje w praktyce wiele problemów przestrzennych.

Zasadnicze znaczenie przy wydawaniu decyzji ma rozstrzygnięcie, czy planowana inwestycja spełnia kryteria inwestycji celu publicznego. Od tego zależą bowiem, czy wydawana decyzja ma być decyzją ULI, czy WZ, oraz sposób dalszego postępowania. Pojęcie inwestycji celu publicznego zdefiniowane zostało w u.p.z.p.²¹⁰ jako *działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n.* Dla możliwości uznania, że inwestycja stanowi inwestycję celu publicznego, konieczne jest więc łączne spełnienie dwóch przesłanek: po pierwsze, przedmiot inwestycji powinien mieścić się w wykazie zawartym w art. 6 u.g.n., po drugie – inwestycja powinna mieć znaczenie co najmniej lokalne (gminne). Rozstrzygnięcie, czy planowana inwestycja spełnia kryteria inwestycji celu publicznego, jest istotne, ponieważ w przypadku inwestycji celu publicznego nie jest wymagane spełnienie niektórych warunków stawianych dla pozostałych przedsięwzięć. Przede wszystkim nie musi być spełniony warunek tzw. dobrego sąsiedztwa. Zakres czynności podejmowanych przy wydawaniu decyzji w zależności od jej rodzaju został wskazany w Tabeli 5.1.

²¹⁰ Art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

Tab. 5.1. Czynności wykonywane przy wydawaniu decyzji ULI oraz WZ

Decyzje ULI	Decyzje WZ
Złożenie wniosku o wydanie decyzji	
W przypadku stwierdzenia braków we wniosku – wezwanie do uzupełnienia	
Wszczęcie postępowania	
Ustalenie stron postępowania	
Zawiadomienie o wszczęciu postępowania	
Ustalenie, czy zostały spełnione warunki wydania decyzji: Analiza dotycząca spełnienia warunku: – 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 z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Wyjątek: warunku wskazanego wyżej nie stosuje się do inwestycji celu publicznego w przypadkach uzasadnionych potrzebami obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony granicy państwowej, a także do inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Analiza²¹¹: – warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, – stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji	Ustalenie, czy zostały spełnione warunki wydania decyzji: Analiza dotycząca łącznego spełnienia warunków²¹²: 1. 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, 2. teren ma dostęp do drogi publicznej, 3. istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego – warunek uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem, 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 z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, 5. decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Wyjątki: – analizy w zakresie pkt. 1 i 2 nie wykonuje się dla linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, – analizy w zakresie pkt. 1 nie wykonuje się dla zabudowy zagrodowej w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, – analizy w zakresie pkt. 1 nie wykonuje się dla inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

²¹¹ Art. 53 ust. 3 u.p.z.p.²¹² Art. 61 u.p.z.p.

Decyzje ULI	Decyzje WZ
	Analiza ²¹³ : – warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych, – stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji
Sporządzenie projektu decyzji, określającego ²¹⁴ : 1. rodzaj inwestycji; 2. 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; 3. linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali	
Uzgodnienie projektu decyzji z uprawnionymi organami ²¹⁵	
Zawiadomienie o zebraniu kompletu materiału dowodowego	
Wydanie decyzji	
Wysłanie decyzji do wszystkich stron postępowania	

Źródło: Opracowanie własne

Podstawowym elementem postępowania wyjaśniającego, determinującym treść decyzji o warunkach zabudowy, jest analiza architektoniczno-urbanistyczna. Ocena spełnienia warunków wydania decyzji WZ, zawierana w analizie, była przedmiotem licznych orzeczeń samorządowych kolegiów odwoławczych (SKO) oraz rozstrzygnięć sądów administracyjnych, skutkiem czego ukształtował się sposób interpretacji obowiązujących przepisów.

Podstawowy warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, jakim jest występowanie co najmniej jednej działki sąsiedniej, zabudowanej w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy, uznaje się za spełniony (zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą), jeżeli taka działka występuje w obszarze analizowanym nawet w znacznej odległości od terenu planowanej inwestycji. Obszar analizowany wyznacza się bowiem zgodnie z rozporządzeniem ws. nowej zabudowy w przypadku braku planu miejscowego, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki²¹⁶. Przepis reguluje minimalny zasięg obszaru analizowanego, nie określa jednak maksymalnej

²¹³ Art. 53 ust. 3 u.p.z.p.

²¹⁴ Art. 54 u.p.z.p.

²¹⁵ Art. 53 ust. 4 u.p.z.p.

²¹⁶ § 3 ust. 2 rozporządzenia ws. nowej zabudowy w przypadku braku planu miejscowego.

odległości, w jakiej może być przeprowadzona analiza. W efekcie składania przez inwestora wniosku o rozszerzenie obszaru analizowanego może nastąpić poszukiwanie działki sąsiedniej w znacznej odległości od terenu planowanej inwestycji, przy czym nie może dotyczyć terenu zlokalizowanego w zupełnym oderwaniu do terenu planowanej inwestycji, a rozszerzenie obszaru analizowanego wymaga uzasadnienia. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 maja 2017 r.²¹⁷ uznał, że wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie. Powyższego celu nie realizuje natomiast nadmierne rozciąganie obszaru analizowanego celem objęcia analizą zabudowy znajdującej się w zupełnie innej części miejscowości niż teren inwestycji.

Bardzo negatywną konsekwencją możliwości spełnienia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa²¹⁸ poprzez wykazanie działki znajdującej w obszarze analizowanym, ale zlokalizowanej w znacznej odległości od obszaru planowanej inwestycji (w powiązaniu z brakiem wymogu zgodności z ustaleniami studium uwarunkowań), jest rozpraszanie zabudowy. Dla zapewnienia kształtowania ładu przestrzennego przy wydawaniu decyzji WZ konieczne byłoby doprecyzowanie obowiązujących przepisów dotyczących warunku dobrego sąsiedztwa, w tym ustalenie definicji działki sąsiedniej. Nowa zabudowa, realizowana w oparciu o decyzje WZ, powinna stanowić kontynuację istniejącej zabudowy zlokalizowanej w sąsiedztwie terenu planowanej inwestycji w zakresie funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy, jak i zagospodarowania terenu. Kontynuacja powinna dotyczyć także gabarytów, formy architektonicznej obiektów, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu²¹⁹. Należy podkreślić, że wymóg kontynuacji funkcji nie stanowi konieczności dostosowania nowej zabudowy do funkcji dominującej w obszarze analizowanym, a jedynie kontynuacji funkcji w tym obszarze występujących. Zarówno w sytuacji, gdy planowana inwestycja powtarza jeden z istniejących w obszarze analizowanym sposobów zagospodarowania, jak i w przypadku, gdy stanowi uzupełnienie którejs z istniejących funkcji, dające się z nią pogodzić i z nią niekolidujące, warunek kontynuacji funkcji jest spełniony²²⁰.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy powinno następować w oparciu o cechy i parametry architektoniczne i urbanistyczne wyznaczone przez stan dotychczasowej zabudowy tego samego rodzaju²²¹. Przykładowo dla ustalenia parametrów nowej zabudowy usługowej powinny być wzięte pod uwagę wyłącznie występujące w obszarze analizowanym obiekty

²¹⁷ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2017 r. (sygn. akt II OSK 2451/15).

²¹⁸ Art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

²¹⁹ Art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

²²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2018 r. (sygn. akt II OSK 52/17).

²²¹ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2018 r. (sygn. akt II SA/Gd 183/18).

usługowe, a nie wszystkie zlokalizowane w nim budynki. Z Rozporządzenia 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 przestrzennego²²² wynika zasada, że parametry zabudowy objętej decyzją o warunkach zabudowy ustala się w oparciu o średnie wartości występujące w obszarze analizowanym. Wyjątkowo możliwe jest odstępstwo od tej reguły, które uzasadnione winno być wynikami sporządzonej w sprawie analizy urbanistyczno-architektonicznej. Odstępstwo od parametrów średnich powinno być uzasadnione przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie²²³.

Uprzywilejowana pozycja nadana została przepisami u.p.z.p. zabudowie zagrodowej w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie – dla takiego przedsięwzięcia nie jest bowiem wymagane spełnienie przesłanki dobrego sąsiedztwa²²⁴. Decyzja wydawana jest w takim przypadku w oparciu o parametry zgłoszone we wniosku dla terenu niekoniecznie powiązanego z istniejącą zabudową. Zgodnie z oceną NSA, nie istnieją aktualnie powody, aby pojęcie zagrody rozumianej jako zaplecze mieszkaniowe, maszynowe i infrastrukturalne dla gospodarstwa rolnego ograniczać do pojęcia podwórza lub obejścia, na którym przede wszystkim znajduje się budynek mieszkalny. Poszczególne budynki, budowle i urządzenia mogą być położone w oddaleniu od centralnego punktu zagrody. Istotne jest jednak to, aby były one funkcjonalnie i organizacyjnie powiązane z gospodarstwem rolnym, którego elementem jest zagroda (siedlisko)²²⁵.

Drugi warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy – dotyczący dostępu do drogi publicznej – jest uznawany za spełniony w przypadku dostępu poprzez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Nie jest wymagane wykazanie powiązania bezpośredniego z drogą publiczną, nie jest również wymagane wykazanie powiązania poprzez drogę istniejącą. Konsekwencją takiej interpretacji, szczególnie w miastach, bywa realizacja inwestycji wpływających na kumulowanie problemów komunikacyjnych, w tym niedrożność istniejącego układu drogowego.

Warunek dotyczący wystarczającego uzbrojenia dla zamierzenia budowlanego nie dotyczy wyłącznie uzbrojenia istniejącego w trakcie wydawania decyzji, ale może być uznany za spełniony poprzez uzbrojenie planowane. WSA w Krakowie w wyroku z 12 września 2016 r.²²⁶ stwierdził, że etap ustalania warunków zabudowy jest wstępnym etapem realizacji inwestycji i dlatego zbyt rygorystycznym byłoby wymaganie, by już na tym etapie wszystkie warunki podłączenia mediów były określone w sposób

²²² Rozporządzenie ws. nowej zabudowy w przypadku braku planu miejscowego.

²²³ Por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1515/17).

²²⁴ Art. 61 ust. 4 u.p.z.p.

²²⁵ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r. (sygn. akt II OSK 2860/16).

²²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2016 r. (sygn. akt SA/Kr 550/16).

definitywny. [...] W ocenie sądu wymóg, by na etapie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, która to decyzja nie rodzi żadnych skutków w sferze materialnej i może być wydana w zasadzie dla każdego zainteresowanego (także podmiotu, który na tym etapie nie wykazuje się posiadaniem uprawnień do dysponowania nieruchomością na cele budowlane) wymagać by wnioskodawca zawarł umowę na rozbudowę jakiejkolwiek sieci (nie tylko wodociągowej) jest nieracjonalne i co więcej nie wynika z przepisu, który jak mowa o tym wyżej wskazuje na uzbrojenie istniejące ale też planowane. Dla spełnienia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w pełni wystarczające jest zatem oświadczenie dostarczycieli mediów o tym, że ich zapewnienie planowanej inwestycji jest w pełni realne.

Silnym ograniczeniem dla wydawania decyzji WZ i ULI jest konieczność spełnienia warunku, aby teren inwestycji nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo był już objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Warunki, przy jakich nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolnicze i nieleśne, zmieniały się na przestrzeni lat. Obecnie na terenach miast nie jest wymagane uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na nierolnicze i nieleśne, w związku z czym warunek nie stanowi ograniczenia dla realizacji inwestycji w miastach. W przypadku gruntów rolnych klas I-III w terenach wiejskich możliwe jest wydanie decyzji w granicach działek, na których zlokalizowane są budynki tworzące zwartą zabudowę, lub dla inwestycji mieszczących się w definicji gruntów rolnych w rozumieniu u.o.g.r.l. (przede wszystkim dla zabudowy zagrodowej). W przypadku gruntów leśnych możliwe jest wydanie decyzji dla inwestycji mieszczących się w definicji lasów w rozumieniu u.l. (budynki i budowle dla potrzeb gospodarki leśnej, urządzenia melioracji wodnych, drogi leśne, linie energetyczne, a także parkingi leśne i urządzenia turystyczne). W praktyce wydawane są również decyzje dla zlokalizowanych na gruntach leśnych inwestycji niemieszczących się w definicji lasów w rozumieniu u.l., w oparciu o *Ramowe wytyczne w sprawie zasad i warunków udostępniania gruntów leśnych (lasów) dla realizacji podziemnych inwestycji liniowych*, wydawane przez Dyрекcję Regionalną Lasów Państwowych. Zagadnienie to szerzej omówiono w rozdziale 6.

Zaletą określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji WZ jest czas konieczny dla wydania decyzji, który może być znacznie krótszy niż potrzebny dla przeprowadzenia procedury sporządzania planu miejscowego. Na wydanie decyzji organ ma 65 dni od daty złożenia wniosku²²⁷, przy czym do terminu tego nie

²²⁷ Art. 51 ust. 2 u.p.z.p.

wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, w szczególności nie wlicza się terminu uzgadniania decyzji z odpowiednimi organami. Termin na zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający wynosi 2 tygodnie od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie (po tym terminie w przypadku niezajęcia stanowiska uzgodnienie uważa się za dokonane). Postępowanie w sprawie wydania decyzji WZ może jednak zostać znacznie wydłużone poprzez zawieszenie postępowania, które może wynikać z prowadzenia innych procedur. Postępowanie może być zawieszone w przypadku prowadzenia procedury sporządzania planu miejscowego lub zamiaru przystąpienia do takiej procedury. W takim przypadku postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy²²⁸, a w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji²²⁹. Postępowanie zostaje wznowione, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany. Biorąc pod uwagę zasadę, że podstawowym i najpełniejszym instrumentem kształtowania przestrzeni jest plan miejscowy, to usprawiedliwione jest przyznanie pierwszeństwa pracom zmierzającym do uchwalenia planu i tym samym umożliwienie zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy celem kontynuowania i dokończenia prac zmierzających do przyjęcia planu miejscowego. Ograniczeniem dla możliwości wydawania decyzji jest również wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w oparciu o art. 8 u.r.²³⁰. W sytuacji, gdy wnioskowana inwestycja jest objęta zakazem określonym w tej uchwale, organ odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy lub zawiesza, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie tej uchwały, postępowanie w sprawie wydania albo zmiany decyzji o warunkach zabudowy. Postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy zawiesza się również w przypadku odmowy uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przez wojewodę, marszałka województwa lub starostę, z uwagi na zamiar realizacji na objętym wnioskiem terenie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. W takim przypadku postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie uchwalono miejscowego planu albo

²²⁸ Art. 62 ust. 1 u.p.z.p.

²²⁹ Art. 58 ust. 1 u.p.z.p.

²³⁰ Art. 8 u.r.

nie ustalono lokalizacji inwestycji celu publicznego, związanej z tymi zadaniami, decyzję wydaje się pomimo braku tego uzgodnienia²³¹. W praktyce oczekiwanie na wydanie decyzji o warunkach zabudowy wynosić może ok. 4 miesiące, ale jeśli nastąpi zawieszenie postępowania lub przedsięwzięcie należy do zamierzeń kontrowersyjnych, wymagających np. ponawiania uzgodnień, procedura może trwać kilkanaście lub kilkadziesiąt miesięcy. Decyzje wydawane są bezterminowo, przy czym wygaśnięcie decyzji WZ, dla której nie ma wydanego ostatecznego pozwolenia na budowę, następuje w sytuacji, gdy dla terenu został uchwalony plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji lub gdy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę²³².

Ustalenia decyzji o warunkach zabudowy znacznie precyzyjniej niż regulacje planu miejscowego określają rodzaj oraz parametry inwestycji, która ma być na danym terenie zrealizowana. Szerokość elewacji frontowej budynku oraz wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej (wysokość do okapu) są parametrami, których na ogół nie stosuje się w planach miejscowych, a obligatoryjnie zamieszcza się w decyzjach o warunkach zabudowy. Wielkości parametrów ustalanych w decyzji mają, zgodnie z rozporządzeniem ws. sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikać ze średniej występującej w obszarze analizowanym lub ich wartość może być ustalona inaczej, jeżeli wynika to z przeprowadzonej analizy. W praktyce oznacza to narzucenie zdecydowanie ostrzejszych rygorów dla nowej zabudowy niż w przypadku realizacji inwestycji w oparciu o ustalenia planu miejscowego.

Pogląd, że obowiązujące regulacje dotyczące decyzji WZ przyczyniają się do potęgowania nieładu przestrzennego, przede wszystkim poprzez umożliwianie rozpraszania zabudowy, wyrażany jest od lat w wielu publikacjach, jednak nie został dotąd w żaden sposób rozwiązany. Igor Zachariasz zwraca uwagę, że negatywne konsekwencje stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu potęguje ideologia „wolności zabudowy”, którą niektórzy przedstawiciele doktryny, a w szczególności sądy administracyjne, wywodzą z przepisów konstytucyjnych dotyczących ochrony własności²³³. Trudno zgodzić się z tezą wyrażoną przez Zygmunta Niewiadomskiego, uznającą prawo do zabudowy za element prawa własności, natomiast ustalenia planu są ingerencją w to prawo, a decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o ile nie jest sprzeczna z przepisami ustawowymi, potwierdza prawa właściciela określone we wniosku o jej wydanie, i to w oparciu o „państwowy porządek planistyczny”²³⁴. Adam Kowalewski wskazuje, że do źródeł kryzysu gospodarki przestrzennej należą niejasny

²³¹ Art. 53 ust. 5a u.p.z.p.

²³² Art. 65 ust. 1 u.p.z.p.

²³³ Zachariasz I., 2013.

²³⁴ Niewiadomski Z., 2011, s. 578.

zakres prawa własności i doktryna „wolności zabudowy”. Niedookreślenie w ustawach dotyczących gospodarki przestrzennej prawa własności zwiększyło rangę sądów administracyjnych i spowodowało ich szeroką ingerencję w gospodarkę przestrzenną. Najczęstszym źródłem sporów, trafiających na wokandy wojewódzkich sądów administracyjnych, a niekiedy również do NSA, dotyczących zagospodarowania, jest interpretacja następujących pojęć: (1) wolność zabudowy, (2) dobre sąsiedztwo, (3) kontynuacja funkcji, (4) kontynuacja zabudowy. Konieczność tak częstej ingerencji sądów administracyjnych potwierdza, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w tym regulacje dotyczące tzw. wuzetek), jest wadliwa²³⁵.

Doświadczenia związane z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu prowadzą do kilku wniosków. Przede wszystkim, dla zapewnienia kształtowania ładu przestrzennego wskazane jest co najmniej doprecyzowanie obowiązujących przepisów – zwłaszcza uściślenie regulacji dotyczących dobrego sąsiedztwa w sposób ograniczający możliwość rozpraszania zabudowy. Ponadto należy dookreślić wymogi dotyczące dostępności komunikacyjnej, a także rozszerzyć katalog inwestycji, które mogą być realizowane wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Konieczne jest również doprowadzenie do zmian umożliwiających spójne kształtowanie przestrzeni w oparciu o wszystkie instrumenty planistyczne, tak aby w oparciu o decyzje WZ i ULI nie mogły powstawać inwestycje niezgodne z polityką przestrzenną gminy.

²³⁵ Kowalewski A., 2019.

Cezary Maliszewski

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych



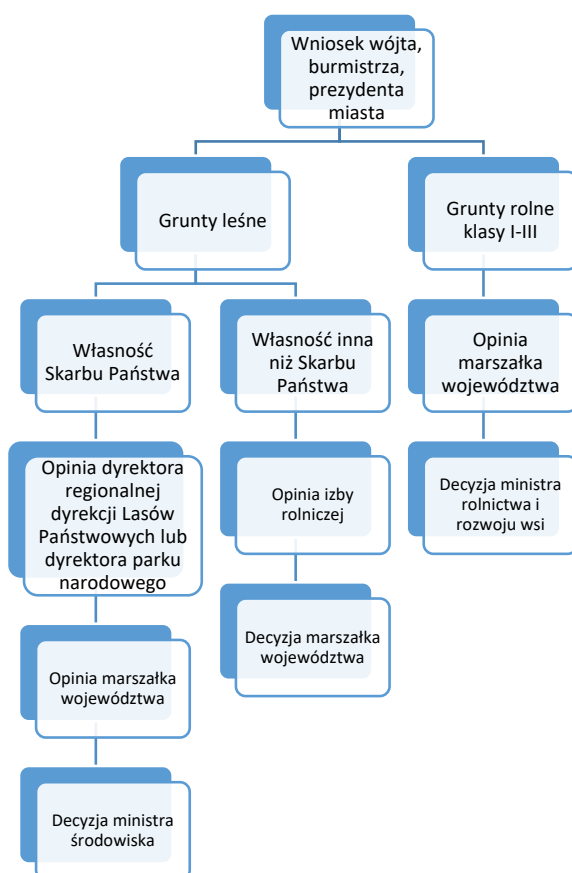
6

Uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych stanowi jeden z obligatoryjnych elementów procedury sporządzania planów miejscowych. W przypadku ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach nieobjętych planem miejscowym brak konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia ww. gruntów na cele nierolnicze jest podstawowym warunkiem, od którego spełnienia zależy możliwość uzyskania pozytywnej decyzji. Zgodnie z Ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagających zgody na zmianę przeznaczenia, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²³⁶. Ustawodawca wprowadził wyjątek od tej reguły w art. 7 ust. 1a, zgodnie z którym wymóg ten nie dotyczy terenów, dla których nie sporządza się miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (np. terenów zamkniętych).

Tryb i właściwości organów w sprawie udzielania zgód na zmianę przeznaczenia określono w art. 7 u.o.g.r.l. (Ryc. 6.1). Wniosek w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych rozpatruje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, z tym że przekazywany jest on za pośrednictwem marszałka województwa, który dołącza swoją opinię. Ustawa zobowiązuje również do dołączenia opinii izby rolniczej w odniesieniu do gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa²³⁷. W przypadku gruntów leśnych procedury różnią się w zależności od własności gruntu. W odniesieniu do gruntów leśnych Skarbu Państwa zgody udziela minister właściwy do spraw środowiska, a w pozostałych przypadkach marszałkowie województw. Przed skierowaniem wniosku do ministra wójt zobligowany jest uzyskać opinię regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w przypadku parków narodowych – opinię dyrektora parku. Ponadto wniosek kierowany jest za pośrednictwem marszałka województwa, który dołącza swoją opinię w sprawie. Dla pozostałych gruntów leśnych wniosek do marszałka województwa musi być poprzedzony uzyskaną przez wójta opinią izby rolniczej.

²³⁶ Art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l.

²³⁷ Opinia izby rolniczej wymagana jest przez ministerstwo również w stosunku do gruntów rolnych klas I-III. Wymóg ten pośrednio wynika z interpretacji przepisów art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych: *Organy administracji rządowej w województwie oraz organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych.*



Ryc. 6.1. Tryb uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

Źródło: Opracowanie własne

6.1. USTAWOWY PRZEDMIOT OCHRONY

Bardzo istotne z punktu widzenia poprawności procedury jest prawidłowe zidentyfikowanie przedmiotu wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Obowiązkiem uzyskania ww. zgody objęte są grunty stanowiące użytki rolne klas I-III oraz grunty leśne niezależnie od klasy bonitacyjnej. W przypadku gruntów leśnych od wejścia w życie u.o.g.r.l. zakres przedmiotowy i podmiotowy wniosku nie uległ zmianie. W odniesieniu do gruntów rolnych aktualnie nie wymagają zgody na zmianę przeznaczenia ww. grunty rolne położone w granicach

administracyjnych miast²³⁸ oraz użytki rolne klas I-III, jeżeli grunty te spełniają 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 dnia 21 sierpnia 1997 r. 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 (...),*
- 4) *ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części²³⁹.*

W art. 4 pkt. 29 i 30 u.o.g.r.l. zdefiniowano pojęcia zwartej zabudowy oraz obszaru zwartej zabudowy:

- *zwarła zabudowa – to zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m,*
- *obszar zwartej zabudowy – to obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.*

Zastosowanie tzw. obwiedni otwiera możliwość przeznaczenia terenu w planach miejscowych bez dodatkowej procedury, ale również daje podstawę do ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy. Zgodnie z intencją ustawodawcy, wprowadzenie zwolnienia miało na celu osiągnięcie pozytywnych skutków społecznych związanych z ułatwieniem inwestowania na terenach wiejskich²⁴⁰ oraz pozytywnych skutków finansowych związanych z ograniczeniem liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wymagających opracowania w celu umożliwienia uzupełnienia zabudowy wsi²⁴¹. Wątpliwości pojawiają się przy delimitacji terenów, ponieważ ustawodawca zawarł sformułowania, które nie zostały zdefiniowane w przepisach. Uwzględniając specyfikę pokrywy glebowej,

²³⁸ Art. 10a u.o.g.r.l., zmiana wprowadzona ustawą z dnia 19 grudnia 2009 r.

²³⁹ Art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l., zmiana wprowadzona ustawą z dnia 10 lipca 2015 r.

²⁴⁰ Zdanowicz A., 2018.

²⁴¹ Druk sejmowy 3157, dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3157>.

ustawodawca odniósł się do „każdej zwartej części gruntu”²⁴². Przyjmuje się, że pod tym pojęciem należy rozumieć obszar gruntów rolnych stanowiących sumę powierzchni użytków rolnych klas I-III z poszczególnych konturów klasyfikacyjnych, przewidzianych do przeznaczenia na cele nierolnicze i zawartych w granicach wyznaczonych na rysunku projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub w granicach obszaru, dla którego przewiduje się ustalenie warunków zabudowy²⁴³. W orzecznictwie stwierdza się, że termin „zwarta część gruntu” *należy wyklądać z uwzględnieniem art. 7 ust. 2a pkt 4 ustawy (przepis ten określa maksymalną powierzchnię gruntu – 0,5 ha oraz przesądza, iż grunt ten nie musi tworzyć całości, mogą być to zatem działki ze sobą nie połączone)*. Jeżeli zatem zamierzenie inwestycyjne obejmuje więcej niż jedną działkę, a działki te nie graniczą ze sobą, tj. nie tworzą zwartej zabudowy, to warunek z art. 7 ust. 2a pkt 1 jest spełniony, kiedy co najmniej połowa każdego z tych obszarów (działki lub zespołu działek) zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, tj. w obszarze wyznaczonym przez obwiednię obszaru zwartej zabudowy²⁴⁴. Zmiana ustawy wprowadzająca instrument „obwiedni” miała umożliwić zabudowę nieruchomości zlokalizowanych wśród istniejącej zabudowy na obszarach wiejskich na gruntach klas I-III na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, jednak w rzeczywistości wprowadzone przepisy utrudniły stosowanie prawa²⁴⁵. Stopień komplikacji w kontekście uwarunkowań miejscowych skłania do zabezpieczania się i w przypadku konieczności sporządzenia wniosku obejmowania terenów, których położenie może dawać przesłanki do zaliczenia ich do obszarów zwartej zabudowy. Nie stwierdzono, aby organy uczestniczące w postępowaniu zanegowały na tej podstawie część wnioskowanych terenów i stwierdziły bezprzedmiotowość postępowania. Może to wskazywać, że instytucja obwiedni jest na tyle niejednoznaczna, że – zamiast ułatwić proces inwestycyjny – wprowadza kolejne wątpliwości interpretacyjne stosowania prawa. Potwierdzeniem tego jest wymóg wojewody wielkopolskiego dołączenia do dokumentacji planistycznej oświadczenia organu sporządzającego projekt planu miejscowego, że *w wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, że ustawowe warunki upoważniające do odstąpienia od obowiązku uzyskania zgody na przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze zostały spełnione*²⁴⁶.

Po zidentyfikowaniu obszarów zwolnionych z uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia teoretycznie określenie przedmiotu wniosku nie powinno nastręczać problemów. W przypadku gruntów rolnych sytuacja jest prosta, ponieważ w samej treści art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l. stwierdza się, że gruntami rolnymi są grunty określone w ewidencji

²⁴² Art. 7 ust. 2a pkt 1 u.o.g.r.l.

²⁴³ Zdanowicz A., 2018.

²⁴⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 1539/18).

²⁴⁵ Geszprych M., 2016.

²⁴⁶ Pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 września 2017 r. (IR-III.740.51.2017.6), https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/pismo_wojewody_wielkopolskiego_z_2017_r._dot._planowania_przestrzennego.pdf (dostęp: 5.11.2018 r.).

gruntów jako użytki rolne. Taka konstrukcja nie pozostawia wątpliwości co do przedmiotu wniosku, ale także co do źródła danych do prawidłowego sporządzenia wykazu gruntów objętych wystąpieniem.

Odmienne przedstawia się sytuacja z gruntami leśnymi. Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l., gruntami leśnymi są grunty: *określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych*. Z kolei w rozporządzeniu ws. ewidencji gruntów grunty leśne dzielą się na (§ 68 ust. 2): lasy (Ls) oraz grunty zadrzewione i zakrzewione (Lz). Ustawodawca w odniesieniu do gruntów leśnych nie przywołał ewidencji gruntów jako podstawy do identyfikacji gruntów objętych ochroną. Wcześniejsza u.o.g.r.l., z 1982 r., odwoływała się do ewidencji, jednak ten przepis nie został uwzględniony w ustawie z 1995 r. Obecnie za podstawę należy przyjąć lasy w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Lasem w rozumieniu tej ustawy jest grunt:

- 1) *o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:*
 - a) *przeznaczony do produkcji leśnej lub*
 - b) *stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo*
 - c) *wpisany do rejestru zabytków;*
- 2) *związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne*²⁴⁷.

W prawie Unii Europejskiej lasem jest obszar obejmujący więcej niż 0,5 hektara z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i z pokryciem powierzchni przez korony drzew powyżej 10% lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi *in situ*. Z definicji tej wyklucza się grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego lub miejskiego²⁴⁸. Krajowa definicja lasu rodzi wiele wątpliwości, ponieważ niejednoznaczne jest, czy kryteria: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 u.l. Dla prawidłowej interpretacji definicji lasu ma znaczenie interpretacja kryteriów wykorzystywania gruntu na potrzeby gospodarki leśnej oraz jego przeznaczenia do produkcji leśnej²⁴⁹. W u.l. nie ma definicji pojęcia produkcji leśnej, którym posługuje się ustawodaw-

²⁴⁷ Art. 3 u.l.

²⁴⁸ Art. 30 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

²⁴⁹ Ptak J., 2016.

ca, natomiast w art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy znajduje się definicja legalna pojęcia gospodarki leśnej. Ustawodawca nie przesądza jednak o tym, że pojęcie „produkcja leśna” jest tożsame z pojęciem gospodarki leśnej²⁵⁰. W orzecznictwie, literaturze oraz praktyce spotykamy wiele niekorespondujących ze sobą ujęć tego problemu. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 stycznia 2009 r.²⁵¹ zwrócił uwagę, że przy ustalaniu wykładni art. 3 u.l. znaczenie mają dane z ewidencji gruntów i budynków, w szczególności co do określenia rodzaju użytków gruntowych. Natomiast o roli informacyjnej ewidencji gruntów i budynków, która jednak nie rozstrzyga o przeznaczeniu terenu, wspomina Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku²⁵². O wyłączenie informacyjnej funkcji w odniesieniu do gruntów przeznaczonych do produkcji leśnej przesądza także odwołanie się w samej u.p.g.k., że ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach²⁵³. To w przepisach o lasach należy szukać informacji, kto i w jakiej formie decyduje o przeznaczeniu gruntu do produkcji leśnej, co w konsekwencji ma wpływ na uznanie gruntu za las w rozumieniu ustawy o lasach²⁵⁴. Ustawa o lasach stanowi, że to w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu, dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych, a w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu, dotyczące granic i powierzchni lasu. Z przepisu tego wynika, że plany urządzenia lasu lub uproszczone plany urządzenia lasu przesądzają o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. Za takim wnioskiem przemawia także okoliczność, iż plany urządzenia lasu lub uproszczone plany urządzenia lasu zatwierdzane są przez odpowiednie organy²⁵⁵. Jednak praktyka jest zgoła odmienna. Organy rozpatrujące wnioski o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych postępowanie opierają na danych z ewidencji gruntów i budynków oraz treści mapy zasadniczej. W rozstrzygnięciu sprawy nie przeszkadza brak działek leśnych w planie urządzenia lasu lub uproszczonym planie urządzenia lasu, ale do rangi dyskwalifikującej rozpatrzenie sprawy podnoszone są wszelkie rozbieżności między danymi powierzchniowymi w różnych zestawieniach, stanowiących obligatoryjny zakres wniosku, treścią mapy zasadniczej i nieaktualnym stanem ewidencyjnym. Szerzej o praktycznych aspektach zakresu wniosku w kontekście wymogów organów w dalszej części rozdziału.

Za nieuzasadnionym podnoszeniem rangi danych ewidencyjnych w postępowaniach w sprawie zmiany przeznaczenia przemawia nieodległe czasowo stanowisko marszałka

²⁵⁰ Ptak J., 2016.

²⁵¹ Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2009 r. (sygn. akt IV CSK 353/08 OSNC-ZD 2009/4/99).

²⁵² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r. (sygn. akt II SA/Gd 702/07).

²⁵³ Art. 20 ust. 3a u.p.g.k.

²⁵⁴ Gruszecki K., 2011.

²⁵⁵ Ptak J., 2016.

województwa mazowieckiego i wojewody mazowieckiego. Po wprowadzeniu zmiany w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Przestrzennego i Budownictwa z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, zaliczającej grunty zadrzewione (Lz) do grupy gruntów leśnych, w województwie mazowieckim przez pewien okres były udzielane zgody na zmianę przeznaczenia gruntów sklasyfikowanych jako Lz, które *de facto* stanowiły grunt leśny w rozumieniu ww. rozporządzenia, ale nie spełniały kryterium definicji lasu z ustawy o lasach. Marszałek województwa mazowieckiego na podstawie przedłożonego opisu taksacyjnego udzielił takiej zgody np. dla gruntów położonych w Otwocku²⁵⁶, co nie budziło zastrzeżeń służb nadzoru wojewody. W uzasadnieniu decyzji stwierdził, że *po nowelizacji przepisami rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (...) gruntami leśnymi objętymi ochroną wynikającą z przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych są zarówno lasy oznaczone symbolem – Ls, jak i grunty zadrzewione i zakrzewione oznaczone symbolem – Lz*. Jednak już w postępowaniach prowadzonych w 2019 r. jednoznacznie w ramach podobnej sprawy stwierdzono, że w odniesieniu do gruntów klasy Lz wnioski nie podlega rozstrzygnięciu marszałka.

Nawet jeśli niebudzącą wątpliwości kwestią będzie właściwe sklasyfikowanie gruntu jako lasu, to problematyczne jest rozbieżne podejście organów uczestniczących w procedurach związanych z lokalizacją przedsięwzięć. W opracowanym w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych przy udziale naczelników Wydziałów Zasobów RDLP w Warszawie, Zielonej Górze i Olsztynie dokumencie pn. „Ramowe wytyczne w sprawie zasad i warunków udostępniania gruntów leśnych (lasów) dla realizacji podziemnych inwestycji liniowych” stwierdzono, że przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie pozwalają na jednoznaczne określenie rodzajów inwestycji na gruntach leśnych, dla których niezbędne jest przeprowadzenie procedur opisanych w u.o.g.r.l. Zaproponowano, w związku z § 16 pkt 2 lit. c Instrukcji Urządzania Lasu Warszawa 2003, że szczególności liniowe o szerokości do 2 m wnosi się na mapę gospodarczą, ale nie ustala dla nich powierzchni. Ułożenie mediów w takim pasie nie wymaga podejmowania kosztownych i długotrwałych działań związanych ze zmianą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a ważne z punktu widzenia potrzeb społecznych inwestycje mogą być realizowane bez zbędnej zwłoki. Sporządzone wytyczne do wprowadzenia przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych określają, że sieci podziemne nie spowodują wyłączenia gruntów leśnych z produkcji, jeśli zlokalizowane zostaną one:

- w pasie drogi leśnej,
- w linii podziału powierzchniowego,

²⁵⁶ Decyzja nr 92/2016 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 23 września 2016 r.

- przy ściance drzewostanu w niezalesionym pasie o szerokości do 2 m i nie jest planowane jego odnowienie/zalesienie, a grunt po zakończeniu realizacji inwestycji zostanie przywrócony do stanu poprzedniego.

Zapisy te w ocenie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych zwalniają takie przedsięwzięcia ze stosowania procedur zawartych w art. 7 u.o.g.r.l.²⁵⁷. Jednak takiego stanowiska nie podzielają wojewodowie. Dopuszczenie lokalizacji w planach miejscowych nowych sieci infrastruktury technicznej na każdym terenie pod warunkiem zachowania przepisów odrębnych w przypadku gruntów leśnych jest uznawane za niezgodne z przepisami. Wojewoda mazowiecki, rozpatrując w 2017 r. sprawę planu miejscowego w Józefowie, stwierdził, że wobec definicji zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, zawartej w art. 4 pkt 6 u.o.g.r.l., oraz obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia każdego gruntu leśnego na inne cele niż leśne nie można przyjąć, że ww. dopuszczenie realizacji sieci zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia nie było wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienie w ramach przepisów ustawy²⁵⁸. Tożsame stanowisko można znaleźć w rozstrzygnięciach Wojewody Mazowieckiego z 2016 r. w sprawie planów miejscowych w Kobyłce²⁵⁹ lub w Gozodowie²⁶⁰ w odniesieniu do lokalizacji inwestycji liniowych na gruntach leśnych i rolnych klasy III. Niekiedy pojawiają się również odmienne stanowiska, stwierdzające, że w przypadku nietrwałego wyłączenia gruntów rolnych z produkcji na czas budowy takich urządzeń podziemnych jak: kable elektryczne, kable telekomunikacyjne, wodociągi, kanalizacja sanitarna, gazociągi budowane w ziemi na głębokości od 1,2 m do 1,5 m i ponownego ich przywrócenia do produkcji rolniczej w zasadzie nie jest wymagana zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze²⁶¹. W kontekście lokalizacji napowietrznych sieci infrastruktury dalej idące jest stanowisko wyrażone przez Sąd Administracyjny we Wrocławiu²⁶². Wyrok dotyczy planu miejscowego obejmującego korytarz technologiczny linii elektroenergetycznej o szerokości 35 m i długości 12 km w gminie Góra. Choć kwestia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych w korytarzu planowanej linii WN 110 nie była przez sąd rostrzygana, to zaskarżone stanowisko wojewody dolnośląskiego jednoznacznie wskazuje na obowiązek uzyskania zgody leśnej pod linią elektroenergetyczną w całym pasie

²⁵⁷ Ramowe wytyczne w sprawie zasad i warunków udostępniania gruntów leśnych (lasów) dla realizacji podziemnych inwestycji liniowych, zatwierdzone przez dyrektora generalnego Lasów Państwowych 18 sierpnia 2011 r.

²⁵⁸ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 maja 2017 r.

²⁵⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 listopada 2016 r.

²⁶⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2015 r.

²⁶¹ Geszprych M., 2016.

²⁶² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 października 2017 r. (sygn. akt II SA/WR 471/17).

technologicznym, jako obszarze potencjalnej lokalizacji linii. Problem polega na tym, że – zgodnie z art. 3 u.l. – lasem są m.in. grunty pod liniami elektroenergetycznymi.

Wymienione wątpliwości interpretacyjne prowadzą do wniosku, że definicja lasu wymaga doprecyzowania. Należy dookreślić pojęcie przeznaczenia do produkcji leśnej wraz ze wskazaniem, jaki akt decyduje o tym przeznaczeniu. Z przepisów u.o.g.r.l. powinno wprost wynikać, że o tym przeznaczeniu powinny decydować plan urządzenia lasu, uproszczony plan urządzenia lasu, decyzja starosty lub akt nadleśniczego²⁶³, odcinając się w ten sposób od danych z ewidencji gruntów i budynków, potwierdzając tym samym drugorzędną, wyłącznie informacyjną jej rolę.

6.2. ZAKRES WNIOSKU W SPRAWIE UDZIELENIA ZGODY NA ZMIANĘ PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH

Kwestią budzącą wiele kontrowersji jest zakres wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wymagany przepisami, w kontekście wytycznych organów właściwych do jego rozpatrzenia. Zakres wniosku zawarto w art. 10 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l., natomiast z wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi²⁶⁴ wynika, oprócz wymogów ustawowych, obowiązek przedstawienia m.in. informacji o:

- *powierzchni wnioskowanych gruntów rolnych w podziale na poszczególne funkcje projektowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,*
- *ogólnej powierzchni gruntów rolnych oraz powierzchni gruntów rolnych klas I-III w gminie, ze szczególnym uwzględnieniem obrębów ewidencyjnych, w granicach których znajdują się wnioskowane grunty,*
- *ogólnej powierzchni gruntów rolnych klas I-III oraz odrębnie IV-VI, w gminie oraz odrębnie w poszczególnych obrębach ewidencyjnych, które zostały już przeznaczone na cele nierolnicze (bez względu na okres) oraz jaka część z tych gruntów nie została jeszcze zagospodarowana (faktycznie wyłączona z produkcji rolniczej),*
- *powierzchni gruntów rolnych klas I-III oraz odrębnie dla gruntów klas IV-VI, przeznaczonych w poprzednich procedurach planistycznych na poszczególne funkcje nierolnicze (np. funkcję mieszkaniową jednorodzinną, usługową, produkcyjno-usługową, itp.) na obszarze poszczególnych obrębów i oddzielnie całej gminy, oraz jaka część z tych gruntów nie została jeszcze zagospodarowana (faktycznie wyłączona z produkcji rolniczej),*

²⁶³ Ptak J., 2016.

²⁶⁴ Wykaz dokumentów i informacji, jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/przeznaczenie-gruntow-klas-i-iii>.

- ogólnej powierzchni gruntów rolnych słabszych klas bonitacyjnych (IV–VI), objętych projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które przeznaczają się na cele nierolnicze,
- powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na cele rolne,
- dane demograficzne w obrębach ewidencyjnych, w granicach których znajdują się wnioskowane grunty, takie jak: aktualna liczba ludności, zmiany liczby ludności na przestrzeni ostatnich 10 lat (podanie liczby mieszkańców w poszczególnych latach), prognozowane osadnictwo na tym terenie wraz z uzasadnieniem,
- załącznika tabelarycznego z wykazem podmiotów władających gruntami wnioskowanymi do zmiany przeznaczenia, np. własność indywidualna, mienie gminne, Zespół Własności Rolnej Skarbu Państwa, Skarbu Państwa, własność indywidualna nabyta od Agencji Nieruchomości Rolnych w ostatnich latach (zgodnie z załączonym wzorem),
- załącznika graficznego (na podkładzie aktualnej mapy ewidencyjnej z widocznymi numerami działek ewidencyjnych oraz konturami gleboznawczej klasyfikacji gruntów) obrazujący otoczenie wnioskowanych gruntów, na którym wskazane będą odrębną barwą: wnioskowane grunty klas I–III ze wskazaniem planowanych dla nich funkcji, oraz położone w ich sąsiedztwie: tereny istniejącej zabudowy zagrodowej, tereny, które zostały już zagospodarowane na cele nierolnicze ze wskazaniem pełnionych przez nie funkcji, tereny, które nie są jeszcze zabudowane, ale uzyskały wcześniejsze zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, ze wskazaniem funkcji, na jakie zostały przeznaczone.

Jednocześnie minister podkreśla, że stan faktyczny zagospodarowania terenów wnioskowanych oraz terenów sąsiadujących z nimi powinien być zgodny ze stanem uwidocznionym w ewidencji gruntów i budynków.

W biuletynie informacyjnym zamieszczonym na stronie Ministerstwa zawarto informację: *Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Jednocześnie należy podkreślić, że to na wójcie (burmistrzu) jako wnioskodawcy ciąży obowiązek dostarczenia kompletnego wniosku oraz takie jego umotywowanie, aby przekonać Ministra o zasadności przeznaczenia na cele inwestycyjne gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych. Wśród najczęstszych nieprawidłowości we wnioskach minister wskazał:*

- brak pełnego uzasadnienia projektowanego przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze przygotowanego zgodnie z przekazanym do marszałków Wykazem,
- nieprawidłowo sporządzony załącznik graficzny, tj.: na nieaktualnej mapie ewidencyjnej bez widocznych numerów działek ewidencyjnych oraz konturów gleboznawczej klasyfikacji gruntów, bez wskreślonego szerszego otoczenia wnioskowanych gruntów, w tym:

terenów istniejącej zabudowy zagrodowej, terenów, które zostały już zagospodarowane na cele nierolnicze ze wskazaniem pełnionych przez nie funkcji, terenów, które nie są jeszcze zabudowane, ale uzyskały wcześniejsze zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, ze wskazaniem funkcji, na jakie zostały przeznaczone,

- *projektowanie na wnioskowanych gruntach w ramach jednego wydzielienia planistycznego zabudowy o charakterze nierolniczym (zabudowy mieszkaniowej, usługowej) i rolniczym (zagrodowej), takie łączenie funkcji rolniczej z nierolniczą nie jest możliwe w postępowaniu prowadzonym przed Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi,*
- *błędy rachunkowe w wykazach wnioskowanej powierzchni,*
- *rozbieżności pomiędzy ujawnioną na załączniku graficznym ewidencją gruntów i budynków a stanem faktycznym zainwestowania gruntów,*
- *skierowanie wniosku bezpośrednio do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z pominięciem marszałka województwa.*

Z analizy indywidualnych przypadków wynika, że Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi weryfikuje dane ewidencyjne oraz podkłady mapowe stanowiące kopie mapy zasadniczej pozyskane z ośrodków geodezyjnych z danymi satelitarnymi i portalami internetowymi oraz żąda wyjaśnień w odniesieniu do tak zidentyfikowanej zabudowy położonej zarówno na terenach objętych wnioskiem, jak i poza nimi. Na tej podstawie podaje w wątpliwość prawidłowość sporządzonego wniosku, ale z drugiej strony nie stwierdza jego wadliwości, tylko wymaga przeprowadzenia ponownej analizy faktycznego stanu zagospodarowania. Biorąc pod uwagę, że sporządzający projekt planu miejscowego posługuje się mapami oraz danymi ewidencji gruntów prowadzonymi przez ośrodki powiatowe, należy stwierdzić, że organ rozpatrujący wniosek nakłada na gminę obowiązki wykraczające poza jej kompetencje. Gmina nie posiada uprawnień do weryfikacji faktycznego sposobu użytkowania budynków, ich legalności czy chociażby do stwierdzenia zakończenia ich realizacji i dopełnienia wszystkich czynności formalnych związanych z wprowadzeniem do ewidencji gruntów i budynków. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l. to ewidencja gruntów jest podstawą do przeprowadzenia delimitacji przedmiotu wniosku, a w konsekwencji również analizy otoczenia zgodnie z wytycznymi ministra. Często zastrzeżenia organu rozpatrującego wniosek budzi sama mapa stanowiąca podkład załącznika graficznego do wniosku. Nieścisłości, które wg Ministerstwa nie pozwalają na rozpatrzenie wniosku, to np.:

- brak wrysowanych istniejących zabudowań,
- brak wpisanych numerów działek (w tym w granicach wnioskowanych powierzchni),
- wpisanie więcej niż jednego numeru działki na mapie (bez skreślenia nieaktualnych numerów),
- brak jasno przyporządkowanych numerów działek do ich konturów,

- nieaktualność numerów działek,
- brak uwidocznionych budynków widocznych na zdjęciach satelitarnych.

Szeroki zakres wymagań wraz z odniesieniem do kontekstu otoczenia, wcześniej udzielonych zgód oraz stopnia ich wykorzystania powoduje, że wniosek zawiera szereg wzajemnie powiązanych zestawień i wykazów. Organ, podając w wątpliwość dane ewidencyjne wobec stanu faktycznego, wprowadza niespójność w metodologii. Konieczność uwzględnienia danych z różnych źródeł, niekoniecznie korespondujących ze sobą, obarcza sam proces dużym ryzykiem błędu. Tak samo jak w przypadku wniosku w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych, wymagane jest przedstawienie szeregu bilansów terenów obejmujących dane o gruntach rolnych w odniesieniu do całej gminy, z rozbićciem na wsie, obręby, tereny zainwestowane i te, które jeszcze nie zostały wykorzystane, a są objęte wcześniejszymi zgodami, itd. Ponadto wymagana jest dokładność ww. zestawień do 1 m², w tym zgodność wszystkich danych, choć pochodzą one z różnych źródeł i nie zawsze prowadzone są z taką dokładnością. Potwierdzeniem problemów ze spełnieniem wszystkich ww. oczekiwań są zidentyfikowane przez ministrów najczęstsze błędy w przedkładanych wnioskach.

Nie są rzadkie postępowania, w których organ, odmawiając zmiany przeznaczenia terenu, swoją decyzją neguje również konieczność poszerzenia dróg do parametrów zgodnych z przepisami. Sporządzający projekt planu miejscowego z jednej strony związany jest wymogami przepisów odrębnych, a z drugiej odmowa zgody na zmianę przeznaczenia nie pozwala na ich spełnienie. Dziwić może takie rozstrzygnięcie spraw – zwłaszcza wobec szeregu specustaw, które tego typu lub podobne przedsięwzięcia zwalniają z konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. W szczególności dotyczy to przedsięwzięć realizowanych na podstawie specustawy drogowej²⁶⁵, która stanowi powszechnie stosowany instrument operacyjny zastępujący standardowe procedury planistyczno-realizacyjne. Tożsame lub zbliżone regulacje wprowadzono także pozostałymi specustawami. W uzasadnieniu do specustawy drogowej stwierdza się, iż *rozwiązania zawarte w przepisach obowiązującej od lat specustawy drogowej sprawdziły się w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Ponadto są one konieczne do prowadzenia sprawnej procedury realizacji inwestycji polegających na budowie, rozbudowie i odbudowie dróg publicznych w Polsce*²⁶⁶. Pozostaje bez odpowiedzi pytanie, dlacze-

²⁶⁵ Art. 21 ust. 1 specustawy drogowej: *Do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych*; art. 11d ust. 3: *Opinie, o których mowa w ust. 1 pkt 8, zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami*.

²⁶⁶ Druk sejmowy 3575, dotyczący rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3575> (dostęp: 27.08.2019 r.).

go tak dobrze sprawdzające się rozwiązania nie zostały wprowadzone od 2003 roku (wejście w życie pierwotnej specustawy drogowej zbiega się w czasie z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących planowania przestrzennego) do u.p.z.p.² Dotyczy to przede wszystkim braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele komunikacyjne.

6.3. ZAKRES WNIOSKU W SPRAWIE UDZIELENIA ZGODY NA ZMIANĘ PRZEZNACZENIA GRUNTÓW LEŚNYCH

Ustawowy zakres wniosku w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne jest tożsamy jak w przypadku gruntów rolnych, z tym że dodatkowo mapa stanowiąca załącznik musi zawierać treść mapy gospodarczej lasu (art. 10 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l.). Minister środowiska nie określił szczegółowych wytycznych zakresu wniosku, ale praktyka projektowa autora oraz analiza wytycznych zawartych na stronach internetowych poszczególnych samorządów wojewódzkich wykazała, że także w tych postępowaniach możemy napotkać poszerzony zakres wymagań formalnych.

Najbardziej szczegółowe wytyczne określił marszałek województwa mazowieckiego²⁶⁷, który wymaga, aby wniosek zawierał:

- *opis taksacyjny lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu (z klauzulą „za zgodność z oryginałem”),*
- *wypisy z ewidencji gruntów dla wnioskowanego obszaru (z klauzulą „za zgodność z oryginałem”),*
- *informację, czy wnioskowane grunty rolne/leśne położone są na obszarze Natura 2000,*
- *informację, czy wnioskowane grunty leśne posiadają status lasów ochronnych,*
- *informacje o procentowym udziale gruntów leśnych w ogólnej powierzchni gruntów w gminie, ze szczególnym uwzględnieniem obrębu, którego sprawa dotyczy,*
- *informacje o procentowym udziale wnioskowanych gruntów leśnych w ogólnej powierzchni gruntów leśnych w gminie, ze szczególnym uwzględnieniem obrębu oraz projektu mpzp, którego sprawa dotyczy,*
- *powierzchni gruntów leśnych w gminie, która uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne w okresie 5 ostatnich lat, wraz ze wskazaniem celu ich wykorzystania oraz podania powierzchni gruntów, które posiadają stosowną zgodę, ale jeszcze nie zostały zainwestowane.*

²⁶⁷ <http://wcm.mazovia.pl/web/wcm/9.05.-zmiana-przeznaczenia-gruntow-rolnych-na-cele-nierolnicze-i-lesnych-na-nielezne>.

Większość urzędów marszałkowskich wymaga dołączenia do wniosku, poza zakresem ustawowym, wypisów z rejestru gruntów lub innych dokumentów potwierdzających własność, prognozy oddziaływania na środowisko, kopii opinii i uzgodnień regionalnego dyrektora ochrony środowiska (jeżeli na tym etapie wnioskodawca posiada takie dokumenty), a także wyciągu z uproszczonego planu urządzenia lasu (opis taksacyjny). Ponadto marszałek województwa podkarpackiego wymaga przedłożenia informacji, czy w ostatnich 5 latach na terenie gminy były zalesienia gruntów i o ile w tym okresie zwiększyła się powierzchnia lasów²⁶⁸.

Obowiązek przedstawienia informacji stanowiących bilans terenów na poziomie gminy i poszczególnych obrębów ewidencyjnych nie budzi zastrzeżeń, ponieważ wnioskodawca w tej materii ma dostęp do aktualnych danych, natomiast wymaganie od wnioskodawcy dołączania informacji o decyzjach marszałka, wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych z ostatnich pięciu lat, jest kontrowersyjne w kontekście prowadzenia zasobów informacyjnych w przedmiocie swojej własności rzeczowej. Tak samo należy traktować przeniesienie obowiązku ustalenia, czy las objęty wnioskiem jest lasem ochronnym. Zgodnie z § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, ustalenie funkcji lasów ochronnych stanowi jedną z czynności inwentaryzacyjnych prowadzonych w ramach sporządzania planu urządzenia lasu, a uproszczony plan urządzenia lasu, zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, powinien zawierać zestawienie powierzchni lasów ochronnych. Powyższe może wynikać z faktu, że wiele ww. dokumentów nie zawiera tej informacji. Na podstawie analizy Banku Danych o Lasach na obszarze województwa mazowieckiego stwierdza się, że na przykład Warszawa posiada informacje o ochronności lasów, a już bezpośrednio graniczące miasta Marki i Łomianki pozostały bez danych w tym zakresie. W tym samym nadleśnictwie – miasto Żąbki i Zielonka w większości posiadają takie informacje, a dla miasta Kobyłka, zwłaszcza w odniesieniu do lasów prywatnych, brak jest tych danych. Należy mieć na uwadze, że ustalenie prawidłowego statusu lasów ma decydujące znaczenie dla samego rozstrzygnięcia wniosku, ale także ma wpływ na koszty wyłączenia terenu z produkcji leśnej.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.o.g.r.l., zasady zaliczania lasów do lasów ochronnych określają przepisy u.l. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa uznawane są za ochronne w drodze decyzji ministra właściwego do spraw środowiska na wniosek dyrektora generalnego Lasów Państwowych, zaopiniowany przez radę gminy. W przypadku lasów

²⁶⁸ <http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/geodezja/444-zgody-na-przeznaczenie-gruntow-rolnych-i-lesnych-na-cele-nierolnicze-i-nielesne-w-miejscowym-planie-zagospodarowania-przestrzennego>.

prywatnych decyzja o nadaniu ochronności wydawana jest przez starostę po uzgodnieniu z właścicielem lasu oraz zasięgnięciu opinii rady gminy. Ten tryb jest jednoznaczny, ale obowiązuje od wejścia w życie u.l., tj. od 1 stycznia 1992 r.²⁶⁹. Wraz z wejściem w życie u.l., zgodnie z art. 77, *Lasy, zaliczone do lasów ochronnych na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stają się lasami ochronnymi w rozumieniu ustawy*. Oznacza to, iż zaliczenie lasów do kategorii lasów ochronnych następowało z mocy prawa (art. 11 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. z 1982 r.), tj.:

- 1 *Grunty leśne znajdujące się w granicach miast, jak również w uzdrowiskach i na obszarach ochrony uzdrowiskowej, o których mowa w przepisach o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym, zalicza się do lasów ochronnych.*
- 2 *Do lasów ochronnych zalicza się ponadto:*
 - 1) *grunty leśne znajdujące się w odległości 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców lub w których zatrudnionych jest w przemyśle ponad 5 tys. osób; w uzasadnionych wypadkach lasy ochronne można wyznaczać wokół mniejszych miast,*
 - 2) *lasy doświadczalne, drzewostany nasienne oraz lasy uznane za ochronne w planach urządzenia gospodarstwa leśnego, sporządzanych na podstawie przepisów o państwowym gospodarstwie leśnym.*

Potwierdza to utrwalona już linia orzecznictwa sądowego²⁷⁰.

Mając na względzie ww. regulacje prawne, za lasy ochronne należy obecnie uznać lasy, które:

- objęte są decyzją o uznaniu lasu za las ochronny lub
- stanowiły użytek leśny 1 stycznia 1992 r. oraz spełniały warunki określone w art. 11 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. z 1982 r. wg stanu na 1 stycznia 1992 r.

Jednoznaczne określenie lasów ochronnych jest zatem problematyczne, ponieważ wymaga dotarcia do danych archiwalnych, czyli:

1. informacji z ewidencji gruntów i budynków wg stanu na dzień 1 stycznia 1992 r. w celu ustalenia, czy dana działka była wtedy działką leśną,
2. granic miasta, na terenie którego znajduje się las, wg stanu na dzień 1 stycznia 1992 r.,
3. statusów uzdrowisk sprzed 1 stycznia 1992 r.,

²⁶⁹ Węcłewska J., Maliszewski C., 2018.

²⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA 995/99), Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 4 marca 1996 r. (sygn. akt OPK 1/96).

4. informacji na temat liczby ludności dużych miast, które mogłyby być miastami powyżej 50 tys. przed dniem 1 stycznia 1992 r.,
5. granic administracyjnych miast powyżej 50 tys. mieszkańców na dzień 1 stycznia 1992 r.,
6. informacji na temat liczby zatrudnionych w przemyśle w miastach o charakterze przemysłowym do 1 stycznia 1992 r.²⁷¹.

Zidentyfikowane są przypadki np. postępowanie prowadzone z wniosku gminy miasta Kobyłka w 2016 r., w których organ, opierając się na informacji wnioskodawcy o zaliczeniu do lasów ochronnych gruntów zgodnie z art. 77 u.l., na tej podstawie odmawia zgody na zmianę przeznaczenia. Burmistrz miasta Kobyłka po odmowie marszałka zbadał stan formalny nieruchomości i na podstawie danych archiwalnych udowodnił, że obecne grunty leśne wg stanu z 1992 r. nie były lasami i tym samym nie mogły się stać z mocy prawa lasami ochronnymi w chwili wejścia w życie u.l. Zmiana tej istotnej dla rozstrzygnięcia kwestii stała się podstawą do zmiany ostatecznej decyzji marszałka i w efekcie udzielenia zgody na przeznaczenie działek pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne.

Zarówno z samych wytycznych, jak i z analizy wezwań o uzupełnienie wniosku wynika, że – tak jak w przypadku wniosków „rolnych” – dane powierzchniowe w pierwszej kolejności brane są z wypisów z ewidencji gruntów i budynków i w toku postępowania wnioski badane są pod względem ich zgodności z tymi danymi, przy czym obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego rozbieżności między danymi z ewidencji i treścią mapy zasadniczej przenoszony jest na wójta. Pomimo tego, że zarówno mapy, jak i dane z ewidencji gruntów i budynków pozyskiwane są od innego organu, tj. starosty, to wnioskodawca zobligowany jest do doprowadzenia do zgodności treści obu zasobów. Ponadto wnioskodawca wzywany jest do wyjaśnienia spraw, które pozostają poza jego kompetencjami, np.:

- uwidocznienia na mapach budynków na działkach objętych wnioskiem, a w przypadku potwierdzenia faktu lokalizacji budynków – wyjaśnienie, na jakiej podstawie zostały zabudowane,
- w przypadku, gdy na działkach zabudowanych wg mapy zasadniczej w ewidencji gruntów jest użytek Ls, należy przedstawić kserokopię decyzji dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, naliczającej opłatę z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji niezgodnie z przepisami u.o.g.r.l. (w trybie art. 28 ust. 1).

²⁷¹ Węcłewska J., Maliszewski C., 2018.

Ponadto konieczne jest opracowywanie zestawień gruntów dla każdej działki ewidencyjnej w podziale na: powierzchnie użytków leśnych wraz z przypisanymi im przeznaczeniami w planie, typem siedliska, bilans gruntów leśnych objętych wnioskiem w kontekście ich powierzchni na tle miasta/gminy, obrębu i powierzchni planu, a także wykaz powierzchni wg struktury przeznaczenia. Rozbijanie danych powierzchniowych i ich korelowanie w ramach kolejnych zestawień powodują, że przy dużym rozdrobnieniu działek ryzyko błędu wzrasta. Organy wymagają zgodności danych liczbowych z dokładnością do 1 m², w tym z danymi z ewidencji gruntów i budynków, a każdy błąd, choć nie ma większego znaczenia dla rozstrzygnięcia w sprawie, stanowi podstawę do wezwania wnioskodawcy do korekty wniosku oraz do zawieszenia postępowania (do czasu uzupełnienia wniosku). Przy tak skrupulatnym podejściu przez organy właściwe w sprawie dziwi fakt wyrażania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych o powierzchniach mniejszych niż 0,1 ha lub gruntów leśnych posiadających klasyfikację Lz i nieobjętych uproszczonym planem urządzenia lasu.

Powyższe wskazuje na duży problem braku informacji o stanie prawnym nieruchomości na poziomie gminy, ale także organu właściwego w sprawie ochrony. Brak danych nie tylko utrudnia postępowania w sprawie zgód na zmianę przeznaczenia, ale przede wszystkim podaje w wątpliwość skuteczność ich ochrony, skoro sam podmiot za to odpowiedzialny nie dysponuje pełnym zakresem informacji o przedmiocie swoich właściwości. Głównej przyczyny należy szukać w planach urządzenia lasu i uproszczonych planach urządzenia lasu, które często nie zawierają informacji, które są obligatoryjne, lub nie obejmują wszystkich gruntów leśnych. Choć tak mocno jest podkreślana rola ewidencji gruntów i budynków, to najczęściej w uproszczonych planach urządzenia lasu pojawiają się rozbieżności z danymi ewidencji, co jednak nie stanowi przeszkody w ich zatwierdzeniu.

6.4. POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE

Zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wydawane są w formie decyzji na podstawie przeprowadzonego postępowania administracyjnego. *W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowisko, że zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze następuje w drodze decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.), łączy się z zastrzeżeniem, że nie jest to typowa decyzja administracyjna.*

(...)

Specyficzny charakter decyzji wiązać należy z usytuowaniem zgody w systemie prawa jako instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne, aby gmina mogła zrealizować swoje zamierzenie planistyczne (por. wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r. sygn. II OSK 1425/11; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2012 r. sygn. II OSK 557/1; wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r.,

sygn. II OSK 2481/10; wyrok NSA z dnia 17 lutego 2010 r. sygn. II OSK 329/09). *Stosownie to zostało potwierdzone w treści uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2010 r. sygn. II OPS 1/10*²⁷².

Ponadto w innym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarto, że zgodnie z przyjętą od początku działania Naczelnego Sądu Administracyjnego linią orzecznictwa, o tym, czy coś jest lub nie jest decyzją administracyjną, decyduje nie nazwa /czy brak jakiegokolwiek nazwy, jak w rozpoznawanej sprawie/, ale zawartość merytoryczna /istota/ aktu, spełniająca lub niespełniająca rygorów wymaganych od decyzji²⁷³. Powyższe jednoznacznie rozstrzyga formę i tryb postępowania w sprawach zgód rolnych i leśnych. Jest to o tyle istotne, że w praktyce często można spotkać w obiegu zgody wojewodów udzielane przy sporządzaniu planów miejscowych²⁷⁴, które utraciły moc 31 grudnia 2003 r., w formie zwykłych pism.

Tym samym, zgodnie z art. 35 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. k.p.a., nasuwa się wniosek, że sprawę udzielania zgody lub zmiany wcześniejszych rozstrzygnięć organy powinny rozpatrywać bez zbędnej zwłoki (maksymalnie w ciągu miesiąca), a reżim dwumiesięcznego terminu dotyczy wyłącznie spraw szczególnie skomplikowanych. W pierwszej kolejności podnieść należy, że udzielenie lub odmowa udzielenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na inny cel oparta jest na uznaniu administracyjnym. Organ, działając w oparciu o uznanie administracyjne, nie może wydać decyzji dowolnej, lecz decyzję będącą wynikiem wyważenia sprzecznych interesów i uwzględnienia obowiązującego prawa materialnego²⁷⁵. Abstrahując od uznaniowości organu rozpatrującego sprawę, na szczególną uwagę zasługuje stosowanie się do k.p.a. i interpretacji u.o.g.r.l. Wniosek w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze przekazywany jest za pośrednictwem marszałka województwa, który w terminie 30 dni od chwili złożenia wniosku przez wójta dołącza swoją opinię i przesyła go ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi (art. 7 ust. 4 u.o.g.r.l.). Na podstawie przeanalizowanych postępowań można stwierdzić, że postępowania dochowujące podstawowe terminy z k.p.a. stanowią wyjątki. Regułą są postępowania trwające 9 miesięcy i dłużej. Za jeden z wielu przykładów może posłużyć postępowanie w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych w gminie Stegna, które trwało 15 miesięcy, z czego 13 miesięcy po wydaniu opinii przez marszałka województwa pomorskiego. Organ pięć razy przedłużał termin o 2-4 miesiące. Po pół roku wydał pismo stwierdzające błędy formalne dotyczące objęcia wnioskiem gruntów zagospodarowanych, z informacją, że po korekcie wniosek należy ponownie

²⁷² Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r. (sygn. akt II OPS 1/13).

²⁷³ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA 995/99).

²⁷⁴ Plany miejscowe uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc na podstawie art. 87 ust. 3 u.p.z.p.

²⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r. (sygn. akt II OSK 2263/14).

skierować do marszałka w trybie art. 7 ust. 4 u.o.g.r.l. Po wyjaśnieniu przez wnioskodawcę błędu organ podjął dalsze postępowanie, ale decyzja została wydana dopiero po upływie kolejnych sześciu miesięcy.

Przykłady innych postępowań:

- decyzja Ministra z września 2013 r.²⁷⁶ (24 ha gruntów klasy II-III) – wniosek wójta z 18 marca 2013 r., uzupełniony 29 maja 2013 r., opinia marszałka z 10 czerwca 2013 r. – 6 miesięcy, w tym 3 miesiące po opinii,
- gmina Września – wniosek dotyczył 90 ha gruntów klasy III (połowa obszaru objętego projektem planu miejscowego) – na tereny przemysłowe w pobliżu autostrady A-2 – zgoda dla całego obszaru objętego wnioskiem – wniosek rozpatrzony w ciągu niecałego miesiąca (wniosek z 23 stycznia 2014 r. – decyzja z 21 lutego 2014 r., GZ.tr.057-602-72/14),
- gmina Lipowa – wniosek w sprawie ok. 60 ha gruntów rolnych klasy III pod drogi oraz zabudowę mieszkaniowo-usługową – wniosek rozpatrzony w ciągu 9 miesięcy, w tym 8 miesięcy po opinii marszałka (wniosek ze stycznia 2017 r. – decyzja z 18 października 2017 r., GZ.tr.602.71.2017),
- gmina Liszki – wnioski przekazane przez marszałka województwa małopolskiego w grudniu 2018 roku po parokrotnym wyjaśnianiu wątpliwości pozostały rozpatrzone w drugiej połowie 2020 r.

W przypadku gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa postępowanie jest dwuetapowe – opinia izby rolniczej i dopiero zgoda marszałka województwa. Przeciętnie uzyskanie zgody ministra trwa około 2-3 miesięcy, ale na zgodę marszałka (wliczając czas na uzyskanie opinii izby rolniczej) czeka się już pięć miesięcy (Otwock 2017 r. – 12 miesięcy; Kobyłka 2015 r. – 5 miesięcy; Lębork 2013 r. – 2 miesiące; Kobyłka 2016 r. – 7 miesięcy; Nałęczów 2017 r. – 4 miesiące, Dąbrówka 2019 r. – 2,5 miesiąca i drugi wniosek w 1 miesiąc).

Powyżej wykazano przeciętne, ale także skrajnie różne przykłady, co nie zmienia faktu, że przedmiotowe postępowanie niezależnie od stopnia skomplikowania jest czasochłonne, a stopień rozbudowania samego wniosku jest w wielu przypadkach niewspółmierny zarówno do powierzchni gruntów objętych wnioskiem, jak i do samego planu miejscowego. Często uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia trwa dłużej niż cały tryb sporządzenia projektu planu miejscowego, gdy taka zgoda nie jest wymagana. Brak obowiązku – na etapie sporządzania studium uwarunkowań – uzgodnienia zmian przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych z organami właściwymi w sprawie często skutkuje tym, że rozwiązania zawarte w tym dokumencie nie są później przez te

²⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r. (sygn. akt II OSK 2263/14).

organy akceptowane. Z uwagi na powyższe, gdy gminie permanentnie odmawia się zgody na zmianę przeznaczenia np. gruntów leśnych, obserwowane jest zaniechanie na etapie sporządzania planów miejscowych prób uzyskania stosownej zgody i tym samym wycofywanie się z przyjętych kierunków polityki przestrzennej. W konsekwencji tereny pozostawia się w ich dotychczasowym użytkowaniu. Jeżeli w studium uwarunkowań jednoznacznie nie przewidziano takiej alternatywy, dalszą konsekwencją jest, jak w przypadku miasta Kobyłka, stwierdzenie przez wojewodę naruszenia ustaleń studium przez plan miejscowy i uchylenie uchwały²⁷⁷. Pozostawienie lasów w dotychczasowym użytkowaniu, po przeprowadzeniu postępowania zakończonych kolejną odmową na zmianę przeznaczenia, nie budzi zastrzeżeń wojewody²⁷⁸. Efekt ten sam, a procedura wydłuża się o kilka miesięcy.

Porównując przedmiotowe postępowania do procedur uzgadniania i opiniowania w ramach procesu sporządzania planu miejscowego, można zauważyć, że ustawodawca – chcąc wprowadzić przewidywalność terminową trybu postępowania – na mocy art. 25 ust. 1 i 2 u.p.z.p. nadał wójtowi uprawnienia do określania terminu, w jakim organy uzgadniające powinny przedstawić swoje stanowiska. Nieprzedstawienie stanowiska we wskazanym terminie uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem projektu planu. Czy forma „milczącej zgody” może mieć zastosowanie w przypadku postępowania w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych? W orzecznictwie zwraca się uwagę, że w odróżnieniu od uzgodnienia, wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego nie ma na celu jedynie zagwarantowania prawidłowości projektowanego planu, ale rozstrzygnięcie odrębnej kwestii wiążącej się z zapewnieniem gruntom rolnym prawidłowej ochrony przed ich nieuzasadnionym wykorzystaniem.

(...)

Zawarta w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych regulacja odnosząca się do gruntów rolnych ma charakter podstawowy, w związku z czym wykładnia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie może naruszać celów, które realizują przepisy poddające grunty rolne szczególnej ochronie (por. E. Kremer, Wybrane zagadnienia z problematyki rolnej w orzecznictwie sądowym, Przegląd Prawa Rolnego 2011, nr 1, s. 243). Ocena ta prowadzi w szczególności do uznania, że zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze nie wynika z milczenia organu opartego na konstrukcji tzw. dorozumianego uzgodnienia. Tym samym wskazane w art. 25 ust. 1 lub 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym terminy na uzgodnienie projektu planu (czas nie krótszy niż

²⁷⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 listopada 2016 r.

²⁷⁸ Uchwała Nr XXXI/276/17 Rady Miasta Kobyłka z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części Miasta Kobyłka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017 r. poz. 4139 z dnia 25 kwietnia 2017 r.).

14 i nie dłuższy niż 30 dni) nie mogą mieć zastosowania do ministra rozpatrującego wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta)²⁷⁹.

6.5. „STARE” ZGODY NA ZMIANĘ PRZEZNACZENIA A SPORZĄDZANIE NOWEGO PLANU MIEJSCOWEGO

Przy kolejnych edycjach planów miejscowych dla danego obszaru ważną kwestią wymagającą ustaleń jest właściwa ocena stanu prawnego terenu w kontekście wcześniej uzyskanych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych. Możemy się spotkać z trzema sytuacjami:

- obszar objęty jest zgodą na zmianę przeznaczenia uzyskaną w procedurze sporządzenia planu miejscowego, który utracił moc na podstawie art. 67 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. poz. 139, ze zm.), w związku z art. 87 ust. 3 u.p.z.p.,
- obszar jest objęty zgodą na zmianę przeznaczenia uzyskaną w ramach sporządzenia innego niż ww. planu miejscowego, który został uchwalony,
- obszar jest objęty zgodą na zmianę przeznaczenia uzyskaną w ramach innej procedury sporządzenia planu miejscowego, który to plan nie został uchwalony (zgoda nie została skonsumowana).

Wprost z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. wynika, że zgody uzyskane do planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 u.p.z.p., zachowują ważność i stanowią podstawę do ubiegania się o decyzję o warunkach zabudowy. W u.p.z.p. nie znajdziemy takiego przepisu, który powyższą kwestię jednoznacznie rozstrzygałby w przypadku planu miejscowego. Z jednej strony sądy wywodzą, że ww. decyzje wyrażające zgodę pozostają w obiegu prawnym, więc ich rozstrzygnięcia są nadal aktualne, natomiast po drugiej stronie są wyroki, których wywód prawny dowodzi, że ważność decyzji zgodnie z literalnym brzmieniem art. 61 dotyczy tylko postępowań w sprawie decyzji o warunkach zabudowy (oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego – art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Poniżej przytoczono kilka wyroków, które wywodzą całkowicie przeciwstawne stanowiska.

Nie jest więc dopuszczalne domaganie się wydania kolejnej decyzji w sprawie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, gdy taka decyzja została już wydana i obowiązuje, gdyż prowadziłoby to do sytuacji opisanej w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.,

²⁷⁹ Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r. (sygn. akt II OPS 1/13).

czyli nieważności decyzji z tego powodu, że decyzja dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną²⁸⁰.

Na drugim biegunie pozostają orzeczenia przy podpieraniu się tym samym wyrokiem, z których wynika, że decyzje stare zachowują ważność, ale niekoniecznie do nowych planów: *W konsekwencji przyjąć należy, że w trakcie procedury poprzedzającej uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nawet w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja o zgodzie na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne określonych gruntów rolnych i leśnych w nieobowiązującym już planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest uzyskanie nowej zgody w tym zakresie*²⁸¹.

Pozostawanie w obrocie prawnym decyzji administracyjnej nie musi oznaczać, że zachowuje ona swoją skuteczność w stosunku do wszystkich podejmowanych w przyszłości działań planistycznych. Konieczna w tym zakresie analiza regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do konkluzji, zgodnie z którą w procesie uchwalania planów miejscowych w trybie tej ustawy **konieczne jest uzyskanie odrębnej decyzji o zgodzie właściwego organu na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne określonych gruntów rolnych i leśnych**²⁸².

Ponadto należy podkreślić, iż zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zawartym w uchwale 7 sędziów z dnia 29 listopada 2010 r. (por. sygn. II OPS I/10; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), istnieje konieczność uzyskania **każdorazowo nowej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne przy sporządzaniu planu miejscowego w ramach procedury planistycznej**²⁸³.

W przywołanej wyżej uchwale NSA z dnia 29 listopada 2010 r. (sygn. akt II OPS 1/10) kwestia dotyczyła ważności starych zgód w trybie sporządzenia decyzji o warunkach zabudowy, gdy taka decyzja (zgoda) nie została „skonsumowana” w planie miejscowym, przy czym zgłoszono zdanie odrębne odnośnie do ich ważności, uzasadniając, że gdyby zamiarem ustawodawcy było uzależnienie wydania decyzji o warunkach zabudowy od zmiany przeznaczenia gruntu w „starym” miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to w art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy jako warunek wydania decyzji wprowadziłby zmianę przeznaczenia gruntów, a nie uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia²⁸⁴. W tej sytuacji należy uznać, że uzasadnienie wojewody śląskiego nie w pełni jest zgodne z przedmiotem rozstrzygnięcia i stanowisko nie ma jednoznacznego oparcia w orzecznictwie. Jednak istotne jest, że – wg sędziego zgłaszającego zdanie odrębne – ważność takiej zgody jest niezależna od uchwalenia (bądź nie) planu miejscowego, na którego

²⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 1734/15).

²⁸¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2007 r. (sygn. akt II SA/Kr 1161/06).

²⁸² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2007 r. (sygn. akt II SA/Kr 1161/06).

²⁸³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr IFIII.4131.1.65.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2018 r.

²⁸⁴ Zdanie odrębne sędziego NSA Jerzego Bujko do Uchwały NSA z dnia 29 listopada 2010 r. (sygn. akt II OPS 1/10).

potrzeby została uzyskana. Najpełniej spektrum problemu wyjaśniono w niżej cytowanym wyroku NSA:

Jest to w istocie pytanie o to, czy zgodne jest z zasadą równej dla wszystkich ochrony prawa własności wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zróżnicowanie prawnej sytuacji właścicieli nieruchomości leśnych co do możliwości korzystania z przedmiotu własności w zależności od czasu wydania decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntu. Właściciel gruntu leśnego, co do którego wyrażono zgodę na inne niż leśne przeznaczenie, przed 1 stycznia 1995 r. mógłby bowiem, przy spełnieniu pozostałych ustawowych warunków, uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, zaś właściciel podobnego gruntu, co do którego taką zgodę wyrażono po tej dacie, możliwości takiej byłby pozbawiony.

Wydaje się, że odpowiedź na postawione wyżej pytanie nie może być pozytywna, gdyż sama data wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne nie stanowi okoliczności prawnej ani faktycznej istotnej – uzasadniającej zróżnicowane traktowanie właścicieli gruntów pozostających w podobnej sytuacji prawnej. Skoro tak, to dopuszczalne byłoby przyjęcie, że art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza wydanie decyzji o warunkach zabudowy, gdy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie tylko wówczas, gdy nieruchomość nie należy do gruntów wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ale także i w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje wydana przez właściwy organ ostateczna decyzja o wyrażeniu zgody, o której mowa w wymienionym przepisie – bez względu na to, czy zgoda ta została wyrażona przy uchwalaniu „starych” miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), ale również i później, w procedurze planistycznej wszczętej i prowadzonej pod rządami tej właśnie ustawy lub obecnie obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁸⁵. Powyższy wywód prowadzi do wniosku, że nie ma luki prawnej, która pozwalałaby stwierdzić, że tylko „stare” decyzje zachowują ważność zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Przyjmując zgodnie z linią orzecznictwa, że zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, bez względu na ich formę/nazwę, są wobec prawa decyzjami, można stwierdzić, że uchylenie planów miejscowych nie wiąże się z automatycznym usunięciem z obiegu prawnego decyzji administracyjnych, tym bardziej że sądy wskazują, że ten element procedury nie ma roli podrzędnej wobec trybu sporządzenia planu miejscowego, ale jest władczym rozstrzygnięciem innego organu co do istoty sprawy. Praktyka projektowa oraz orzecznictwo pokazują, że w wielu przypadkach „stare” zgody rolne i leśne są respektowane i stanowią podstawę aktualnych

²⁸⁵ Orzeczenia NSA z dnia 18 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 1712/08).

rozstrzygnięć planistycznych²⁸⁶. Odmienne podejście może mieć dla gmin bardzo niekorzystne konsekwencje. Zanegowanie wcześniejszego rozstrzygnięcia może wiązać się z odszkodowaniami, ponieważ powszechną praktyką była kontynuacja przeznaczenia terenów w kolejnych aktach prawa miejscowego na podstawie wcześniej uzyskanych zgód. Jednak brak jasnych regulacji w tym zakresie – wobec tak skrajnego orzecznictwa – powoduje, że ryzyko uchylecia planu miejscowego w wyniku niekorzystnej interpretacji przepisów jest duże. Gminie pozostawiono niewygodny wybór między niepewnym prawnie oparciem procedury planistycznej na wcześniejszych rozstrzygnięciach w sprawie gruntów rolnych i leśnych a wystąpieniem o nową zgodę i ryzykiem otrzymania odmowy na zmianę przeznaczenia. Dodatkowo sprawę komplikuje fakt, że – stosownie do ustaleń art. 5 ust. 2 pkt 3 u.o.g.r.l. z 1982 r. – na cele indywidualnego budownictwa letniskowego można było przeznaczać grunty leśne zaliczone do borów suchych, jeżeli wielkość ich obszaru i położenie uniemożliwiały racjonalną gospodarkę leśną, bez jakiegokolwiek zgody²⁸⁷. Ponadto w praktyce można spotkać się z sytuacją, że na nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym pod zabudowę, w wyniku aktualizacji ewidencji gruntów i budynków, ulega zmianie użytek z zadrzewień na las. Organy właściwe w sprawie wyłączenia z produkcji leśnej żądają do wniosku w tej sprawie przedstawienia decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia²⁸⁸. W obu wyżej wymienionych sytuacjach brak takiej zgody uniemożliwia realizację przedsięwzięć, choć plan miejscowy przeznacza te tereny pod zabudowę.

6.6. PROCES ZMIAN PRZEPISÓW O OCHRONIE GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH W LATACH 1995-2019

Obowiązująca u.o.g.r.l. z 3 lutego 1995 r. zastąpiła ustawę z dnia 26 marca 1982 r. W ww. ustawie z 1982 r. przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych mogło się odbyć jedynie w ramach planu miejscowego, po uzyskaniu zgody ministra rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej dla gruntów klas I-IV oraz organu administracji szczebla wojewódzkiego dla klas V-VI. Wyjątkowymi regulacjami były objęte jedynie

²⁸⁶ W tej kwestii stanowiska wojewodów, ministra rolnictwa i ministra środowiska (ministra klimatu i środowiska) są rozbieżne!!!!

²⁸⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 lutego 2016 r. (LEX-I.4131.16.2016. BŁ).

²⁸⁸ Wzór wniosku do dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie, <http://www.warszawa.lasy.gov.pl/documents/18047/36474961/Wniosek+na+wy%C5%82%C4%85czenie+grunt%C3%B3w+le%C5%9Bnych+z+produkcji+le%C5%9Bnej.pdf/eff64012-bcea-6781-0bc0-0cd645597ee7> (dostęp: 30.08.2019 r.).

tereny na cele indywidualnego budownictwa letniskowego. Minister udzielał również zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych pozostających pod jego zarządem lub innych ministrów oraz (w szczególnych przypadkach) pod zabudowę letniskową. Pozostałe grunty leśne należały do kompetencji terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego.

Na podstawie przepisów u.o.g.r.l. z dnia 3 lutego 1995 r. przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne mogło być dokonane w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

- po uzyskaniu zgody Ministra Rolnictwa na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze przekraczał 0,5 ha,
- po uzyskaniu zgody wojewody w odniesieniu do wszystkich gruntów rolnych klasy IV, jeżeli ich zwarty obszar przekraczał 1 ha, oraz wszystkich gruntów rolnych klas V i VI pochodzenia organicznego.

Ustawa nie zawierała jednak definicji pojęcia „zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze”²⁸⁹.

Kolejna zmiana, wprowadzona Ustawą z dnia 11 lipca 2003 r. (po wejściu w życie u.p.z.p.), zmieniła brzmienie art. 7 ust. 1, zgodnie z którym zgody na zmianę przeznaczenia wymagały:

- grunty klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar przekraczał 0,5 ha (zgoda ministra rolnictwa),
- grunty klas IV-VI wytworzone z gleb pochodzenia organicznego, jeżeli ich zwarty obszar obejmował 1 ha (zgoda wojewody, a od 2006 r. marszałka województwa).

Ponieważ przepisy u.p.z.p. wprowadziły – w przypadku braku planu miejscowego – możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – od 11 lipca 2003 r. przeznaczenie pozostałych gruntów rolnych na cele nierolnicze, a więc klas I-III o powierzchni do 0,5 ha oraz klas IV o powierzchni do 1 ha, mogło być dokonane poza planem na podstawie ww. decyzji²⁹⁰.

W zmianie ustawy z dnia 1 stycznia 2009 r. zdjęto obowiązek uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych położonych w granicach administracyjnych miast. Na pozostałych terenach zgody na zmianę przeznaczenia wymagały jedynie

²⁸⁹ Geszprych M., 2016.

²⁹⁰ Geszprych M., 2016.

użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze przekraczał 0,5 ha (zgoda ministra).

W ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie u.o.g.r.l. w art. 7 ust. 2 pkt 1 wprowadzono regulację, według której wszystkie grunty rolne klas I-III, niezależnie od powierzchni, wymagały uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

W dniu 10 czerwca 2014 r. Sejm uchwalił poselski projekt ustawy o zmianie u.o.g.r.l. Zmiana polegała na wyłączeniu zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 1 obowiązku uzyskiwania zgody właściwego ministra na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich obszar projektowany do zmiany przeznaczenia nie przekracza 0,5 ha. Zmiana miała przywrócić stan prawny sprzed 2013 r. Prezydent RP 30 lipca 2014 r. odmówił podpisania ustawy. W uzasadnieniu podkreślił, że rozwiązania przyjęte w ustawie z 8 marca 2013 r., zobowiązujące do uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III bez względu na ich powierzchnię, dają realną możliwość kontroli wyłączenia z produkcji rolnej najwartościowszych gruntów rolnych. Zaproponowana zmiana została oceniona jako przynosząca odwrotny skutek, doprowadzając do dalszego chaosu przestrzennego poprzez niekontrolowane powstawanie inwestycji na obszarach bez odpowiedniej infrastruktury technicznej²⁹¹.

Po ww. próbie kolejna, skutecznie przeprowadzona zmiana ukazała się w Ustawie z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zliberalizowano zakres ochrony gruntów rolnych położonych poza miastami przez wprowadzenie tzw. obwiedni, w której grunty rolne klas I-III zostały zwolnione z obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.

²⁹¹ Geszprych M., 2016.

Tab. 6.1. Zmiany w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, wprowadzone w latach 1995–2019

Rok wprowadzenia/obowiązania przepisów	Zakres ochrony					
	Miasto			Wieś		
	Grunty rolne klas IV-VI	Grunty rolne klas I-III	Grunty leśne	Grunty rolne klas IV-VI	Grunty rolne klas I-III	Grunty leśne
Do 1995 r. ²⁹²		●	●	●	●	●
1995 r.	○	○	●	○	○	●
2003 r.	○	○	●	○	○	●
2009 r.	⊘	⊘	●	⊘	○	●
2013 r.	⊘	⊘	●	⊘	●	●
Od 2015 r.	⊘	⊘	●	⊘	○	●

● ochrona całkowita, ○ ochrona częściowa, ⊘ brak ochrony

Źródło: Opracowanie własne

6.7. WNIOSKI

Obecnie w granicach administracyjnych miast zmiana przeznaczenia gruntów rolnych nie wymaga uzyskania stosownej zgody, natomiast na pozostałych terenach zgody tej wymagają jedynie grunty rolne klas I-III, położone poza obszarami zwartej zabudowy. W ciągu około 25 lat zniesiono całkowicie ochronę gruntów klas IV-VI, a ochronę najcenniejszych gruntów rolnych klas I-III ograniczono do obszarów gmin wiejskich – i to też tylko w niepełnym zakresie. O ile można zaobserwować liberalizację przepisów odnośnie do gruntów rolnych, to ewidentnie ustawodawca nie „rozluźnił” ochrony w stosunku do gruntów leśnych²⁹³. W ramach kolejnych specustaw zniesiono wymóg uzyskiwania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych przy realizacji szeregu przedsięwzięć wraz z inwestycjami im towarzyszącymi. Jednocześnie na podstawie analizy sukcesywnie wprowadzanych zmian przepisów oraz orzecznictwa sądowego można wyciągnąć wnioski, że w okresie prawie dwudziestu lat obowiązywania u.p.z.p. realizacja inwestycji w trybie pozaplanistycznym doczekała się szeregu ułatwień. Skutkiem tego jest częste wykorzystywanie tych alternatywnych w stosunku do planu

²⁹² Wyjątkowymi regulacjami były objęte jedynie tereny na cele indywidualnego budownictwa letniskowego – art. 5 ust. 2. u.o.g.r.l.

²⁹³ Uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r. (sygn. akt II OPS 1/10).

miejscowego trybów lokalizacji i realizacji przedsięwzięć zarówno przez gminy, jak i przez inwestorów indywidualnych. Dotyczy to zwłaszcza powszechnego stosowania decyzji o warunkach zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku gmin realizacja inwestycji drogowych na podstawie specustawy stanowi ewidentny przykład prawie całkowitego zastąpienia trybem, który miał stanowić rozwiązanie stosowane w wyjątkowych sytuacjach, a stał się standardem. Powszechne stosowanie trybu lokalizacji przedsięwzięć poza planem miejscowym nie miałoby miejsca, gdyby nie przeprowadzona liberalizacja zasad ochrony gruntów rolnych oraz czasochłonna procedura sporządzania planu miejscowego, niezależnie od jego zakresu. W początkowym okresie obowiązywania u.p.z.p. za celowością wprowadzanych zmian przemawiało zdobywane doświadczenie stosowania prawa i dostosowywania rozwiązań prawnych do realiów. Analizy negatywnych efektów stosowania u.p.z.p., zwłaszcza w kontekście zdiagnozowanych skutków niekontrolowanej suburbanizacji i chaosu przestrzennego, już od wielu lat wskazują na konieczność wprowadzenia zmian przepisów, które zahamują te procesy. W tym kontekście niepokojący jest brak spójności zasad ochrony gruntów rolnych i leśnych z wprowadzanymi zmianami u.p.z.p. Z jednej strony, wzmacnia się rolę studium poprzez wprowadzenie obligatoryjnego bilansowania terenów i dążenie do tworzenia miast zwartych, a z drugiej – strony praktycznie zdejmuje się ochronę formalną gruntów rolnych na terenie miast bez względu na ich położenie.

Brak regulacji dających kontrolę nad wyłączeniami z produkcji rolnej najcenniejszych gruntów na terenach miast jest przyczyną, że klasa użytku rolnego planowana do zmiany przeznaczenia ma niewielkie znaczenie przy wyborze lokalizacji przedsięwzięcia. Organy właściwe w sprawie ich ochrony pozbawione zostały wpływu na zachodzące zmiany. Choć nie tak jednoznacznie, można to odnieść również do terenów wiejskich. To model tzw. obwiedni stanowi przesłankę do sformułowania tezy, że w dłuższej perspektywie stworzenie możliwości lokalizacji zabudowy na podstawie obwiedni bez skorelowania tego z planami miejscowymi, a w domyśle również ze studium, także przyczyni się do dalszego procesu rozlewania się zabudowy. Zasięg obszaru zwartej zabudowy i wyznaczonej na tej podstawie obwiedni będzie się powiększał wraz z nowymi inwestycjami, ponieważ bufor, który określają przepisy, pozwala na dalsze jej rozszerzanie wraz z nową zabudową. Ustawodawca – zamiast wprowadzać ułatwienia w procesie sporządzania planów miejscowych celem usprawnienia czasochłonnych procedur, np. wydawania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych – tworzy szereg wyjątków, które promują procedury zastępujące plany miejscowe przy realizacji przedsięwzięć. Z kolei przygotowanie i procedowanie wniosku o zmianę przeznaczenia stanowi jedno z najbardziej skomplikowanych i czasochłonnych postępowań, choć w znacznej części nie wynika to z obowiązujących regulacji prawnych. Organy właściwe w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych nie biorą udziału w procedurze sporządzania studium,

a w konsekwencji nie są związane tymi rozstrzygnięciami i często ich nie respektują. Możliwość realizacji inwestycji na terenach nieobjętych planami miejscowymi i korespondujące z tym przepisy ułatwiające zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych oparte są na automatyzmie, w którym wpisana jest permanentna ekspansja zabudowy na tereny buforowe. Uproszczenia proceduralne, wprowadzone wyjątki od reguły oraz rezygnacja z ochrony kolejnych grup gruntów mają wspólny mianownik – nie podlegają kontroli w zakresie spójności z polityką przestrzenną gminy, a ich ograniczony zasięg obszarowy, w przeciwieństwie do planów miejscowych, nie daje możliwości zweryfikowania w ramach tych postępowań wpływu na zachowanie ładu przestrzennego.

Piotr Fogel, Magdalena Łaska, Anna Szpura, Michał Cichocki

Dziedzictwo kulturowe, krajobraz



7

7.1. WPROWADZENIE

Ochrona dziedzictwa kulturowego i kształtowanie krajobrazu są jednymi z zadań, które stoją przed planowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym. Niewłaściwe działania planistyczne w połączeniu z komercyjnym nastawieniem inwestorów mogą prowadzić do powstawania niepożądanych inwestycji w otoczeniu zabytków lub kształtowania bryły obiektu zabytkowego w taki sposób, że utraci on swoje walory. Niestety, mimo powszechnej zgody co do potrzeby ochrony dziedzictwa kulturowego i krajobrazu, w praktyce zagadnienia te są trudne do ujęcia w dokumentach planistycznych ze względu na stykanie się interesu publicznego z prywatnym.

O tym, że w procesie planowania przestrzennego ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej pełnią ważną funkcję, świadczy fakt wymieniania tych zagadnień wśród elementów, które globalnie należy uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 2 pkt. 2 i 4 u.p.z.p.) oraz w przepisach mówiących już szczegółowo, jakie elementy określa się m.in. w studium uwarunkowań (art. 10 ust. 2 u.p.z.p.) lub planie miejscowym (art. 15 ust. 2 u.p.z.p.). Wartości zabytkowe i krajobrazowe jako takie mogą być podstawą wprowadzania odpowiednich regulacji zarówno w planie miejscowym (w tym ograniczeń), jak i w decyzji o warunkach zabudowy (art. 54 pkt 2 lit. b u.p.z.p. oraz art. 7 pkt 4 u.o.z.). W praktyce proces planowania jest dokonywaniem wyborów co do sposobu kształtowania przestrzeni w oparciu o szereg przesłanek, a jego efektem są tworzone dokumenty planistyczne, które ustalają zasady zagospodarowania terenu na dziesięciolecia. Stąd rzetelność ich sporządzenia decyduje nierzadko o skuteczności ochrony obiektów zabytkowych i krajobrazów, w szczególności tych o mniejszej, z narodowego punktu widzenia, randze. W trakcie tworzenia tych dokumentów pojawiają się trudności z wypracowaniem właściwych mechanizmów ochrony dziedzictwa kulturowego, wynikające z problemów w identyfikacji i definiowaniu samego przedmiotu ochrony. Z jednej strony są to, jak już wskazano, elementy wyraźnie identyfikowalne w przestrzeni, takie jak zabytki, dobra kultury współczesnej czy elementy przyrodnicze. Następnie są to elementy wyrażane w przestrzeni, ale będące komponentami zjawisk materialnych i niematerialnych, takie jak krajobraz. Wreszcie zaś – elementy o charakterze niematerialnym, takie jak kontekst historyczny, religijny czy społeczny, utrwalone rytuały i struktura komunikacyjna²⁹⁴.

²⁹⁴ Fogel A., 2017.

System planowania przestrzennego w Polsce ze względu na liczne, szybko wprowadzane zmiany staje się coraz mniej przejrzysty. Nie pozostaje to bez wpływu na możliwość skutecznej ochrony zabytków i właściwego kształtowania krajobrazu. Z punktu widzenia działań służących ochronie krajobrazu nie bez znaczenia jest również fakt wyraźnego rozdzielenia w systemie prawnym problematyki ochrony zabytków od ochrony przyrody. Wyrazem tych podziałów jest wprowadzenie do obiegu prawnego definicji krajobrazu²⁹⁵ (u.p.z.p.) oraz krajobrazu kulturowego²⁹⁶ (u.o.z.).

Podstawowymi formami ochrony krajobrazu jako całości, mającymi swoje umocowanie w przepisach o ochronie przyrody, są:

- park krajobrazowy,
- obszar chronionego krajobrazu,
- zespół przyrodniczo-krajobrazowy.

Formami ochrony zabytków, mającymi swoje umocowanie w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, są²⁹⁷:

- wpis do rejestru zabytków,
- wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa,
- uznanie za pomnik historii,
- utworzenie parku kulturowego,
- ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

²⁹⁵ Krajobraz – należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e u.p.z.p.).

²⁹⁶ Krajobraz kulturowy – postrzeganą przez ludzi przestrzeń zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (art. 3 pkt 14 u.o.z.).

²⁹⁷ Art. 7 u.o.z.

7.2. OCHRONA ZABYTEKÓW I KRAJOBRAZU NA POZIOMIE REGIONALNYM

Zarząd województwa, odpowiadający za prowadzenie właściwej polityki przestrzennej na szczeblu regionalnym, praktycznie nie dysponuje dziś narzędziami, które mogłyby wzmocnić ochronę zabytków i krajobrazu. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (dalej: plan województwa) nie jest dokumentem, który dawałby szczegółowe wytyczne do polityki przestrzennej gmin w zakresie ochrony zabytków i krajobrazu. Dodatkowo brak obligatoryjności opracowania planów miejscowych i oparcie w takim przypadku wydawania pozwoleń na budowę na decyzjach o warunkach zabudowy przekłada się w wielu gminach na dość przypadkowy sposób kształtowania krajobrazu lub otoczenia zabytków, dający zaskakujące, niepożądane efekty (Ryc. 7.1). Przyjmując tylko, że w skali kraju plany miejscowe pokrywają zaledwie 36% jego powierzchni, wnieść należy, że problem ustalenia zasad zagospodarowania dla obiektów zabytkowych i ich otoczenia, a także racjonalnego kształtowania krajobrazu, jest istotny.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w planie województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym²⁹⁸, a także określa się m.in. *system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej*²⁹⁹.

W kontekście ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków plan województwa zawiera zazwyczaj:

- listę zasobów dziedzictwa kulturowego, w szczególności wskazanie obiektów wpisanych do rejestru zabytków³⁰⁰, zabytków uznanych za pomnik historii, parków kulturowych oraz obszarów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO,
- wskazanie krajobrazów kulturowych, ich typologii oraz elementów składowych,
- wskazanie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w zakresie infrastruktury społecznej z zakresu dziedzictwa kulturowego,
- postulaty i rekomendacje dotyczące kierunków zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie opieki i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej.

²⁹⁸ Art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.

²⁹⁹ Art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.

³⁰⁰ Ma to postać listy obiektów rejestrowych, a w przypadku nagromadzenia zabytków – wskazania miejsc ich koncentracji.



Ryc. 7.1. Biurowiec ING³⁰¹

Foto: P. Fogel

Skala i charakter planu województwa nie pozwalają na sformułowanie w nim precyzyjnych regulacji odnoszących się do ochrony konkretnych zabytków, które mogłyby zostać wprost przeniesione do polityki przestrzennej gmin. Plan województwa zawiera ogólne postulaty i zalecenia, którymi należy kierować się w trakcie tworzenia studium uwarunkowań. Na przykład: *W zakresie zachowania ciągłości dziedzictwa kulturowego w planie miejscowym postuluje się następujące działania:*

- *adaptację obiektów zabytkowych dla współczesnych funkcji kulturalnych, turystycznych i edukacyjnych*³⁰² (biorąc pod uwagę stan własnościowy nieruchomości będących zabytkami, odgórne zalecenie nie ma przełożenia na stan rzeczywisty, gdyż właściciel decyduje o sposobie wykorzystania obiektu niezależnie od tego, czy posiada on status zabytku, czy też nie),

³⁰¹ Biurowiec ING zbudowano w oparciu o decyzję WZ. Zaburzył on jedną z najładniejszych osi widokowych w warszawskich Łazienkach

³⁰² Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, 2018.

- *identyfikację wartościowych obiektów i obszarów dóbr kultury współczesnej o charakterze ponadlokalnym oraz ich ochronę poprzez ustalenia w gminnych dokumentach planistycznych (w tym miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego)*³⁰³ – zapis ten „przerzuca” odpowiedzialność za wartościowe obiekty i obszary dóbr kultury współczesnej o charakterze ponadlokalnym na samorząd gminny, który nie posiada stosownej wiedzy, która pozwoliłaby na określenie stopnia wartości dóbr kultury współczesnej.

Zgodnie z u.p.z.p., w planach województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym. W odniesieniu do tematu niniejszego rozdziału są to: system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W praktyce plan województwa jest obszernym dokumentem inwentaryzującym, niesłużącym w praktycznym zakresie rozwiązaniu tych problemów.

W aspekcie ochrony krajobrazu od 2015 roku marszałkowie są zobligowani do sporządzenia audytów krajobrazów. Celem tych dokumentów jest zdiagnozowanie i walooryzacja krajobrazów występujących na terenie województwa, w tym określenie krajobrazów priorytetowych oraz wskazanie zagrożeń, rekomendacji i wniosków dotyczących ochrony wartości krajobrazów priorytetowych (art. 38 i 38a u.p.z.p.). Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych, określające klasyfikację krajobrazów i metodologię audytu, weszło w życie dopiero po czterech latach od delegacji ustawowej – 15 marca 2019 roku. Docelowo opracowania te powinny być wykonane przed rokiem 2035 w każdym województwie. Niepokojem napawa jednak fakt, że już sama metodologia ich sporządzania jest na tyle skomplikowana, że powstające na jej podstawie opracowania może być trudno przełożyć na potrzeby gminnych aktów planowania przestrzennego.

7.3. STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO – W KONTEKŚCIE ZABYTKÓW I KRAJOBRAZU

Najważniejszymi aktami planowania przestrzennego, w których ogniskują się problemy ochrony zabytków, są studium uwarunkowań oraz plan miejscowy. W trakcie ich sporządzania następuje gromadzenie, porządkowanie i weryfikacja niezbędnych w planowaniu przestrzeni informacji o obiektach zabytkowych.

³⁰³ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, 2018.

Pomimo że studium uwarunkowań nie jest aktem prawa miejscowego, to jego zapisy mają istotny wpływ na zakres i stopień ochrony krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków. Dlatego tak ważne jest właściwe wskazanie w nim najistotniejszych uwarunkowań dotyczących tych zagadnień oraz precyzyjne zapisanie kierunków rozwoju. Ustalenia te w przyszłości przesądzić mogą o zapewnieniu właściwej ochrony (zarówno obszarów, obiektów, jak i ich otoczenia) lub jej braku. W studium uwarunkowań, zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o.z., uwzględnia się w szczególności ochronę:

- zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia,
- innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w GEZ,
- parków kulturowych.

W studium uwarunkowań dodatkowo, o ile gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, uwzględnia się jego ustalenia. Ustala się także, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Stanowisko służb konserwatorskich³⁰⁴ odnośnie do zakresu analiz i opisów umieszczanych w studium uwarunkowań wykracza poza ustawowe minimum. Ustalona w studium uwarunkowań polityka przestrzenna powinna opierać się na gminnej ewidencji zabytków i gminnym programie opieki nad zabytkami³⁰⁵ oraz uwzględniać całokształt zagadnień związanych z ochroną zabytków, a więc:

- zarys historii i przemian struktury przestrzennej gminy,
- rozpoznanie zasobów środowiska kulturowego na obszarze gminy, w tym ustalenie stref ochrony konserwatorskiej obejmującej obszary, na których obowiązują ograniczenia, zakazy i nakazy mające na celu ochronę zabytków, oraz granice terenów zastrzeżonych do eksploracji archeologicznej,
- analizę zasobów kulturowych, ich ewentualnych przekształceń funkcjonalnych i przestrzennych,
- ocenę stanu środowiska kulturowego, a przede wszystkim istniejących zagrożeń,
- określenie obszarów, dla których winno sporządzić się plany miejscowe ze względu na istniejące uwarunkowania historyczne.

W trakcie prac nad studium uwarunkowań wojewódzki konserwator zabytków jest zawiadamiany o podjęciu prac nad tym dokumentem. Zgodnie z przysługującymi mu

³⁰⁴ Stanowisko uogólnione w oparciu o kilkadziesiąt wniosków do studium skierowanych przez WKZ ze wszystkich województw.

³⁰⁵ Większość gmin nie opracowała tego dokumentu.

kompetencjami, na mocy u.p.z.p. może złożyć wnioski, a w kolejnych etapach procedury opiniować przedłożony projekt.

W trakcie formułowania wniosków do studium uwarunkowań przez WKZ zagadnienia ochrony krajobrazu kulturowego nie są właściwie w ogóle podnoszone (za wyjątkiem sytuacji, gdy jakiś obszar, ze względów historycznych, ujęty został w rejestrze zabytków). *De facto* WKZ nie ma formalnych podstaw, by zajmować się krajobrazem kulturowym – zgodnie bowiem z art. 7 u.o.z., nie jest on formą zabytku. Należałoby tu podkreślić konieczność szerszego spojrzenia na tę problematykę.

Zagadnienia ochrony krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego, kwestie stanu dziedzictwa kulturowego oraz dóbr kultury współczesnej są uwzględniane w studiach uwarunkowań na podstawie wytycznych zawartych we wnioskach konserwatorskich oraz powszechnie dostępnych informacji na temat zabytków i lokalnej historii.

W części gmin dużym problemem podczas aktualizowania studiów uwarunkowań jest brak gminnej ewidencji zabytków, bez której projekt tego dokumentu nie uzyskuje pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Dlatego w toku procedury planistycznej, poniekąd pod presją, równolegle tworzy się GEZ. Z mocy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w GEZ można uwzględnić inne zabytki nieruchome niż te ujęte w rejestrze i wojewódzkiej ewidencji zabytków³⁰⁶. Jednak zazwyczaj niechęć do nakładania kolejnych reżimów ochronnych na mniej wartościowe obiekty powoduje, że stosowane jest przysłowiowe minimum w tym zakresie. Dodatkowo wskazać należy, że GEZ mogła być tworzona bez zgody lub jakichkolwiek konsultacji z właścicielami obiektów zabytkowych, co jest także źródłem dodatkowych konfliktów w gminie. Nowelizacja u.o.z. przeprowadzona w 2017 r. narzuciła obowiązek informowania o podjęciu przez WKZ działań dotyczących wpisu do rejestru wyłącznie zabytku nieruchomego³⁰⁷.

7.4. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej³⁰⁸. Jest to warte podkreślenia, gdyż plan miejscowy jest jedynym aktem prawnym chroniącym dobra kultury współczesnej. Regulacje planu miejscowego powinny spełniać wymogi § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planu, a więc ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie terenów i obiektów

³⁰⁶ Art. 22 ust. 5 pkt 3 u.o.z.

³⁰⁷ Nie dotyczy to jednak obiektów znajdujących się w ewidencji i rejestrze.

³⁰⁸ Art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenów. Ponadto w planie miejscowym, zgodnie z art. 19 ust. 3 u.o.z., ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Ze względu na to, że opracowanie planu miejscowego jest fakultatywne, często ważne obiekty zabytkowe i ich otoczenie przez wiele lat narażone są na powstawanie inwestycji budowlanych w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. W decyzjach tych, choć można³⁰⁹, relatywnie rzadko wprowadza się regulacje dotyczące ochrony. Plan miejscowy obowiązkowo sporządza się, gdy gmina wprowadziła ochronę zabytków w formie parku kulturowego, lecz takich obszarów jest w Polsce zaledwie 40³¹⁰.

Zgodnie z art. 7 u.o.z., ustalenie ochrony w planie miejscowym stanowi formę ochrony zabytków. Oznacza to, że zarówno dla obszarów/obiektów wpisanych do GEZ, jak i dla innych obszarów/obiektów można ustanawiać niezależnie ochronę w planie miejscowym. Odbywa się to poprzez wyznaczanie stref ochrony konserwatorskiej i ustalanie bardziej restrykcyjnych zasad zagospodarowania, w szczególności w otoczeniu zabytku. Jedną z takich zasad, często wprowadzaną do planów miejscowych, do 2015 r. było ustalanie ograniczeń w zakresie sytuowania urządzeń reklamowych. Obecnie wprowadzanie takich regulacji jest kwestionowane przez organy nadzoru ze względu na regulacje ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³¹¹. W myśl art. 37a u.p.z.p. regulacje dotyczące tego zagadnienia zawarte powinny zostać w odrębnym akcie prawa miejscowego, tzn. uchwale krajobrazowej³¹². Ponieważ gmina nie ma obowiązku opracowania tego typu dokumentu, a zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądów administracyjnych w planie miejscowym nie można wprowadzać regulacji, o których mowa w ww. art. 37a u.p.z.p. (pomimo iż regulacje te dotyczą ładu przestrzennego)³¹³, skutkuje to brakiem możliwości efektywnej ochrony otoczenia zabyt-

³⁰⁹ Art. 7 pkt 4 u.o.z.

³¹⁰ Na 29 listopada 2019 r. – źródło www.nid.pl.

³¹¹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

³¹² Art. 37a u.p.z.p.: *Rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mają być wykonane.*

³¹³ *Plan w § 2 ust. 9 oraz w § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały zawiera zasady sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Gniewie nie posiadała upoważnienia ustawowego do ustalenia tego typu postanowień w kwestionowanej (w kwestionowanej czym? Urwane zdanie. BK) (Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr PN-II.4131.65.2017.MM Wojewody Pomorskiego z dnia 31 października 2017 r.) lub*

Dnia 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. z 2015 r. poz. 774, ze zm.) – zwana

ków oraz krajobrazu w tym zakresie poprzez uchwalenie planu miejscowego. Z jednej bowiem strony nie można regulować tego zagadnienia w planach miejscowych, z drugiej gminy, nie mając ustawowego obowiązku, nie podejmują uchwały krajobrazowej.

Kolejnym istotnym problemem przy uchwalaniu planu miejscowego jest współdziałanie organów gminy z WKZ. Organ ten uzgadnia projekt planu miejscowego, tak więc jego pozytywne stanowisko warunkuje możliwość kontynuacji procedury. Na uwagę zasługują bardzo szerokie uprawnienia konserwatora, który zgodnie z brzmieniem art. 20 u.o.z. uzgadnia plan miejscowy w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Tak więc literalnie rzecz ujmując, każda najdrobniejsza zmiana w projekcie planu, także ta wprowadzona poza obszarem znajdującym się w strefie bezpośrednich zainteresowań WKZ ze względu na brak walorów zabytkowych, wymaga powtórnego uzgodnienia. Odrębnym problemem jest fakt, że w toku procedury uzgodnień projektu planu miejscowego WKZ czasami warunkuje swoje uzgodnienie obowiązkiem wprowadzenia do planu miejscowego regulacji, do podejmowania których rada gminy nie posiada kompetencji ustawowych (np. wymóg uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków albo wynikający z przepisów Prawa budowlanego wymóg uzgadniania tych robót przy obiektach niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków). Analiza rozstrzygnięć nadzorczych przeprowadzona przez Instytut Rozwoju Miast w latach 2014–2016, wykazała, że jest to jeden z częstszych powodów stwierdzania nieważności planów miejscowych przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne. W judykaturze utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym można pominąć uwzględnienie warunków uzgodnienia w sytuacji, w której organ uzgadniający wykracza poza swoje kompetencje.

7.5. DANE O ZABYTKACH DO WYKORZYSTANIA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Część danych znajdujących się w zasobach WKZ jest wykorzystywana w czasie prac nad gminnymi dokumentami planistycznymi. Dotyczy to głównie lokalizacji obiektów zabytkowych, w tym tych wpisanych do rejestru zabytków. Jednak dane te nierzadko

dalej ustawą krajobrazową. Przepisami art. 7 pkt 3 lit. b wskazanej ustawy krajobrazowej w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skreślono ust. 3 pkt 9, który dopuszczał określanie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, 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. Jednocześnie w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (Rozstrzygnięcie Nadzorcze Nr IFIIL.4131.1.19.2018 Wojewody Śląskiego z dnia 2 marca 2018 r.).

zawierają nieścisłości, które mimo upływu lat nie są usuwane. Dotyczy to między innymi takich problemów jak:

- niejednoznaczne określenie przedmiotu wpisu do rejestru zabytków (w szczególności dotyczy to fragmentów układów urbanistycznych miasta, układów ruralistycznych oraz zespołów dworsko-parkowych),
- brak załączników graficznych przy równoczesnym nieprecyzyjnym opisie przebiegu granic (głównie dotyczy to zespołów parkowych oraz zabytkowych cmentarzy) lub odrębne, bez wartości kartometrycznej wykonanie załączników graficznych (Ryc. 7.2),
- brak danych adresowych obiektu lub obszaru, wskazanie nieaktualnych danych adresowych,
- brak lub nieprecyzyjny sposób określenia granic zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru (Ryc. 7.3), w szczególności w kontekście pojęcia „otoczenia zabytku”,
- utrzymanie wpisu do rejestru obiektów nieistniejących lub takich, które utraciły wartości zabytkowe – brak weryfikacji aktualności rejestru przez służby konserwatorskie.

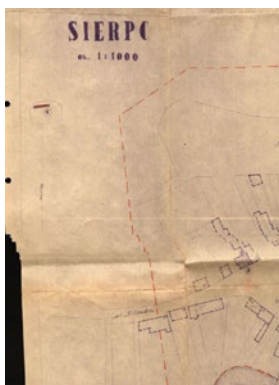
W tym miejscu podkreślić należy, że wszystkie te nieścisłości dotyczą części najstarszych kart wpisu do rejestru obiektów zabytkowych, wydanych przed 40 laty i starszych. Część tych kart nie była aktualizowana od czasu ich założenia. Prowadzona przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków od 2009 roku weryfikacja rejestru zabytków wykazała, że blisko co dziesiąty zabytek albo już spełnia przesłanki do skreślenia z rejestru, albo jest poważnie zagrożony utratą wartości zabytkowej. Mimo to decyzje o wykreśleniu zabytku z rejestru zabytków, wydawane przez Generalnego Konserwatora Zabytków, nadal są rzadkością.

Zakres informacji o obiektach zabytkowych w Polsce nie jest, z punktu widzenia planowania przestrzennego, uporządkowany i wystarczający. Ma to bezpośredni wpływ na możliwość wskazania w dokumentach planistycznych dokładnej lokalizacji obiektów/obszarów objętych ochroną, a co się z tym wiąże – z wprowadzeniem zasad co do sposobu ich zagospodarowania.

Jednym z rozwiązań, które ma doprowadzić do usystematyzowania informacji o obiektach zabytkowych na terenie gminy, jest gminna ewidencja zabytków. Prowadzona jest ona w postaci kart adresowych obiektów zabytkowych. Obejmuje obiekty wpisane do rejestru zabytków, zabytki nieruchome ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta w porozumieniu z WKZ. Podstawową rolą GEZ jest inwentaryzacja, która ma uaktualnić dane o zabytkach. Dotyczy to ich lokalizacji, stanu zachowania, a także wyglądu. GEZ jednak nie porządkuje informacji zawartych we wpisie do rejestru zabytków.

O tym, jak ważną rolę spełnia aktualizacja GEZ, świadczą niejednokrotnie poczynione uwagi w zbiorczych zestawieniach, w których odnotowywane są np.:

- błędy w numeracji adresowej budynków,
- błędy w numerach działek ewidencyjnych,
- nieaktualne dane właścicieli obiektów,
- błędy w nazwach własnych willi, kamienic lub domów zabytkowych,
- błędnie przypisane fotografie do obiektów zabytkowych.



Ryc. 7.2. Fragment mapy, pokazującej zasięg zabytkowego układu urbanistycznego miasta Sierpc z 1971 r.

Źródło: https://www.mw kz.pl/images/dokumentacja/SIERPC_uklad_urb_mapka_do_sklejenia.pdf



Ryc. 7.3. Załącznik graficzny do decyzji o wpisie do rejestru zabytków stref ochrony konserwatorskiej B, E i OW z 1987 r.

Źródło: <https://www.mw kz.pl/images/dokumentacja/Wiskitki.pdf>

O wiele poważniejszym problemem jest lokalizacja stanowisk archeologicznych. Dokumentacja kartograficzna, na której uwidocznione są stanowiska archeologiczne, jest bardzo nieprecyzyjna. Sporządzana przeważnie na mapach topograficznych w skali 1 : 10 000, nie pozwala na rzeczywiste wskazanie miejsca lokalizacji stanowiska. Największym kłopotem jest wskazywanie w planach miejscowych realizowanych w skali 1 : 1000 zasięgu stanowisk archeologicznych zaznaczonych punktowo na mapie AZP³¹⁴ w skali 1 : 10 000 (Ryc. 7.4). Zbliżone do powyższych problemy dotyczą zasięgu układów urbanistycznych, w szczególności tych, które ustanowione zostały przed dziesiętkami lat i dotyczą znacznych fragmentów miasta. Dokumenty je powołujące są niejednoznaczne, a wobec sprzeciwu właścicieli nieruchomości, na których położenie w takim obszarze nakłada obowiązeki, trudno jest egzekwować właściwą ochronę.

GEZ		KARTA ADRESOWA ZABYTKU NIERUCHOMEGO		3. Miejscowość
1. Nazwa	2. Czas powstania		Zglenice-Budy	
AZP 44-52/2: ślad osadniczy		Starożytność		
8. Fotografia z opisem wskazującym orientację albo mapa z zaznaczonym stanowiskiem archeologicznym				4. Adres
				Zglenice-Budy
				5. Przynależność administracyjna
				Województwo
				mazowieckie
				Powiat
				Sierpecki
				Gmina
				Mochowo
				6. Forma ochrony
				Stanowisko włączone do wojewódzkiej ewidencji zabytków.

Ryc. 7.4. Punktowa lokalizacja zabytku archeologicznego

Źródło: GEZ gminy Mochowo

7.6. OCHRONA KRAJOBRAZU

Problem degradacji polskiego krajobrazu zgłaszany jest od dawna zarówno przez środowiska naukowe i eksperckie, jak i przez organizacje pozarządowe. Najczęściej podnoszona jest kwestia niskiej estetycznej jakości obiektów architektury, powstających nierzadko w reprezentacyjnych częściach miasta, a także powstawania zabudowy degradującej przestrzeń w miejscach o ponadprzeciętnych walorach przyrodniczych

³¹⁴ AZP – Archeologiczne Zdjęcie Polski

i krajobrazowych. Ostatnimi laty poważnym problemem w polskiej przestrzeni publicznej są wszechobecne reklamy, które ją degradują i „zaśmiecają” (Ryc. 7.5).

Swoistym remedium na szeroko krytykowany chaos przestrzenny, związany z wszechobecnymi nośnikami treści reklamowych, degradującym krajobraz, miała być ww. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Jak wspomniano już wcześniej, poprzez przepisy ustawy krajobrazowej samorząd gminny zyskał kompetencje do przyjęcia nowego aktu prawa miejscowego – uchwały określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane³¹⁵ (dalej: uchwała krajobrazowa). Analogicznie jak w przypadku ochrony otoczenia zabytków, również w zakresie ochrony krajobrazu nie jest obecnie możliwe wprowadzenie w planach miejscowych ustaleń dotyczących sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Gmina może te regulacje wprowadzić wyłącznie w drodze uchwały krajobrazowej. Należy także zaznaczyć, że w przypadku uchwalenia przez gminę uchwały krajobrazowej tracą moc dotychczasowe regulacje planów miejscowych w zakresie wskazanym w ustawie (generalnie w zakresie reklam).



Ryc. 7.5. Olsztyn – reklamy na ogrodzeniu aresztu śledczego przy Al. Piłsudskiego
Foto: P. Fogel

³¹⁵ Art. 37a ust. 1 u.p.z.p.

Przez 4 lata od wejścia w życie przepisów u.p.z.p. umożliwiających podjęcie tej uchwały niewiele gmin wprowadziło na swoim obszarze takie regulacje³¹⁶. W odniesieniu do kilkunastu podjętych uchwał wydane były rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów lub wyroki sądów administracyjnych, stwierdzające ich nieważność w części lub całości (m.in. Łódź, Opole, Ciechanów, Wyszaków, Kołbaskowo). Naczelny Sąd Administracyjny w czerwcu 2019 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego ustawę w zakresie zbadania zgodności z Konstytucją art. 37a ust. 9 u.p.z.p., to jest nakazu dostosowania do tychczas istniejących obiektów do treści podejmowanych uchwał krajobrazowych.

7.7. WNIOSKI

W praktyce planowania przestrzennego dla lokalnego szczebla zarządzania plan województwa pełni wyłącznie funkcję informacyjną, wskazując istotne dla regionu zabytki. Zagadnienia związane z ochroną krajobrazu, w tym krajobrazów priorytetowych w skali regionu, wobec braku audytu krajobrazowego są, póki co, całkowicie pomijane. Pogłębia to panujący od lat chaos przestrzenny, a przepisy czyni martwymi.

O ile w środowisku naukowym i eksperckim jest zgoda co do roli, jaką w procesie gospodarowania przestrzenią odgrywają zabytki, o tyle praktyka planowania często różni się z teoretycznymi założeniami. Głównymi graczami na tym polu są wójt, rada gminy, mieszkańcy oraz WKZ (na podstawie u.o.z. oraz Prawa budowlanego WKZ sprawuje kontrolę nad zagospodarowaniem zabytków, prowadzeniem badań, prac i robót oraz innych działań, np. wydawaniem pozwoleń konserwatorskich, kontrolami, karami, wstrzymaniem robót). Obecnie uznać należy, że stan kompleksowej ochrony zabytków w dokumentach planistycznych jest niewystarczający.

Wymagane jest podjęcie kompleksowych działań, których celem jest uporządkowanie danych o obiektach i obszarach zabytkowych poprzez np. informatyzację danych, dzięki której wyeliminowane zostaną błędy powielane od lat w różnych opracowaniach planistycznych. Krokiem w dobrą stronę jest tworzenie GEZ, jednak ich istnienie nie generuje konieczności aktualizacji kart obiektów widniejących w rejestrze zabytków.

³¹⁶ W drugiej połowie 2017 r. na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa przeprowadzone zostało przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa badanie dotyczące identyfikacji zakresu i stopnia zaawansowania prac w gminach nad uchwałami reklamowymi, z uwzględnieniem specyfiki gmin uzdrowiskowych. Badanie wykazało niskie zainteresowanie gmin możliwością przyjęcia tych uchwał. Spośród 432 gmin, które udzieliły odpowiedzi, zaledwie 57 gmin (13,2%) przystąpiło do sporządzenia uchwały reklamowej, natomiast 375 samorządów (86,8%) nie przystąpiło do sporządzenia tej uchwały i nie było zainteresowanych wprowadzaniem takich regulacji na swoim obszarze [Fogel A. i in., 2017].

Generalnie stwierdzić można, że wprowadzenie ustawy krajobrazowej w jej obecnym kształcie skutkuje często powiększeniem się chaosu i bałaganu przestrzennego i planistycznego, w szczególności w zakresie regulacji dotyczących reklam. Wyodrębnienie z zakresu planów miejscowych zasad lokalizacji reklam, ogrodzeń itd. do odrębnego, nieobligatoryjnego aktu prawnego spowodowało, że problematyka ta nie podlega żadnej regulacji. Odrębnym problemem jest to, że w świetle wielu orzeczeń sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć wojewodów w planach miejscowych nie można np. regulować problematyki grodzenia nieruchomości. Jest to o tyle ważny problem, że np. zakaz grodzenia powinien móc być ustalany w planach miejscowych dla terenów położonych w parkach narodowych, obszarach chronionego krajobrazu, rezerwatach przyrody itp.

Warunkiem skuteczności planowania przestrzennego w omawianym zakresie jest precyzyjność i spójność obowiązujących przepisów: ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o ochronie zabytków i ustawy o ochronie przyrody. Instrumenty ochrony zabytków i krajobrazu, takie jak formy ochrony zabytków oraz akty prawa miejscowego, muszą wzajemnie się uzupełniać. Zwieńczeniem tego powinno być skuteczne współdziałanie organów gminy z organami ochrony zabytków i ochrony przyrody.

Dariusz Mikołajczyk, Antoni Matuszko

Tereny i obiekty przyrodnicze objęte ochroną prawną



8

8.1. USTAWOWY PRZEDMIOT OCHRONY ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO

Zgodnie z przepisami u.p.z.p., kwestie dotyczące ochrony środowiska są jednym z zasadniczych elementów kształtowania polityki przestrzennej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej³¹⁷. Oznacza to, że organy administracji publicznej biorące udział w procedurze sporządzania lokalnych aktów planowania przestrzennego zobowiązane są do uwzględnienia zadań z zakresu ochrony środowiska. Wynika to wprost z przepisów u.p.o.ś.³¹⁸. Kluczowe w tym aspekcie pozostają także art. 8 u.p.o.ś.: *Polityki, strategie, **plany** lub programy dotyczące w szczególności (...), gospodarki przestrzennej, (...) **powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju***, oraz art. 71 ust. 1 u.p.o.ś.: ***Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji rozwoju kraju, średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego***, uznawane za podstawę tych działań.

Przywołane artykuły u.p.o.ś. mają charakter postulatywny, stąd należy je traktować wspólnie z art. 71 ust. 3 u.p.o.ś. jako wytyczne kierunkowe przy uchwalaniu gminnych dokumentów planistycznych. Istotne znaczenie w tym względzie ma zastosowanie sformułowanie: *powinny w największym stopniu zapewnić*, wiążące określone w art. 72 u.p.o.ś. podstawowe wymagania z zakresu ochrony środowiska z ustaleniami wprowadzanymi w dokumentach planistycznych na szczeblu lokalnym. Ustawodawca odwołuje się w ten sposób do racjonalnego gospodarowania przestrzenią w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Pojęcia „ochrony środowiska” i „zrównoważonego rozwoju” zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 3 u.p.o.ś.³¹⁹. Warto jednak zaznaczyć, że w obu przypadkach ustawodawca wskazał na konieczność podejmowania i integrowania stosownych działań, w tym działań planistycznych, mających na celu zachowanie bądź przywrócenie równowagi przyrodniczej w sposób określony przez organy ochrony

³¹⁷ Art. 1 ust. 1 pkt 1 oraz art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

³¹⁸ Art. 71-76 u.p.o.ś.

³¹⁹ Art. 3 pkt. 13 i 50 u.p.o.ś.

środowiska. Ustalenie w ramach prowadzonych prac planistycznych właściwych proporcji pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym poszczególnych obszarów kraju a gospodarowaniem zasobami środowiska w oparciu o podstawowe instrumenty polityki przestrzennej, jakimi są m.in. plany miejscowe, leży bowiem w interesie publicznym, gdyż pozwala na zaspokajanie potrzeb zarówno obecnego, jak i przyszłych pokoleń. Ponadto należy również zważyć na fakt, iż wymienione działania stanowią domenę funkcjonowania samorządu lokalnego, i stanowią jedno z zadań własnych gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g. O ile u.p.o.ś., pozostająca podstawowym aktem prawnym w zakresie ochrony środowiska, formułuje generalne zasady ustalania warunków ochrony i korzystania z zasobów środowiska, o tyle szczegółowe regulacje w tym zakresie, istotne z punktu widzenia planowania przestrzennego, odnajdujemy dopiero w u.o.p. Przepisy, do których ustawodawca odsyła, wynikają ze stosowania art. 73 u.p.o.ś., mówiącego o głównych ograniczeniach w sposobie użytkowania terenów. Szczególne znaczenie dla gospodarki przestrzennej mają zwłaszcza ograniczenia obszarowe, o których mowa m.in. w art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś.

W u.o.p. w art. 6 wprowadzono zamknięty katalog form ochrony przyrody. Należą do nich odpowiednio:

1. **parki narodowe** (23)³²⁰ – ustanawiane w drodze rozporządzenia przez Ministra Środowiska lub Radę Ministrów na podstawie projektu przedstawionego przez Ministra Środowiska,
2. **rezerваты przyrody** (1500) – ustanawiane w drodze zarządzenia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ),
3. **parki krajobrazowe** (128) – ustanawiane w drodze uchwały sejmiku województwa po uzgodnieniu z radą gminy oraz RDOŚ,
4. **obszary chronionego krajobrazu** (406) – ustanawiane w drodze uchwały sejmiku województwa, po uzgodnieniu z radą gminy oraz RDOŚ,
5. **obszary Natura 2000** (143 OSO³²¹, 859 SOO³²²) – ustanawiane w drodze rozporządzenia przez Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po zasięgnięciu opinii rad gmin wobec listy projektowanych obszarów,
6. **pomniki przyrody** (32 149) – ustanawiane w drodze uchwały rady gminy po uzgodnieniu z RDOŚ,
7. **stanowiska dokumentacyjne** (180) – ustanawiane w drodze uchwały rady gminy po uzgodnieniu z RDOŚ,

³²⁰ Dane statystyczne zawarte w punktach 1-10 pochodzą z Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody – stan na 28.02.2021 r.

³²¹ OSO – Obszary specjalnej ochrony ptaków.

³²² SOO – Specjalne obszary ochrony siedlisk.

8. **użytki ekologiczne** (7659) – ustanawiane w drodze uchwały rady gminy, po uzgodnieniu z RDOŚ,
9. **zespoły przyrodniczo-krajobrazowe** (267) – ustanawiane w drodze uchwały rady gminy po uzgodnieniu z RDOŚ,
10. **ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów** (715 gatunków roślin, 322 gatunków grzybów, 799 gatunków zwierząt) – w oparciu o rozporządzenie Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz
11. przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym, ustanowione wyłącznie w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami w celu ich wspólnej ochrony³²³.

Wymienione formy ochrony, których szczegółowa charakterystyka przedstawiona została w Tabeli 8.1, służyć mają celom określonym w art. 2 ust. 2 u.o.p. Sama ochrona przyrody w rozumieniu u.o.p. ma polegać *na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody (...)*³²⁴. Z kolei jako podstawę prawną dla prowadzenia przez gminy działań planistycznych w służbie ochrony środowiska należy wskazać art. 3 pkt 1 u.o.p., mówiący o tym, że:

Cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (...) programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Ten ustawowy obowiązek dbałości o przyrodę, o którym mowa w art. 4 u.o.p., wymaga podejmowania stosownych działań przez upoważnione do tego organy i instytucje zgodnie z doktryną Prawa ochrony środowiska, w tym przede wszystkim z poszanowaniem zasady planowości. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego regulacji dotyczących obejmowania ochroną prawną zasobów, tworów i składników przyrody, które zawarto w Rozdziale II u.o.p., uczyniło z ustawowych form ochrony przyrody zespół środków wdrażania celów przyjętych w ww. ustawie. Bardzo istotne dla omawianej problematyki jest jednak dokonanie przez ustawodawcę pewnej hierarchizacji

³²³ Art. 6 ust. 2 u.o.p.

³²⁴ Art. 2 ust. 1 u.o.p.

wspomnianych form ochrony przyrody, uwzględniającej przede wszystkim ich odmienną charakterystykę oraz stopień ograniczeń w użytkowaniu poszczególnych terenów. Biorąc pod uwagę również rolę, jaką odgrywają obecnie w polskim systemie ochrony środowiska, należy je niewątpliwie traktować jako podstawowe narzędzia służące bezpośredniej ochronie cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym obszarów, których to ochrona ma być dodatkowo wzmocniona w ramach szczegółowych regulacji w planach miejscowych, stanowiących akt prawa miejscowego.

Wypracowane na przestrzeni kilkudziesięciu lat założenia ustawowe dotyczące sposobów ochrony i zarządzania poszczególnymi zasobami środowiska, które znalazły swoje odzwierciedlenie m.in. w przepisach u.o.p., uznaje się, co do zasady, za słuszne. Ich urzeczywistnienie w oparciu o zasadniczy instrument polityki przestrzennej, jakim jest plan miejscowy, powinno gwarantować ich prawną ochronę oraz sprzyjać zachowaniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Tymczasem praktyka planistyczna często pokazuje, że to, co miało stanowić skuteczne narzędzie na polu ochrony przyrody, napotyka na szereg problemów, z którymi musi zmierzyć się organ sporządzający plan miejscowy i co w ostateczności wydłuża procedurę planistyczną, niejednokrotnie sprawiając, że początkowo zakładane cele ochrony na poziomie krajowym, przenoszone odpowiednio do dokumentów szczebla lokalnego, stają się niemożliwe w pełni do osiągnięcia.

8.2. PROBLEMY W ZAKRESIE OCHRONY PRZYRODY A PLANOWANIE PRZESTRZENNE – UJĘCIE OGÓLNE

Wśród najistotniejszych problemów związanych z ochroną przyrody w Polsce, na które zwrócili uwagę m.in. działająca przy ministrze klimatu i środowiska Państwowa Rada Ochrony Przyrody³²⁵ oraz H. Okarma³²⁶, wymienia się w pierwszej kolejności problemy natury prawno-administracyjnej, znajdujące ostatecznie swój wyraz również w sposobie funkcjonowania systemu planowania przestrzennego. Wielokrotnie podnoszona przez środowisko zawodowe urbanistów kwestia niewystarczającego powiązania ochrony przyrody i krajobrazu z planowaniem przestrzennym wciąż pozostaje aktualna. Okazuje się bowiem, że w istocie możliwe do zastosowania narzędzia ustawowe nie są skutecznie wykorzystywane przez organy i instytucje do tego powołane.

Przed wszystkim należy wspomnieć o obligatoryjnych dokumentach zwanych planami ochrony, które powinny być sporządzane w trybie art. 18 u.o.p. dla parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych. Duże znaczenie ma tutaj

³²⁵ Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce, 2007, Załącznik do uchwały Państwowej Rady Ochrony Przyrody z dnia 9 marca 2007 r., „Stanowisko w sprawie kryzysu ochrony przyrody w Polsce”.

³²⁶ Okarma H., 2010.

wyznaczony przez ustawodawcę okres 5 lat na ustanowienie przez właściwy organ planu ochrony, licząc od dnia utworzenia danej formy ochrony przyrody. Warto jednak podkreślić, iż nie tylko dotrzymanie ustawowego terminu bywa tu największym problemem. Należy również spojrzeć na skalę stosowania przepisów i ramy czasowe obowiązywania dokumentu (20 lat – przyp. red.). Dla przykładu: spośród 127 utworzonych parków krajobrazowych jedynie 57 posiada plan ochrony, a dla 16 jest on obecnie sporządzany. Pozwala to na stwierdzenie, że poziom egzekwowalności przepisów w tym przypadku jest niewystarczający dla zapewnienia właściwej ochrony najcenniejszych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym obszarów, które poddawane są stale rosnącej presji inwestycyjnej wskutek braku stosownych uregulowań prawnych w dokumentach planistycznych ściśle powiązanych z planami ochrony. Ma to o tyle duże znaczenie dla planowania przestrzennego, że na etapie tworzenia wspomnianego dokumentu formułowane są ustalenia w formie wytycznych do gminnych dokumentów planistycznych, zgodnie z zakresem określonym w § 12 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody. Plan miejscowy powinien służyć za podstawowy instrument nadający wytycznym z planów ochrony rangę prawa miejscowego, tak aby stały się wiążące w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju gminy, uwzględniającego w tym również cele ochrony środowiska i krajobrazu.

Drugą równie istotną, a jednocześnie dość problematyczną kwestią ujawniającą się na etapie procedowania planów miejscowych, obejmujących swoim zasięgiem obszary chronione z mocy u.o.p. jest sposób uwzględnienia ustaleń zawartych w obowiązujących planach ochrony np. dla parków krajobrazowych. Często zdarza się bowiem, że przybierające formę zaleceń/sugestii wytyczne z planów ochrony w zakresie zasad kształtowania i zagospodarowywania poszczególnych terenów, przenoszone są do prawa miejscowego tylko fragmentarycznie lub też są przez lokalne władze odrzucane w całości. Tymczasem zgodnie z § 4 pkt 3 przytoczonego powyżej rozporządzenia, przy konstruowaniu ustaleń projektu planu miejscowego organ sporządzający podstawowy akt polityki przestrzennej zobowiązany jest do uwzględnienia wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego w postaci ustaleń planistycznych zawierających nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające wprost z art. 72 i 73 u.p.o.ś., oraz wytycznych odnoszących się do planowania przestrzennego, zawartych w obowiązujących planach ochrony.

Z § 12 ww. rozporządzenia Ministra Środowiska ws. sporządzania projektu planu ochrony wynika, że formułowane wytyczne w planach ochrony, które następnie mają być implementowane do aktów prawa miejscowego, powinny w szczególności, lecz adekwatnie do zakresu i specyfiki danego obszaru, koncentrować się wokół następujących zagadnień:

- 1) *obszary wymagające rekultywacji i odtworzenia ekosystemów cennych pod względem przyrodniczym na obszarach objętych ochroną krajobrazową;*
- 2) *utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących park narodowy lub rezerwat przyrody z otoczeniem, w tym kształtowanie obiektów infrastruktury w sposób umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów;*
- 3) *rozmieszczenie obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego lub rezerwatu przyrody;*
- 4) *stosunki wodne, w tym gospodarowanie wodami;*
- 5) *gospodarka rolna, leśna i rybacka, w tym:*
 - a) *kierunki i zasady kształtowania przestrzeni produkcyjnej,*
 - b) *wskazanie obszarów, które powinny być zalesione, oraz obszarów wyłączonych z zalesiania;*
- 6) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia ich użytkowania, w tym w zależności od potrzeb:*
 - a) *wyłączenie terenów spod zabudowy,*
 - b) *ograniczanie lokalizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej lub ograniczanie skutków jej oddziaływania,*
 - c) *ograniczanie lokalizacji infrastruktury turystycznej i edukacyjnej lub ograniczanie skutków jej oddziaływania,*
 - d) *wskazanie zasad ochrony stylu budownictwa i architektury, charakterystycznego dla danego obszaru.*

Najistotniejszy z punktu widzenia planowania lokalnego jest więc aspekt merytoryczny, tj. w jaki sposób ustalenia planów ochrony są formułowane i dalej przenoszone do planów miejscowych. Aby bliżej przyjrzeć się temu zagadnieniu, sięgnięto do wybranych planów ochrony parków krajobrazowych i stosowanych w nich zapisów³²⁷. W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że sama struktura analizowanych dokumentów przybiera różną formę w części odnoszącej się do podejmowanej problematyki. Różnice w podejściu do tej kwestii wynikają z jednej strony z indywidualnego podejścia autorów tych opracowań oraz znajomości specyfiki planowania przestrzennego, z drugiej zaś z braku wypracowanych na przestrzeni lat ustaleń, lecz takich, które mogłyby być przenoszone wprost do prawa miejscowego, bez konieczności ich wcześniejszej interpretacji i badania zgodności z przepisami odrębnymi. Należy więc zaznaczyć, że ustawodawca zastosował katalog otwarty, co pozwala na formułowanie w dowolny sposób wytycznych określonych w rozporządzeniu ws. sporządzania planów ochrony. Założenie to spowodowało, że w planach ochrony pojawiają się zarówno zapisy o charakterze ogólnym, a niekiedy wręcz zbyt ogólnym, jak i szczegółowe

³²⁷ Analiza studium przypadku obejmowała plany ochrony dla Rudniańskiego PK, Bolimowskiego PK oraz Bielańsko-Tynieckiego PK.

ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, określające m.in. parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

O tym, że gminy nie decydują się na całościowe wprowadzenie wytycznych (*a de facto* są do tego zobowiązane przepisami – przyp. red.), decyduje najczęściej sposób formułowania zapisów w planach ochrony, wykraczający poza zakres dopuszczalny przepisami u.p.z.p. oraz rozporządzenia ws. planu. Warto przywołać w tym miejscu dwa wybrane przykłady, wskazujące na nieprecyzyjność formułowanych zapisów w planach ochrony bądź też odnoszące się do zagadnień regulowanych przepisami odrębnymi czy też przekraczające kompetencje organu stanowiącego prawo miejscowe:

1. Fragment z planu ochrony dla Rudniańskiego Parku Krajobrazowego:

(...) *przy wznoszeniu nowej zabudowy i przebudowy istniejącej preferuje się:*

- *otaczanie zabudowy zielenią wysoką z zastosowaniem gatunków rodzimych oraz zakładanie sadów i ogrodów przydomowych (...),*
- *(...) dla obiektów, których funkcja wymaga większych kubatur – dopuszcza się odstępowania od powyższych wskazań do zabudowy z zachowaniem wysokich walorów estetycznych obiektów i wkomponowanie ich w otaczający krajobraz,*
- *jasną stonowaną kolorystykę ścian – nie kontrastującą z tłem krajobrazowym (...).*

(...) *ustalenia dla terenów lasów:*

- b) *w terenach leśnych ustala się możliwość tworzenia ścieżek pieszych, konnych i rowerowych wraz z elementami małej architektury, takiej jak ławki, zadaszenia itp. (...).*

2. Fragment z rozpatrzenia uwagi Dyrekcji Bolimowskiego Parku Krajobrazowego złożonej w trybie art. 17 u.p.z.p. w ramach wyłożenia projektu planu miejscowego gminy Kowiesy, części wsi Lisna³²⁸:

- 1) *Dyrekcja BPK wnosi o wprowadzenie do projektu preferowanych i zalecanych zapisów o następującej treści: (...)*
 - c) *do rozdziału 3 „zaleca się zagospodarowanie działek roślinnością typową dla otaczających terenów”(…),*
 - e) *do rozdziału 6 „zaleca się likwidację niewykorzystanych elementów infrastruktury, a w szczególności słupów elektroenergetycznych, konstrukcji drogowych, drogowych obiektów inżynierskich”.*
- 2) *Dyrekcja BPK wnosi o umieszczenie w rozdziale 3 projektu planu zapisu „należy zachować tradycyjny charakter zabudowy wiejskiej oraz tradycyjne detale architektoniczne” (...).*

³²⁸ Załącznik nr 2 do uchwały Nr XVI/84/12 Rady Gminy Kowiesy z dnia 29 marca 2012 r. Należy nadmienić, iż plan ochrony Bolimowskiego Parku Krajobrazowego został ustanowiony rozporządzeniem Nr 4/2008 Wojewody Łódzkiego z dnia 27 lutego 2008 r. (wejście w życie 23 marca 2008 r.), co oznacza, że plan miejscowy powinien uwzględnić wytyczne z obowiązującego planu ochrony (§ 22 – Ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania).

W świetle cytowanych przykładów należy wyrazić przekonanie, że implementacja do prawa miejscowego znacznej części formułowanych obecnie wytycznych w planach ochrony będzie w ostateczności prawnie niewykonalna w związku z brakiem uzyskania przez organ sporządzający plan miejscowy pozytywnych opinii i uzgodnień w trybie art. 17 u.p.z.p., natomiast istotnie przyczyni się do wydłużenia procedury planistycznej. Niedoskonałości planów ochrony, które zostały dodatkowo wyróżnione zacytowanymi przykładami, wynikają w znacznej mierze z niedostatecznej znajomości obowiązujących zasad i stosowanej nomenklatury w planowaniu przestrzennym ze strony organów opracowujących plan ochrony.

Zdarzają się również przypadki, że wspomniane dokumenty pozostają w sprzeczności z lokalnymi aktami planistycznymi, których nie brano pod uwagę na etapie ich tworzenia. Wspomnieć należy chociażby o terenach wskazanych w planach ochrony do zaleśnienia, które w obowiązujących planach miejscowych stały się terenami przeznaczonymi do zainwestowania. Podobna sytuacja może występować na obszarach dotąd nieobjętych planami miejscowymi, dla których na wnioski inwestora mogą być wydawane decyzje administracyjne, niekorzystne z punktu widzenia wymogów ochrony środowiska (Ryc. 8.1).

Kolejną kwestią, na którą warto zwrócić szczególną uwagę w kontekście najczęściej pojawiających się problemów na etapie realizacji prac planistycznych, jest sposób wytyczania granic obszarowych form ochrony przyrody. Przywołać należy w tym miejscu art. 10 u.o.p., który mówi, że *określenie lub zmiana granic poszczególnych form ochrony przyrody następuje w drodze rozporządzenia lub uchwały właściwego organu podmiotu tworzącego*. Pewne zastrzeżenia budzi bowiem sam opis przebiegu granicy w aktach ustanawiających daną formę ochrony przyrody, który często nie pokrywa się w pełnym przebiegu z ewidencją gruntów (tzw. EGİB), wykorzystywaną w pracach planistycznych jako istotny punkt odniesienia, lecz odwołuje się również do elementów liniowych, takich jak sieć rzeczna. Niewątpliwie utrudnia to prowadzenie polityki przestrzennej przez gminy, których ten problem dotyka. Biorąc pod uwagę zmienność przebiegu cieków (szczególnie w terenach górskich), skutkuje to często rozbieżnością pomiędzy opisem granicy w akcie ustanawiającym daną formę ochrony przyrody (np. park narodowy) a danymi cyfrowymi zgromadzonymi w rejestrze publicznym, znajdującymi się w zasobie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ). Dla przykładu warto przytoczyć fragment opisu granicy Tatrzańskiego Parku Narodowego (załącznik nr 5), zawarty w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie Tatrzańskiego Parku Narodowego:

§ 2. W skład Parku wchodzi:

- 1) *obszar określony linią graniczną (...) przecina potok Cicha Woda i biegnie w kierunku południowym wschodnią granicą potoku Cicha Woda do ujścia potoku Filipka,*

następnie wschodnią granicą potoku Filipka do punktu granicznego nr 1099, załamuje się na wschód i biegnie po punktach granicznych od nr 1100 do nr 1124, nr 4709, nr 4710, od nr 4701 do nr 4708, od nr 1128 do nr 1165 (według mapy Tatrzańskiego Parku Narodowego z dnia 1 stycznia 1991 r. nr ewidencyjny 1724/95), załamuje się w kierunku południowym i biegnie wschodnią granicą działki nr 5315/9, wschodnią, południową i zachodnią granicą działki nr 5315/3, zachodnią granicą działek nr 4956/2, 4956/1, 4855, 5315/9, 5315/8 (według mapy ewidencyjnej o nr MC6/2002 obręb Małe Ciche, gmina Poronin) (...).

Podobne sytuacje związane z występowaniem niezgodności mających swoje źródło w nie do końca precyzyjnym określaniu granic obszarowych form ochrony przyrody dotyczą również parków krajobrazowych i ich otulin. Dla przykładu warto zacytować fragment opisu granicy otuliny Rudniańskiego Parku Krajobrazowego z Rozporządzenia Wojewody Małopolskiego z dnia 17 października 2006 r. w sprawie Rudniańskiego Parku Krajobrazowego, a następnie porównać część opisową z prezentacją graficzną bazującą na danych zgromadzonych w zasobie GDOŚ (Ryc. 8.2):

*Granica otuliny Rudniańskiego Parku Krajobrazowego prowadzi od miejscowości Czułów (gmina Liszki) w kierunku zachodnim do miejscowości Kwaczala, pokrywając się z południową granicą Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego. W Kwaczale skręca na drogę gminną biegnącą w kierunku miejscowości Rozkochów, którą po około 0,75 km dochodzi do granicy Rudniańskiego Parku Krajobrazowego. Od tego miejsca na długości około 0,3 km Park nie ma otuliny. Jej dalszy przebieg wyznacza ponownie ta sama droga gminna prowadząca przez miejscowość Rozkochów, którą dochodzi do południowej granicy gminy Babice. **Dalej granica skręca na wschód i biegnie południową granicą gmin: Babice, Alwernia i Czernichów do ujścia potoku Rudno do rzeki Wisły**, a następnie skręca na północ i wzdłuż potoku Rudno dochodzi do granicy Rudniańskiego Parku Krajobrazowego koło miejscowości Przeginia Duchowna. Od tego miejsca, aż do przecięcia granicy Rudniańskiego Parku Krajobrazowego z drogą wojewódzką nr 780 (Kraków – Oświęcim) koło miejscowości Czułów Park, nie ma otuliny. Dalej granica otuliny biegnie w kierunku wschodnim drogą wojewódzką nr 780 (Kraków – Oświęcim) na długości ok. 0,3 km, następnie skręca na północ i biegnie drogą powiatową nr K2190 (Czułów – Czułów) do miejscowości Czułów.*

Omawiane zagadnienie wydaje się być równie istotne jak zarysowany wcześniej problem „przenoszenia” do prawa miejscowego standardów planistycznych formułowanych w planach ochrony, gdyż opracowywane przez podmioty założycielskie, a następnie przekazywane do GDOŚ³²⁹ zgodnie z art. 113 ust. 4 u.o.p. wszelkie informacje

³²⁹ Zgodnie z art. 113 ust. 1 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, organem odpowiedzialnym za prowadzenie centralnego rejestru form ochrony przyrody jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

o poszczególnych formach ochrony przyrody, pomimo iż posiadają wymiar przestrzenny³³⁰ oraz są publikowane i udostępniane za pomocą usług sieciowych³³¹, nie dają jednak – jak zaznacza administrator Geoserwisu (w tym przypadku GDOŚ – przyp. red.) – podstaw prawnych do ustalenia lokalizacji i przebiegu granicy form ochrony przyrody. Tym samym z punktu widzenia stosowania prawa wciąż obowiązujące dla organu sporządzającego plany miejscowe są regulacje aktów prawnych ustanawiających daną formę ochrony przyrody, natomiast wszelkie wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać z organem, w którego kompetencjach dana forma się znajduje. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na aktualność danych gromadzonych w centralnym rejestrze form ochrony przyrody, która zależy wprost od stopnia realizacji ustawowych zadań przez właściwe organy³³².

Podobnie jak ma to miejsce w pozostałych sferach działalności człowieka, również w przypadku zadań wynikających z potrzeb ochrony przyrody sprawy nie ułatwia gminom zmienne orzecznictwo, z uwagi na indywidualne podejście organów kontrolnych do każdego z rozpatrywanych przypadków.

8.3. PLANY OCHRONY PARKÓW KRAJOBRAZOWYCH A PLANOWANIE LOKALNE – STUDIUM PRZYPADKU

Jak już podkreślono w części wstępnej niniejszego rozdziału, plany ochrony miały pozostać gwarantem dbałości o ochronę przyrody na obszarach traktowanych z różnych względów jako cenne. Oczywiście, dbałość ta winna zawierać się w jasno sprecyzowanych wytycznych do dokumentów planistycznych, które są w stanie zapewnić faktyczną ochronę obszarów poddawanych silnej presji inwestycyjnej. Niniejsza analiza studium przypadku dotycząca planów ochrony wybranych parków krajobrazowych może dostarczyć ważnych wskazówek, jak cele ochrony przyrody są formułowane, a następnie „konsumowane” w planowaniu przestrzennym. U podstaw wyboru parków krajobrazowych, cechujących się mimo wszystko mniejszym reżimem ochronnym w porównaniu do najwyższych form ochrony przyrody, leżało przekonanie, że koegzystencja funkcji

³³⁰ Reprezentacja przestrzenna dotyczy danych wektorowych zawierających przebieg granic poszczególnych form ochrony przyrody.

³³¹ <https://www.gdos.gov.pl/dane-i-metadane>.

³³² Zgodnie z art. 113 ust. 4 u.o.p., organy ustanawiające formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt. 2-4 i 6-9, zobowiązane są przesłać Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska niezbędne informacje na jej temat oraz dokonać wpisu w terminie do 30 dni. Nie ma natomiast wciąż ustawowego obowiązku powiadomienia GDOŚ przez właściwe organy o zniesieniu danej formy ochrony przyrody. Szerzej na ten temat w: PortalKomunalny.pl (źródło: <https://portalkomunalny.pl/nik-gminy-niewystarczajaco-dbaja-o-ochrone-przyrody-377034/>; za: *Wyniki kontroli NIK z 2018 r. dotyczącej Lokalnych form ochrony przyrody*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/lokalne-formy-ochrony-przyrody.html>).

ochronnych i działalności człowieka związanej z postępującymi procesami urbanizacyjnymi będzie powodować wiele konfliktów przestrzennych, których rozstrzygnięcie powinno znaleźć odzwierciedlenie w postaci przepisów prawa lokalnego stanowionego przez organy gminy.

W celu weryfikacji powyższego założenia ocenie poddano plany ochrony 2 parków krajobrazowych, utworzonych po wejściu w życie w 2004 r. u.o.p. Co jednak istotne, parki krajobrazowe posiadają wspólną cechę – pozostają w zasięgu ekonomicznego oddziaływania dużych ośrodków miejskich oraz poddawane są rosnącej presji turystycznej.

Tab. 8.1. Charakterystyka form ochrony przyrody

	PARKI NARODOWE	REZERWATY PRZYRODY	PARKI KRAJOBRAZOWE	OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU	OBSZARY NATURA 2000	POZOSTAŁE: 1. pomniki przyrody 2. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe 3. stanowiska dokumentacyjne 4. użytki ekologiczne
Cel objęcia ochroną	Obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Tworzy się go w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniszczonych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów	Obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, zwierząt i grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi	Obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania i popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju	Tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych	Sieć obszarów Natura 2000 obejmujące: 1. obszary specjalnej ochrony ptaków, 2. specjalne obszary ochrony siedlisk, 3. obszary mające znaczenie dla Wspólnoty	1. pomniki przyrody – pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów itp. (...), 2. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe – fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne, 3. stanowiska dokumentacyjne – niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym, miejsca występowania formacji geologicznych itp. (...), 4. użytki ekologiczne – zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne itp. (...)

TERENY I OBIEKTY PRZYRODNICZE OBJĘTE OCHRONĄ PRAWNĄ

	PARKI NARODOWE	REZERWATY PRZYRODY	PARKI KRAJOBRAZOWE	OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU	OBSZARY NATURA 2000	POZOSTAŁE: 1. pomniki przyrody 2. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe 3. stanowiska 4. dokumentacyjne użytki ekologiczne
Utworzenie, zmiana granic, zmniejszenie lub likwidacja	Rada Ministrów w drodze rozporządzenia Wymagane uzgodnienie z właściwymi miejscowo organami uchwalającymi [ST], na których obszarze działania planuje się powyższe zmiany Dodatkowo zaopiniowanie przez zainteresowane organy i zaniechanie po raz pierwszy 30 dni od dnia przedłożenia projektu Likwidacja lub zmniejszenie parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych obszaru	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia Powiększenie, zmniejszenie, czy też likwidacja rezerwatu przyrody następuje w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, dla których rezerwat został powołany, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody Utworzenie lub powiększenie obszaru rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wyłączenia pod cel publiczny Wymagane uzgodnienie z dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie w przypadku położenia rezerwatu przyrody na obszarze morskim	Sejmik Województwa w drodze uchwały Projekt uchwały wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której park krajobrazowy miałby być utworzony lub powiększony Likwidacja lub zmniejszenie nie parku krajobrazowego następuje wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony	Sejmik Województwa w drodze uchwały Projekt uchwały wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska Utworzenie obszaru chronionego krajobrazu lub jego powiększenie może nastąpić również na wniosek rady gminy, na obszarze której obszar chronionego krajobrazu miałby być utworzony lub powiększony Likwidacja lub zmniejszenie obszaru chronionego krajobrazu następuje wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony	Minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, ministrem właściwym do spraw rybołówstwa i z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej Wymagane uzgodnienie ministra właściwego do spraw środowiska z Komisją Europejską w sprawie specjalnych obszarów ochrony siedlisk, jako obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty	Rada Gminy w drodze uchwały Projekty uchwał wymagają uzgodnienia z właściwym Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska Zniesienie form ochrony przyrody następuje w razie utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego Dodatkowo zniszczenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje również w przypadku ustanowienia parku kulturowego
Opulina	TAK, obowiązkowa Dodatkowo minister właściwy do spraw środowiska może ustanowić w obrębie opuliny strefę ochronną zwierząt łownych w drodze rozporządzenia	TAK, nieobowiązkowa	TAK, nieobowiązkowa	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy

	PARKI NARODOWE	REZERWATY PRZYRODY	PARKI KRAJOBRAZOWE	OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU	OBSZARY NATURA 2000	POZOSTALE: 1. pomniki przyrody 2. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe 3. stanowiska 4. dokumentacyjne użytki ekologiczne
Plan ochrony	TAK Projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin przy udziale społeczeństwa. Sporządzający: dyrektor Parku Narodowego Ustanawiający: minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia Ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia	TAK Projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin przy udziale społeczeństwa. Sporządzający: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem – zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem Ustanawiający: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia Ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia	TAK Projekt planu ochrony wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i zaopiniowania przez właściwego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Dodatkowo projekt uchwały wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy w części dotyczącej wprowadzenia zakazów Sporządzający: dyrektor Parku Krajobrazowego lub dyrektor Zespołu Parków Krajobrazowych Ustanawiający: Sejmik Województwa w drodze uchwały Ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia	nie dotyczy	TAK Projekt planu ochrony dla obszaru NATURA 2000 lub jego części wymaga zaopiniowania przez: – dyrektora regionalnego dyrekcji Lasów Państwowych jeżeli obejmuje obszar zarządzany przez Państwowe Gospodarstwo Leśne LP, – dyrektora urzędu morskiego, jeżeli obszar NATURA 2000 obejmuje obszar morski Sporządzający: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska Ustanawiający: minister właściwy do spraw środowiska w drodze rozporządzenia	nie dotyczy
Okres obowiązywania planu ochrony	20 lat	20 lat	20 lat	nie dotyczy	20 lat	nie dotyczy

	PARKI NARODOWE	REZERWATY PRZYRODY	PARKI KRAJOBRAZOWE	OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU	OBSZARY NATURA 2000	POZOSTALE: 1. pomniki przyrody 2. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe 3. stanowiska 4. dokumentacyjne użytki ekologiczne
Projekt zadań ochronnych	Do czasu ustanowienia planu ochrony zadania ochronne ustanawia minister właściwy do spraw środowiska w drodze zarządzenia	Do czasu ustanowienia planu ochrony zadania ochronne ustanawia Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w drodze zarządzenia	nie dotyczy	nie dotyczy	Do czasu ustanowienia planu ochrony Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia plan zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Projekt planu zadań ochronnych sporządza sprawujący nadzór nad obszarem	nie dotyczy
Okres obowiązywania zadań ochronnych	Mogą być ustanawiane na rok lub na kolejne lata, jednak nie dłużej niż na 5 lat	Mogą być ustanawiane na rok lub na kolejne lata, jednak nie dłużej niż na 5 lat	nie dotyczy	nie dotyczy	10 lat	nie dotyczy

	PARKI NARODOWE	REZERWATY PRZYRODY	PARKI KRAJOBRAZOWE	OBSZARY CHRONIONEGO KRAJOBRAZU	OBSZARY NATURA 2000	POZOSTAŁE: 1. pomniki przyrody 2. zespoły przyrodniczo-krajobrazowe 3. stanowiska 4. dokumentacyjne użytki ekologiczne
Określenie zasad ochrony czynnej	Plan ochrony lub zadania ochronne	Plan ochrony lub zadania ochronne	Plan ochrony	Uchwała Sejmiku Województwa	Plan ochrony lub plan zadań ochronnych	Uchwała Rady Gminy
Organ uzgadniający projekty dokumentów planistycznych	Dyrektor parku narodowego	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	nie dotyczy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie opracowania Klubu Przyrodników³³³

³³³ Formy ochrony przyrody – porównanie, 2010 r.

Tab. 8.2. Wybrane zapisy o charakterze ogólnym, formułowane w planach ochrony

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formułowanych w planie ochrony	Rodzaj ustaleń i sposoby ich formułowania
1	OBSZARY WYMAGAJĄCE REKULTYWACJI I ODTWORZENIA EKOSYSTEMÓW CENNYCH POD WZGLĘDEM PRZYRODNICZYM NA OBSZARACH OBJĘTYCH OCHRONĄ KRAJOBRAZOWĄ	1. BIELAŃSKO-TYŃIECKI PARK KRAJOBRAZOWY (BTPK) – zagadnienie nie występuje 2. BOLLINOWSKI PARK KRAJOBRAZOWY (BPK) Ustalenia dla terenów eksploatacji surowców mineralnych: 1. Zaleca się rekultywację po zakończeniu eksploatacji złóż, 2. Zaleca się ukształtowanie leśnych i nieleśnych zbiorowisk roślinnych w sposób nawiązujący do otoczenia, 3. Zaleca się realizację terenowych urządzeń rekreacyjnych, głównie z naturalnych materiałów
2	UTRZYMANIE KORYTARZY EKOLOGICZNYCH ŁĄCZĄCYCH PARK NARODOWY LUB REZERWAT PRZYRODY Z OTOCZENIEM, W TYM Kształtowanie obiektów infrastruktury w sposób umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów	1. BIELAŃSKO-TYŃIECKI PARK KRAJOBRAZOWY (BTPK) Ustalenia dla terenów korytarzy ekologicznych: 1. zachować korytarze ekologiczne umożliwiające swobodną migrację zwierząt, 2. w przypadku przenikania się korytarzy ekologicznych z terenami wyznaczonymi pod zabudowę oraz dopuszczających zabudowę w dokumentach planistycznych należy zachować ciągłość i drożność korytarzy ekologicznych, umożliwiających zachowanie powiązań ekologicznych, 3. zakaz grodzienia działek, o przeznaczeniu w dokumentach planistycznych innym niż cele budowlane (wyjątek stanowią tereny rolne), 4. w przypadku modernizacji lub budowy nowych dróg uwzględnić miejsca migracji zwierząt w obrębie korytarzy ekologicznych.
3	ROZMIESZCZENIE OBIEKTÓW I URZĄDZEŃ SŁUŻĄCYCH CEŁOM PARKU NARODOWEGO LUB REZERWATU PRZYRODY	ZAGADNIENIE NIE WYSTĘPUJE

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formulowanych w planie ochrony	Rodzaj ustalen i sposoby ich formułowania
4	STOSUNKI WODNE	1. BIELAŃSKO-TYŃIECKI PARK KRAJOBRAZOWY (BTPK) Ustalenia dla terenów wód powierzchniowych: 1. utrzymać zbiorniki wodne i ciek w stanie naturalnym, pozostawić kształtowanie koryt procesom naturalnym, umożliwiając zachowanie ciągłości powiązań przyrodniczych Parku z regionem. Dopuszczyć prowadzenie prac hydrotechnicznych (w tym związanych z ochroną przeciwpowodziową i popowodziowym usuwaniem szkód) niezbędnych dla zabezpieczenia m.in. infrastruktury technicznej (np. drogi, mosty, kanalizacja, sieci teletechniczne) lub zabudowań zlokalizowanych na terenach przyległych do cieków: – w przypadku budowy przegród – zastosowanie przepławek, – w przypadku koniecznej regulacji rzek i potoków – zachowanie w miarę możliwości naturalnego dna i obudowy biologicznej oraz kształtowanie brzegów cieku w sposób umożliwiający korzystanie z nich przez zwierzęta; 2. w stosunku do projektowanych zbiorników wodnych pełniących funkcje turystyczno-rekreacyjne zaleca się kształtowanie ich brzegów w sposób umożliwiający korzystanie z nich przez zwierzęta (...). Dopuszcza się planowane zagospodarowanie przez urzędnika i obiekty infrastruktury turystycznej z poszanowaniem przyrody i krajobrazu; 3. zaleca się rewitalizację/utrzymanie przydomowych, śródpolnych, śródlęsnych stawów z zachowaniem łagodnego nachylenia brzegów, umożliwiającego przemieszczanie się zwierząt
5	GOSPODARKA ROLNA, LEŚNA I RYBACKA	WYTYCZNE W ZAKRESIE GOSPODARSTWA ROLNEGO 1. BIELAŃSKO-TYŃIECKI PARK KRAJOBRAZOWY (BTPK) Ustalenia dla użytków (gruntów) rolnych – gruntów ornych, terenów zielonych, łąk oraz pastwisk: 1. ograniczyć do niezbędnego minimum zmianę funkcji rolnej, łąkowej i/lub pasterskiej (grunty orne, łąki i pastwiska) dla terenów użytkowanych dotychczas rolniczo, co do których gminne dokumenty planistyczne nie przewidują możliwości zabudowy; 2. utrzymać podstawowe przeznaczenie terenów, zgodne z dokumentami planistycznymi dla obszarów zaklasyfikowanych w dokumentach planistycznych do kategorii obszarów ZU i ZR (terenów zielonych i nieurządzonej – przyp. red.), na których zinwentaryzowano cenne siedliska przyrodnicze; 3. dopuścić budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, lecz z zaleceniem (związane z terenami eksponowanymi krajobrazowo) prowadzenia sieci elektroenergetycznych oraz sieci telekomunikacyjnych w formie podziemnej; 4. dopuścić tworzenie ścieżek pieszych, konnych i rowerowych wraz z elementami małej architektury (np. ławki, wiaty, kosze na śmieci, zadaszenia);

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formułowanych w planie ochrony	Rodzaj ustalen i sposoby ich formułowania
5		5. uwzględnić tereny zaproponowane w analizie jako: a. tereny z zakazem zabudowy, za wyjątkiem obiektów służących edukacji ekologicznej i ochronie przyrody, b. tereny przeznaczone pod zalesienie, c. tereny bez możliwości zalesienia Ustalenia dla terenów zadrzewień i zakrzewień: – utrzymywać i wprowadzać zieleni śródpolną w postaci pojedynczych drzew oraz kęp drzew i krzewów na łąkach. Kompozycja gatunkowa wprowadzanych zadrzewień powinna być zgodna z lokalnymi warunkami siedliskowymi i składać się z rodzimych miododajnych gatunków drzew i krzewów, – ustalić systematyczną i właściwą pielęgnację ww. zieleni 1. BOLLIMOWSKI PARK KRAJOBRAZOWY (BPK) Ustalenia dla terenów rolnych: 1. dopuszcza się realizację nowej zabudowy zagrodowej (z określonymi wyjątkami) po spełnieniu następujących warunków: a. teren przeznaczony pod zabudowę położony jest poza obszarami o najwyższych walorach dla produkcji rolnej, prawnie chronionymi, b. powierzchnia gospodarstwa spełnia warunki wynikające z przepisów odrębnych, c. maksymalna wysokość zabudowy: 9 m dla zabudowy mieszkaniowej oraz 11 m dla zabudowy gospodarczej, d. uwzględnienie pozostałych ustaleń dotyczących zbiorników retencyjnych, ogrodzeń, zasad kształtowania elewacji i dachów WYTYCZNE W ZAKRESIE GOSPODARKI LEŚNEJ 1. BIELAŃSKO-TYŃIECKI PARK KRAJOBRAZOWY (BTPK) Ustalenia dla lasów i terenów zieleni: 1. utrzymywać i powiększać tereny leśne wg zasad gospodarki leśnej, umożliwiając zachowanie ciągłości powiązań przyrodniczych Parku z regionem, 2. utrzymywać podstawowe przeznaczenie terenów, zgodne z dokumentami planistycznymi dla obszarów zaklasyfikowanych w dokumentach planistycznych do kategorii obszarów ZU i ZR, na których zintensyfikowano cenne siedliska przyrodnicze; możliwe ustalenie funkcji dopełniającej (turystyczna i rekreacyjna) na powierzchniach płatów cennych siedlisk przyrodniczych – za wyjątkiem zabudowy terenowymi obiektami sportowymi i kubaturowymi,

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formułowanych w planie ochrony	Rodzaj ustaleń i sposoby ich formułowania
5		3. dopuścić tworzenie ścieżek pieszych, konnych i rowerowych wraz z elementami małej architektury (np. ławki, wiary, kosze na śmieci, zadaszenia), 4. dopuścić budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, lecz z zaleceniem prowadzenia sieci elektroenergetycznych oraz sieci telekomunikacyjnych w formie podziemnej. Ustalenia dla terenów zadrzewień i zakrzewień: – utrzymać i wprowadzać zieleń (drzewa i krzewy) tworząc kompozycyjną całość, podkreślając historyczną formę i funkcję obiektu przy obiektach sakralnych. Kompozycja gatunkowa wprowadzanych zadrzewień powinna być zgodna z lokalnymi warunkami siedliskowymi i składać się z rodzinnych miododajnych gatunków drzew i krzewów, – ustalić systematyczną i właściwą pielęgnację ww. zieleni 2. BOLIŃSKI PARK KRAJOBRAZOWY (BPK) Ustalenia dla terenów leśnych: – dla terenów lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa dopuszcza się realizację zabudowy mieszkaniowej, jednorodzinnej i rekreacji indywidualnej, po spełnieniu określonych warunków urbanistyczno-architektonicznych oraz po uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne maksimum 20% powierzchni działki i pozostawieniu 80% powierzchni działki w użytkowaniu leśnym
6	SZCZEGÓLNE WARUNKI ZAGOSPODAROWANIA TERENÓW ORAZ OGRANICZENIA ICH UŻYTKOWANIA	1. BIELIŃSKO-TYŃIECKI PARK KRAJOBRAZOWY (BTPK) Ustalenia dla terenów zabudowanych i przeznaczonych do zabudowy: 1. ograniczyć rozpraszanie zabudowy, 2. koncentrować nową zabudowę w granicach terenów już zainwestowanych lub w terenach przeznaczonych pod zabudowę (dopuszczających zabudowę) zgodnie z obowiązującymi gminnymi dokumentami planistycznymi, 3. rozwijać układy urbanistyczne na zasadzie uzupełnień i kontynuacji, 4. zakazać realizacji zabudowy w układzie bliźniaczym i szeregowym poza obszarem zwartej zabudowy, 5. przy wznoszeniu nowej zabudowy i przebudowie istniejącej nawiązywać do tradycyjnego układu urbanistycznego oraz wprowadzać tradycyjne cechy zabudowy. Przy sporządzeniu zbioru tradycyjnych dla Parku elementów architektonicznych wskazane jest ich promowanie, 6. nawiązać do tradycyjnych form zabudowy w obiektach letniskowych (budynkach rekreacji indywidualnej oraz innych obiektach służących turystyce i organizowaniu baz noclegowych).

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formułowanych w planie ochronie	Rodzaj ustaleń i sposoby ich formułowania
6		Ustalenia dotyczące podstawowych parametrów oraz wskaźników zagospodarowania i kształtowania zabudowy: 1. minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek poza obszarem zwartej zabudowy: 10 a, 2. maksymalna wysokość dla zabudowy mieszkaniowej: 9 m, 3. maksymalna wysokość dla pozostałej zabudowy: 12 m, 4. możliwe odstępstwa dla obiektów, których funkcja wymaga większych kubatur pod warunkiem zachowania wysokich walorów estetycznych obiektów i wkomponowania ich w otaczający krajobraz. Ustalenia dotyczące zasad kształtowania dachów: 1. dachy strome, symetryczne (dwu – lub wielospadowe), o nachyleniu głównych połaci dachowych w przeliczeniu 37-45°, 2. kalenica równoległa do dłuższego boku budynku. Długość kalenicy w przypadku dachów wielospadowych nie powinna być mniejsza niż 1/3 długości całego dachu, 3. możliwe wznoszenie lukarni o dachach dwuspadowych i jednakowej formie na całym dachu (dachy lukarni nie mogą się łączyć, a ich odległość od ścian elewacji poprzecznej nie może być mniejsza niż 1,5 m), 4. możliwe stosowanie dachów płaskich z warstwą wegetatywną. Ustalenia dotyczące pokryć dachowych: 1. stosować w pokryciach dachowych dachówki lub materiały o podobnej fakturze i rysunku, 2. zachować ciemne barwy pokrycia dachowego (brąz, szarość, czerwień wraz z odcieniami), zharmonizowanego z elewacją, 3. stosować horyzontalne podziały na linii okapów oraz cokołu np. poprzez zróżnicowanie kolorystyki i faktur. Ustalenia dotyczące kolorystyki elewacji budynków: 1. odstąpić od jaskrawej kolorystyki zabudowy oraz dążyć do jej ujednolicenia w ramach jednego zespołu zabudowy, 2. należy stosować stonowaną kolorystykę elewacji, niekontrastującą z tłem krajobrazowym, z zaleceniem kolorów pastelowych wykorzystujących materiały wynikające z lokalnej tradycji, po opracowaniu zbioru tradycyjnych elementów architektonicznych dla Parku zastosowanie się do nich. Ustalenia dla obiektów zabytkowych: 1. należy wkomponować nowo projektowaną zabudowę (wznoszoną w sąsiedztwie zabudowy zabytkowej) w sposób nieprzesłaniający widoków widokowych na cenne obiekty. Nowe budynki powinny być wkomponowane w sposób pozwalający na zachowanie zabytkowego otoczenia (w myśl przepisów odrębnych), 2. wprowadzić ochronę obiektów małej architektury sakralnej (krzyży, kapliczek) wraz z zachowaniem i pielęgnacją towarzyszącej zieleni

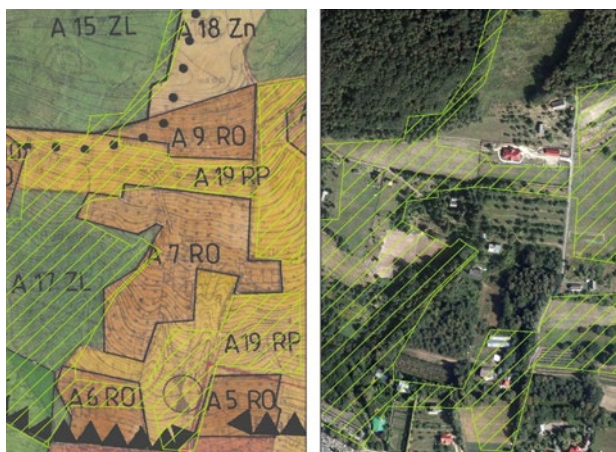
Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formulowanych w planie ochrony	Rodzaj ustalen i sposoby ich formułowania
6		Ustalenia dla punktów i ciągów widokowych: 1. wprowadzić ochronę przedpoli, punktów i ciągów widokowych w celu zachowania walorów ekspozycji przed zabudową i zalesianiem, za wyjątkiem terenów przeznaczonych pod zabudowę zgodną z obowiązującymi dokumentami planistycznymi, 2. dopuścić wyposażenie punktów widokowych w urządzenia małej architektury turystycznej (np. ławki, stoły, wiaty). Ustalenia z zakresu infrastruktury technicznej i obsługi komunikacyjnej: 1. prowadzić sieci infrastruktury technicznej w sposób najmniej ingerujący w środowisko przyrodnicze i krajobraz (w formie podziemnej), a w przypadku już istniejących dysharmonijnych sieci i urządzeń widocznych z ciągów i punktów widokowych zalecane jest stosowanie zieleni maskującej, 2. nakaz uporządkowania gospodarki ściekowej w miejscowościach położonych na terenie Parku. Dopuszczą się możliwości wyposażenia zabudowy (zwłaszcza rozproszonej) w zbiorniki bezodpływowe oraz w indywidualne bądź grupowe oczyszczalnie ścieków, zgodnie z polityką gminy, 3. dążyć do sukcesywnej modernizacji istniejących kotłowni i oparcia systemu grzewczego na paliwach niskoemisyjnych (gaz ziemny, biomasa) i/lub energii elektrycznej, 4. zakaz realizacji na terenie Parku elektrowni wiatrowych i wodnych, 5. nakaz likwidacji nielegalnych wysypisk śmieci i przeciwdziałania ich powstawaniu w przyszłości. W związku z tym problemem konieczne jest podjęcie działań mających na celu edukację ekologiczną mieszkańców, 6. dopuścić wznoszenie masztów przekątnikowych tylko w sytuacji, gdy jest wymagane poszerzenie zasięgu odbioru, a nie ma już istniejącego masztu, na którym można umieścić przekątnik, 7. zachować istniejące pasy zieleni lub wprowadzać nowe (złożone z różnych gatunków odpornych na zanieczyszczenia) zadrzewienia (stanowiące naturalną barierę dla hałasu, zanieczyszczeń), 8. stosować przepustki pod drogami umożliwiające migrację zwierząt (w celu ochrony sezonowych tras migracji drobnych zwierząt) – dotyczy dróg przebiegających w sąsiedztwie mniejsz rozrodu płazów oraz innych drobnych zwierząt, 9. wytyczać przebieg nowych inwestycji liniowych o znaczeniu ponadregionalnym poza granicami Parku, a w przypadku konieczności przeprowadzenia inwestycji w granicach obszaru – minimalizować negatywne skutki przedsięwzięcia, 10. wskazać obszary dopuszczalnego wydobycia kopalin, 11. zakaz pozyskiwania dla celów gospodarczych skał, w tym torfu oraz skamieniałości (...)

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formułowanych w planie ochrony	Rodzaj ustaleń i sposoby ich formułowania
6		1. BOLIMOWSKI PARK KRAJOBRAZOWY (BPK) Ustalenia ogólne (generalne): 1. stosować jako priorytetową zasadę, iż kwalifikowanie gruntów rolnych i leśnych do zmiany użytkowania powinno być dążeniem do zachowania w możliwie największym stopniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej; 2. uwzględnić ustalenia obowiązujących oraz sporządzanych dokumentów planistycznych; a. po uchyleniu lub zmianie planu miejscowego lub decyzji WZ; b. utrzymać dotychczasowe przeznaczenie terenu jako preferowane oraz dopuścić zabudowę zagrodową, mieszkaniową jednorodzinną, mieszkaniowo-usługową, rekreacji indywidualnej lub wprowadzić zalesienia, c. utrzymać dotychczasowe parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku zachowania dotychczasowego przeznaczenia terenu, d. zastosować określone warunki architektoniczno-urbanistyczne w pozostałych przypadkach; 5. sporządzić plan miejscowy dla całych sołectw, tworzących spójną całość, z uwzględnieniem: a. właściwych proporcji pomiędzy obszarami biologicznie czynnymi oraz terenami zainwestowanymi, b. minimalizowania rozpraszania zabudowy, c. strefowania intensywności zabudowy, d. wyłączenia z zainwestowania terenów najcenniejszych przyrodniczo, w tym korytarzy ekologicznych zasilających lokalny system przyrodniczy; 5. zainicjować przez służby Parku opracowanie studium architektonicznego dla terenu Parku, określającego katalog postulowanych rozwiązań architektonicznych w odniesieniu do podstawowych rodzajów zabudowy oraz wybranych obiektów małej architektury. Ustalenia dla terenów zabudowanych lub przeznaczonych do zabudowy: 1. nową zabudowę lokalizować w granicach obszarów wyznaczonych w studium uwarunkowań oraz zgodnie z określonymi w nich kierunkami zagospodarowania lub na terenach rolnych z możliwością realizacji zabudowy zagrodowej albo na wybranych obszarach realizacji działań eliminujących lub ograniczających zagrożenia zewnętrzne (w strefie funkcji gospodarczych obszarów oddziałujących na Park); 2. dopuścić adaptację istniejącej zabudowy zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie jej rozbudowy, podnoszenia standardu użytkowego i technicznego oraz wymiany przy zastosowaniu następujących zasad zabudowy i zagospodarowania terenu: a. możliwie utrzymać dotychczasowe przeznaczenie i sposób użytkowania terenu, b. możliwie stosować warunki architektoniczno-urbanistyczne zgodnie z określonymi parametrami w dokumencie, c. dopuścić adaptację zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej do funkcji rekreacyjnej;

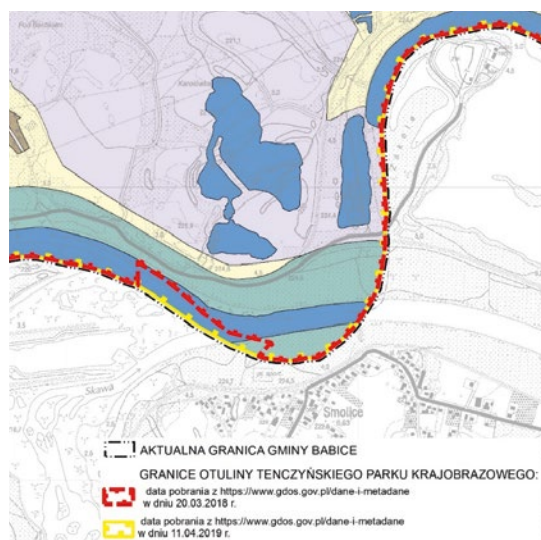
Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formułowanych w planie ochrony	Rodzaj ustaleń i sposoby ich formułowania
6		3. dla wszystkich terenów planowanej nowej zabudowy niezwiązanej z produkcją rolną, na których nie obowiązuje plan miejscowy oraz dla których nie wydano decyzji WZ: - ograniczyć realizację przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jeśli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, - lokalizować nowe budynki w pasie szerokości 25 m od granicy lasów państwowych (za wyjątkiem gruntów rolnych i leśnych, dla których uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne). Ustalenia dotyczące podstawowych parametrów oraz wskaźników zagospodarowania i kształtowania zabudowy: - minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek: - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolno stojącej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej: 1000 m², preferowana 1500 m², - dla zabudowy produkcyjno-usługowej: 2000 m², - dla zabudowy rekreacji indywidualnej: 2000 m², - akceptuje się istniejące podziały mniejsze niż ww. pod warunkiem zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej; - minimalna powierzchnia biologicznie czynna: - dla zabudowy usług sportu, turystyki i rekreacji indywidualnej – 65% powierzchni działki, - dla zabudowy produkcyjno-usługowej – 30% powierzchni działki, - dla pozostałych typów zabudowy – 60% dla działki o powierzchni 1000 m² oraz 65% dla działki o powierzchni powyżej 1000 m² (z określonymi wyjątkami); - maksymalna wysokość zabudowy: - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej i rekreacji indywidualnej: 9 m (łącznie z użytkowym poddaszem), - dla zabudowy usługowej, produkcyjno-usługowej i gospodarczej: 11 m (z określonymi wyjątkami – 15 m, a dla części wieżowych budynków lub samodzielnych obiektów wieżowych – powyżej 15 m), - dla zespołów zabytkowych – zgodnie z historycznymi gabarytami budynku, - dla budynków użyteczności publicznej i obiektów budowlanych związanych z ochroną przyrody, bezpieczeństwem publicznym oraz ochroną lasów dopuszcza się inną wysokość (powyżej 9 i 15 m), jednak nie wyższą niż niezbędną dla danego przeznaczenia. Ustalenia dotyczące zasad kształtowania dachów: - zaleca się stosowanie dachów dwu – i wielospadowych o kącie nachylenia połaci dachowych 30-45° , - ograniczyć realizację dachów niesymetrycznych, - ograniczyć realizację dachów płaskich do terenów produkcyjno-usługowych.

Lp.	Kategoria możliwych ustaleń formulowanych w planie ochrony	Rodzaj ustaleń i sposoby ich formułowania
6		Ustalenia dotyczące kolorystyki elewacji i dachów: – stosować stonowaną kolorystykę elewacji i dachów (biel, brąz). Ustalenia dotyczące ogrodzeń: 1. ograniczyć stosowanie ogrodzeń z betonowych materiałów prefabrykowanych, 2. zaleca się stosowanie ogrodzeń azurowych bez podmurówki lub z przerwaniami w podmurówce, o maksymalnej wysokości do 1,7 m. Ustalenia w zakresie zbiorników retencyjnych: – zaleca się budowę własnych małych zbiorników retencyjnych zbierających wody opadowe z terenów zabudowy. Ustalenia z zakresu infrastruktury technicznej: 1. dopuścić realizację infrastruktury technicznej dla obsługi istniejącego i planowanego zainwestowania według zasad określonych szczegółowo w Rozdziale 3 planu ochrony (...) oraz Szczegółowe sposoby korzystania z obszarów realizacji działań eliminujących lub ograniczających zagrożenia zewnętrzne (zwanych strefami) – m.in. ustalenia takie jak: 1. w strefie wzmocnienia powiązań ekologicznych – wprowadzenie pasów zadrzewień wzdłuż krawędzi doliny Rawki z zachowaniem otwarc widokowych na dolinę oraz zapewnieniem naturalnego spływu powietrza, umożliwiającego utrzymanie odpowiedniej łączności aerosanitarnej wysoczyzny i doliny Rawki, 2. w strefie regulowania i porządkowania intensywnego rozwoju funkcji pozarolniczych maksymalna wysokość zabudowy dla zabudowy produkcyjnej w pasie szerokości 50 m od granicy Parku może wynosić 9 m, 3. zaleca się wprowadzanie załoseń w strefach OWE 3, OOR 1 i OOR 2 (...)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaleń do planów miejscowych zawartych w planach ochrony dla Bielańsko-Tynieckiego i Bolimowskiego Parku Krajobrazowego



Ryc. 8.1. Tereny wskazane do zalesień wg planu ochrony parku krajobrazowego
Źródło: Materiały IRMiR



Ryc. 8.2. Przebieg granicy otuliny Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego na różnych etapach procedury planistycznej w oparciu o dane w zasobie RDOŚ
Źródło: Materiały IRMiR

Janusz Komenda

Wody i ich strefy ochronne. Budownictwo i urządzenia wodne. Melioracje wodne



9

Problematyka „wód i melioracji” znajduje swoje szerokie odzwierciedlenie zarówno w procedurze sporządzania, jak i w ustaleniach studiów uwarunkowań oraz planów miejscowych. Regulują ją u.p.w. oraz u.p.o.ś. Zgodnie z u.p.z.p., w studium uwarunkowań uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze: *stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego*³³⁴.

9.1. WODY, STREFY OCHRONNE WÓD, GOSPODAROWANIE WODAMI, BUDOWNICTWO I URZĄDZENIA WODNE ORAZ MELIORACJE WODNE – PODSTAWY PRAWNE

W rozumieniu u.p.w. *wody dzielą się na wody powierzchniowe i wody podziemne*³³⁵. *Wodami powierzchniowymi są wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne oraz śródlądowe wody powierzchniowe*³³⁶. *Śródlądowe wody powierzchniowe dzielą się na śródlądowe wody płynące oraz śródlądowe wody stojące*³³⁷. *Śródlądowymi wodami płynącymi są wody w: ciekach naturalnych oraz źródłach, z których te cieki biorą początek; jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych; sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących; kanałach*³³⁸. *Z kolei śródlądowymi wodami stojącymi są wody śródlądowe w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi*³³⁹. Zgodnie z u.p.w., *śródlądowymi wodami stojącymi są również wody znajdujące się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędące stawami*³⁴⁰.

³³⁴ Art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

³³⁵ Art. 18 u.p.w.

³³⁶ Art. 20 u.p.w.

³³⁷ Art. 21 u.p.w.

³³⁸ Art. 22 u.p.w.

³³⁹ Art. 23 ust. 1 u.p.w.

³⁴⁰ Art. 23 ust. 2 u.p.w.

Ponadto u.p.w. stanowi, że ciekami naturalnymi są rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami³⁴¹; kanałami są sztuczne koryta prowadzące wody w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna co najmniej 1,5 m przy ich ujściu lub ujęciu³⁴², a rowami są sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy, o szerokości dna mniejszej niż 1,5 m przy ujściu³⁴³. Także, zgodnie z u.p.w., wodami podziemnymi są wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem³⁴⁴.

W myśl u.p.o.ś. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (...) uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z (...) ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych³⁴⁵. Ustanawianie stref ochronnych ujęć wody oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych ma służyć, zgodnie z u.p.w., zapewnieniu odpowiedniej jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ochronie zasobów wodnych³⁴⁶.

Strefy ochronne ujęć wody, obejmujące wyłącznie tereny ochrony bezpośredniej albo tereny ochrony bezpośredniej i tereny ochrony pośredniej, stanowią obszary ustanowione na podstawie u.p.w.³⁴⁷, na których obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód³⁴⁸. Strefy ochronne ujęć wody, obejmujące wyłącznie tereny ochrony bezpośredniej, ustanawia się z urzędu³⁴⁹, natomiast strefy ochronne ujęć wody, obejmujące tereny ochrony bezpośredniej i tereny ochrony pośredniej, ustanawia się na wnioski właścicieli ujęć wód lub z urzędu, jeżeli właściciele ujęć wód nie złożyli stosownych wniosków, a z przeprowadzonych analiz ryzyka wynikają potrzeby jej ustanowienia³⁵⁰. Strefy ochronne ujęć wody, obejmujące wyłącznie tereny ochrony bezpośredniej, ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji, natomiast strefy ochronne ujęć wody, obejmujące tereny ochrony bezpośredniej i tereny ochrony pośredniej, ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego³⁵¹. Z kolei

³⁴¹ Art. 16 pkt 5 u.p.w.

³⁴² Art. 16 pkt 21 u.p.w.

³⁴³ Art. 16 pkt 47 u.p.w.

³⁴⁴ Art. 16 pkt 68 u.p.w.

³⁴⁵ Art. 73 ust. 1 pkt 3 u.p.o.ś.

³⁴⁶ Art. 120 u.p.w.

³⁴⁷ Art. 135 ust. 1 u.p.w.

³⁴⁸ Art. 121 ust. 1 u.p.w.

³⁴⁹ Art. 133 ust. 1 u.p.w.

³⁵⁰ Art. 133 ust. 2 u.p.w.

³⁵¹ Art. 135 ust. 1 u.p.w.

obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych ustanawia się w celu ochrony zasobów tych wód przed degradacją³⁵².

Planowanie gospodarowania wodami, zgodnie z u.p.w., obejmuje następujące dokumenty planistyczne: *plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy; plany zarządzania ryzykiem powodziowym; plan przeciwdziałania skutkom suszy; plany utrzymania wód; wstępną ocenę ryzyka powodziowego; mapy zagrożenia powodziowego; mapy ryzyka powodziowego; wstępną ocenę stanu środowiska wód morskich; zestaw właściwości typowych dla dobrego stanu środowiska wód morskich; zestaw celów środowiskowych dla wód morskich; program monitoringu wód morskich i program ochrony wód morskich*³⁵³.

Ustalenia planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, planów zarządzania ryzykiem powodziowym oraz planu przeciwdziałania skutkom suszy uwzględnia się w *strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju ponadlokalnego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*³⁵⁴.

Urządzeniami wodnymi, w rozumieniu u.p.w., są *urządzenia lub budowle służące do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów, w tym: urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy; sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami; stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji; obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz wód podziemnych; obiekty energetyki wodnej; wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych; stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych; urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych; mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie; stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych*³⁵⁵.

Melioracje wodne, zgodnie z u.p.w., *polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy*³⁵⁶. Urządzeniami melioracji wodnych są: *rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie; drenowania; rurociągi; stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych; ziemne stawy rybne; groble na obszarach nawadnianych; systemy nawodnień grawitacyjnych, systemy nawodnień*

³⁵² Art. 139 u.p.w.

³⁵³ Art. 315 u.p.w.

³⁵⁴ Art. 326 ust. 1 u.p.w.

³⁵⁵ Art. 16 pkt 65 u.p.w.

³⁵⁶ Art. 195 u.p.w.

*ciśnieniowych – jeżeli służą one celom polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy*³⁵⁷. Ponadto przepisy u.p.w. dotyczące urządzeń melioracji wodnych stosuje się odpowiednio do: *budowli wstrzymujących erozję wodną; dróg dojazdowych niezbędnych do użytkowania obszarów zmeliorowanych; fitomelioracji oraz agromelioracji; systemów przeciwerozrywnych; zagospodarowania zmeliorowanych trwałych łąk lub pastwisk i zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska*³⁵⁸.

9.2. PRZYKŁADY OPRACOWAŃ DOTYCZĄCYCH KORZYSTANIA Z WÓD, OBSZARÓW OCHRONNYCH ZBIORNIKÓW WÓD ŚRÓDLĄDOWYCH, STREF OCHRONNYCH UJĘĆ WODY, USTANAWIANIA OBSZARÓW OBJĘTYCH OCHRONĄ PRZYRODNICZĄ, PLANÓW OCHRONY OBSZARÓW OBJĘTYCH OCHRONĄ PRZYRODNICZĄ

Ograniczenia w korzystaniu z wód, delimitacja różnego rodzaju stref ochronnych związanych z powierzchniowymi wodami śródlądowymi – zarówno płynącymi, jak i stojącymi – oraz ujęciami wód mogą mieć miejsce w opracowaniach sporządzanych bezpośrednio na podstawie u.p.w. i w innych opracowaniach, w szczególności związanych z ochroną przyrody.

Warunki korzystania z wód regionu wodnego i zlewni ustanawiane są na mocy rozporządzeń wydawanych przez właściwych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Regulują one szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód, priorytety w zaspokajaniu potrzeb wodnych oraz, co jest najistotniejsze z punktu widzenia sporządzania dokumentów planistycznych – ograniczenia w korzystaniu z wód.

Dla przykładu w rozporządzeniu Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Izery³⁵⁹ ustalono następujące ograniczenia w korzystaniu z wód, mogące mieć wpływ na ustalenia dokumentów planistycznych:

- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi oraz wprowadzanie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego do wód lub do ziemi, nie może powodować naruszenia szczegółowych wymagań dotyczących nieprzekraczania wartości granicznych wskaźników jakości dla klasyfikacji stanu, powodujących przekwalifikowanie stanu jednolitych części wód do stanu gorszego oraz nieprzekraczania

³⁵⁷ Art. 197 ust. 1 u.p.w.

³⁵⁸ Art. 197 ust. 2 u.p.w.

³⁵⁹ Rozporządzenie Nr 11/2016 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 16 września 2016 r. w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Izery.

wartości granicznych wskaźników jakości dla klasyfikacji stanu, powodujących przekwalifikowanie stanu jednolitych części wód do stanu słabego,

- budowa urządzeń wodnych nie może ograniczać ciągłości morfologicznej cieku dla migracji gatunków ryb, charakterystycznych dla danego typu wód, wrażliwych na zakłócenia ciągłości morfologicznej.

Podobne ograniczenia, ustalone w rozporządzeniu Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły³⁶⁰, przedstawiają się następująco:

- wprowadzanie ścieków do wód jest możliwe, jeżeli wprowadzany ładunek zanieczyszczeń, odniesiony do przepływu o gwarancji wystąpienia 90% (Q_{gw}90%), nie spowoduje pogorszenia elementów stanu fizykochemicznego i biologicznego w żadnej jednolitej części wód powierzchniowych, w stopniu pogarszającym klasyfikację jednolitej części wód powierzchniowych, przeprowadzoną zgodnie z obowiązującymi przepisami,
- wprowadzanie do wód ścieków o wartościach wyższych niż najwyższe dopuszczalne wartości zanieczyszczeń określone w stosownych przepisach nie jest możliwe, jeżeli odbiornikiem jest jednolita część wód powierzchniowych zagrożona nieosiągnięciem celów środowiskowych, wymieniona w wykazie jednolitych części wód powierzchniowych zagrożonych, wymienionych w tym rozporządzeniu,
- zakaz wprowadzania do ziemi ścieków przemysłowych zawierających substancje priorytetowe lub substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego,
- zakaz wprowadzania do ziemi ścieków, z wyłączeniem wód opadowych i roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacyjne, pochodzące z powierzchni zanieczyszczonych o trwałej nawierzchni, w szczególności z miast, portów, lotnisk, terenów przemysłowych, handlowych, usługowych i składowych, baz transportowych oraz dróg i parkingów: na obszarze występowania głównego użytkowego poziomu wodonośnego wieku triasowego, na obszarze aglomeracji o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000, w odległości mniejszej niż 100 m od linii wyznaczonej rzędną maksymalnego piętrzenia zbiornika wodnego,
- wykonanie budowli piętrzącej w korycie cieku, dla którego konieczne jest zachowanie możliwości migracji ryb dwuśrodowiskowych, wymaga wyposażenia tej budowli w urządzenia wodne zapewniające migrację charakterystycznych gatunków ryb dwuśrodowiskowych oraz występujących tam gatunków ryb charakterystycznych

³⁶⁰ Rozporządzenie Nr 4/2014 Dyrektora RZGW w Krakowie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły.

dla danej krainy rybnej (chyba że konstrukcja budowli zapewnia przy przepływie średnim niskim (SNQ) utrzymanie takiej migracji),

- wykonanie budowli piętrzącej w korycie cieku istotnego dla populacji ryb potamodromicznych, o ile jest to uzasadnione potrzebami występujących tam gatunków ryb charakterystycznych dla danej krainy rybnej, wymaga wyposażenia tej budowli w urządzenia wodne zapewniające ich migrację (chyba że konstrukcja budowli zapewnia przy przepływie średnim niskim (SNQ) utrzymanie takiej migracji),
- zakazuje się wydobywania z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów w ilości zagrażającej zachowaniu równowagi hydrodynamicznej cieku oraz w sposób mogący powodować pogorszenie stanu wód oraz ekosystemów lądowych bezpośrednio zależnych od wód,
- wydobywanie z wód powierzchniowych kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów jest możliwe pod warunkiem przedstawienia analizy, która wykaże i uzasadni zachowanie równowagi hydrodynamicznej cieku, brak zagrożenia dla stanu wód oraz ekosystemów lądowych bezpośrednio zależnych od wód.

Obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych ustanawiane są na mocy rozporządzeń wydawanych przez właściwych dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Na obszarach tych można zabronić wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwałe zniszczenia gruntów lub wód, a w szczególności lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Do końca roku 2019 nie ustanowiono jeszcze żadnego obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych. W niektórych RZGW rozpoczęto prace służące ustanowieniu takich obszarów. Przykładowo w zasięgu działania RZGW w Gdańsku wykonano dokumentację na potrzeby ustanowienia obszaru ochronnego zbiornika wód śródlądowych jeziora Przywidzkiego Dużego oraz jeziora Skarlińskiego, w których między innymi dokonano analiz nakazów, zakazów i ograniczeń wynikających z u.p.w. pod kątem możliwości ich wprowadzenia do aktów prawnych ustanawiających obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych. Nie są to jednak opracowania, dla których wymagane jest ich uwzględnienie przy sporządzaniu dokumentów planistycznych. Ustanowienie stref ochronnych ujęć wody i związane z tym określenie granic stref ochrony bezpośredniej i stref ochrony pośredniej, a także zakazów i nakazów w nich obowiązujących, może mieć różną zawartość merytoryczną (tekstową i graficzną) w zależności od rodzajów ujęć wody, dla których są one ustanawiane.

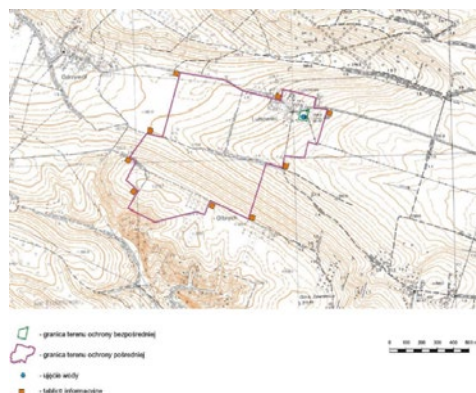
Dla przykładu, rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia

wody podziemnej zlokalizowanego w miejscowości Złota³⁶¹ (w gminie Złota, w powiecie pińczowskim, w województwie świętokrzyskim) dotyczy ujęcia podziemnego.



Ryc. 9.1. Przykładowa mapa terenu bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej

Źródło: <https://bip.malopolska.pl/rzgwkraow,a,1400609,rozporzadzenie-dyrektora-regionalnego-zarzadu-gospodarki-wodnej-w-krakowie-z-dnia-22-grudnia-2017-r-.html>



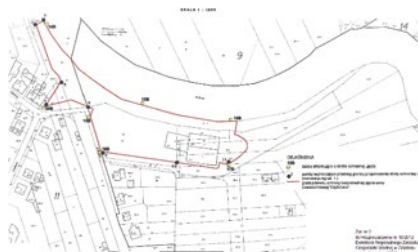
Ryc. 9.2. Przykładowa mapa terenu pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej

Teren bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej obejmuje obszar (działkę ewidencyjną), na którym zlokalizowane są studnie ujmujące wodę oraz inne obiekty i urządzenia związane z ujęciem wody. Teren pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej obejmuje obszar zasilania w wodę tego ujęcia, wyznaczony zgodnie z u.p.w.

Z kolei rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej „Czyżkówko” z rzeki Brdy dla miasta Bydgoszczy³⁶² (na terenie miasta Bydgoszcz, w województwie kujawsko-pomorskim) dotyczy ujęcia powierzchniowego.

³⁶¹ Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej zlokalizowanego w miejscowości Złota.

³⁶² Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej „Czyżkówko” z rzeki Brdy dla miasta Bydgoszczy.



Ryc. 9.3. Przykładowa mapa terenu bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej

Źródło: <http://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/Compatible/Details?Oid=13335>



Ryc. 9.4. Przykładowa mapa terenu pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej

Teren bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej obejmuje obszar (działki ewidencyjne) wzdłuż brzegu rzeki Brdy, na którym znajdują się urządzenia ujmujące wodę z rzeki oraz inne obiekty i urządzenia związane z tym ujęciem wody. Teren pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej obejmuje obszar po obu stronach rzeki Brdy w górę jej biegu, również wyznaczony zgodnie z u.p.w.

Niejednokrotnie w aktach prawnych ustanawiających formy ochrony przyrody pojawiają się ustalenia dotyczące stref ochronnych od wód powierzchniowych. Jednym z przykładów takich aktów prawnych jest uchwała XX/274/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 kwietnia 2021 r. w sprawie Południowomałopolskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu³⁶³. Ustalenia tego aktu prawnego wskazują na załącznikach graficznych strefy o różnej szerokości od cieków wodnych, w których obowiązuje zakaz budowania nowych obiektów budowlanych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Innym z przykładów takich aktów prawnych jest uchwała Nr X/232/15 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie Nadwiślańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu³⁶⁴. Ustalenia tego aktu prawnego zakazują między innymi budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m

³⁶³ <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1759386,uchwala-nr-xx27420-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-27-kwietnia-2021-r-w-sprawie-poludniowo.html>.

³⁶⁴ <https://umwkp.rbip.mojregion.info/uchwala-nr-x23215-sejmiku-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-24-sierpnia-2015-r-w-sprawie-nadwislanskiego-obszaru-chronionego-krajobrazu/>.

od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych oraz od zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia, określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Ustalenia o trochę innym niż opisano powyżej charakterze mogą pojawiać się również w planach ochrony obszarów objętych ochroną przyrodniczą. Dla przykładu w projekcie planu ochrony dla Tatrzańskiego Parku Narodowego znajdują się ustalenia do nowo opracowywanych i zmienianych studiów uwarunkowań i planów miejscowych w gminach (lub ich częściach) położonych w granicach parku czy do planu zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego. W zakresie stosunków wodnych i gospodarowania wodami określają one między innymi: utrzymanie naturalnej sieci potoków oraz źródeł, torfowisk i jezior na terenie Parku i jego otuliny; ograniczenie możliwości wykonywania regulacji cieków na obszarze Parku i jego otuliny czy niedopuszczenie do budowy zbiorników retencyjno-rekreacyjnych na obszarze Parku i jego otuliny. Natomiast w zakresie ochrony wód i gleb zalecają one wyposażenie wszystkich jednostek osadniczych w gminach (lub ich częściach), położonych w granicach Parku, w infrastrukturę ochrony środowiska, a w szczególności w lokalne lub zbiorcze sieci kanalizacji sanitarnej oraz w lokalne systemy podczyszczania wód opadowych zbieranych z terenów komunikacyjnych i przemysłowych (dróg, parkingów, obiektów turystycznych i innych nawierzchni utwardzonych).

9.3. WPŁYW OPRACOWAŃ DOTYCZĄCYCH ZAGADNIENÍ OCHRONY WÓD I CIEKÓW WODNYCH NA ZAWARTOŚĆ STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I PLANÓW MIEJSCOWYCH ORAZ WYNIKAJĄCE Z NICH KONSEKWENCJE DLA OKREŚLANIA W TYCH DOKUMENTACH WARUNKÓW ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENÓW

Jak widać, w obu podanych wcześniej przykładach aktów prawnych dotyczących ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego, zawarte są ustalenia dotyczące zagadnień wprowadzania ścieków do wód (w większym lub mniejszym zakresie) oraz budowy urządzeń wodnych (w szczególności urządzeń piętrzących) w korytach cieków wodnych.

Z punktu widzenia formułowania ustaleń dokumentów planistycznych, szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, problemem może być artykulacja tych ustaleń, szczególnie w przypadku, jeżeli obszar objęty dokumentem planistycznym jest położony w różnych jednolitych częściach wód podziemnych w sytuacji, gdy w jednej z nich

obowiązują ustalenia odrębnego aktu prawnego dotyczącego warunków korzystania z wód, a w drugiej takich ustaleń (ograniczeń) nie ma. W takiej sytuacji należy rozważyć, czy ograniczenia w tym zakresie, wynikające z tego rodzaju aktów prawnych, powinno wprowadzać się dla całego obszaru objętego dokumentem planistycznym, czy też rozdzielać te ustalenia osobno dla jednolitej części wód podziemnych, dla której one obowiązują, oraz osobno dla jednolitej części wód podziemnych, dla której takich ustaleń nie ma. W tym miejscu może pojawić się kolejny problem z ustaleniem granicy pomiędzy tymi jednolitymi częściami wód podziemnych, szczególnie w przypadku obszarów, dla których sporządza się np. plan miejscowy, a brak jest dla niego aktualnych podkładów kartograficznych w postaci mapy zasadniczej (w szczególności niezawierającej rysunku poziomicowego).

Kolejny problem dotyczy kwestii zawartych w jednym z wyżej wymienionych aktów prawnych, dotyczącym ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego, a odnoszących się do zakazu wydobywania z wód powierzchniowych niektórych kopalin, szczególnie w kontekście ich ochrony i takiego formułowania ustaleń planistycznych, aby nie uniemożliwiły one ich ewentualnej eksploatacji, zgodnie z przepisami odrębnych aktów prawnych.

W przypadku aktów prawnych w sprawie ustanowienia stref ochronnych ujęć wód przy sporządzaniu dokumentów planistycznych (a w szczególności planów miejscowych) większych problemów nie będzie nastroczać delimitacja na ich rysunkach granic terenów bezpośrednich stref ochronnych ujęć wód, gdyż w aktach je ustanawiających są one określone z reguły na mapach ewidencyjnych lub zasadniczych. Problemy mogą pojawić się w przypadku przenoszenia na rysunki planów miejscowych granic terenów pośrednich stref ochronnych ujęć wód, gdyż – jak widać w podanych powyżej przykładach – zostały one określone na mapach topograficznych, o różnej skali, w zależności od zasięgu takich stref. W takiej sytuacji możliwości interpretacyjne ustalenia przebiegu granic tych stref na rysunkach planów miejscowych mogą oscylować nawet od 10 m do 50 m w przypadku, gdy mapy, na których ustalono ich przebieg w aktach je ustanawiających, są w skalach od 1 : 10 000 do 1 : 50 000. Takie różnice w naniesieniu granic tych stref na rysunki planów miejscowych mogą być już bardzo istotne z punktu widzenia właścicieli poszczególnych działek ewidencyjnych.

Uwzględnienie w dokumentach planistycznych ograniczeń związanych z lokalizacją zabudowy wzdłuż cieków wodnych lub wokół zbiorników wodnych, wynikających z aktów prawnych wprowadzających takie ograniczenia (ustanawianie form ochrony przyrody, plany ochrony obszarów objętych ochroną przyrodniczą) bądź z innych uwarunkowań związanych z potrzebą ochrony tych wód, może w dokumentach planistycznych przybierać dwojaką formę. Jedną z nich jest uwzględnienie tych ograniczeń zarówno w części tekstowej, jak i graficznej dokumentu planistycznego, drugą zaś – ich uwzględnienie wyłącznie w części tekstowej dokumentu planistycznego.

Ilustracją pierwszego podejścia jest „Zmiana Nr 3 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Raków”³⁶⁵. Gmina ta położona jest w województwie świętokrzyskim, w powiecie kieleckim, a w jej granicach znajduje się sztuczny zbiornik wodny „Chańcza”, zlokalizowany na rzece Czarnej Staszowskiej. Wokół tego zbiornika od rzędnej jego maksymalnego poziomu piętrzenia (będącej jednocześnie linią rozgraniczającą teren wód powierzchniowych śródlądowych od innych terenów) na niektórych terenach wyznaczonych w zmianie planu miejscowego określone zostały na rysunku planu dwie linie ograniczające możliwość lokalizacji nowej zabudowy i zainwestowania pomiędzy tymi liniami a rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza”. Są one zlokalizowane w odległości 30 m i 15 m od tej rzędnej.



Ryc. 9.5. Fragment rysunku planu – „Zmiana Nr 3 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Raków”

Źródło: Materiały własne

Jednocześnie w ustaleniach tekstowych zmiany planu miejscowego, w części dotyczącej zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, dla terenów pomiędzy tymi liniami a rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” sformułowano m.in. następujące ustalenia:

- *nieprzekraczalna linia zabudowy budynków rekreacji indywidualnej w odległości 30 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” – wyznaczona*

³⁶⁵ Opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 26 sierpnia 2015 r., poz. 2444.

- na rysunku planu; w terenie pomiędzy rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia zbiornika „Chańcza” a tą linią nie dopuszcza się wznoszenia nowych budynków rekreacji indywidualnej,
- nieprzekraczalna linia zabudowy obiektów ogólnodostępnych i ogrodzeń trwałych w odległości 15 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” – wyznaczona na rysunku planu; w terenie pomiędzy rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia zbiornika „Chańcza” a tą linią zabrania się wznoszenia nowych obiektów kubaturowych i ogrodzeń trwałych; dopuszcza się wznoszenie lekkich ogrodzeń, łatwych do demontażu w celu umożliwienia dostępu do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych; w terenie pomiędzy tą linią (w odległości 15 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia) a nieprzekraczalną linią zabudowy budynków rekreacji indywidualnej w odległości 30 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” dopuszcza się wznoszenie wyłącznie ogólnodostępnych obiektów służących rekreacji nadwodnej³⁶⁶.

Ilustracją drugiego podejścia są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy Dukla³⁶⁷. Gmina ta położona jest w województwie podkarpackim, w powiecie krośnieńskim. W przypadku tego opracowania planistycznego w ustaleniach tekstowych planów miejscowych, w części dotyczącej elementów kompozycji przestrzennej będących warunkami zabudowy i zagospodarowania terenów objętych planami, dla terenów położonych wzdłuż i wokół wód publicznych sformułowano m.in. następujące ustalenia:

- nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 15 m od brzegów wód publicznych – nie wyznaczona na rysunkach planów; w terenie pomiędzy tą linią a brzegiem wód nie dopuszcza się lokalizacji nowych budynków,
- nieprzekraczalna linia ogrodzeń w odległości 1,5 m od brzegów wód publicznych – nie wyznaczona na rysunkach planów; w terenie pomiędzy tą linią a brzegiem wód zabrania się grodu nieruchomości,
- nieprzekraczalna linia ogrodzeń trwałych w odległości 5 m od brzegów wód publicznych – nie wyznaczona na rysunkach planów; w terenie pomiędzy tą linią a nieprzekraczalną linią ogrodzeń dopuszcza się stosowanie ogrodzeń nie związanych na trwałe z podłożem, łatwych do demontażu.

Analizując ustalenia zmiany nr 3 planu miejscowego gminy Raków w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 30 m i 15 m od rzędnej maksymalnego poziomu

³⁶⁶ Zmiana Nr 3 Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Raków (Dz. Wojew. Świętokrzyskiego z dnia 26 sierpnia 2015 r., poz. 2444

³⁶⁷ Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 21 kwietnia 2005 r. Nr 56, poz. 732.

piętrzenia na zbiorniku „Chańcza”, można zauważyć zróżnicowanie możliwych rodzajów zagospodarowania terenów położonych w „strefach” zlokalizowanych pomiędzy tymi liniami, a także pomiędzy każdą z tych linii a rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza”. Terenami tymi są między innymi, zgodnie z rysunkiem tej zmiany planu miejscowego, tereny indywidualnej zabudowy rekreacyjnej i letniskowej, z dopuszczeniem obiektów usług turystycznych, oraz tereny usług turystycznych.

W przypadku nieprzekraczalnej linii zabudowy budynków rekreacji indywidualnej w odległości 30 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” w terenie pomiędzy rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia zbiornika „Chańcza” a tą linią nie dopuszcza się wznoszenia nowych budynków rekreacji indywidualnej. Z kolei w przypadku nieprzekraczalnej linii zabudowy obiektów ogólnodostępnych i ogrodzeń trwałych w odległości 15 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” w terenie pomiędzy rzędną maksymalnego poziomu piętrzenia zbiornika „Chańcza” a tą linią zabrania się wznoszenia nowych obiektów kubaturowych i ogrodzeń trwałych; dopuszcza się wznoszenie lekkich ogrodzeń, łatwych do demontażu w celu umożliwienia dostępu do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych. Natomiast w terenie pomiędzy tą linią (w odległości 15 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia) a nieprzekraczalną linią zabudowy budynków rekreacji indywidualnej w odległości 30 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” dopuszcza się wznoszenie wyłącznie ogólnodostępnych obiektów służących rekreacji nadwodnej.

Jak wynika z powyższych ustaleń czytanych łącznie, w odległości do 15 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” na terenach indywidualnej zabudowy rekreacyjnej i letniskowej z dopuszczeniem obiektów usług turystycznych oraz na terenach usług turystycznych obowiązuje zakaz jakiegokolwiek zabudowy oraz wznoszenia ogrodzeń trwałych. Dopuszczalne są tylko urządzenia związane z funkcjonowaniem zbiornika. Z kolei w odległości od 15 m do 30 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” na tych terenach dopuszcza się wznoszenie wyłącznie ogólnodostępnych obiektów służących rekreacji nadwodnej. Dopiero w odległości większej niż 30 m od rzędnej maksymalnego poziomu piętrzenia na zbiorniku „Chańcza” można realizować wszystkie obiekty z zakresu przeznaczenia podstawowego i przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów indywidualnej zabudowy rekreacyjnej i letniskowej, z dopuszczeniem obiektów usług turystycznych oraz terenów usług turystycznych, a więc indywidualną zabudowę rekreacyjną i letniskową, hotele, motele, pensjonaty, kempingi, domy wycieczkowe, schroniska, pola biwakowe, obiekty usług z zakresu handlu i gastronomii oraz ogólnodostępne obiekty sportu i rekreacji wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Zapisy takie pozwalają z jednej strony na, w miarę korzystne, zapewnienie ogólnodostępności tego zbiornika wodnego, a z drugiej

strony na umożliwienie dostępu do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód.

Dla porównania, analizując ustalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Dobra (gmina ta położona jest w województwie małopolskim, w powiecie limanowskim), w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii brzegu rzeki Łososiny w granicach Południowomałopolskiego Obszaru Krajobrazu Chronionego, można zauważyć, że ze względu na funkcjonowanie przedmiotowego obszaru ochrony przyrodniczej mają one trochę inny charakter. W tym przypadku część tych ustaleń znajduje się w części zarówno tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego, a reszta znajduje się tylko w jego części tekstowej. Przykładowo:

- *nieprzekraczalne linie zabudowy od linii brzegu rzeki Łososiny w granicach Południowomałopolskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu – wyznaczone na rysunku planu; w terenach pomiędzy tymi liniami a brzegiem wód nie dopuszcza się wznoszenia nowych obiektów budowlanych za wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej,*
- *nieprzekraczalne linie zabudowy i ogrodzeń trwałych w odległości 5 m od linii brzegu powierzchniowych wód publicznych innych niż rzeka Łososina w granicach Południowomałopolskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu – niewyznaczone na rysunku planu; w terenach pomiędzy tymi liniami a nieprzekraczalnymi liniami ogrodzeń nie dopuszcza się wznoszenia obiektów kubaturowych ani ogrodzeń trwałych; dopuszcza się wznoszenie lekkich ogrodzeń, łatwych do demontażu w celu umożliwienia dostępu do wody na potrzeby wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych,*
- *nieprzekraczalne linie ogrodzeń w odległości 1,5 m od linii brzegu powierzchniowych wód publicznych – niewyznaczone na rysunku planu; w terenach pomiędzy tymi liniami a brzegiem wód zabrania się grodzienia nieruchomości³⁶⁸.*

Nieprzekraczalne linie zabudowy od linii brzegu rzeki Łososiny w granicach Południowomałopolskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu znajdują się, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, w odległości 25 m od linii brzegu tej rzeki, jak wynika z aktu prawnego ustanawiającego ten obszar ochrony przyrodniczej. Ustalenia ograniczające zainwestowanie dla terenów położonych w odległości do 25 m od linii brzegu rzeki Łososiny również zostały wskazane w oparciu o ten akt prawny. Pozostałe ustalenia ograniczające zainwestowanie dotyczą wód publicznych innych niż rzeka Łososina. Ograniczają one zainwestowanie dla terenów położonych w odległości do 5 m od linii brzegu tych wód.

³⁶⁸ Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 9 września 2016 r., poz. 5144.

Można więc zauważyć, że zakres przestrzenny ograniczeń w zainwestowaniu jest zależny od tego, jakiej rzeki lub innych wód publicznych on dotyczy.

Na podstawie podanych powyżej przykładów można zaobserwować kilka problemów, jakie mogą pojawić się przy formułowaniu ustaleń graficznych i tekstowych dokumentów planistycznych (w szczególności planów miejscowych).

Pierwszym z nich jest dosyć duży stopień skomplikowania tych ustaleń, szczególnie w przypadkach, gdy wzdłuż lub wokół wód powierzchniowych pojawiają się co najmniej dwie strefy, w których wprowadza się ograniczenia w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenów, wynikające z potrzeby ochrony tych wód. Interpretacja tych ustaleń może być utrudniona, szczególnie dla osób fizycznych i innych podmiotów związanych tymi ustaleniami z racji położenia nieruchomości będących ich własnością w granicach tych stref, w sytuacjach, gdy nie mają oni pełnej wiedzy o aktach prawnych, na podstawie których takie ograniczenia są wprowadzane. Problemy w takiej sytuacji, choć w trochę innym kontekście, mogą mieć również autorzy dokumentów planistycznych, dla których głównym wyzwaniem staje się jak najprostsze i jak najbardziej jednoznaczne sformułowanie stosownych ustaleń planistycznych.

Drugim problemem mogą być kwestie interpretacyjne dotyczące treści ustaleń aktów prawnych ustanawiających różne formy ochrony wód powierzchniowych, w kontekście definicji cieków naturalnych zawartej w u.p.w., która mówi, że przez cieki takie rozumie się *rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami*³⁶⁹. Jeżeli w akcie prawnym, w którym ustanawia się formy ochrony wód powierzchniowych, jest mowa o „rzekach”, to zawsze może pozostać pole do interpretacji, który ciek naturalny jest już rzeką, a który jest jeszcze strugą, strumieniem lub potokiem, i nie zawsze to musi być związane z nazwą danego cieku naturalnego (np. „Czarny Potok”). I wreszcie – jaki organ administracji publicznej jest upoważniony do rozstrzygnięcia powyższej kwestii.

Trzecim problemem może być zdefiniowanie na rysunkach dokumentów planistycznych (w szczególności planów miejscowych) „linii brzegowych rzek” (w przypadku jezior i innych zbiorników wodnych może to być relatywnie prostsze), od których mierzy się odległość, w ramach której mają obowiązywać, wprowadzane do ustaleń planistycznych, ograniczenia w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenów.

³⁶⁹ Art. 16 pkt 5 u.p.w.



Ryc. 9.6. Fragment koryta rzeki Skawy (gmina Tomice, powiat wadowicki) wraz z granicami działek ewidencyjnych i użytków gruntowych

Źródło: <https://wadowicki.webewid.pl/e-uslugi/portal-mapowy>

W przypadku, gdy jedynym dostępnym podkładem kartograficznym dla potrzeb sporządzania danego planu miejscowego jest mapa ewidencyjna bez określonych na niej użytków gruntowych, wskazanie linii brzegowej jest praktycznie niemożliwe. Można tu ewentualnie posłużyć się ortofotomapą i na jej podstawie określić linię brzegową rzeki. Trzeba jednak mieć na uwadze, że rzeki (szczególnie w terenach górskich) w stosunkowo niedługim czasie mogą zmieniać swoje koryto (i to w dosyć znacznym zakresie), a co za tym idzie – również ich linia brzegowa ulega zmianie. Może to sprawić, że naniesienie na rysunek planu miejscowego przebiegu granicy strefy obowiązywania ograniczeń w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenów w krótkim czasie może stać się nieaktualne. Zdecydowanie prostsza sytuacja w tym zakresie ma miejsce, gdy rysunek planu miejscowego jest sporządzany na podkładzie mapy ewidencyjnej z określonymi na niej użytkami gruntowymi lub na mapie zasadniczej, ale zawsze, nawet w takiej sytuacji, może pojawić się opisany wyżej problem zmiany przebiegu koryta, a co za tym idzie – linii brzegowej rzeki.

Kolejnym problemem, o naturze trochę podobnej do opisanego powyżej, może być ustalenie na rysunku planu miejscowego linii brzegowej sztucznego zbiornika wodnego. Jest rzeczą oczywistą, że linia ta może się znacznie zmieniać w zależności od poziomu piętrzenia wody na danym zbiorniku wodnym. W związku z tym może też istotnie się zmieniać długość tzw. cofki od tego zbiornika. Oczywiście, można tu posłużyć się tzw. maksymalnym poziomem piętrzenia i od rzędnej tego poziomu określać położenie strefy ochronnej. Choć w przypadku, gdy jedynym dostępnym podkładem kartograficznym dla potrzeb sporządzania danego planu miejscowego jest mapa ewidencyjna, spowoduje to podobne problemy jak przy określaniu na takich mapach linii brzegowej rzeki.

9.4. WNIOSKI

W u.s.g. określono jako jedno z zadań własnych gminy sprawy ładu przestrzennego³⁷⁰. Jednocześnie w tym samym akcie prawnym ustalono, że *uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do wyłącznej właściwości rady gminy*³⁷¹. W powiązaniu z przepisami u.p.z.p., z których wynika, że *kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy*³⁷² oraz że wójtowie, burmistrzowie albo prezydenci miast *sporządzają studia i projekty planów miejscowych*³⁷³ w ściśle określonych ramach proceduralnych, oznacza to, że wiążą ich przy sporządzaniu tych opracowań dziesiątki, jak nie setki, różnego rodzaju aktów prawnych odnoszących się do zagadnień, które te dokumenty planistyczne muszą lub mogą zawierać.

W zakresie zagadnień zawartych w niniejszym rozdziale analiza prawnych aspektów relacji pomiędzy aktami prawnymi regulującymi (lub nieregulującymi czy w niewystarczającym stopniu regulującymi) te zagadnienia a aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem samorządów lokalnych przedstawia się następująco:

- brak jednoznacznego określenia granic, w szczególności terenów pośrednich stref ochronnych ujęć wody w taki sposób, aby można je precyzyjnie wprowadzić do ustaleń (rysunków) dokumentów planistycznych; pozytywnym rozwiązaniem w tym przypadku mogłoby być ustanowienie wymogu ich określenia w postaci cyfrowych plików graficznych lub plików zawierających współrzędne geodezyjne załamania granic tych stref, tak jak ma to miejsce w przypadku ustalania granic obszarów i terenów górniczych,
- regulacje dotyczące ochrony wód powierzchniowych, w tym rzek w kontekście definicji cieku naturalnego, nie odpowiadają, w mniejszym lub w większym stopniu, przepisom aktów prawnych, a w szczególności u.p.w.,
- brak jednoznacznego zdefiniowania pojęcia linii brzegowej cieku naturalnego w kontekście ustaleń aktów prawnych ustanawiających różne formy ochrony wód powierzchniowych, szczególnie w obszarach objętych ochroną przyrodniczą, dla potrzeb formułowania jednoznacznych ustaleń dokumentów planistycznych, w tym ustaleń planów miejscowych.

³⁷⁰ Art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

³⁷¹ Art. 18 ust. 2 pkt 5 u.s.g.

³⁷² Art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

³⁷³ Art. 9 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

Janusz Komenda

Zagrożenie powodziowe



10

Problematyka zagrożenia powodziowego znajduje swoje odzwierciedlenie zarówno w studium uwarunkowań, jak i w planach miejscowych.

Zgodnie z u.p.z.p., w studium uwarunkowań uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z *zagrożeń bezpieczeństwa ludności i jej mienia*³⁷⁴, a także *wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej*³⁷⁵. Z kolei przy formułowaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego z przepisów u.p.z.p. wynika, że w studium uwarunkowań należy określić między innymi *obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych*³⁷⁶.

W przypadku sporządzania planu miejscowego, zgodnie z u.p.z.p., obowiązkowo określić należy m.in. *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa*³⁷⁷.

10.1. ZAGROŻENIE POWODZIOWE – PODSTAWY PRAWNE

Przedstawione poniżej zagadnienia dotyczące zagrożenia powodziowego regulują szczegółowo przepisy u.p.w. oraz Rozporządzenia z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania.

*Ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej*³⁷⁸. Pojęcie „powódź” definiuje się jako *czasowe pokrycie przez wodę terenu, który w normalnych warunkach nie jest pokryty wodą, w szczególności wywołane przez wezbranie wody w ciekach naturalnych, zbiornikach wodnych, kanałach oraz od strony*

³⁷⁴ Art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p.

³⁷⁵ Art. 10 ust. 1 pkt 15 u.p.z.p.

³⁷⁶ Art. 10 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.

³⁷⁷ Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

³⁷⁸ Art. 163 u.p.w.

morza, z wyłączeniem pokrycia przez wodę terenu wywołanego przez wezbranie wody w systemach kanalizacyjnych³⁷⁹.

Obszarami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi, są obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi³⁸⁰, natomiast ochronę przed powodzią prowadzi się z uwzględnieniem map zagrożenia powodziowego, map ryzyka powodziowego oraz planów zarządzania ryzykiem powodziowym³⁸¹.

Obszarami szczególnego zagrożenia powodzią są obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1%; obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%; obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska (...) stanowiące działki ewidencyjne oraz „pas techniczny”³⁸².

W celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju województw, strategiach rozwoju gmin, strategiach rozwoju ponadlokalnego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, gminnych programach rewitalizacji, decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy³⁸³.

Ponadto poziom zagrożenia powodziowego wynikający z wyznaczenia obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzjach o warunkach zabudowy, dotyczących nieruchomości w całości lub w części położonych na tych obszarach³⁸⁴.

10.2. MAPY ZAGROŻENIA I RYZYKA POWODZIOWEGO

W I cyklu planistycznym (2010-2015) mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego zostały opracowane przez IMGW – PIB w ramach projektu „Informatyczny system osłony kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami” (ISOK). Publikacja map w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz przekazanie przez prezesa KZGW ostatecznych wersji map jednostkom administracji nastąpiło w dniu 15 kwietnia 2015 roku. W II cyklu planistycznym

³⁷⁹ Art. 16 pkt 43 u.p.w.

³⁸⁰ Art. 16 pkt 33 u.p.w.

³⁸¹ Art. 163 ust. 5 u.p.w.

³⁸² Art. 16 pkt 34 u.p.w.

³⁸³ Art. 166 ust. 1 pkt 1 u.p.w.

³⁸⁴ Art. 166 ust. 1 pkt 2 u.p.w.

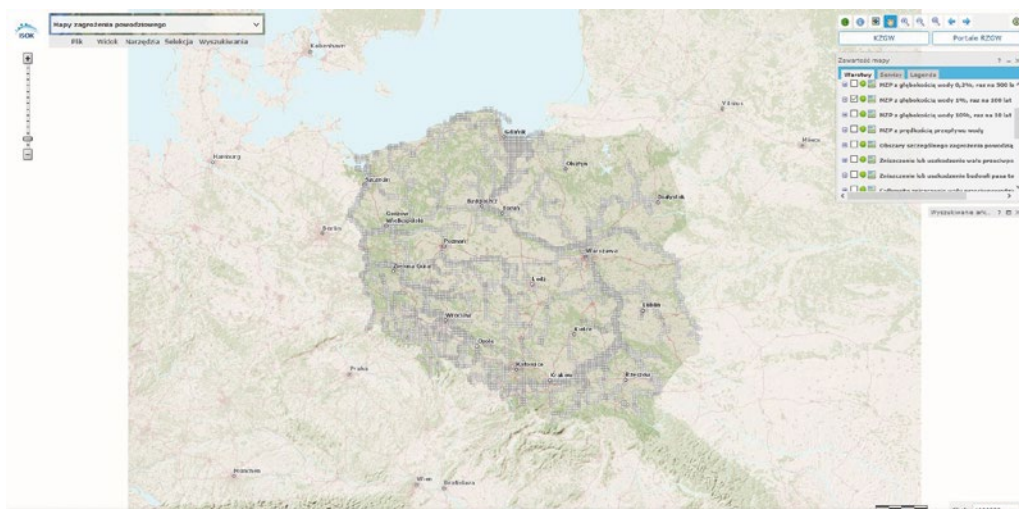
(2016–2021) dokonano przeglądu map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego sporządzonych w I cyklu i, w uzasadnionych przypadkach, ich aktualizacji. Sporządzone zostały również nowe mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego dla obszarów i typów powodzi wskazanych w wyniku przeglądu i aktualizacji wstępnej oceny ryzyka powodziowego (WORP), zakończonej w 2018 roku. Projekty map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego zostały sporządzone przez Wody Polskie w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami. Natomiast projekty map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych, zostały przygotowane przez dyrektorów urzędów morskich. Podanie zaktualizowanych oraz nowych map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego do publicznej wiadomości przez ich umieszczenie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska nastąpiło w dniu 22 października 2020 roku³⁸⁵.

Mapy zagrożenia powodziowego przedstawiają obszary o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi, w tym: obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat ($Q_0,2\%$), obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat ($Q_1\%$), a także obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat ($Q_{10}\%$)³⁸⁶. Dodatkowo na mapach tych zaznaczono obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego oraz zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztormowego (budowli ochronnych pasa technicznego). Ponadto na mapach zagrożenia powodziowego przedstawiono: głębokość wody oraz prędkość wody i kierunki przepływu wody – dla miast wojewódzkich i miast na prawach powiatu oraz innych miast o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000 osób³⁸⁷.

³⁸⁵ <https://wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>.

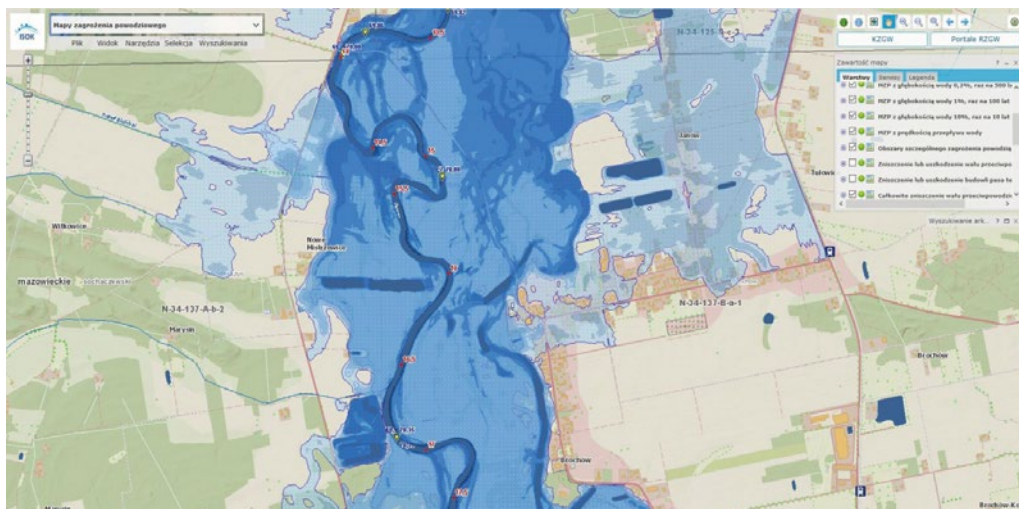
³⁸⁶ <http://krakow.wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>.

³⁸⁷ <http://krakow.wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>.



Ryc. 10.1. Hydroportal. Zasięg map zagrożenia powodziowego

Źródło: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gmap=gpMZZP



Ryc. 10.2. Hydroportal. Przykładowa zawartość mapy zagrożenia powodziowego

Źródło: https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gmap=gpMZZP

Uzupełnieniem map zagrożenia powodziowego są mapy ryzyka powodziowego, określające wartości potencjalnych strat powodziowych oraz przedstawiające obiekty narażone na zalanie w przypadku wystąpienia powodzi o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia. W tym celu, dla obszarów przedstawionych na mapach zagrożenia

powodziowego, naniesiono takie elementy jak: szacunkowa liczba ludności zamieszkującej obszar zagrożony; budynki mieszkalne oraz obiekty o szczególnym znaczeniu społecznym (szpitale, przedszkola, hotele, centra handlowe i inne), z podziałem na miejsca, dla których głębokość wody wynosi powyżej oraz poniżej 2 m; obszary i obiekty zabytkowe; obszary chronione (ujęcia wody, strefy ochronne ujęć wody, kąpieliska, obszary i obiekty ochrony przyrody); potencjalne źródła zanieczyszczeń wody w przypadku wystąpienia powodzi (zakłady przemysłowe, oczyszczalnie ścieków, przepompownie ścieków, składowiska odpadów, cmentarze); wartości potencjalnych strat dla poszczególnych klas użytkowania terenu (tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny przemysłowe, tereny komunikacyjne, lasy, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, użytki rolne, wody)³⁸⁸. Mapy ryzyka powodziowego zostały przygotowane w dwóch zestawach tematycznych:

- negatywne konsekwencje dla ludności oraz wartości potencjalnych strat powodziowych,
- negatywne konsekwencje dla środowiska, dziedzictwa kulturowego i działalności gospodarczej.

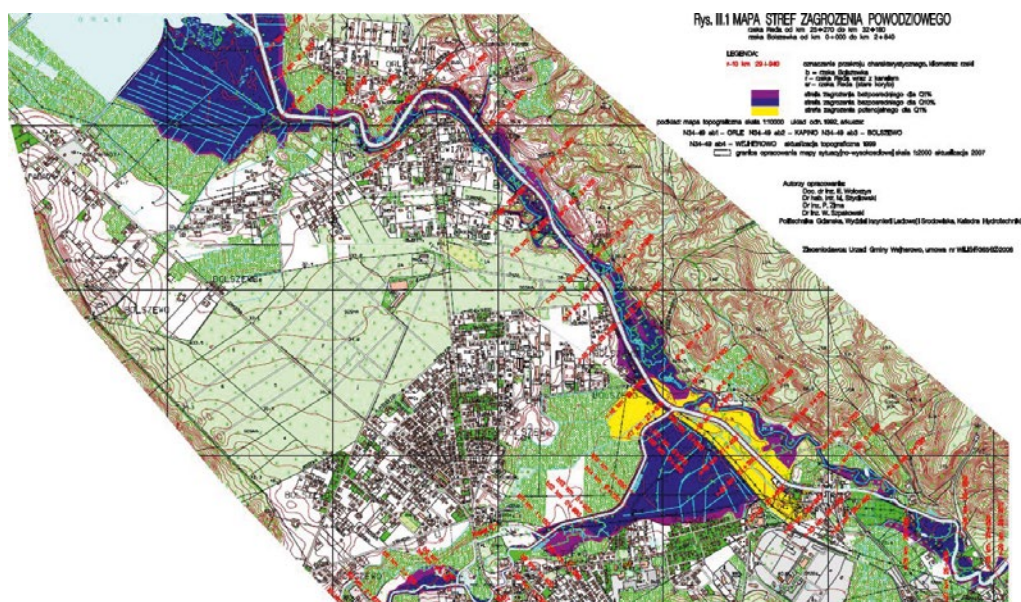
10.3. STUDIA OKREŚLAJĄCE GRANICE OBSZARÓW BEZPOŚREDNIEGO ZAGROŻENIA POWODZIĄ I STUDIA OCHRONY PRZECIWPOWODZIOWEJ

Przed opracowaniem map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego w ramach realizacji projektu ISOK, na początku XXI w., RZGW (lub na ich zlecenie inne instytucje) opracowywały studia określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla zlewni wybranych rzek. Jest to o tyle istotne, że studia określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla odcinków rzek, dla których nie wykonano map zagrożenia powodziowego w I cyklu planistycznym systemu ISOK, zachowują ważność do czasu sporządzenia map zagrożenia powodziowego, opracowanych w kolejnych cyklach planistycznych. Są one wymienione w załączniku nr 7 „Wykaz obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią wyznaczonych w studiach ochrony przeciwpowodziowej dyrektorów RZGW, obowiązujących jako obszary szczególnego zagrożenia powodzią, po oficjalnym przekazaniu map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego opracowanych w I cyklu planistycznym” do opracowania „Raport z wykonania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego”.

Przykładowo jednym z takich opracowań jest „Studium określające granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla obszarów nieobwałowanych rzeki Redy”.

³⁸⁸ <http://krakow.wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>.

Co prawda, dla części rzeki Redy wykonano mapy zagrożenia powodziowego w I cyklu planistycznym systemu ISOK, lecz nie obejmują one odcinka od 47 km do 49 km tej rzeki, który z kolei jest objęty przedmiotowym studium. Dla celów planistycznych na stronie internetowej www.rzgw.gda.pl opublikowano warstwy wektorowe oraz tabelę wykonanych przekrojów poprzecznych z rzędnymi wód powodziowych o prawdopodobieństwie przewyższenia 1% i 10% (woda 100-letnia i woda 10-letnia). Z kolei w 2008 roku, na zlecenie gminy Wejherowo, Politechnika Gdańska (Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska) wykonała opracowanie „Zasięg stref zagrożenia powodziowego dla przepływów maksymalnych o prawdopodobieństwie przewyższenia 1% i 10% na odcinku rzeki Redy od jeziora Orle do wodowskazu Wejherowo oraz rzeki Bolszewki na odcinku od wodowskazu Bolszewo do ujścia do Kanału Redy”. Jest to aktualizacja części opracowania IMGW z roku 2003, wykonana w związku ze zmianami warunków przepływu wód powodziowych. Dla celów planistycznych na stronie internetowej www.rzgw.gda.pl opublikowano część tekstową i graficzną tego opracowania w formie plików w formacie pdf³⁸⁹.



Ryc. 10.3. Część graficzna opracowania „Zasięg stref zagrożenia powodziowego dla przepływów maksymalnych o prawdopodobieństwie przewyższenia 1% i 10% na odcinku rzeki Redy od jeziora Orle do wodowskazu Wejherowo oraz rzeki Bolszewki na odcinku od wodowskazu Bolszewo do ujścia do Kanału Redy”

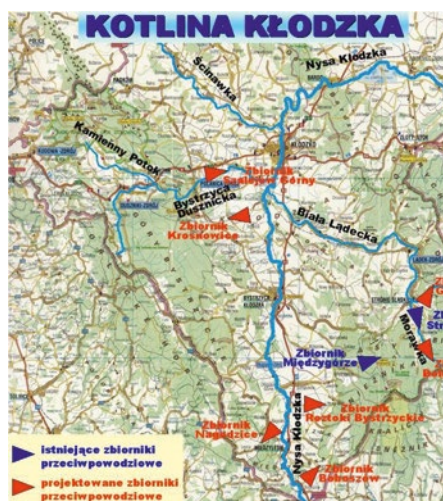
Źródło: www.rzgw.gda.pl

³⁸⁹ www.rzgw.gda.pl.

Analogiczna sytuacja jak w przypadku studiów określających granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dotyczy studiów ochrony przeciwpowodziowej. One również zachowują ważność do czasu sporządzenia i przekazania właściwym organom map zagrożenia powodziowego, opracowanych w kolejnych cyklach planistycznych systemu ISOK, i są wymienione w załączniku nr 7 do opracowania „Raport z wykonania map zagrożenia powodziowego i map ryzyka powodziowego”. Podobnie jak w przypadku studiów określających granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią dla zlewni wybranych rzek, obszary bezpośredniego (szczególnego) zagrożenia powodzią z tych opracowań wprowadza się do opracowań planistycznych. W tym przypadku jednym z takich przykładowych opracowań jest „Studium ochrony przeciwpowodziowej Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony miasta Kłodzka”, obejmujące główne ciek zlewni Nysy Kłodzkiej do przekroju wodowskazu Bardo³⁹⁰. Dla rzeki Nysy Kłodzkiej, podobnie jak dla rzeki Redy, wykonano mapy zagrożenia powodziowego w I cyklu planistycznym systemu ISOK, lecz nie obejmują one jednego z jej dopływów, rzeki Kamienny Potok na jej odcinku od 0 km do 10 km, który z kolei jest objęty przedmiotowym Studium. W ramach tego opracowania dla głównych cieków zlewni określono strefy zagrożenia powodziowego Q10% i Q1% oraz program przedsięwzięć inwestycyjno-modernizacyjnych ochrony przeciwpowodziowej w dwu wariantach, z uwzględnieniem budowy „suchych zbiorników przeciwpowodziowych”, a także wyznaczono obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią. W 2005 roku, po konsultacjach z zainteresowanymi jednostkami, przekazano właściwym organom samorządu terytorialnego wyciągi ze studium z obszarami bezpośredniego zagrożenia powodzią do uwzględnienia przy sporządzaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań gmin oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy³⁹¹.

³⁹⁰ Nysa Kłodzka do wodowskazu Bardo, Biała Łądecka, Bystrzyca Dusznicka, Ścinawka, ujściowy odcinek rzeki Morawka, Kamienny Potok oraz pozostałe mniejsze cieki: Bystrzyca Kłodzka, Domaszkowski Potok, Goworówka, Jaskówka, Jodłownik, Pławna, Posna, Waliszowska Woda, Wilczka i Włodzica.

³⁹¹ https://wroclaw.rzgw.gov.pl/pl/articles/3/807/Studia_ochrony_przeciwpowodziowej#nysa_do.



Ryc. 10.4. Mapa poglądowa zasięgu opracowania „Studium ochrony przeciwpowodziowej Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony miasta Kłodzka”
 Źródło: https://wroclaw.rzgw.gov.pl/pl/articles/3/807/Studia_ochrony_przeciwpowodziowej#nysa_do

10.4. USTALENIA PLANÓW MIEJSCOWYCH DLA OBSZARÓW SZCZEGÓLNEGO ZAGROŻENIA POWODZIĄ

Istotne ograniczenia w zabudowie i zainwestowaniu terenów w dokumentach planistycznych mogą być związane z faktem wyznaczenia (lub z faktem dalszego obowiązywania wcześniej wyznaczonych) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W u.p.w. nie ma przepisu wprowadzającego jednoznacznie zakaz zabudowy i zainwestowania terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Wprowadzenie takiego zakazu lub wprowadzenie ograniczeń w zabudowie i zainwestowaniu terenów położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w przypadku sporządzania dokumentów planistycznych może wynikać z warunków ich uzgodnienia (w trybie decyzji) przez RZGW. RZGW może odmówić³⁹² uzgodnienia dokumentu planistycznego, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej

³⁹² Art. 166 ust. 10 u.p.w.

w rozumieniu przepisów ustawy o zarządzaniu kryzysowym; utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym. Reasumując, to dyrektorzy poszczególnych oddziałów RZGW, dokonujący uzgodnień dokumentów planistycznych dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, mogą zakazać lub wprowadzić istotne ograniczania w zabudowie i zainwestowaniu terenów położonych w takich obszarach.

W tym miejscu mogą pojawić się pierwsze problemy związane z uzgadnianiem tych opracowań. Mogą wynikać one z faktu, że na obszarze Polski funkcjonuje 11 Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Analizując uzgodnienia projektów planów miejscowych sporządzanych przez zespoły planistyczne Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, położonych w obszarze działania RZGW w Krakowie, Rzeszowie, Lublinie i Warszawie, można stwierdzić, że dosyć często różnią się one od siebie pod względem merytorycznym, mimo że wydawane są w oparciu o tą samą podstawę prawną. Różnice te przejawiają się w warunkach wskazanych w decyzji: od całkowitej odmowy zgody na realizację jakiegokolwiek zainwestowania i zabudowy w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, poprzez (w przypadku odmowy uzgodnienia za pierwszym razem) podanie warunków niezbędnych dla uzyskania ponownego pozytywnego uzgodnienia dla umożliwienia realizacji nowego zainwestowania i zabudowy w takich obszarach, do uzyskania uzgodnienia poprzez wprowadzenie do ustaleń projektu planu miejscowego (będącego przedmiotem tego uzgodnienia) minimalistycznych regulacji odnoszących się do obowiązujących nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że nie ma ustalonych jednolitych zasad postępowania w przypadku uzgadniania dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym.

W przypadku odmowy uzgodnienia dokumentu planistycznego w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią bez podania wymagań i warunków dla planowanego zagospodarowania terenów w tych obszarach (polegającego na wprowadzeniu zabudowy lub innych form zainwestowania) organ sporządzający takie projekty dokumentów (obejmujące również inne tereny znajdujące się poza tymi obszarami) ma praktycznie dwie możliwości. Pierwszą z nich jest wyłączenie, z granic terenu objętego projektem dokumentu planistycznego, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W takiej sytuacji postępowanie dotyczące wydania ponownej decyzji administracyjnej w tym zakresie staje się bezprzedmiotowe. Drugą możliwością jest zmiana ustaleń projektu dokumentu planistycznego, polegająca na rezygnacji z planowanej zabudowy lub innych form zainwestowania na terenach położonych w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na inne przeznaczenie (bez możliwości lokalizacji zabudowy i zainwestowania) i wystąpienie o ponowne uzgodnienie. W takim przypadku można mówić o najbardziej restrykcyjnej formie ograniczeń w zabudowie i zainwestowaniu terenów w dokumentach planistycznych, związanej z obszarami szczególnego zagrożenia powodzią.

W przypadku, gdy odmowa uzgodnienia dokumentu planistycznego w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zawiera wymagania i warunki dla planowanego zagospodarowania terenów (polegającego na wprowadzeniu zabudowy lub innych form zainwestowania) w tych obszarach lub uzgodnienie jest pozytywne pod warunkiem wprowadzenia do ustaleń dokumentu planistycznego wskazanych w nim wymagań i warunków dla planowanego zagospodarowania terenów, można mówić o mniej restrykcyjnej formie ograniczeń dla zabudowy i zainwestowania. W takim przypadku ograniczenia w zabudowie i zainwestowaniu terenów mogą przybierać różnorodną formę. Poniżej podano przykłady planów miejscowych zawierających ograniczenia w zabudowie i zainwestowaniu terenów, uchwalonych po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy, a także planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania.

Pierwszym z przykładów jest „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Oświęcim dla terenu w rejonie ul. Kamieniec”³⁹³. W planie tym wprowadzono następujące ustalenia: *Celem ograniczenia zagrożenia powodziowego ustala się: zakaz lokalizacji zabudowy w postaci szatni, magazynów oraz obiektów i urządzeń turystyki i gastronomii w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat; nakaz stosowania materiałów budowlanych odpornych na działanie wody (ceramika, beton, materiały pochodzenia mineralnego z dodatkami uszczelniającymi); nakaz stosowania zabezpieczeń przed przepływem zwrotnym ścieków z sieci kanalizacyjnej; nakaz realizacji obiektów małej architektury i urządzeń sportowo-rekreacyjnych w sposób trwale związany z gruntem; zakaz lokalizacji stacji paliw; zakaz lokalizacji otwartych składowisk materiałów sypkich; zakaz podpiwniczania budynków; zakaz zagospodarowania terenu utrudniającego grawitacyjny spływ wód.*

Drugim przykładem jest „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w obrębie geodezyjnym Bielawy, gmina Głinojeck”³⁹⁴. W tym przypadku ustalenia planu w tym zakresie mają następującą treść: *zakaz realizacji obiektów kubaturowych na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi (woda stuletnia). Przy zagospodarowaniu terenów uwzględnić obowiązujące w tym zakresie przepisy odrębne. Obszar narażony na niebezpieczeństwo powodzi obejmuje fragment miejscowości nad rzeką Wkrą, zgodnie z granicami określonymi na rysunku planu.*

Trzecim przykładem jest „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wschodniego obszaru gminy Bierawa obejmującego sołectwa Grabówka, Korzonek,

³⁹³ Uchwała nr XIV/248/19 Rady Miasta Oświęcim z dnia 27 listopada 2019 r.

³⁹⁴ Uchwała nr XIII/88/2019 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 28 listopada 2019 r.

Ortowice, Stara Kuźnia, Kotłarnia i Goszyce”³⁹⁵. W planie tym ustalenia w tym zakresie mają następującą treść: *zagospodarowanie obszarów, na których prawdopodobieństwo powodzi jest duże i wynosi raz na 10 lat oraz na których prawdopodobieństwo powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat na terenach granicach szczególnych zagrożeń powodziowych pokazanych na rysunku planu wymaga zachowania przepisów odrębnych prawa wodnego dotyczących warunków i możliwości dopuszczenia ich zabudowy i zagospodarowania jako terenów szczególnego zagrożenia powodzią z uwzględnieniem głębokości zalewów, których poziomy pokazano informacyjnie na rysunkach planu.*

Kolejnym przykładem jest „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów z obszaru gminy Narew – terenów zabudowy przemysłowo-usługowej”³⁹⁶. Ustalenia tego planu w tym zakresie znajdują się w dwóch miejscach tekstu planu i mają następującą treść:

- w pierwszym miejscu: *Część działki Nr 725/15, oznaczona na rysunku planu symbolem R,U/z, znajduje się na terenie oddziaływania rzeki Narew zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap I” (rzeka Narew, arkusz 115), zagrożona jest zalewem o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi raz na 100 lat (Q1%) oraz zalewem o prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi raz na 10 lat (Q10%). Przebieg granicy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią został przedstawiony na rysunku planu. Zasady zagospodarowania terenu zostały zawarte w ustaleniach dotyczących przeznaczenia terenów, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy. Dla terenu położonego w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią obowiązują nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z przepisów Prawa wodnego.*
- w drugim miejscu: *Dla terenu położonego w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią R,U/z obowiązują ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy: posadowienie parterów budynków należy przyjmować powyżej rzędnej zagrożenia powodziowego – rzędna „0” (poziom posadzki) min. 134,0 m n.p.m. Kr.; budynki powinny być projektowane bez podpiwniczenia; teren w otoczeniu budynków oraz dojazd i dojście do budynków powinny być ukształtowane powyżej rzędnej zagrożenia powodziowego.*

³⁹⁵ Uchwała nr XIII/104/2019 Rady Gminy Bierawa z dnia 2 grudnia 2019 r.

³⁹⁶ Uchwała nr VIII/45/19 Rady Gminy Narew z dnia 28 maja 2019 r.

Ostatnim przykładem jest „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Nowa Sól (teren położony pomiędzy ulicami Zielonogorską i Nowosolską do granicy miasta z gminą Otyń)”³⁹⁷. W tym przypadku ustalenia planu w tym zakresie mają następującą treść: *Część obszaru objętego planem, oznaczona na rysunku planu, wpisuje się w granicę obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%), dla którego obowiązują zakazy wynikające z przepisów odrębnych oraz Pozostała część obszaru objętego planem, która nie jest objęta granicą obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wpisuje się w obszar, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat (Q0,2%).*

Powyższe przykłady ilustrują, jak różnorodną formę mogą przybierać regulacje planów miejscowych dotyczące obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, w zakresie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów położonych na tych obszarach. Począwszy od ustaleń odnoszących się wyłącznie do przepisów odrębnych, poprzez regulacje łączące odniesienie się do przepisów odrębnych z zapisami wynikającymi z wymagań dla planowanego zagospodarowania, po bardzo szczegółowe ustalenia określające szczegółowo warunki zagospodarowania i zabudowy w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Trudno w tym miejscu przesądzić, czy różnice te wynikają ze specyfiki poszczególnych planów miejscowych, czy też z warunków uzyskiwania uzgodnień dokumentów planistycznych z organem uzgadniającym (w opisanych wyżej przypadkach musiały być one przedmiotem uzgodnień kilku różnych dyrektorów RZGW). Należy jednak zaznaczyć, że podstawa prawna przedmiotowych uzgodnień jest jedna.

Kolejne problemy związane z uwzględnianiem zagadnień dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w dokumentach planistycznych mogą pojawiać się w przypadku przenoszenia informacji graficznych z systemu ISOK na rysunki dokumentów planistycznych. Jak już wspomniano wcześniej, mapy zagrożenia powodziowego przedstawiają obszary, na których: prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat (Q0,2%); obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%), oraz obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (Q10%). Ponadto mapy te przedstawiają obszary narażone na zalanie w przypadku: zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego oraz zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwsztorowego (budowli ochronnych pasa technicznego). Spośród wymienionych wyżej obszarów, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (Q1%), obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (Q10%), a także obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, są

³⁹⁷ Uchwała nr XIII/111/19 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 27 czerwca 2019 r.

obszarami szczególnego zagrożenia powodzią. Wprowadzanie tak dużej ilości informacji graficznych na rysunki dokumentów planistycznych, bardzo często wynikające z warunków uzgodnień poszczególnych dyrektorów RZGW, może rodzić pewne trudności.

W przypadku sporządzania rysunków studium uwarunkowań, zazwyczaj w skali 1 : 10 000, a więc w skali, w jakiej zostały wykonane mapy zagrożenia powodziowego, w szczególnych przypadkach tam, gdzie granice poszczególnych obszarów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi zlokalizowane są bardzo blisko siebie (np. w międzywalu czy wzdłuż stromych brzegów rzek), może wystąpić skumulowanie liniowych symboli graficznych przedstawiających te granice nawet do takiego stopnia, że będą one nakładały się na siebie. Powoduje to, że rysunki studium uwarunkowań mogą być w takiej sytuacji mało czytelne, szczególnie w kontekście procedury opiniowania i uzgadniania tego dokumentu planistycznego oraz jego wyłożenia do wglądu publicznego (np. przy zapoznawaniu się z rysunkami studium uwarunkowań przez osoby fizyczne, także za pośrednictwem materiałów graficznych zamieszczanych na stronach internetowych gmin). To od decyzji sporządzającego projekt zależy, które z informacji z zakresu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią uzna za najważniejsze i umieści je na rysunku studium uwarunkowań w taki sposób, aby były one jak najbardziej czytelne.

Z kolei w przypadku sporządzania rysunków planów miejscowych, zazwyczaj w skalach od 1 : 500 do 1 : 2000, a więc od 5 do 20 razy większych od skali, w jakiej zostały wykonane mapy zagrożenia powodziowego, oraz biorąc pod uwagę, że rysunki planów miejscowych sporządza się na mapach ewidencyjnych lub zasadniczych, a mapy zagrożenia powodziowego sporządzone zostały na mapach topograficznych, w szczególnych przypadkach (np. w przypadku rzek czy innych cieków wodnych o stosunkowo małej szerokości) może okazać się, że przebieg granic poszczególnych obszarów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi nie jest zgodny z przebiegiem (lokalizacją) rzeki (cieku wodnego) oznaczonym na mapie ewidencyjnej lub zasadniczej w postaci działki ewidencyjnej lub użytku gruntowego. W takiej sytuacji mogą pojawiać się problemy interpretacyjne w czytaniu rysunku planu miejscowego, a organy sporządzające (lub planiści bezpośrednio opracowujący) taki dokument planistyczny mogą się spotykać z nieuzasadnionymi zarzutami od właścicieli terenów, dotyczącymi braku rzetelności podczas jego sporządzania (opracowania).

Jeszcze jeden problem może pojawić się w sytuacji, gdy w trakcie sporządzania dokumentu planistycznego mamy do czynienia z sytuacją, że dla części obszaru nim objętego obowiązują informacje graficzne dotyczące problematyki zagrożenia powodziowego, pochodzące z systemu ISOK, a dla części obszaru objętego tym samym opracowaniem planistycznym obowiązują w dalszym ciągu granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, pochodzące ze studiów określających granice obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią lub studiów ochrony przeciwpowodziowej. W takiej sytuacji na styku obydwu obowiązujących opracowań, z których czerpane są informacje

graficzne dla potrzeb sporządzania dokumentów planistycznych, może zająć konieczność pewnego dostosowania zasięgu (granic) obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią, pochodzących z wymienionych wyżej studiów, do zasięgów (granic) poszczególnych obszarów o określonym prawdopodobieństwie wystąpienia powodzi, pochodzących z systemu ISOK.

10.5. WNIOSKI

Zagadnienia dotyczące zagrożenia powodziowego regulują szczegółowo przepisy u.p.w. oraz Rozporządzenia z dnia 8 lutego 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania

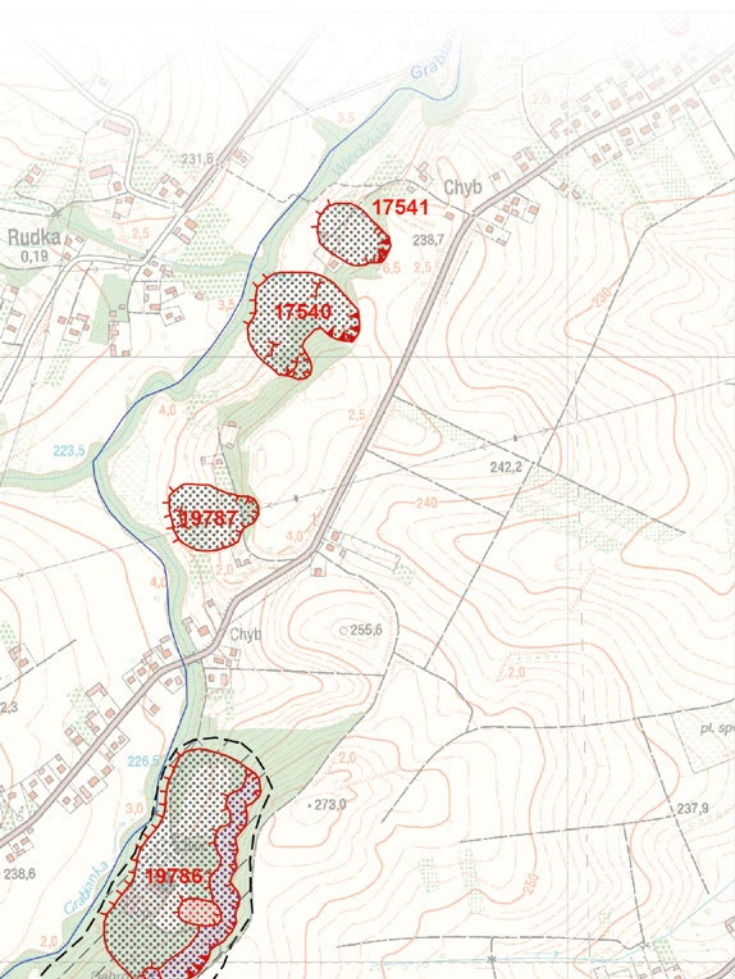
W zakresie zagadnień zawartych w niniejszym rozdziale analiza prawnych aspektów relacji pomiędzy aktami prawnymi regulującymi (lub nieregulującymi czy w niewystarczającym stopniu regulującymi) te zagadnienia a aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem samorządów lokalnych przedstawia się następująco:

brak jest jednolitych zasad, na podstawie których uzgadniane są dokumenty planistyczne w zakresie ochrony przed zagrożeniem powodziowym; oczywiście dyrektorzy poszczególnych RZGW działają autonomicznie, ale biorąc pod uwagę fakt, że część gmin położona jest w zasięgu działania dwóch Dyrekcji, uzasadnione jest wprowadzenie takich zasad, aby warunki uzgodnień były spójne,

powinien zostać określony tryb postępowania w sytuacji, gdy informacje graficzne dotyczące problematyki ochrony przed zagrożeniem powodziowym, pochodzące z systemu ISOK (bądź obowiązujących dalej studiów), nie korelują z wykorzystywanymi do sporządzania planów miejscowych mapami ewidencyjnymi lub zasadniczymi, pozyskanymi z Państwowego Zasobu Geodezyjno-Kartograficznego.

Janusz Komenda

Osuwiska. Tereny zagrożone ruchami masowymi



11

Podobnie jak problematyka ochrony ludności przed skutkami zagrożenia powodzią również zagrożenie osuwaniem się mas ziemi znalazło swoje odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.z.p., w studium uwarunkowań uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z *zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia*³⁹⁸ oraz *występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych*³⁹⁹. W tym samym artykule, w ust. 2, wskazano elementy, które muszą w studium zostać określone, w tym m.in. *obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych*⁴⁰⁰.

W art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., dotyczącym zakresu regulacji planów miejscowych, wprowadzony został obowiązek określenia granic i sposobów zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych.

11.1. PODSTAWA PRAWNA

Ruchy masowe ziemi

Ruchy masowe ziemi zdefiniowane zostały w u.p.o.ś. jako *powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spłyzywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzeliny i gleby*⁴⁰¹. Zgodnie z regulacjami zawartymi w tej ustawie, obserwacje terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, a także rejestr zawierający informacje o tych terenach prowadzi starostowie. W rozporządzeniu Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi określono sposób ustalania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy; metody, zakres i częstotliwość prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy; informacje, jakie powinien zawierać rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te

³⁹⁸ Art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p.

³⁹⁹ Art. 10 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p.

⁴⁰⁰ Art. 10 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.

⁴⁰¹ Art. 3 pkt 32a u.p.o.ś.

ruchy; sposób prowadzenia, formę i układ rejestru⁴⁰². Co ważne z punktu widzenia prac planistycznych, rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej bazy danych zawierającej: informacje tekstowe, graficzne i dane przestrzenne, uzyskane w wyniku ustalania i prowadzenia obserwacji terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, w formie map, sporządzonych w systemie informacji przestrzennej, wykonanych na podkładzie topograficznym w skali 1 : 10 000, na których są zaznaczone tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których występują ruchy masowe ziemi; kart rejestracyjnych: terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi lub terenu, na którym występują ruchy masowe ziemi; protokołów obserwacji⁴⁰³. Starostowie prowadzą obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, a także prowadzą rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi w postaci map, kart rejestracyjnych i protokołów obserwacji. Wzory kart regulują załączniki nr 1 i 2 do ww. rozporządzenia, a wzór protokołu reguluje załącznik nr 3⁴⁰⁴. Generalnie stwierdzić można, że karty te są tworzone w oparciu o rejestrowanie zjawisk osuwiskowych, a nie w oparciu o badania geologiczne.

Geotechniczne warunki posadawiania obiektów budowlanych

Zagadnienia dotyczące ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych reguluje rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych. Geotechniczne warunki posadowienia przedstawia się w formie: *opinii geotechnicznej; dokumentacji badań podłoża gruntowego lub projektu geotechnicznego*⁴⁰⁵. *Forma przedstawienia geotechnicznych warunków posadawiania oraz zakres niezbędnych badań powinny być uzależnione od zaliczenia obiektu budowlanego do odpowiedniej kategorii geotechnicznej*⁴⁰⁶, którą ustala się w zależności od stopnia skomplikowania warunków gruntowych oraz konstrukcji obiektu budowlanego.

Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, *warunki gruntowe w zależności od stopnia ich skomplikowania, dzieli się na:*

⁴⁰² § 1 pkt. 1-4 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

⁴⁰³ § 4 pkt. 1-3 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

⁴⁰⁴ Załączniki nr 1 i 2 do Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi.

⁴⁰⁵ § 3 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

⁴⁰⁶ § 3 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

- *proste* – występujące w przypadku warstw gruntów jednorodnych genetycznie i litologicznie, zalegających poziomo, nieobejmujących mineralnych gruntów słabonośnych, gruntów organicznych i nasypów niekontrolowanych, przy zwierciadle wody poniżej projektowanego poziomu posadowienia oraz braku występowania niekorzystnych zjawisk geologicznych,
- *złożone* – występujące w przypadku warstw gruntów niejednorodnych, nieciągłych, zmiennych genetycznie i litologicznie, obejmujących mineralne grunty słabonośne, grunty organiczne i nasypy niekontrolowane, przy zwierciadle wód gruntowych w poziomie projektowanego posadawiania i powyżej tego poziomu oraz przy braku występowania niekorzystnych zjawisk geologicznych,
- *skomplikowane* – występujące w przypadku warstw gruntów objętych występowaniem niekorzystnych zjawisk geologicznych, zwłaszcza zjawisk i form krasowych, osuwiskowych, sufozyjnych, kurzawkowych, glacitektonicznych, gruntów ekspansywnych i zapadlowych, na obszarach szkód górniczych, przy możliwych nieciągłych deformacjach górotworu, w obszarach dolin i delt rzek oraz na obszarach morskich.

Rozporządzenie rozróżnia trzy kategorie geotechniczne obiektu budowlanego. Zaliczenie do którejś z kategorii uzależnione jest od typu obiektu budowlanego i warunków gruntowych, w jakich obiekt ma zostać posadowiony.

Kategorię geotechniczną całego obiektu budowlanego lub jego poszczególnych części określa projektant obiektu budowlanego na podstawie badań geotechnicznych gruntu, których zakres uzgadnia z wykonawcą specjalistycznych robót geotechnicznych⁴⁰⁷. W przypadku obiektów budowlanych wszystkich kategorii geotechnicznych opracowuje się opinię geotechniczną. W przypadku obiektów budowlanych drugiej i trzeciej kategorii geotechnicznej opracowuje się dodatkowo dokumentację badań podłoża gruntowego i projekt geotechniczny. W przypadku obiektów budowlanych trzeciej kategorii geotechnicznej oraz w złożonych warunkach gruntowych drugiej kategorii wykonuje się ponadto dokumentację geologiczno-inżynierską⁴⁰⁸.

Zgodnie z ustawą Prawo geologiczne i górnicze, dokumentację geologiczno-inżynierską sporządza się w celu określenia warunków geologiczno-inżynierskich między innymi zagospodarowania przestrzennego czy posadawiania obiektów budowlanych.

Dokumentacja geologiczno-inżynierska określa w szczególności budowę geologiczną, warunki geologiczno-inżynierskie i hydrogeologiczne podłoża budowlanego lub określonej przestrzeni a także przydatność badanego terenu do realizacji zamierzonych przedsięwzięć⁴⁰⁹.

⁴⁰⁷ § 4 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

⁴⁰⁸ § 7 ust 1-3 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

⁴⁰⁹ Art. 91 u.p.g.g.

Jak widać z powyższych zapisów, dokumentacja geologiczno-inżynierska może być sporządzana na potrzeby zagospodarowania przestrzennego, czyli również na potrzeby planowania przestrzennego. Szczególnie istotne znaczenie powinno to mieć dla gmin, na terenie których występuje duże nagromadzenie osuwisk oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Opracowanie to nie jest jednak wymagane ustawowo na etapie sporządzania studium uwarunkowań lub planu miejscowego. W związku z tym, tego rodzaju opracowania sporządzane są bardzo rzadko, bez względu na to, czy gmina położona jest w rejonie szczególnego nasilenia występowania ruchów masowych ziemi. Oczywiście, samorządy musiałyby zlecić opracowanie tego typu dokumentu, jednak ze względu na bardzo duże koszty jego wykonania przeważnie nie decydują się na nie.

11.2. PROJEKT SOPO

Wyznaczanie zasięgu osuwisk aktywnych, okresowo aktywnych i nieaktywnych oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi

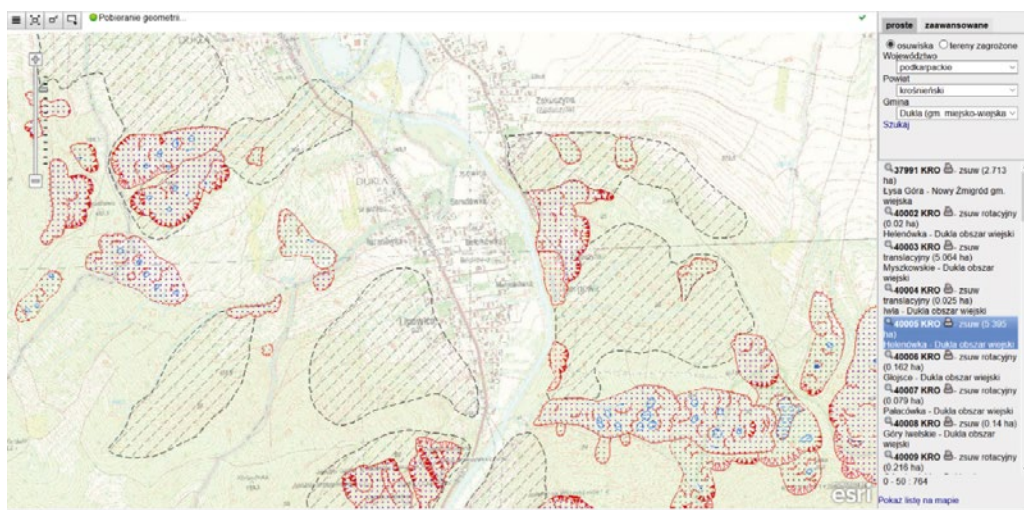
Aby skutecznie zapobiegać zniszczeniom infrastruktury budowlanej i komunikacyjnej powodowanym przez ruchy masowe ziemi, w 2006 roku powstał System Osłony Przeciwoświskowej (SOPO), który jako „projekt” realizowany jest przez Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) – Państwowy Instytut Badawczy na zlecenie ministra środowiska. Nadrzędnym celem projektu SOPO jest dostarczanie wiarygodnych i aktualnych danych do właściwego zarządzania zagrożeniami wynikającymi z rozwoju ruchów masowych i skutecznego przeciwdziałania ich negatywnym skutkom. Pierwsze kompleksowe dane w tym zakresie, wykonywane dla poszczególnych gmin, zaczęły pojawiać się po roku 2010. Informacje te były i są bezpośrednio wykorzystywane przez administrację publiczną (rządową) oraz administrację samorządową (wojewódzką, powiatową i gminną) do wykonywania zadań związanych z zapobieganiem zagrożeniom związanym z ruchami masowymi. Ponadto materiały opisowe i graficzne sporządzone w ramach SOPO wykorzystywane są w pracach planistycznych. Nie mają one jednak żadnego umocowania prawnego, dodatkowo opracowujący je instytut, nie jest organem upoważnionym do opiniowania lub uzgadniania dokumentów planistycznych.

Dane o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi gromadzone są w stale unowocześnianej, ogólnodostępnej bazie danych, udostępnianej poprzez przeglądarkę internetową⁴¹⁰.

⁴¹⁰ <http://geoportal.pgi.gov.pl/geosam/osuwiska/SOPO>.

W ramach projektu SOPO przyjęto uproszczoną, trzystopniową klasyfikację osuwisk pod względem ich aktywności:

- osuwiska ciągle aktywne (osuwiska, które są w ciągłym ruchu lub których objawy aktywności występowały w trakcie prowadzenia rejestracji albo w ciągu co najmniej ostatnich 5 lat),
- osuwiska okresowo aktywne (to te, w obrębie których objawy ich aktywności występowały w nieregularnych odstępach czasu w ciągu ostatnich 50 lat),
- osuwiska nieaktywne (osuwiska, w obrębie których nie obserwowano i nie udokumentowano objawów ich aktywności w ciągu co najmniej ostatnich 50 lat)⁴¹¹.



Ryc. 11.1. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi (gmina Dukła, województwo podkarpackie)

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/Wyszukaj3>

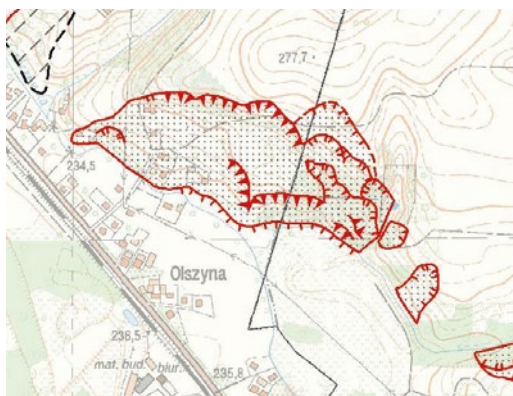
11.3. USTALENIA STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I PLANÓW MIEJSCOWYCH DLA OBSZARÓW OSUWISK I TERENÓW ZAGROŻONYCH RUCHAMI MASOWYMI ZIEMI

Problematyka zagrożenia ruchami masowymi ziemi, w mniejszym lub większym stopniu, pojawiała się w dokumentach planistycznych już od początku funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce. Pierwsze informacje na ten temat były raczej

⁴¹¹ Grabowski D. i in., 2008.

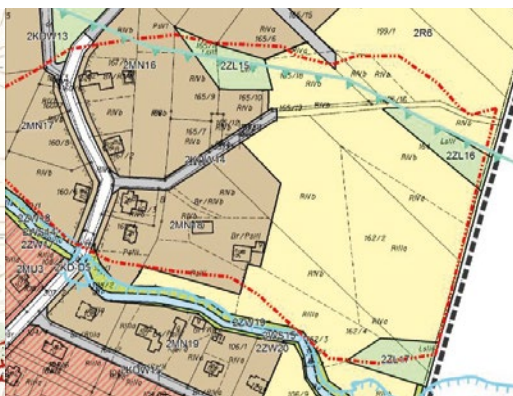
danymi o charakterze lokalnym, ilustrującymi pojedyncze zjawiska w tym zakresie (obszary wystąpienia osuwisk). Z czasem dla celów opracowywania dokumentów planistycznych, szczególnie w obszarach narażonych na niebezpieczeństwo wystąpienia tych zjawisk, zaczęto gromadzić bardziej kompleksowe dane w tym zakresie czy wręcz wykonywać (na przykład w ramach opracowań fizjograficznych) studia czy badania geologiczne. Miały one, oczywiście, ze względu na ich duże koszty, bardzo ograniczony zakres. Po wystąpieniu w Polsce w latach 90. XX w. i na początku XXI w. katastrofalnych powodzi i związanych z nimi (a raczej z deszczami, które je spowodowały) spektakularnych osunięć ziemi na obszarze polskiej części Karpat zaczęto traktować zagrożenia związane z ruchami masowymi ziemi dużo bardziej profesjonalnie. W ramach działań podjętych w tym zakresie powstał, opisany powyżej, projekt o nazwie System Ośony Przeciwośuwiskowej (SOPO).

Analiza licznych dokumentów planistycznych pozwala na stwierdzenie, że wprowadzenie do ustaleń studiów uwarunkowań i planów miejscowych zasięgu terenów uznanych za osuwiska aktywne, okresowo aktywne i nieaktywne oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi zidentyfikowanych w SOPO (oraz, dodatkowo, granic osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, udokumentowanych w kartach dokumentacyjnych będących w zasobach geologów powiatowych) odbywa się najczęściej w następujący sposób:



Ryc. 11.2. Przykładowe granice zasięgu osuwiska aktywnego

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/Wyszukaj3>



Ryc. 11.3. Przykładowe ustalenia planu miejscowego (granica osuwiska jako warstwa informacyjna)

Źródło: Materiały IRMiR

- biorąc pod uwagę fakt, że zasięgi (granice) osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi nie mają formalnego umocowania w przepisach prawnych – ani na rysunkach, ani w częściach tekstowych dokumentów planistycznych – są one

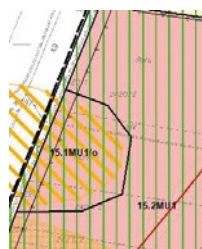
wprowadzane jako warstwy informacyjne niestanowiące ustaleń studium uwarunkowań czy planu miejscowego,

- organ sporządzający dokument planistyczny decyduje się na wprowadzenie do studium uwarunkowań lub planu miejscowego regulacji dotyczących problematyki ruchów masowych w postaci ustaleń tego dokumentu planistycznego, co pociąga za sobą konieczność wprowadzenia ograniczeń w postaci zakazu zabudowy lub dodatkowych wymagań związanych z lokalizacją zabudowy.

Ograniczenia dotyczące zakazu lokalizacji zabudowy i sposobu zagospodarowania terenów w dokumentach planistycznych mogą mieć dwojaki charakter. Jednym z nich jest całkowite wykluczenie lokalizacji jakiegokolwiek nowej zabudowy i zainwestowania oraz pozostawienie terenów w ich naturalnym dotychczasowym użytkowaniu (tereny rolne, leśne). Drugim może być wprowadzenie ustaleniami planistycznymi tylko wybranych, niegenerujących zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi, funkcji użytkowania terenu.



Ryc. 11.4. Przykładowe granice terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi



Ryc. 11.5. Przykładowe ustalenia planu miejscowego (regulacje dotyczące problematyki ruchów masowych w postaci ustaleń dokumentu planistycznego)

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/Wyszukaj3>

Źródło: Materiały IRMiR

Dla właścicieli terenów położonych w granicach osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz jednocześnie położonych w zasięgu obsługi systemami infrastruktury komunalnej, a także technicznej, ograniczenia te stwarzają poczucie nieuzasadnionej dyskryminacji, uniemożliwiającej zagospodarowanie terenów stanowiących ich własność w sposób zgodny z ich zamierzeniami.

Odrębnym problemem jest konieczność wprowadzenia w nowo sporządzanych dokumentach planistycznych ograniczeń lub dodatkowych wymagań mających wpływ na lokalizację i parametry zabudowy oraz na sposób zagospodarowania terenów, które w obowiązujących dotychczas planach miejscowych wskazane były

do zainwestowania. W tym wypadku ograniczenie możliwości inwestycyjnych może mieć dla gminy skutki finansowe⁴¹².

Wprowadzanie do planów miejscowych dodatkowych regulacji dotyczących parametrów zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenów położonych w granicach osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi może rodzić istotne problemy dla właścicieli terenów. Co prawda, umieszczanie w dokumentach planistycznych dodatkowych wymagań ma na celu minimalizowanie zagrożeń, ale równocześnie może istotnie komplikować prowadzenie procesów inwestycyjnych. Wymagania te mogą z jednej strony być związane z ograniczeniami planistycznymi (zmniejszenie intensywności zabudowy, ograniczenie gabarytów – wysokości i powierzchni zabudowy – budynków, wprowadzenie wymogu stosowania zabezpieczeń przeciwosuwiskowych), a z drugiej – z koniecznością wykonania dodatkowych badań geologiczno-inżynierskich.

W świetle obowiązujących przepisów żadne rozwiązanie, które samorząd gminy podejmie w tym zakresie, nie jest w pełni korzystne. Zgodnie z u.p.z.p., *jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy:*

- 1) *odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo*
- 2) *wykupienia nieruchomości lub jej części*⁴¹³.

Biorąc to pod uwagę, w przypadku zrezygnowania z terenów przeznaczonych pod zabudowę lub zainwestowanie w dotychczas obowiązującym planie miejscowym, a także na skutek uniemożliwienia poprzez ustalenia planistyczne dotychczasowego korzystania z nieruchomości, gmina może stanąć przed koniecznością poniesienia skutków (w konsekwencji wprowadzenia takich zmian) roszczeń finansowych. Niestety, w przypadku osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi nie da się wprost zastosować regulacji u.p.z.p. mówiących, że *przepisu ust. 1 (art. 36 u.p.z.p.) nie stosuje się, jeżeli treść planu miejscowego powodująca skutek, o którym mowa w ust. 1 (art. 36 u.p.z.p.), nie stanowi samodzielnego ustalenia przez gminę społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu oraz sposobu korzystania z niego, ale wynika z:*

- 1) *uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych,*

⁴¹² Chodzi o konieczność wypłacania odszkodowań wynikających ze spadku wartości nieruchomości – zarówno, gdy zmienione zostanie przeznaczenie terenu, jak i wówczas, gdy ograniczenia dotyczące zabudowy i zainwestowania terenu zawarte zostaną w treści ustaleń planu miejscowego.

⁴¹³ Art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

- 2) *decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego, wydanych przez inne niż organy gminy, organy administracji publicznej lub Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie,*
- 3) *zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie*⁴¹⁴.

Zagadnienia dotyczące problematyki osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, co prawda, mogą być uznane za uwarunkowania geologiczne lub geomorfologiczne, ale w kontekście przytoczonych powyżej regulacji nie mają zastosowania w odniesieniu do potencjalnych odszkodowań wskazanych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

Nie wprowadzenie do ustaleń planów miejscowych ograniczeń w zabudowie i za-inwestowaniu terenów w obszarach osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, w przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej, której przyczyną będzie osunięcie się mas ziemnych, gmina naraża się na zarzut nieuwzględnienia tego rodzaju zagrożenia dla mieszkańców gminy i ich mienia.

Z punktu widzenia procedury planistycznej istotą zapisów dotyczących geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych (w tym budynków) oraz dotyczących zakresu badań określających możliwość i sposób posadowienia tych obiektów jest to, że funkcjonują one w obiegu prawnym bez względu na ustalenia planów miejscowych. W świetle rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych to projektant obiektu budowlanego, na podstawie badań geotechnicznych gruntu, których zakres uzgadnia z wykonawcą specjalistycznych robót geotechnicznych, określa kategorię geotechniczną całego obiektu budowlanego lub jego poszczególnych części⁴¹⁵. Tak więc w istocie to projektant obiektu budowlanego, na podstawie dostępnych materiałów źródłowych i innych danych, stwierdza, czy na obszarze inwestycji występują skomplikowane lub złożone warunki gruntowe i w związku z tym jaki zakres badań geotechnicznych powinien zostać wykonany. Problemem, który czasami może skutkować zniszczeniem obiektów budowlanych, jest przyjmowanie przez organy sporządzające dokumenty planistyczne w dobrej wierze starych, nie zawsze aktualnych materiałów określających geotechniczny stan terenu, na którym ma być realizowana konkretna inwestycja.

⁴¹⁴ Art. 36 ust. 1a u.p.z.p.

⁴¹⁵ § 4 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych.

11.4. WNIOSKI

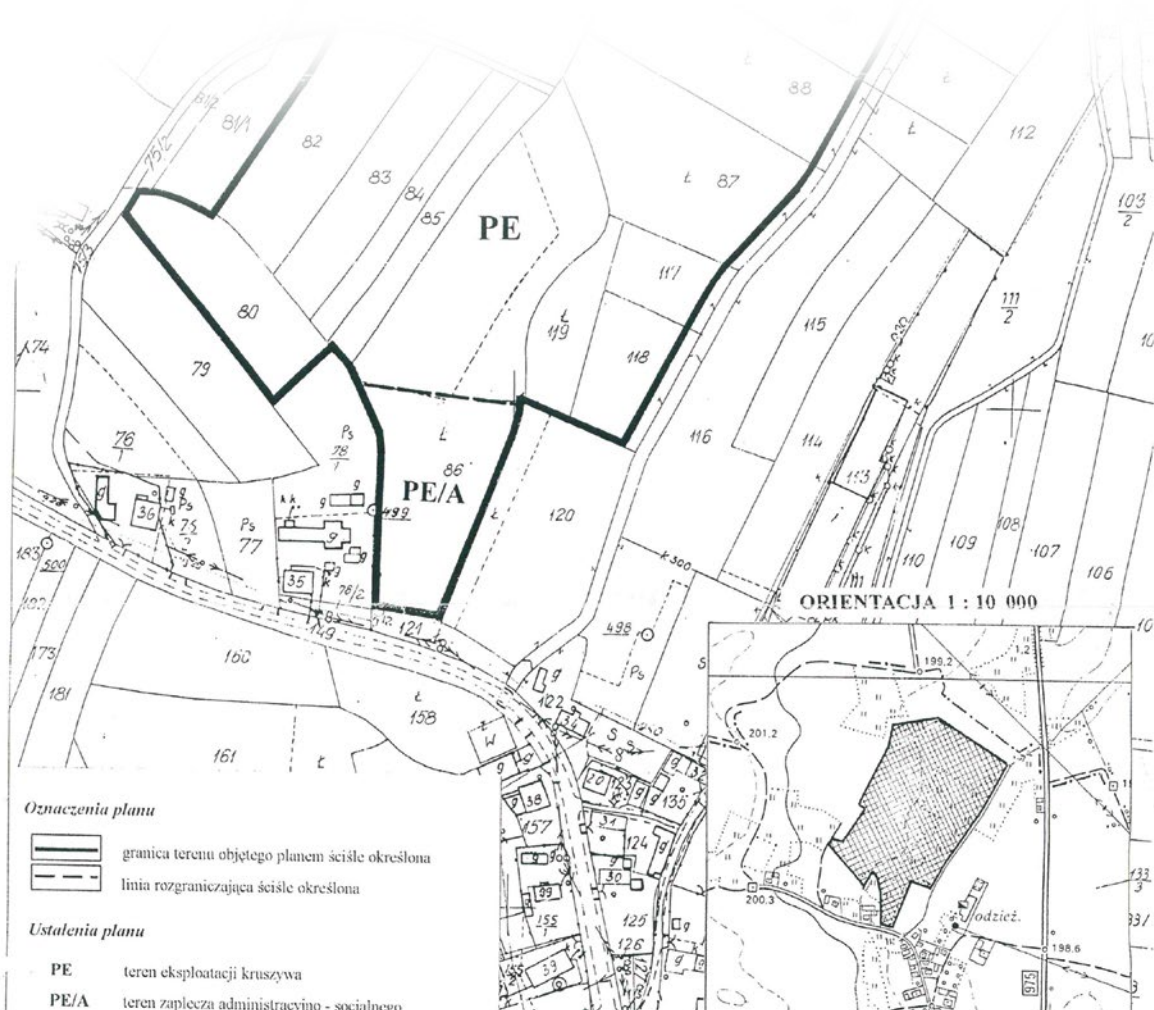
W zakresie zagadnień zawartych w niniejszym rozdziale analiza relacji pomiędzy aktami prawnymi regulującymi (lub nieregulującymi czy w niewystarczającym stopniu regulującymi) te zagadnienia a aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem samorządów lokalnych przedstawia się następująco:

brak prawnego umocowania efektów realizacji projektu SOPO w postaci dostępnych na geoportalu⁴¹⁶ map i danych opisowych dotyczących osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz kwestii związanych ze zmianami wprowadzanymi do systemu w zakresie nowych osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, a także w zakresie zmian zasięgu już zidentyfikowanych osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi (projekt SOPO jest w dalszym ciągu realizowany),

brak uregulowania aktem prawnym lub odpowiednią regulacją w u.p.z.p. statusu prawnego dotyczącego występowania osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi w taki sposób, aby samorządy lokalne, odwołując się do ograniczeń w tym zakresie, określonych na podstawie przepisów odrębnych, mogły bez narażania się na roszczenia finansowe istotnie ograniczyć możliwości ich zabudowy i zainwestowania.

⁴¹⁶ <http://geoportal.pgi.gov.pl/geosam/osuwiska/SOPO>.

Złóża kopalin. Obszary i tereny górnicze



12

Problematyka prawnie uregulowanej ochrony i eksploatacji złóż w kontekście postępującego w naszym kraju rozwoju przestrzennego budzi wiele kontrowersji. Z jednej bowiem strony ilość złóż poszczególnych surowców jest ograniczona (złoża te są nieodnawialne, stanowią podstawę rozwoju gospodarczego), z drugiej zaś ich eksploatacja powoduje często niekorzystne zmiany w środowisku i pozostaje w konflikcie z potrzebami mieszkańców. Należy także pamiętać o tym, że konieczność ochrony złóż jest jednym z warunków zapewnienia tzw. bezpieczeństwa surowcowego zarówno w skali lokalnej, jak i w skali kraju.

Problematyka ochrony udokumentowanych złóż kopalin oraz ich eksploatacji znajduje odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.p.z.p., w studium uwarunkowań uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności *z zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia*⁴¹⁷, *występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla*⁴¹⁸, a także z *występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych*⁴¹⁹.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 u.p.z.p., przy formułowaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego w studium uwarunkowań określa się w szczególności *obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów (...)*⁴²⁰, *obszary, dla których obowiązkowo jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych*⁴²¹, a także *obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny*⁴²².

W art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazano, jakie elementy określa się obowiązkowo w planie miejscowym. Ustawodawca wymienił tu m.in. *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, terenów górniczych (...)*⁴²³.

⁴¹⁷ Art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p.

⁴¹⁸ Art. 10 ust. 1 pkt 11 u.p.z.p.

⁴¹⁹ Art. 10 ust. 1 pkt 12 u.p.z.p.

⁴²⁰ Art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

⁴²¹ Art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

⁴²² Art. 10 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.

⁴²³ Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

Z u.p.o.ś. wynika, że złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących⁴²⁴. Zagadnienia dotyczące dokumentowania złóż kopalin regulują przepisy ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Zagadnienia dotyczące dokumentacji geologicznych złóż kopalin uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów.

12.1. ZŁOŻA KOPALIN I WODY PODZIEMNE

Złoża kopalin

W rozumieniu art. 6 u.p.g.g. złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą⁴²⁵. Zgodnie z art. 95 u.p.g.g., udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa⁴²⁶. Ponadto w terminie do 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża kopaliny oraz obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴²⁷; w terminie 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologiczno-inwestycyjnej złoża węglowodorów przez właściwy organ administracji geologicznej obszar udokumentowanego złoża węglowodorów obowiązkowo wprowadza się do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴²⁸.

Regulacje zawarte w u.p.g.g. zabezpieczają uwzględnienie informacji o istnieniu udokumentowanego złoża zarówno w planach miejscowych, jak i w studium uwarunkowań. W obowiązujących ustawach nie sprecyzowano wymagań dotyczących ochrony złóż. W cytowanym powyżej art. 95 u.p.g.g. zawarto wyłącznie wymóg ujawnienia złoża. Równocześnie w art. 7 u.p.g.g. zawarto przepis mówiący o tym, że *podejmowanie*

⁴²⁴ Art. 125 u.p.o.ś.

⁴²⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 19 u.p.g.g.

⁴²⁶ Art. 95 ust. 1 u.p.g.g.

⁴²⁷ Art. 95 ust. 2 u.p.g.g.

⁴²⁸ Art. 95 ust. 3 u.p.g.g.

*i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach*⁴²⁹. Z przytoczonych przepisów nie wynika zatem wprost, czy w przypadku braku koncesji na eksploatację złoża samorząd gminy poprzez ustalenia planu miejscowego może wpływać na jego eksploatację. W niektórych wyrokach sądów administracyjnych przyjął się jednak pogląd, że obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym informacji o istnieniu złoża oznacza również obowiązek umożliwienia bez ograniczeń (o ile nie wynikają one z przepisów odrębnych) jego eksploatacji⁴³⁰.

Delimitacja zasięgu złóż kopalin – dokumentacje geologiczne złóż kopalin

W celu określenia granic i zasobów złoża, a także warunków jego występowania i określenia możliwości wydobywania kopalin sporządza się dokumentację geologiczną. Szczegółowe zasady sporządzania dokumentacji geologicznych złóż kopalin reguluje wspomniane wcześniej rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopalin, z wyłączeniem złoża węglowodorów.

Z punktu widzenia wykorzystania dokumentacji geologicznych złóż kopalin dla celów sporządzania dokumentów planistycznych największe znaczenie ma część graficzna dokumentacji, a w szczególności znajdujące się w niej: mapa lokalizacji złoża kopalin, sporządzona na mapie topograficznej (w zależności od wielkości złoża w skali od 1 : 10 000 do 1 : 50 000) lub na mapie morskiej nawigacyjnej dla obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (w zależności od wielkości złoża w skali od 1 : 25 000 do 1 : 500 000).

Głównym źródłem informacji o złożach kopalin, w tym o ich zasięgu przestrzennym jest „System Gospodarki i Ochrony Bogactw Naturalnych MIDAS”, dostępny na stronie internetowej Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego⁴³¹. Znajdują się w nim dane dotyczące złóż kopalin w poszczególnych jednostkach administracyjnych kraju.

⁴²⁹ Art. 7 ust. 1 u.p.g.g.

⁴³⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/GL 636/19).

⁴³¹ <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/midas>.

Start > Złóża kopalin

Wersja 3.23.0 aktualizacja 2017-05-25 13:41
Państwowy Instytut Geologiczny - Państwowy Instytut Badawczy

Złóża Mapa

Wyszukiwanie złóż

Parametry wyszukiwania

Nr złóża: Wymiar: Typ kopalin:
 Nazwa: Powiat: Podtyp kopalin:
 Nr użytkownika: Gmina: Parametr:
 Nazwa użytkownika: Wyszukaj Wyczyść Ruchy: Wyświetl złóża:
 Pokaż liste wyników Wyczyść

Lista wyników wyszukiwania

Wyszukiwanie wyników 1 - 10 z 24

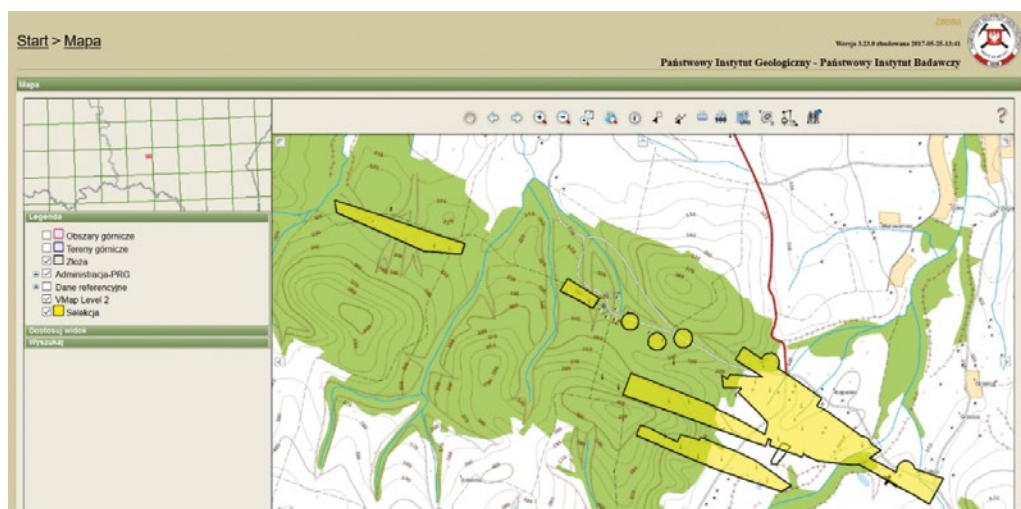
Kod	ID	Nazwa złóża	Opis położenia	Gminy	Użytkownicy	Opis
NR	4776	Borka-Raga	Borko, Ligi Duklański, Ropi, Równie...	Miejsce Państwowe, Dukla, Chorkówka	PGIG S.A. w Warszawie, PGIG S.A. Oddz. Sanocki, Z-d Górnic...	
GZ	15736	Craganena	Głębce, Teodorówka, Nadle	Dukla	PGIG S.A. Oddz. Sanocki, Z-d Górnic...	
KZI	8637	Crymak - p.A	Zawadka Rymanowska	Dukla		
KNI	7572	Crymak - p.B	Tylawa	Dukla	ZWIROGO S.C., Przedsiębiorstwo Produkcyjne Kuczyński, ZWIROGO...	
KZI	8636	Crymak - p.C	Tylawa	Dukla		
KNI	1391	Dukla		Dukla		
KNI	11641	Dukla 1	Trzciana	Dukla	Przedb. Prod. Materiałów Ciepłowniczych Rzeszów Sp. z o.o.	
KNI	10784	Dukla 1		Dukla	P. Alga Głowa	
ND	5444	huta		Dukla		
ND	18903	huta-1		Dukla		

Pokaż wyniki na mapie

Ryc. 12.1. Przykładowa informacja o złożach kopalin (gmina Dukla, województwo podkarpackie)

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web/pages/index.jsf?conversationContext=2>

Ponadto w systemie tym dostępne są również dane dotyczące zasięgu złóż kopalin, a także istnieje możliwość pobrania granic poszczególnych złóż w postaci cyfrowej, w formatach graficznych (w tym możliwych do wykorzystania w GIS).



Ryc. 12.2. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) złoża kopaliny (gminy Chorkówka i Dukla, województwo podkarpackie)

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web/pages/index.jsf?conversationContext=3>

Z punktu widzenia planowania przestrzennego bardzo istotne jest, by znajdujące się tam dane określające zasięg złóż były wprowadzane zgodnie z danymi będącymi w posiadaniu geologów wojewódzkich (niestety, zdarzają się błędy, co przy złożach o znaczeniu strategicznym powoduje odmowę uzgodnienia planów miejscowych lub stanowi podstawę do rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody).

Ograniczenia dla zabudowy i zagospodarowania terenów w studiach uwarunkowań i planach miejscowych, wynikające z występowania udokumentowanych złóż kopalin

Jak już wspomniano na wstępie, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p. (w odniesieniu do studium uwarunkowań) oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. (w odniesieniu do planów miejscowych) w dokumentach planistycznych uwzględnia się obowiązkowo zasięg udokumentowanych złóż kopalin. Udokumentowane złoża kopalin, w myśl art. 125 u.p.o.ś., podlegają ochronie. Oznacza to, że w planach miejscowych i studiach uwarunkowań, poza ich wskazaniem, należy uwzględnić ich granice oraz ustalić dla nich takie przeznaczenie terenu i takie zasady zagospodarowania, które nie uniemożliwią ich późniejszej eksploatacji.

W przypadku terenów dotychczas niezabudowanych lub terenów dotychczasowych nieprzeznaczonych w dokumentach planistycznych pod zabudowę z prawnego punktu widzenia nie ma istotnych ograniczeń dla wymogu ochrony złóż kopalin. Należy tu jednak pamiętać o innych uwarunkowaniach eksploatacji złóż podziemnych (np. węgla, gazu ziemnego, ropy naftowej) oraz innych warunkach eksploatacji złóż powierzchniowych (np. surowców skalnych, piasków). O ile w przypadku eksploatacji podziemnej np. węgla, gazu ziemnego czy ropy naftowej lokalizacja zabudowy na terenie udokumentowanego złoża w planie miejscowym nie uniemożliwia jego eksploatacji, o tyle w przypadku eksploatacji powierzchniowej (np. surowców skalnych czy piasku) lokalizacja zabudowy w obrębie złoża *de facto* uniemożliwia jego eksploatację.

Sytuacja staje się zdecydowanie bardziej skomplikowana w przypadkach, gdy w granicach już udokumentowanych lub nowo udokumentowanych złóż kopalin znajduje się zabudowa (szczególnie zabudowa mieszkaniowa), niezależnie od tego, czy jest ona położona w terenach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, czy poza tymi terenami oraz w przypadkach, gdy na obszarach udokumentowanych złóż w obowiązujących planach miejscowych wskazano tereny inwestycyjne.

Z perspektywy ostatnich kilkunastu lat można zauważyć, że organy odpowiedzialne za ochronę złóż coraz bardziej restrykcyjnie podchodzą do tego rodzaju przypadków, np. odmawiając uzgodnienia projektów planów miejscowych, w których planuje się, na udokumentowanych złożach, utrzymanie terenów mieszkaniowych wyznaczonych

w dotychczas obowiązujących dokumentach planistycznych. Jedną z przyczyn tego rodzaju sytuacji jest fakt, że granice złóż (szczególnie złóż wydobywanych metodą odkrywkowo-powierzchniową) wyznaczane były głównie (co oczywiste) w oparciu o przesłanki geologiczne. Przy konstruowaniu regulacji ustawowych nie wzięto jednak pod uwagę faktu, że na tych złożach w wielu wypadkach istniała już zabudowa, która powinna być utrzymywana w stanie technicznym niezagrożającym życiu i zdrowiu osób w niej mieszkających.

Z punktu widzenia samorządu gminnego może pojawić się problem potencjalnych odszkodowań, wynikających z ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób oraz obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego.

Wody podziemne – podstawy prawne

Jak wspomniano wcześniej, ochronie podlegają również udokumentowane złoża wód podziemnych. Zgodnie z przepisami u.p.w., *wodami podziemnymi są wszystkie wody znajdujące się pod powierzchnią ziemi w strefie nasycenia, w tym wody gruntowe pozostające w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem*⁴³². U.p.w. oraz Ramowa Dyrektywa Wodna nakładają na państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązek opracowania i wdrożenia programów ochrony wód podziemnych w celu osiągnięcia i utrzymania ich dobrego stanu.

Delimitacja zasięgu wód podziemnych – Główne Zbiorniki Wód Podziemnych (GZWP)

Jednym ze sposobów szeroko pojętej ochrony wód podziemnych jest opracowywana w Polsce koncepcja udokumentowania i ochrony najcenniejszych zasobów tych wód – Głównych Zbiorników Wód Podziemnych. Dla 112 GZWP wyznaczono obszary, które powinny być objęte dodatkową ochroną ze względu na warunki hydrogeologiczne i zagrożenie wód podziemnych⁴³³.

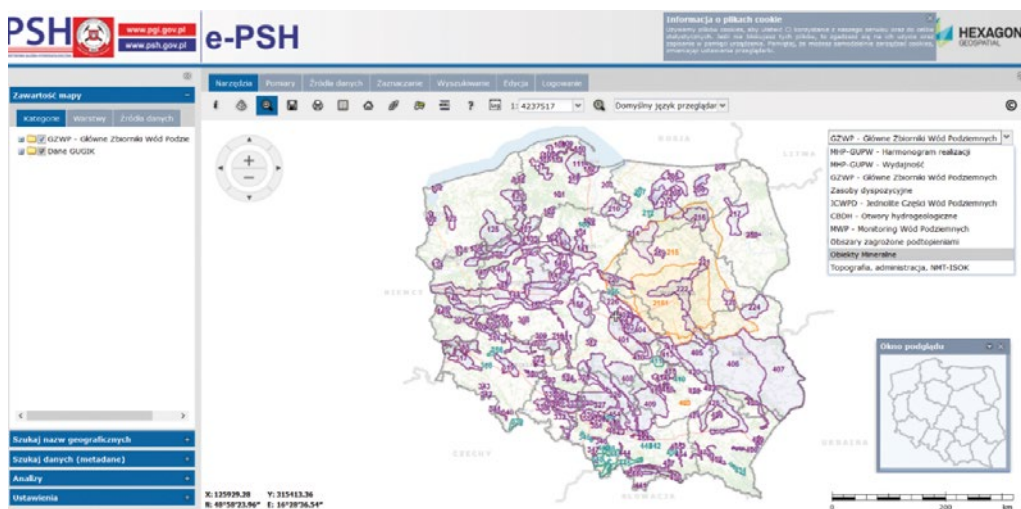
Dla obszarów tych (w ich dokumentacjach) wskazano propozycje nakazów, zakazów lub ograniczeń w użytkowaniu terenu, mające na celu zapewnienie efektywnej ochrony zbiorników. Nie posiadają one jednak charakteru obowiązujących przepisów. Dopiero na ich podstawie właściwi wojewodowie, na wniosek Wód Polskich, mogą

⁴³² Art. 16 pkt 68 u.p.w.

⁴³³ <https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/9309-glowne-zbiorniki-wod-podziemnych-gzwp.html>.

w trybie aktów prawa miejscowego ustanawiać formalnie obszary ochronne głównych zbiorników wód podziemnych⁴³⁴.

Podstawowymi warstwami informacyjnymi, składającymi się na charakterystykę GZWP, są między innymi: granice udokumentowanych GZWP, granice nieudokumentowanych GZWP oraz granice obszarów ochronnych GZWP⁴³⁵. Baza danych GZWP zawiera także klasyfikację GZWP według wykorzystania zasobów, stopnia przeobrażeń antropogenicznych, odporności na zanieczyszczenia, ekonomicznego aspektu zaleceń ochronnych oraz wskaźników opłat wodnych. Co istotne, mapy Głównych Zbiorników Wód Podziemnych, opracowane w PIG-PIB, oparte są na warstwach GIS (aktualizowanych w cyklu rocznym).



Ryc. 12.3. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (GZWP)

Źródło: <http://epsh.pgi.gov.pl/epsh/>

Aspekty prawne regulujące funkcjonowanie GZWP w kontekście wprowadzania ich zasięgu do dokumentów planistycznych

O ile u.p.w.⁴³⁶ daje możliwość, w trybie aktów prawa miejscowego, ustanawiania formalnych obszarów ochronnych głównych zbiorników wód podziemnych, o tyle ogólnie

⁴³⁴ <https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/9309-glowne-zbiorniki-wod-podziemnych-gzwp.html>.

⁴³⁵ <https://www.pgi.gov.pl/psh/dane-hydrogeologiczne-psh/947-bazy-danych-hydrogeologiczne/8890-gzwp.html>.

⁴³⁶ Art. 141 ust. 1 u.p.w.

obowiązujące przepisy prawne nie przewidują ochrony udokumentowanych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych. Oznacza to, że wprowadzanie do ustaleń dokumentów planistycznych granic takich zbiorników oraz ograniczeń związanych z położeniem konkretnych terenów w zasięgu tych zbiorników ma na razie bardziej charakter prewencyjny, wynikający z wymogu opiniowania i uzgadniania tych dokumentów (wraz z prognozami oddziaływania na środowisko), niż typowo regulacyjny (co byłoby możliwe, gdyby dla tych zbiorników wód podziemnych były ustanowione ich obszary ochronne).

Granice GZWP są możliwe do określenia na podstawie danych graficznych zawartych w przeglądarce mapowej e-PSH, która umożliwia przeglądanie danych przestrzennych dotyczących baz danych hydrogeologicznych. Pozwala to na, w miarę jednoznaczne, określenie przebiegu tych granic i wykorzystywanie ich do celów sporządzania dokumentów planistycznych. Przed uruchomieniem wymienionej wyżej przeglądarki oraz przed ostatecznym udokumentowaniem GZWP jedynym źródłem informacji o tych zbiornikach była mapa w skali 1 : 500 000⁴³⁷. Mapa ta nie pozwalała (ze względu na jej małą skalę i różne metody przenoszenia z niej informacji do dokumentów planistycznych) na jednoznaczne określenie granic GZWP, co stanowiło istotny problem przy nanoszeniu ich na rysunki planów miejscowych.

12.2. OBSZARY I TERENY GÓRNICZE

Z punktu widzenia opracowywania planów miejscowych, poza wymogiem wskazania w nich udokumentowanych złóż kopalin, bardzo istotnym elementem, który należy w nich uwzględnić, są obszary i tereny górnicze⁴³⁸.

W rozumieniu art. 6 u.p.g.g. *obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji*⁴³⁹, a *terenem górniczym jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego*⁴⁴⁰. Ponadto, zgodnie z art. 104 u.p.g.g., *obszary i tereny górnicze uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*⁴⁴¹. Co więcej, w rozumieniu u.p.g.g., *jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska, dla terenu górniczego bądź jego*

⁴³⁷ Kleczkowski A.S., 1990.

⁴³⁸ Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

⁴³⁹ Art. 6 ust. 1 pkt 5 u.p.g.g.

⁴⁴⁰ Art. 6 ust. 1 pkt 15 u.p.g.g.

⁴⁴¹ Art. 104 ust. 1 u.p.g.g.

*fragmentu można sporządzić plan miejscowy, na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym*⁴⁴². Plan miejscowy dla terenu górniczego bądź jego fragmentu, niezależnie od wymagań określonych przepisami odrębnymi, *powinien zapewniać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu: wykonania działalności określonej w koncesji; zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; ochrony środowiska, w tym obiektów budowlanych*⁴⁴³. Ponadto taki plan miejscowy *może w szczególności określić: obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego ruch zakładu górniczego może być zabroniony bądź może być dozwolony tylko w sposób zapewniający należytą ochronę tych obiektów lub obszarów; obszary wyłączone z zabudowy bądź takie, w granicach których zabudowa jest dozwolona tylko po spełnieniu odpowiednich wymagań; koszt spełnienia tych wymagań ponosi przedsiębiorca*⁴⁴⁴.

Wprowadzenie do planów miejscowych regulacji dotyczących terenów górniczych wynika także z przepisów u.p.z.p., w której ustalono, że *w planie miejscowym w zależności od potrzeb określa się granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym*⁴⁴⁵. Do inwestycji celu publicznego, w rozumieniu u.g.n., zalicza się m.in. *poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą*⁴⁴⁶.

Delimitacja zasięgu obszarów i terenów górniczych – koncesja

Działalność w zakresie:

- *poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin (...),*
- *poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla,*
- *wydobywania kopalin ze złóż,*
- *poszukiwania i rozpoznawania złóż węglowodorów oraz wydobywania węglowodorów ze złóż,*
- *podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji,*
- *podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla może być wykonywana po uzyskaniu koncesji*⁴⁴⁷.

⁴⁴² Art. 104 ust. 2 u.p.g.g.

⁴⁴³ Art. 104 ust. 4 u.p.g.g.

⁴⁴⁴ Art. 104 ust. 4 u.p.g.g.

⁴⁴⁵ Art. 15 ust. 3 pkt 4a u.p.z.p.

⁴⁴⁶ Art. 6 pkt 8 u.g.n.

⁴⁴⁷ Art. 21 ust. 1 u.p.g.g.

Granice projektowanych obszarów i terenów górniczych zostają wskazane we wniosku o wydanie koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż⁴⁴⁸, a następnie wyznaczone w koncesji⁴⁴⁹.

Podobnie jak w przypadku złóż kopalin głównym źródłem informacji o obszarach i terenach górniczych, w tym o ich zasięgach przestrzennych, jest wspomniany już wcześniej „System Gospodarki i Ochrony Bogactw Naturalnych MIDAS”⁴⁵⁰.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego bardzo istotne jest, by znajdujące się tam dane, określające zasięg złóż, były wprowadzane zgodnie z danymi będącymi w posiadaniu Okręgowych Urzędów Górniczych (niestety, zdarzają się błędy, co przy wykorzystywaniu tej bazy jako podstawy do weryfikacji przedkładanych projektów planów miejscowych powoduje odmowę ich uzgodnienia).

12.3. WNIOSKI

Analiza prawnych aspektów relacji pomiędzy aktami prawnymi regulującymi zagadnienia omówione w niniejszym rozdziale a ustaleniami planów miejscowych i studium uwarunkowań prowadzi do następujących wniosków:

- brak jest ustawowych regulacji dotyczących zasad ochrony złóż,
- w aktach prawnych wprowadzających konieczność ochrony udokumentowanych złóż kopalin, dla których przewidziana jest eksploatacja powierzchniowa, nie uwzględniono sytuacji, w której na terenach złóż istnieje zabudowa uniemożliwiająca *de facto* jego eksploatację. Należy także pamiętać, że na terenie tych złóż mogą występować obiekty infrastruktury technicznej i komunikacyjnej lub chronione obiekty/obszary przyrodnicze. W planach miejscowych powinna zostać dopuszczona możliwość ustalenia na tych terenach funkcji innej niż eksploatacja, po uzyskaniu zgody właściwego organu, z punktu widzenia procedury planistycznej oraz mieszkańców gmin istotne jest to, że istnienie złóż i ich ochrona stanowią ograniczenie w użytkowaniu terenów, na które ani mieszkańcy, ani samorząd gminny nie mają żadnego wpływu,
- brak jest uregulowań dotyczących zasad ochrony wód podziemnych Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (przynajmniej do czasu, gdy dla wszystkich z nich zostaną ustanowione prawnie obszary ochronne),
- istotnym problemem z punktu widzenia zarówno tworzenia dokumentów planistycznych, jak i ochrony złóż jest znaczne rozproszenie przepisów

⁴⁴⁸ Art. 26 u.p.g.g.

⁴⁴⁹ Art. 32 u.p.g.g.

⁴⁵⁰ <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/midas>.

Start > Rejestr Obszarów Górniczych

Wersja 1.24 (drukowana 2017-05-24 13:41)

Państwowy Instytut Geologiczny Państwowy Instytut Badawczy

ROG Mapa

Wyszukiwanie wg przestrzeni górniczej

Parametry wyszukiwania

Nazwa przestrzeni		Nr w rejestrze	
Kod identyfikator przestrzeni		Nazwa użytkownika	Wyświetl Wydrukuj
Identyfikator użytkownika		Nazwa złoża	Wyświetl Wydrukuj
Identyfikator pozna		Status	
Węzłowość	☐ ang. podziemie ☒	Kopalnia główna	
Powiat	☐ ocm.krolewiecki ☒		
Gmina	☐ Dąbka ☒		

☐ Uwzględnić tereny górnicze w wynikach wyszukiwania

[Pokaż liste wyników](#) [Wydrukuj](#)

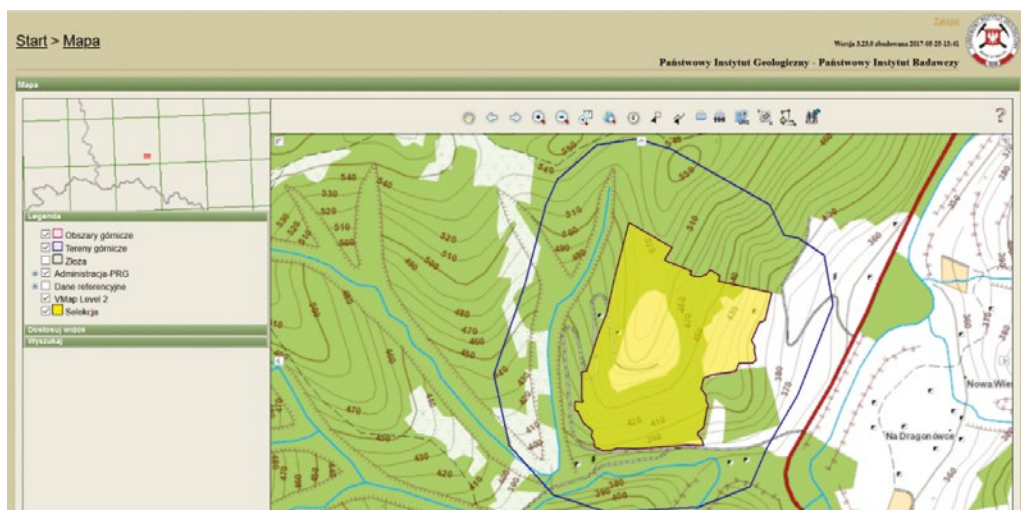
Lista wyników wyszukiwania

Przestrzenie górnicze
Wysokość wybit 1 - 102 z 10

Nazwa przestrzeni	Typ	Nr w rejestrze	Status	Polecanie	Złoże	Data wyznaczenia OG	Opcje
Ropienka	OG	1/3/33 WUG	zniestony		Ropienka	1900-01-01	(i) ↕
Lipowica	OG	4/14/75 WUG	zniestony		Lipowica	1902-04-03	(i) ↕
Trzciana II - Pole A	OG	10/9/691	aktualny	Trzciana	Trzciana I pole A	1997-11-07	(i) ↕
Tyśowa	OG	10/9/414	zniestony		Tyśowa	1994-06-22	(i) ↕
Trzciana	OG	X/8/1/8	zniestony	Trzciana	Trzciana	1995-02-16	(i) ↕
Trzciana II - Pole D	OG	10/9/6478	aktualny	Trzciana	Tzciiana I pole D	1997-11-07	(i) ↕
Dąbka - I	OG	10/9/4333	zniestony		Dąbka-I	2007-06-28	(i) ↕
Inowicz	OG	5/1/12a	aktualny	gminy Inowicz-Zdrój, Rymanów, Dąbka	Inowicz	2013-06-29	(i) ↕
Lipowica I	OG	9/1/90	zniestony	Lipowica	Lipowica II	1902-04-03	(i) ↕

Ryc. 12.4. Przykładowa informacja o obszarach i terenach górniczych (gmina Dukla, województwo podkarpackie)

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web/pages/index.jsf?conversationContext=2>



Ryc. 12.5. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) obszaru i terenu górniczego (gminy Chorkówka i Dukla, województwo podkarpackie)

Źródło: <http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web/pages/index.jsf?conversationContext=4>

Janusz Komenda

Podkłady mapowe oraz skala opracowań



13

Sporządzanie dokumentów planistycznych, szczególnie z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, zawsze związane jest z wykorzystywaniem różnego rodzaju materiałów kartograficznych.

Wymagany zakres projektu studium uwarunkowań, w tym wymogi dotyczące materiałów planistycznych, **skali opracowań kartograficznych** oraz stosowanych oznaczeń określone zostały w u.p.z.p. oraz rozporządzeniu ws. studium uwarunkowań. W § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt rysunku studium sporządzać należy na kopii mapy topograficznej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1 : 5000 do 1 : 25 000 oraz że na potrzeby projektu studium można stosować mapy zasadnicze, katastralne, fotomapy lub ortofotomapy oraz zdjęcia lotnicze i satelitarne. W przypadku planów miejscowych w u.p.z.p. wskazano, że plan miejscowy sporządza się w skali 1 : 1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1 : 500 lub 1 : 2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1 : 5000⁴⁵¹. Ponadto wymagany zakres planu miejscowego, w tym wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń i nazewnictwa określone zostały w rozporządzeniu ws. zakresu projektu planu miejscowego, w którym wskazano, że projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem⁴⁵². Co więcej, w przypadku sporządzania projektu rysunku planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszczono stosowanie map w skali 1 : 2000, a w przypadku sporządzania projektu rysunku planu miejscowego obejmującego obszary intensywnej zabudowy, a także obszary przestrzeni publicznych dopuszczono stosowanie map w skali 1 : 500⁴⁵³.

⁴⁵¹ Art. 16 ust. 1 u.p.z.p.

⁴⁵² § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. planu.

⁴⁵³ § 6 ust. 2 rozporządzenia ws. planu.

13.1. CHARAKTERYSTYKA PODKŁADÓW KARTOGRAFICZNYCH WYKORZYSTYWANYCH DO SPORZĄDZANIA STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I PLANÓW MIEJSCOWYCH

Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny (PZGiK) składa się z centralnego, wojewódzkich oraz powiatowych zasobów geodezyjnych i kartograficznych, stanowiących własność Skarbu Państwa, gromadzonych w ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Gromadzenie i prowadzenie PZGiK oraz udostępnianie danych należy do:

- Głównego Geodety Kraju,
- marszałków województw,
- starostów⁴⁵⁴.

W państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym poziomu centralnego zgromadzone i dostępne są mapy topograficzne w skalach 1 : 10 000, 1 : 25 000, 1 : 50 000 oraz 1 : 100 000. Mapy topograficzne wykonane są w układach współrzędnych „1942”, „1965”, „1992”, „GUGiK 80”⁴⁵⁵ oraz „WGS-84”⁴⁵⁶. Mapy topograficzne są sprzedawane w postaci drukowanej oraz są udostępniane w postaci plików rastrowych (skanów map) w formatach „tiff” lub „geotiff”.

Mapy topograficzne w skali 1 : 25 000 wykonane są w układzie współrzędnych „1965”. Opracowane one zostały w latach 80. XX w. na podstawie map w skali 1 : 10 000 z końca lat 70. XX w. według znaków umownych – wzór z 1966 r. Zgodnie z danymi Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, obejmują swym zasięgiem cały obszar kraju⁴⁵⁷.

Z punktu widzenia sporządzania dokumentów planistycznych duże znaczenie ma PRG – baza danych państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju. Gromadzi się tu dane obejmujące obszar całego kraju w zakresie przebiegu granic oraz powierzchni jednostek zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego kraju (gmin, powiatów, województw). Aktualizacja danych w PRG odbywa się każdego roku według stanu na dzień 1 stycznia.

⁴⁵⁴ www.gugik.gov.pl/pzgiik.

⁴⁵⁵ Układy współrzędnych „1942”, „1965”, „1992”, „GUGiK 80” to układy współrzędnych płaskich prostokątnych, stosowane w Polsce od 1953 roku do chwili obecnej, wykorzystywane do sporządzania map topograficznych.

⁴⁵⁶ „WGS-84” to zbiór parametrów z 1984 roku, określających wielkość i kształt Ziemi oraz właściwości jej potencjału grawitacyjnego. System ten definiuje elipsoidę, która jest generalizacją kształtu geoidy, wykorzystywaną do tworzenia map.

⁴⁵⁷ www.gugik.gov.pl/pzgiik.

W państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym poziomu wojewódzkiego zgromadzone i dostępne są mapy topograficzne w skali 1 : 10 000. Mapy topograficzne wykonane są w układach współrzędnych „1942”, „1965” oraz „1992” i najczęściej udostępniane w postaci drukowanej lub w postaci plików rastrowych (skanów map) w formatach „tiff” lub „geotiff” (częściowo w postaci plików wektorowych w formacie „dgn”).

Mapy topograficzne w skali 1 : 10 000, wykonane w układzie współrzędnych „1965”, zostały opracowane w latach 70. i 80. XX w. według instrukcji technicznej z 1962 r. Zgodnie z danymi Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej, obejmują swym zasięgiem cały obszar kraju.

Mapy topograficzne w skali 1 : 10 000, wykonane w układach współrzędnych „1942” i „1992”, zostały opracowane w latach 90. XX w. według znaków umownych z 1989 r. oraz na początku XXI w. według znaków umownych z 1999 r.⁴⁵⁸. **„Baza danych obiektów topograficznych” (BDOT10k)** jest gromadzona i dostępna w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym poziomu wojewódzkiego. Jest to wektorowa (obiektoowa) baza danych zawierająca lokalizację przestrzenną obiektów topograficznych wraz z ich charakterystyką. Treść i szczegółowość tej bazy odpowiada szczegółowości mapy topograficznej w skali 1 : 10 000. Zasób BDOT10k jest tworzony w oparciu o wektoryzację ortofotomapy cyfrowej, pomiary bezpośrednie, wykorzystanie danych BDOT500 oraz innych rejestrów prowadzonych przez instytucje publiczne, takich jak: EGİB, GESUT, PRG, PRNG, TERYT, i umożliwia m.in. opracowanie map topograficznych w skalach: 1 : 10 000, 1 : 25 000, 1 : 50 000 i 1 : 100 000. Baza danych obiektów topograficznych jest stosunkowo najaktualniejszą bazą danych opracowaną w układzie współrzędnych „1992”.

W Państwowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym szezebla powiatowego zgromadzone i dostępne są mapy ewidencyjne i zasadnicze. Najczęściej dostępne są one w skalach 1 : 500, 1 : 1000 i 1 : 2000, ale można również spotkać mapy w skali 1 : 5000. Mapy ewidencyjne i zasadnicze są najczęściej udostępniane w postaci drukowanej lub w postaci plików rastrowych (skanów map) w formatach „tiff” lub „geotiff” albo w postaci plików wektorowych w formatach: dla ewidencji gruntów i budynków „swd”, „swde”, „gml”, „dxf” i „shp”, a dla geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu „gml”, „dxf”, „dgn”, „tiff” i „geotiff”.

⁴⁵⁸ Według danych Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej mapy w układzie współrzędnych „1942” obejmują swym zasięgiem część województw mazowieckiego, łódzkiego, wielkopolskiego, kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego, opolskiego, śląskiego i małopolskiego, natomiast mapy w układzie współrzędnych „1992” obejmują swym zasięgiem większe lub mniejsze części wszystkich województw (zdecydowanie najmniejsze pokrycie tymi mapami odnotować należy dla województwa łódzkiego).

Ewidencja gruntów i budynków została założona w latach 60. i 70. XX w. na podstawie przepisów Dekretu z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków⁴⁵⁹. Obecnie zakres treści i zasady jej prowadzenia regulują przepisy u.p.g.k. oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, z których podstawowe znaczenie ma rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z tymi przepisami, mapy ewidencyjne i mapy zasadnicze wykonywane są w układzie współrzędnych „2000”. Układ ten został wprowadzony w 2000 roku (zastąpił on układ współrzędnych „1965”) i od 2010 roku stał się jedynym układem współrzędnych geodezyjnych w Polsce dla celów sporządzania tego rodzaju map.

Z punktu widzenia sporządzania dokumentów planistycznych bardzo duże znaczenie mają ewidencja gruntów i budynków oraz powiatowa baza geodezyjna ewidencji sieci uzbrojenia terenu. W ewidencji gruntów i budynków gromadzi się dane dotyczące między innymi: gruntów (ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych), budynków (ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych) oraz lokali (ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej). Z kolei w powiatowej bazie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu gromadzi się dane dotyczące między innymi projektowanych, znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieci uzbrojenia terenu, ich usytuowania, przeznaczenia oraz podstawowych parametrów technicznych, a także podmiotów, które władają tymi sieciami.

13.2. STAN ZASOBÓW GEODEZYJNYCH

Pokrycie mapami topograficznymi, ewidencyjnymi i zasadniczymi w skalach 1 : 25 000, 1 : 10 000, 1 : 2000, 1 : 1000 i 1 : 500 w kontekście wymaganych skal rysunku studium uwarunkowań i planu miejscowego

Jak już wspomniano wcześniej, mapy topograficzne w skali 1 : 25 000 obejmują swym zasięgiem cały obszar kraju. Ze względu na ich dużą nieaktualność oraz małą skalę praktycznie nie wykorzystuje się ich jako podkładów mapowych przy sporządzaniu studiów uwarunkowań.

Jedynym rodzajem map topograficznych w skali 1 : 10 000, obejmujących swym zasięgiem cały obszar kraju, są mapy wykonane w układzie współrzędnych „1965”. Są one jednak (ze względu na okres ich opracowania) w znacznym stopniu nieaktualne – szczególnie w obszarach intensywnej urbanizacji.

⁴⁵⁹ Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 1955 r. Nr 6, poz. 32).

Dostępne w zasobie geodezyjnym i kartograficznym mapy topograficzne w skali 1 : 10 000 wykonane w układach współrzędnych „1942” i „1992” są mapami o zdecydowanie większej aktualności niż mapy wykonane w układzie współrzędnych „1965”. W ich przypadku problemem jest to, że swoim zasięgiem obejmują tylko część kraju. Problemy z wykorzystaniem map topograficznych dla potrzeb sporządzania studium uwarunkowań pojawiają się w sytuacji, gdy dla obszaru jednej gminy brak jest map wykonanych w jednym układzie współrzędnych, a dostępne są mapy wykonane w różnych układach współrzędnych. W przypadku, gdy są to mapy wykonane w układach współrzędnych „1942” i „1992”, główny problem (biorąc pod uwagę taki sam układ arkuszy oraz bardzo podobną treść i jej stopień aktualności) sprowadza się do transformacji map z jednego układu współrzędnych do drugiego. Dużo większe problemy pojawiają się w sytuacji, w której część gminy położona jest w zasięgu map wykonanych w układach współrzędnych „1942” lub „1992”, a jej reszta w zasięgu map wykonanych w układzie współrzędnych „1965”. Z technicznego punktu widzenia najprostszym rozwiązaniem w takiej sytuacji jest wykorzystanie dla celów sporządzania studium uwarunkowań map topograficznych wykonanych w układzie współrzędnych „1965”, które są, jak już wcześniej zauważono, dostępne dla całego kraju. W takim przypadku głównym problemem jest bardzo niski stopień ich aktualności⁴⁶⁰.

⁴⁶⁰ Możliwa jest również „kompilacja” podkładu mapowego dla potrzeb sporządzania studium uwarunkowań z map wykonanych w układach współrzędnych „1942” lub „1992” z mapami wykonanymi w układzie współrzędnych „1965”. W takim przypadku pojawia się jednak szereg problemów wynikających z faktu, że, po pierwsze, mapy te mają różne układy arkuszy („nachodzenie na siebie” treści map wykonanych w różnych układach współrzędnych), a po drugie – transformacja map z jednego układu współrzędnych do drugiego może być obciążona dosyć istotnym błędem.



Ryc. 13.1. Pokrycie mapami topograficznymi w skali 1 : 10 000, wykonanymi w układzie współrzędnych „1942”

Źródło: serwisy.codgik.pl/Przegladowka_topo



Ryc. 13.2. Pokrycie mapami topograficznymi w skali 1 : 10 000, wykonanymi w układzie współrzędnych „1992”

Źródło: serwisy.codgik.pl/Przegladowka_topo

Określenie stopnia pokrycia mapami ewidencyjnymi i zasadniczymi, szczególnie wykonanymi w układzie współrzędnych „2000”, w kontekście sporządzania rysunku planu miejscowego, ze względu na brak wiarygodnych danych, jest bardzo trudne⁴⁶¹.

Podstawowymi przyczynami problemów były niewystarczająca ilość środków finansowych oraz trudności prawno-techniczne. Największe nasilenie tych problemów występowało na obszarach południowo-wschodniej Polski, które w przeszłości objęte były katastrem austriackim (województwa małopolskie i podkarpackie).

W tym miejscu należy zadać pytanie, o ile poprawiła się sytuacja w zakresie stanu cyfrowych (wektorowych) zasobów geodezyjnych, szczególnie w województwach,

⁴⁶¹ Według odpowiedzi sekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji z dnia 16 lipca 2013 r. na interpelację poselską nr 18735 (SPS-023-18735/13), stan pokrycia mapami przedstawiał się następująco: (...) dla terenów miast pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną wynosiło 91% ich powierzchni, w tym pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o pełnej treści, zawierającą granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków, wynosiło 88% ich powierzchni, a pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o niepełnej treści, zawierającą granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych, wynosiło 3% ich powierzchni; dla terenów wiejskich pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną wynosiło 67% ich powierzchni, w tym pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o pełnej treści, zawierającą granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych oraz kontury budynków, wynosiło 53% ich powierzchni, a pokrycie cyfrową mapą ewidencyjną w postaci wektorowej o niepełnej treści, zawierającą granice działek ewidencyjnych, kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych, wynosiło 14% ich powierzchni. (...).

w których dotychczas była ona najgorsza. Dotyczy to w szczególności województwa małopolskiego (najgorsza sytuacja w obszarach miast i na terenach wiejskich) i województwa świętokrzyskiego (najgorsza sytuacja na terenach wiejskich) oraz województw lubelskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego, śląskiego, łódzkiego i podkarpackiego (najgorsza sytuacja na terenach wiejskich). Nie ma, niestety, wiarygodnych danych, które na dzień publikacji niniejszej monografii mogłyby zilustrować to zjawisko. Pewne wnioski w tym względzie można wyciągnąć na podstawie informacji zebranych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów. Wynika z nich, że 7 na 217 miast (3,2%) położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych nie posiada mapy ewidencyjnej (łącznie z warstwą budynków) w postaci cyfrowej (wektorowej). Gdyby uogólnić te dane dla całego kraju, można by się spodziewać, że obecnie 96,8% obszarów miast jest objętych takimi mapami. Z kolei 65 na 836 gmin (7,8%) położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych nie posiada mapy ewidencyjnej (łącznie z warstwą budynków) w postaci cyfrowej (wektorowej). Przy podobnym uogólnieniu jak w przypadku miast można by się spodziewać, że obecnie 92,2% terenów wiejskich jest objętych takimi mapami.

Generalnie można stwierdzić, że mapy teoretycznie obejmują swym zasięgiem cały obszar kraju. Podstawowym problemem w tym względzie jest dostępność tych map w jednolitej formie oraz w jednolitym standardzie, zgodnym z przepisami odrębnymi w tym zakresie.

Jeszcze mniej korzystna sytuacja przedstawia się w zakresie map zasadniczych. O ile w przypadku map ewidencyjnych przedstawione powyżej dane mogą w pewien sposób ilustrować sytuację w zakresie ich stanu w zasobach geodezyjnych, to w przypadku map zasadniczych brak jest analogicznych danych zarówno w ujęciu historycznym, jak i dla stanu obecnego. Z analiz przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów wynika, że 35 na 217 miast (16,1%) położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych nie posiada cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Gdyby uogólnić te dane dla całego kraju, można by się spodziewać, że obecnie 85,9% obszarów miast jest objętych takimi mapami. Z kolei 312 na 836 gmin (37,3%) położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych nie posiada cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Przy podobnym uogólnieniu jak w przypadku miast można by się spodziewać, że na początku 2020 roku 62,7% terenów wiejskich było objętych takimi mapami.

Podsumowując, w odniesieniu do stanu pokrycia kraju mapami wymaganymi do sporządzenia planów miejscowych należy stwierdzić, że w przypadku map zasadniczych jest on daleko odbiegający od zadowalającego. Szczególnie źle wypadają tutaj takie województwa jak lubuskie (powiaty krośnieński, nowosolski, świebodziński, zielonogórski, żarski) i małopolskie (powiaty chrzanowski, nowosądecki, nowotarski, tarnowski, wadowicki) oraz południowe rejony województw dolnośląskiego (powiaty jeleniogórski, lubański, wałbrzyski, zgorzelecki) i śląskiego, a także niektóre obszary województw

kujawsko-pomorskiego (powiaty brodnicki, włocławski), lubelskiego (powiaty biłgorajski, lubartowski, lubelski, świdnicki), mazowieckiego (powiaty ostrołęcki, płocki, radomski), podkarpackiego (powiaty jarosławski, mielecki, stalowowolski) i podlaskiego (powiaty hajnowski, kolneński, łomżyński, moniecki). W przypadku map ewidencyjnych stan zasobu jest zdecydowanie lepszy, w przypadku map zasadniczych występuje znaczne zróżnicowanie w różnych regionach kraju. Najgorzej jest w tym względzie w przypadku województw lubelskiego (powiaty biłgorajski, lubelski), lubuskiego (powiaty krośnieński, żarski), łódzkiego (powiaty kutnowski, tomaszowski) i małopolskiego (powiaty chrzanowski, gorlicki, krakowski, nowotarski).

Możliwości wykorzystania baz danych (rejestrów publicznych) dla potrzeb tworzenia map mogących spełniać funkcję podkładów mapowych i sporządzania planów miejscowych w decydującym stopniu są uzależnione od stanu modernizacji (cyfryzacji) ewidencji gruntów i budynków oraz stanu tworzenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Na podstawie danych graficznych pozyskanych przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów z powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, obejmujących ewidencję gruntów i budynków oraz geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu dla gmin położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych (FUA), przyjętych w Urban Atlas, można wyciągnąć następujące wnioski.

Po pierwsze, w przypadku 217 miast położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 5 z nich (Skarżysko-Kamienna, Gorlice, Tomaszów Mazowiecki, Żary i Łęknica) nie posiadało na początku 2020 roku cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji gruntów, a 2 inne (Iława i Szczytno) nie miały cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji budynków. Trochę gorzej wyglądała sytuacja w zakresie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Z 217 miast położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 26 nie posiadało cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a dodatkowe 9 miast posiadało taką mapę w wersji nieobejmującej wszystkich głównych rodzajów uzbrojenia terenu.

Po drugie, spośród 210 gmin miejsko-wiejskich położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 10 z nich (Bełżyce, Alwernia, Biecz, Krzeszowice, Skąła, Skawina, Słomniki, Świątniki Górne, Krynki i Żerków) nie posiadało na początku 2020 roku cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji gruntów. Co jest bardzo charakterystyczne, aż 6 z tych gmin położonych jest w województwie małopolskim. Ponadto 2 z nich (Alwernia i Krynki), a także gmina miejsko-wiejska Pasym nie posiadały cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji budynków. Podobnie jak w przypadku miast, gorzej wyglądała sytuacja w zakresie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Z 210 gmin miejsko-wiejskich położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 36 nie posiadało cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a dodatkowe 8 gmin posiadało taką mapę w wersji nieobejmującej wszystkich głównych rodzajów uzbrojenia terenu.

Po trzecie wreszcie, w przypadku 836 gmin wiejskich położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 62 z nich nie posiadały na początku 2020 roku cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji gruntów. Podobnie jak w przypadku opisanym powyżej, aż 23 z tych gmin wiejskich położone były w województwie małopolskim. Ponadto 22 z nich oraz 3 dodatkowe inne gminy wiejskie (łącznie 25) nie posiadały cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji budynków. Analogicznie jak w przypadku miast gorzej wyglądała sytuacja w zakresie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Z 836 gmin wiejskich położonych w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 193 gminy nie posiadały cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a dodatkowe 40 gmin wiejskich posiadało taką mapę w wersji nieobejmującej wszystkich głównych rodzajów uzbrojenia terenu. Łącznie na 1263 miasta, gminy miejsko-wiejskie i gminy wiejskie położone w granicach miejskich obszarów funkcjonalnych 77 z nich nie posiadało na początku 2020 roku cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji gruntów, a dodatkowo 7 z nich nie posiadało także cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji budynków. Ponadto 255 z nich nie posiadało cyfrowej (wektorowej) mapy ewidencji sieci uzbrojenia terenu, a dodatkowe 57 z nich posiadało taką mapę w wersji nieobejmującej wszystkich głównych rodzajów uzbrojenia terenu (zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w energię elektryczną, zaopatrzenie w gaz, zaopatrzenie w ciepło).

13.3. RODZAJE PODKŁADÓW KARTOGRAFICZNYCH (MAP) WYKORZYSTYWANYCH DO SPORZĄDZANIA DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH W UJĘCIU HISTORYCZNYM ORAZ NAJCZĘŚCIEJ POJAWIAJĄCE SIĘ BŁĘDY

Obowiązek sporządzania studium uwarunkowań został wprowadzony do systemu planistycznego Ustawą z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶². Pierwsze takie dokumenty planistyczne w ich części graficznej były sporządzane niejednokrotnie w „technice ręcznej”. W niektórych gminach, w dacie publikacji niniejszej monografii, w dalszym ciągu obowiązują (niezmieniane od chwili ich uchwalenia) studia uwarunkowań wykonane tą techniką. Wraz z rozwojem technik komputerowych oraz pojawianiem się kolejnych programów graficznych (w tym opartych na technologii GIS) powszechne stało się wykonywanie części graficznej studium uwarunkowań przy użyciu tych narzędzi. Jako podkład kartograficzny zaczęto wykorzystywać zeskanowane do postaci rastrowej, a w przypadku programów GIS – również skalibrowane do danego układu współrzędnych mapy topograficzne, a w przypadku ich braku (bo i takie sytuacje miały miejsce) inne materiały kartograficzne. Nie oznacza to

⁴⁶² Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.

jednak, że od tego czasu rozpoczęło się gromadzenie części graficznej tych dokumentów w mniej więcej jednolitym standardzie.

Wielość stosowanych programów („Arc View”, „Arc Gis”, „Quantum Gis”, „Map Info”, „EW MAPA”, „AutoCAD” itp.), korzystanie z różnych podkładów kartograficznych (przystosowywanych z różną starannością i dokładnością do ich wykorzystania w programach graficznych), a także zdarzające się błędy (wynikające z dostępnych wtedy możliwości drukowania gotowych opracowań graficznych) sprawiły, że gminy, dla których sporządzano studia uwarunkowań, otrzymywały w efekcie materiały graficzne o nieidentycznej jakości. Zdarzało się też, że gminy otrzymywały tylko wydruki części graficznej (czasem tylko w jednym egzemplarzu), bez przekazywania im danych w postaci cyfrowej. Niejednokrotnie wynikało to z faktu, że gminy nie wymagały przekazywania im tego rodzaju danych, gdyż nie dysponowały odpowiednim sprzętem i oprogramowaniem. Doprowadziło to do sytuacji, w której niektóre gminy nadal dysponują częścią graficzną studium wykonaną w różnych standardach, o różnej jakości i wartości kartograficznej.

Jako pierwsze podkłady mapowe używane do celów sporządzenia części graficznej studiów uwarunkowań wykorzystywane były mapy topograficzne w skali 1 : 10 000, wykonane w układzie współrzędnych „1965”. Związane było to z tym, że w tamtym okresie nie było innych (poza mapami wojskowymi i pierwszymi wydawanymi wtedy arkuszami map topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonywanymi w układach współrzędnych „1942” i „1992”) dostępnych podkładów kartograficznych w tej skali. Pojawiające się wówczas coraz częściej skanery wielkoformatowe pozwalały na skanowanie w całości arkuszy mapy topograficznej w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie współrzędnych „1965”. Niestety, w pierwszych modelach skanerów, w których mapa przesuwiała się względem modułu skanującego, dochodziło często do mniejszych lub większych zniekształceń treści mapy. Mogły być one częściowo korygowane w procesie kalibracji plików rastrowych do układu współrzędnych, ale i tak nie eliminowało to wszystkich błędów. W związku z tym mapy wykonywane z użyciem jako podkładów kartograficznych skanowanych i kalibrowanych map topograficznych (w tym przypadku map w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie współrzędnych „1965”) obciążone były różnymi zniekształceniami kartograficznymi. Zniekształcenia te często pogłębiały się w trakcie drukowania tych map i potęgowały się w sytuacji, gdy w przypadku przeprowadzania procedury zmiany studium uwarunkowań (zgodnie z u.p.z.p. w postaci tekstu i rysunku jednolitego) konieczne było, w przypadku braku map tego dokumentu w wersji elektronicznej (rastrowej lub wektorowej), skanowanie i kalibracja drukowanych map studium uwarunkowań dla potrzeb danej zmiany.

Pojawienie się pierwszych map topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonanych w układach współrzędnych „1942” i „1992”, znacznie, choć nie do końca, polepszyło sytuację dostępności podkładów kartograficznych dla celów sporządzania studiów uwarunkowań. Zaletą tych map było to, że były one na owe czasy mapami bardzo aktualnymi, a zakres ich treści był zdecydowanie bogatszy o zakres treści dotychczasowych map

topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie współrzędnych „1965”. Niewątpliwą ich wadą było natomiast to, że obejmowały one swoim zasięgiem tylko niewielkie, wybrane obszary kraju i – mimo opracowywania kolejnych arkuszy tych map – nigdy nie pokryły swym zasięgiem obszaru całego kraju. Niewątpliwie korzystne było również to, że od pewnego czasu zaczęły one być dostępne w postaci nie tylko drukowanej, ale także rastrowej (na początku w formacie „tiff”, a później „geotiff”), co sprawiło, że nie było konieczne (dla potrzeb sporządzania studiów uwarunkowań) ich skanowanie, a potem kalibracja. W późniejszym czasie mapy te zaczęły też być dostępne w formie wektorowej, co znacznie ułatwiło ich wykorzystywanie przy opracowaniach studiów uwarunkowań. Udoskonalanie tych map w postaci rastrowej skalibrowanej i w postaci wektorowej nie niosło za sobą także obaw związanych z ewentualnym pojawianiem się zniekształceń ich treści, tak jak to miało czasami miejsce w przypadku skanowania i kalibracji map drukowanych.

Oczywisty był fakt, że mapy topograficzne w skali 1 : 10 000, wykonane w układzie współrzędnych „1965” i w układach współrzędnych „1942 i „1992”, różniły się znacznie pomiędzy sobą. Pierwszą najistotniejszą różnicą był zakres treści tych map i zupełnie inny sposób graficznego jej przedstawiania. Zjawisko to ilustrują przedstawione ryciny (Ryc. 13.3 i 13.4).



Ryc. 13.3. Fragment mapy topograficznej w skali 1 : 10 000, wykonanej w układzie współrzędnych „1965”

Źródło: PZGiK



Ryc. 13.4. Fragment mapy topograficznej w skali 1 : 10 000, wykonanej w układzie współrzędnych „1992”

Źródło: PZGiK

Drugą istotną różnicą było oparcie się, w trakcie wykonywania tych map, na różnych odwzorowaniach kartograficznych oraz, co jest oczywiste, przyjęcie dla nich różnych układów współrzędnych geodezyjnych.

W układzie współrzędnych „1965” przyjęto 5 stref niezależnych. Dla stref od 1 do 4 zastosowano odwzorowanie quasi-stereograficzne, a dla strefy 5 odwzorowanie Gaussa-Krügera. Linie siatki mają współrzędne prostokątne płaskie. Poziomym odniesienia wysokości jest Kronsztadt. Arkusze map opracowane w skali 1 : 10 000 są formatu A-1 (80 na 60 cm), co odpowiada powierzchni 40 km².

Układ współrzędnych „1992” jest odwzorowaniem szerokostopniowym opartym na 12-stopniowej skali południkowej. Jest on przesunięty w stosunku do układu współrzędnych „1942” o około 130 km na wschód i około 30 km na północ. Narożniki map posiadają współrzędne geograficzne elipsoidalne zdjęte z elipsoidy odniesienia „GRS 80”. Poziomem odniesienia jest Kronsztadt 86. Format arkuszy zbliżony jest do kwadratu – posiada wymiary 59 cm na 60 cm i obejmuje obszar o powierzchni około 20 km².

Podstawowym mankamentem układu współrzędnych „1965” był brak możliwości sporządzania jednolitych i pełnowartościowych map obszaru całego kraju. Wynikało to z faktu, że poza granicami stref odwzorowawczych błędy odwzorowawcze szybko rosły, a poza tym wzajemne skrócenie i przesunięcie układów w poszczególnych strefach uniemożliwiało tworzenie jednolitych map obszaru całej Polski.

Tab. 13.1. Podstawowe dane kartograficzne dla map topograficznych w skali 1 : 10 000

Układ współrzędnych	1942	1965	1992
Odwzorowanie	Gaussa-Krügera	quasi-stereograficzne Roussilhe'a (dla stref 1-4) Gaussa-Krügera (dla strefy 5)	Gaussa-Krügera
Elipsoida Punkt przyłożenia	Krasowskiego ⁴⁶³ Pułkowo (B = 59°46'18.55", L = 30°19'42.09")	Krasowskiego Pułkowo (B = 59°46'18.55", L = 30°19'42.09")	GRS 80 ⁴⁶⁴
Południki centralne	15°, 21°	Strefa 1: 21° 05' 00"	19°
Szerokość strefy (liczba stref)	6° (2)	Nie stosuje się (5)	12° (1)
Skala na południku centralnym (w punkcie głównym)	1,0000	0,9998	0,9993
Przesunięcie współrzędnej poziomej	4 500 000 m	4 637 000 m (strefa 1)	500 000 m
Przesunięcie współrzędnej pionowej	0 m	5 467 000 m (strefa 1)	-5 300 000 m

Źródło: PZGiK

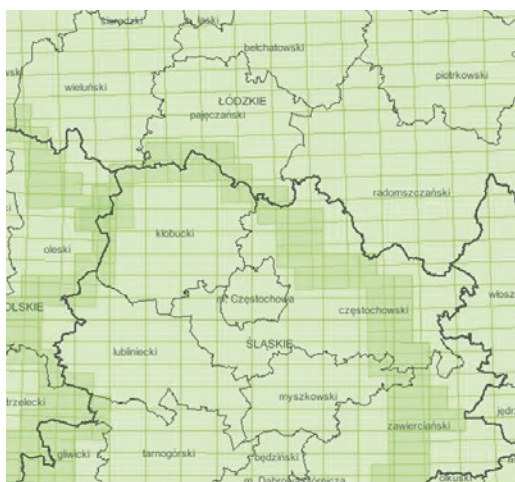
⁴⁶³ Elipsoida Krasowskiego jest styczna do geoidy w tzw. punkcie Pułkowo.

⁴⁶⁴ GRS 80 (Geodetic Reference System 1980) – elipsoida Europejskiego Systemu Odniesienia ETRS-89 (zwanego także EUREF-89).

Przy wykorzystywaniu do sporządzania studiów uwarunkowań map topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie „1965”, największe problemy pojawiały się w przypadku gmin leżących przy granicach poszczególnych stref, dla których część map była przyporządkowana dla jednej strefy, a część map do innej strefy lub stref. Na pograniczu poszczególnych stref niektóre arkusze map nakładały się na siebie (co ilustruje Ryc. 13.5), a na dodatek były one skrócone i przesunięte względem siebie (co ilustruje Ryc. 13.6). Przy wykorzystywaniu do sporządzania studiów uwarunkowań map topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie „1992”, największe problemy pojawiały się w przypadku gmin leżących tylko częściowo w zasięgu pokrycia arkuszami tych map, gdzie do wypełnienia reszty podkładu kartograficznego konieczne było wykorzystanie map topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie „1965”.



Ryc. 13.5. Pokrycie mapami topograficznymi w skali 1 : 10 000, wykonanymi w układzie współrzędnych „1965”



Ryc. 13.6. Układ arkuszy map topograficznych w skali 1 : 10 000, wykonanych w układzie współrzędnych „1965” na pograniczu stref 1, 4 i 5

Źródło: serwisy.codgik.pl/Przegladowka_topo

Źródło: serwisy.codgik.pl/Przegladowka_topo

Bardzo częstym błędem, pojawiającym się na mapach topograficznych, są różnice pomiędzy przebiegiem granic jednostek administracyjnych (gmin) uwidocznionych na tych mapach a faktycznym ich przebiegiem. Niewielkie zmiany w przebiegu tych granic można było tłumaczyć procesem generalizacji mapy topograficznej w skali 1 : 10 000 z map ewidencyjnych w skali 1 : 500, 1 : 1000 czy 1 : 2000. Zdarzały się jednak przypadki błędów wynikających z braku aktualizacji przebiegu granic gmin.

Plany miejscowe w ich części graficznej, podobnie jak studia uwarunkowań, które powstawały w latach 90., sporządzane były przeważnie w „technice ręcznej”. Z czasem

powszechne stało się wykonywanie części graficznej (mapowej) przy użyciu programów graficznych, w tym opartych na oprogramowaniu GIS. Jako podkłady kartograficzne zaczęto wykorzystywać zeskanowane do postaci rastrowej (a w przypadku programów GIS również skalibrowane do danego układu współrzędnych) mapy ewidencji gruntów i mapy zasadnicze. W przypadku tych materiałów kartograficznych, w porównaniu do dostępności map topograficznych (dla potrzeb sporządzania studiów uwarunkowań), sytuacja była jeszcze bardziej skomplikowana. Niejednokrotnie była konsekwencją zaszczości na polu sporządzania map ewidencyjnych i zasadniczych jeszcze z czasów zaborów.

Najbardziej skomplikowana sytuacja w tej materii dotyczyła gmin położonych w południowej i południowo-wschodniej Polsce, na ziemiach dawnego zaboru austriackiego. Jeszcze w 2012 roku w województwie małopolskim, na podstawie danych uzyskanych w tamtym okresie w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, na 2640 obrębów ewidencyjnych w całym województwie aż w 189 mapa ewidencyjna prowadzona była w skali 1 : 2880 jako pochodna mapy byłego katastru austriackiego. Liczba obrębów w powiatach z mapą w skali 1 : 2880 przedstawiała się następująco: nowotarski – 67, gorlicki – 43, tatrzański – 17, suski – 25, chrzanowski – 15, myślenicki – 4 oraz oświęcimski – 18. Analizując zasięg map w skali 1 : 2880 pod kątem liczby przedstawionych na nich działek, problem był jeszcze większy. Na około 4 221 000 działek ewidencyjnych w całym województwie aż około 1 253 000 działek przedstawionych było na mapie w skali 1 : 2880. Co ciekawe, oprócz map ewidencyjnych, będących pochodną map byłego katastru austriackiego, na obszarze województwa funkcjonowały wtedy jeszcze dwa inne rodzaje map. W północnej części województwa (były zabór rosyjski), w powiatach miechowskim, olkuskim, proszowickim i północnej części powiatu krakowskiego, dostępna była mapa ewidencji gruntów i budynków, która została wykonana metodą bezpośredniego pomiaru w latach 60. XX wieku w skali 1 : 2000. Pozostałe powiaty to obszary, na których mapy byłego katastru austriackiego zastąpione zostały nowymi podkładami mapowymi w skalach 1 : 1000 i 1 : 2000, pochodzącymi z mapy zasadniczej opracowanej ze zdjęć lotniczych bądź bezpośredniego pomiaru po 1970 r.⁴⁶⁵

W Polsce pierwszą pracą nad opracowaniem i wdrożeniem technologii modernizacji ewidencji gruntów i budynków na terenach, gdzie funkcjonowały mapy ewidencyjne w skali 1 : 2880, z wykorzystaniem metod fotogrametrii cyfrowej, był projekt pilotażowy z 2002 roku, zlecony przez Głównego Geodetę Kraju na obiekcie „Poronin”. Zastosowana metoda wykorzystania map byłego katastru austriackiego opierała się na pomiarach terenowych punktów granicznych działek, będących jednocześnie stałymi punktami parcel gruntowych. W oparciu o bardzo dużą liczbę punktów pomierzonych dokonano transformacji układu katastralnego do układu współrzędnych „1965”. Masowy pomiar

⁴⁶⁵ Taszakowski J., 2012.

punktów dowiązania wykazał dużą liczbę punktów, które nie spełniły wymogów dokładnościowych. Zastosowany sposób dowiązania ostatecznie dał pozytywne rezultaty w wykorzystaniu map byłego katastru austriackiego. Wadą tej metody był bardzo duży nakład pracy na terenie, którego rezultaty nie zostały w całości wykorzystane⁴⁶⁶.

W przypadku gmin, dla obszaru których dostępne były wyłącznie mapy ewidencyjne w skali 1 : 2880, wykorzystanie opisanej powyżej metody było praktycznie niemożliwe ze względu na bardzo wysokie koszty. Brak odpowiednich podkładów mapowych dla potrzeb sporządzania planów miejscowych nie mógł być żadnym usprawiedliwieniem zaniechania działalności na polu planowania przestrzennego. W praktyce wykorzystanie map ewidencyjnych w skali 1 : 2880, będących pochodną map byłego katastru austriackiego, przy sporządzaniu planów miejscowych wymagało przeprowadzenia kalibracji i przeskalowania tych podkładów mapowych.

W przypadku gmin położonych w południowo-zachodniej, zachodniej, północno-zachodniej i północnej Polsce, na ziemiach dawnego zaboru pruskiego, sytuacja w zakresie wykorzystania map ewidencyjnych pochodzących z byłego katastru pruskiego była o wiele korzystniejsza. Wynikało to z lepszego standardu opracowywania tych map i przyjętej przy ich opracowaniu skali. Jak pokazują podane wcześniej dane, mapy te były dużo bardziej przydatne do tworzenia map ewidencyjnych zgodnie z obecnie obowiązującymi standardami. Potwierdza to fakt, że w województwach dolnośląskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim stopień cyfryzacji (wektoryzacji) map ewidencyjnych pod koniec 2012 roku był najbardziej zaawansowany (od 94% do 100% pokrycia dla miast i od 82% do 100% pokrycia dla terenów wiejskich).

Podobna, choć trochę gorsza, sytuacja w tym zakresie dotyczyła gmin położonych w północno-wschodniej, wschodniej i centralnej Polsce, na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego. Mimo iż sam stan prac nad katastrzem gruntowym był na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego najmniej zaawansowany (nie została stworzona jednolita dokumentacja ewidencyjna), to na ziemiach objętych pewną autonomią (Królestwo Polskie) prowadzone były prace w tym zakresie, niestety głównie o znaczeniu lokalnym (np. Ordynacja Zamojska). To w ramach tych prac założono szczegółową ewidencję gruntów wzorowaną na katastrze austriackim, której podstawą była mapa w skali 1 : 5000. Władze carskie, na podstawie pomiarów wykonanych pod koniec XIX w., sporządziły mapy gruntowe (uwłaszczeniowe) w skali 1 : 4200 lub 1 : 8400. Podobnie jak w przypadku województw położonych na ziemiach dawnego zaboru pruskiego, w przypadku województw lubelskiego, mazowieckiego i podlaskiego, położonych na ziemiach dawnego zaboru rosyjskiego, stopień cyfryzacji (wektoryzacji) map ewidencyjnych na koniec 2012 roku był stosunkowo dobrze zaawansowany (od 90% do 100% pokrycia dla miast i od 44% do 74% pokrycia dla terenów wiejskich).

⁴⁶⁶ Taszakowski J., 2012.

Na podstawie u.p.g.k. zostało wydane Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2000 r. w sprawie państwowego systemu odniesień przestrzennych⁴⁶⁷. Zgodnie z tym aktem prawnym, państwowy system odniesień przestrzennych tworzą:

- geodezyjny układ odniesienia „EUREF-89”,
- układ wysokości służący do wyznaczania wysokości punktów względem przyjętego poziomu powierzchni odniesienia,
- układ współrzędnych prostokątnych płaskich, oznaczony symbolem „2000”,
- układ współrzędnych prostokątnych płaskich, oznaczony symbolem „1992”⁴⁶⁸.

Rozporządzenie to stanowi, że układ współrzędnych prostokątnych płaskich, oznaczony symbolem „1965”, oraz lokalne układy współrzędnych mogły być stosowane do dnia 31 grudnia 2009 r.

W układzie współrzędnych „2000”, zgodnie z obowiązującymi obecnie w tym zakresie przepisami, wykonywane są mapy ewidencyjne (gruntów i budynków) oraz mapy zasadnicze (sytuacyjno-wysokościowe). Dla celów opracowania tych map stosuje się odwzorowanie Gaussa-Krügera, tworzące cztery układy współrzędnych prostokątnych płaskich, oznaczone symbolami: „2000/15”, „2000/18”, „2000/21” i „2000/24”, w systemie GRS 80⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ Dz.U. z 2000 r. Nr 70, poz. 821.

⁴⁶⁸ – geodezyjny układ odniesienia „EUREF-89”, który jest rozszerzeniem europejskiego układu odniesienia ETRF na obszar Polski, w wyniku kampanii pomiarowej EUREF-POL 92, w którym stosuje się Geodezyjny System Odniesienia 1980 (GRS 80),

- układ wysokości służący do wyznaczania wysokości punktów względem przyjętego poziomu powierzchni odniesienia, który tworzą wartości wysokości normalnych, określone z pomiarów geodezyjnych nawiązanych do punktów podstawowej osnowy geodezyjnej kraju, odniesione do średniego poziomu Morza Bałtyckiego w Zatoce Fińskiej, wyznaczonego dla mareografu w Kronsztadzie koło Sankt Petersburga (Federacja Rosyjska),
- układ współrzędnych prostokątnych płaskich, oznaczony symbolem „2000”, stosowany w pracach geodezyjnych i kartograficznych, związanych z wykonywaniem mapy zasadniczej i map ewidencyjnych,
- układ współrzędnych prostokątnych płaskich, oznaczony symbolem „1992”, stosowany w mapach urzędowych o skali mapy 1 : 10 000 i skalach mniejszych.

⁴⁶⁹ Współrzędne prostokątne płaskie x , y są obliczane w odwzorowaniu Gaussa-Krügera w pasach trzystopniowych o południkach osiowych: 15°, 18°, 21°, 24°. Pasy ponumerowane są: 5, 6, 7, 8. Współczynnik zmiany skali równa się 0,999923 w południku osiowym. Początkiem układu współrzędnych w danym pasie odwzorowania jest punkt przecięcia się obrazu południka osiowego z obrazem równika. Przy określaniu współrzędnych współrzędna x pozostaje niezmienną, a do współrzędnej y w zależności od południka osiowego dodaje się: 5 500 000 m przy południku osiowym = 15°; 6 500 000 m przy południku osiowym = 18°; 7 500 000 m przy południku osiowym = 21°; 8 500 000 m przy południku osiowym = 24°. Pierwsza cyfra współrzędnej y oznacza numer pasa odwzorowania. Układ ten realizuje kompromis w rozłożeniu zniekształceń liniowych; od – 7,7 cm/km na południku środkowym strefy do maksymalnie około +7 cm/km na brzegu strefy.

Mapa zasadnicza (oraz mapa ewidencyjna) jest prowadzona w formie numerycznej z możliwością przedstawienia jej treści w formie analogowej (klasycznej). Mapę zasadniczą w formie analogowej wykonuje się w podziale sekcyjnym prostokątnym. Dla mapy zasadniczej stosuje się jednolity dla każdego pasa podział na arkusze mapy. Obszar terenu na skraju danego pasa ogranicza się do granic naturalnych lub granic władania (jednostek ewidencyjnych), tzn. z zasady nie stosuje się pasa pokrycia z sąsiednim układem współrzędnych. Jednakże w miarę potrzeby wynikającej z realizacji konkretnych zadań praktycznych obszar terenu na skraju danego pasa rozszerza się do dalszych granic naturalnych lub granic władania. Podstawą do określania formatów i numeracji arkuszy mapy zasadniczej w skalach 1 : 5000, 1 : 2000, 1 : 1000, 1 : 500 w podziale arkuszowym prostokątnym jest arkusz 1 : 10 000, o wymiarach 5 km na 8 km⁴⁷⁰.

W sytuacji, gdy na obszarze jednej gminy, w granicach poszczególnych obrębów geodezyjnych, dostępne były mapy ewidencyjne lub zasadnicze, wykonane w różnych układach współrzędnych, różnych odwzorowaniach kartograficznych czy wręcz w różnych epokach (np. mapy byłego katastru austriackiego na obszarze południowej i południowo-wschodniej Polski), a co za tym idzie – w różnych standardach, można było zaobserwować z jednej strony proste do wychwycenia różnice w ich treści (zawartości), a z drugiej dużo bardziej skomplikowane błędy powstałe w wyniku transformacji tych map pomiędzy różnymi układami współrzędnych. W okresie, gdy powszechnie obowiązującym układem współrzędnych dla map ewidencyjnych i zasadniczych był układ współrzędnych „1965”, w procesie transformacji tego rodzaju map, wykonanych wcześniej w innych układach współrzędnych, do tego układu współrzędnych najczęściej obserwowane błędy dotyczyły różnic w przebiegu granic działek oraz różnic w ich kształtach, a także niemożności dokładnego połączenia ze sobą arkuszy tych map (błędy na ich styku), szczególnie jeżeli arkusze te były przedstawiane w układzie obrębowym. W przypadku, gdy wypisy i wyrisy z planów miejscowych, sporządzonych na takich podkładach kartograficznych lub „hybrydach” powstałych z różnych podkładów kartograficznych, były wykonywane ręcznie na zasadzie ręcznego wypisywania ustaleń planu z części tekstowej planu i kopiowania (kserowania) wybranych części rysunku planu, opisane powyżej błędy nie miały aż tak dużego znaczenia. W momencie, gdy do sporządzania wypisów i wyrisów z planów miejscowych zaczęto stosować aplikacje komputerowe, wykorzystujące na przykład przy sporządzaniu wyrisu z planu miejscowego aktualne mapy ewidencyjne w wersji cyfrowej (wektorowej) z zasobu geodezyjno-kartograficznego, wymienione wyżej błędy zaczęły mieć znaczenie. Choćby w przypadkach, gdy narysowana po granicy działki (uwidocznionej na podkładzie mapowym wykorzystanym dla celów sporządzania planu miejscowego) linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu w tym planie nie przebiegała po granicy działki zgodnie z aktualną

⁴⁷⁰ gisplay.pl.

mapą ewidencyjną w wersji cyfrowej (wektorowej). Błędy te zaczęły się zwielokrotniać przy kolejnym „przechodzeniu” z układu współrzędnych „1965” do układu współrzędnych „2000”.

13.4. WYKORZYSTYWANIE DOTYCHCZAS OBOWIĄZUJĄCYCH DOKUMENTÓW PLANISTYCZNYCH DLA CELÓW PRZEPROWADZANIA ICH ZMIAN LUB SPORZĄDZANIA NOWYCH DOKUMENTÓW ORAZ NAJCZĘŚCIEJ POJAWIAJĄCE SIĘ BŁĘDY

Jak już wspomniano wcześniej, gminy mogą posiadać różnego rodzaju i różnej wartości kartograficznej dokumenty graficznej części studium uwarunkowań i planów miejscowych. Największe problemy pojawiają się w sytuacji, gdy gminy te dysponują mapami wykonanymi wyłącznie w „technice ręcznej” (w wersji analogowej). Oczywiście, zdarzały się sytuacje, że dla potrzeb funkcjonowania różnego rodzaju systemów informacji przestrzennej były one przetwarzane do postaci cyfrowej (rastrowej, a nawet wektorowej), ale nie zmienia to faktu, że już pierwotne materiały mapowe były dokumentami o niskiej wartości kartograficznej. Było to związane z procesem przygotowywania tego rodzaju map. Chcąc opracować mapy studium uwarunkowań w skali 1 : 10 000 dla całego obszaru gminy, na pierwszym etapie, w celu przygotowania jednolitego podkładu kartograficznego, konieczne było połączenie w jedną całość kilku arkuszy mapy (zazwyczaj topograficznej), obejmującej gminę.

Trochę lepsza sytuacja występowała wówczas, gdy w zasobach gmin znajdowały się mapy studium uwarunkowań i planów miejscowych, wykonane pierwotnie w technice komputerowej, ale przekazane do gmin tylko w postaci wydruków papierowych. Różnice w wartości kartograficznej tych map mogły pojawić się w wyniku zastosowania różnych graficznych programów komputerowych: opartych na technologii GIS lub innych graficznych programów komputerowych, nieopartych na technologii GIS (szczególnie w zakresie ustalenia skali wydruku).

Najlepsza sytuacja miała miejsce, gdy część graficzna dokumentów planistycznych była wykonywana przy pomocy programów komputerowych opartych na technologii GIS, a gminy, oprócz wydruków tych map w wersji papierowej (analogowej), otrzymywały również mapy w wersji cyfrowej (rastrowej zachowującej układ odniesienia i wektorowej we właściwym układzie współrzędnych, obejmującej co najmniej wszystkie warstwy graficzne elementów będących składowymi tych rysunków).

Sporządzając zmiany obowiązujących dokumentów planistycznych (w szczególności studiów uwarunkowań) oraz nowe dokumenty planistyczne, gminy korzystały i korzystają z dotychczas obowiązujących dokumentów, traktując je jako materiał wyjściowy

do późniejszych prac projektowych. W takich przypadkach często dochodzi do sytuacji, w których w dalszym ciągu na częściach graficznych tych dokumentów powielane są dotychczasowe błędy w naniesieniu przebiegu granic administracyjnych gmin i sołectw, a w trakcie sporządzania nowego studium uwarunkowań lub planu miejscowego nie dokonano ich weryfikacji.

W przypadku zmiany lub opracowania nowych dokumentów planistycznych także inne elementy uwidocznione w ich części graficznej mogły być utrwalane w zakresie odbiegającym od ich faktycznego zasięgu przestrzennego lub przebiegu wskazanego w dokumentach je ustanawiających. Dotyczy to na przykład przebiegu granic i lokalizacji obiektów wprowadzanych na rysunki studiów uwarunkowań i planów miejscowych w związku z ustawowym wymogiem ich uwzględnienia przy sporządzaniu tych dokumentów planistycznych, takich jak: granice i lokalizacje obszarów i obiektów objętych ochroną przyrodniczą i w zakresie dziedzictwa kulturowego; granice występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych i obszarów związanych z zagrożeniem powodziowym; granice stref ochronnych dla wód podziemnych; granice stref ochronnych ujęć wody; zasięgi stref technicznych lub stref kontrolowanych od obiektów i sieci infrastruktury technicznej; granice złóż oraz obszarów i terenów górniczych czy granice stref objętych ograniczeniami w zabudowie i zainwestowaniu terenów wokół lotnisk.

W przypadku wprowadzania na rysunki dokumentów planistycznych granic i lokalizacji obszarów i obiektów objętych ochroną przyrodniczą na początku korzystano z analogowych materiałów źródłowych, takich jak: opisy przebiegu granic czy załączniki graficzne w małych skalach w przypadku aktów prawnych ustanawiających obszarowe formy ochrony przyrody czy ogólne opisy lokalizacji w przypadku aktów prawnych ustanawiających punktowe formy ochrony przyrody. Rodziło to bardzo często wątpliwości interpretacyjne co do ich przebiegu lub lokalizacji na mapach dokumentów planistycznych i nie zawsze było przedmiotem weryfikacji (wątpliwości interpretacyjne) przez organy uzgadniające i opiniujące dokumenty planistyczne w tym zakresie. Dopiero stworzenie przez organy, w kompetencjach których leży ochrona przyrody, cyfrowych baz danych graficznych dotyczących obszarów i obiektów objętych ochroną prawną, z jednej strony dostępnych na portalach mapowych prowadzonych przez te organy, a z drugiej strony możliwych do pozyskania w formacie wektorowym przy sporządzaniu nowych dokumentów planistycznych (lub ich zmiany), zdecydowanie polepszyło wiarygodność tego typu informacji zamieszczanych na rysunkach tych dokumentów planistycznych.

W przypadku wprowadzania na rysunki dokumentów planistycznych granic i lokalizacji obszarów i obiektów objętych ochroną w zakresie dziedzictwa kulturowego jeszcze na początku 2020 roku korzystało się prawie wyłącznie z analogowych materiałów źródłowych. Są nimi: wykazy obiektów czy obszarów objętych ochroną konserwatorską; wykazy stanowisk archeologicznych objętych taką ochroną; opisy ich lokalizacji

lub przebiegu granic stref ochrony konserwatorskiej czy wreszcie załączniki graficzne – bądź to w małych skalach w przypadku stanowisk archeologicznych, bądź na starych podkładach mapowych w przypadku granic stref ochrony konserwatorskiej. Niestety, nie sporządzono do jeszcze kompletnych cyfrowych baz danych graficznych dotyczących obszarów i obiektów objętych ochroną prawną w tym zakresie.

Problematyka występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych i obszarów związanych z zagrożeniem powodziowym w pierwszych dokumentach planistycznych była traktowana dość marginalnie. Ze względu na brak jakichkolwiek potwierdzonych danych korzystano wtedy z informacji archiwalnych dostępnych we wcześniejszych dokumentach planistycznych, co do których czasem trudno było ustalić źródło ich powstania, a co dopiero zweryfikować poprawność ich zlokalizowania w tych dokumentach planistycznych. Po wydarzeniach, jakie miały miejsce na przełomie XX i XXI w., związanych z wystąpieniem powodzi i zjawisk osuwania się mas ziemnych w Polsce, rozpoczęto wykonywanie opracowań mających na celu wskazanie potencjalnych obszarów zagrożeń w tych dziedzinach. Jako pierwsze powstały, sporządzone także w wersjach cyfrowych (rastrowych i wektorowych), opracowania dotyczące zagrożenia powodziowego (studia ochrony przeciwpowodziowej, a następnie mapy zagrożenia powodziowego). Zdecydowanie później zostały sporządzone opracowania dotyczące zagrożenia osuwaniem się mas ziemnych (także w wersji cyfrowej), udostępnione w ramach portalu SOPO. W dalszym ciągu pojawiają się jednak dyskusje dotyczące wiarygodności i stopnia szczegółowości tych danych, wynikające między innymi z metod zastosowanych przy określaniu zasięgu i rodzaju osuwisk.

Trochę inaczej wygląda sytuacja związana z danymi przestrzennymi dotyczącymi ochrony wód podziemnych, a w szczególności położenia i przebiegu granic Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (GZWP). Na początku i następnie przez dosyć długi okres sporządzania dokumentów planistycznych praktycznie jedynym dostępnym opracowaniem dotyczącym problematyki GZWP była „Mapa obszarów Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (GZWP) w Polsce wymagających szczególnej ochrony”⁴⁷¹. Jednakże, ze względu na skalę tego opracowania (1 : 500 000), praktycznie niemożliwe było dokładne określenie granic tych zbiorników na rysunkach studium uwarunkowań, sporządzanych w skali 1 : 10 000, czy rysunkach planów miejscowych, sporządzanych w skalach od 1 : 500 do 1 : 2000. Wobec powyższego ich granice wrysowywane były na rysunki dokumentów planistycznych w sposób orientacyjny. Wynikające z takiego sposobu wrysowywania granic błędy były powielane i przenoszone na rysunkach w trakcie kolejnych zmian dokumentów planistycznych. Dopiero prace związane ze szczegółowym dokumentowaniem hydrogeologicznym poszczególnych GZWP oraz

⁴⁷¹ Kleczkowski A.S. (red.), 1990.

umieszczenie na przeglądarce mapowej e-PSH danych wektorowych w zakresie ich granic mogą pozwalać obecnie na ich weryfikację.

W przypadku stref ochronnych ujęć wód, szczególnie w zakresie terenów pośrednich stref ochronnych ujęć wód, wprowadzanie informacji graficznych dotyczących ich granic do dokumentów planistycznych odbywało się na podstawie załączników graficznych do aktów prawnych ustanawiających te strefy bądź na podstawie opisu przebiegu granic tych stref, zawartych w tych aktach prawnych. Z reguły załączniki graficzne ilustrujące granice terenów pośrednich stref ochronnych ujęć wód sporządzane były na mapach topograficznych, o różnej skali, w zależności od zasięgu tych stref. W takiej sytuacji ustalenie przebiegu granic tych stref na rysunkach dokumentów planistycznych, a w szczególności planów miejscowych, mogło być, w najbardziej skrajnych przypadkach, obciążone błędem od kilku do nawet kilkudziesięciu metrów. Taka skala błędów mogła mieć już bardzo duże znaczenie z punktu widzenia właścicieli poszczególnych działek ewidencyjnych. Podobnie mogła wyglądać sytuacja w przypadku ustalania przebiegu granic tych stref na rysunkach dokumentów planistycznych na podstawie opisu przebiegu granic tych stref.

Zasięgi stref technicznych lub stref kontrolowanych od obiektów i sieci infrastruktury technicznej na rysunkach dokumentów planistycznych określone są na podstawie lokalizacji tych obiektów lub sieci. W takich przypadkach określenie prawidłowego zasięgu tych stref na rysunkach dokumentów planistycznych zależy wyłącznie od prawidłowego określenia na nich lokalizacji obiektów i sieci infrastruktury technicznej. W przypadku, gdy na podkładach mapowych wykorzystywanych do sporządzania dokumentów planistycznych (mapy topograficzne czy mapy zasadnicze) pokazane są lokalizacje obiektów i przebiegi sieci infrastruktury technicznej, określenie stosownych stref od nich nie nastręcza żadnych trudności. Problemy w tym względzie pojawiają się wtedy, gdy podkłady mapowe nie zawierają takich informacji (lub zawierają błędne informacje), a obiekty lub sieci infrastruktury technicznej funkcjonują w rzeczywistości (np. brak na mapach topograficznych naniesionego przebiegu gazowych sieci przesyłowych czy też – z powodu braku w zasobach geodezyjnych map zasadniczych – rysunek planu miejscowego sporządzany jest na mapie ewidencyjnej niezawierającej tego typu informacji). Prowadzi to do sytuacji, w której lokalizacje obiektów i przebiegi sieci infrastruktury technicznej muszą być przedstawiane na rysunkach dokumentów planistycznych na podstawie innych dostępnych źródeł. Źródłami takimi mogą być: informacje pozyskane od operatorów poszczególnych obiektów i sieci infrastrukturalnych, ortofotomapy lub zdjęcia lotnicze (tylko dla obiektów lub sieci naziemnych), szczegółowe inwentaryzacje urbanistyczne obszarów objętych dokumentami planistycznymi, a tam, gdzie to możliwe, informacje pozyskiwane z różnego rodzaju geoportali (w szczególności funkcjonujących na szczeblu powiatowym). Należy jednak stwierdzić, że oprócz danych pozyskiwanych w postaci cyfrowej z georeferencją wszystkie inne dane

w tym zakresie – w szczególności, gdy nanosi się je na rysunki dokumentów planistycznych z materiałów analogowych – mogą być obarczone mniejszym lub większym błędem. W związku z tym podobnym błędem będą obarczone wyznaczane na podstawie tych danych zasięgi stref technicznych lub stref kontrolowanych od obiektów i sieci infrastruktury technicznej.

W przypadku wprowadzania na rysunki dokumentów planistycznych granic złóż oraz obszarów i terenów górniczych na początku korzystano z analogowych materiałów źródłowych, takich jak: opisy przebiegu granic w postaci współrzędnych geodezyjnych punktów ich załamania czy załączniki graficzne w różnych skalach do koncesji, w ramach których były one przedstawiane. W konsekwencji pojawiły się różnego rodzaju błędy co do ich przebiegu na mapach tych opracowań, które nie zawsze były przedmiotem weryfikacji przez organy uzgadniające i opiniujące dokumenty planistyczne w tym zakresie. Dopiero stworzenie przez PIG-PIB cyfrowej bazy danych graficznych w ramach geoportalu „System Gospodarki i Ochrony Bogactw Naturalnych MIDAS”⁴⁷², dotyczących złóż oraz obszarów i terenów górniczych, polepszyło wiarygodność tego typu informacji zamieszczanych na rysunkach dokumentów planistycznych.

Podobnie rzecz ma się w zakresie wyznaczania na rysunkach dokumentów planistycznych granic stref objętych ograniczeniami w zabudowie i zainwestowaniu terenów wokół lotnisk. Oczywiście, dotyczy to ograniczonej liczby gmin, ale nieść może za sobą ustalenie w tych dokumentach planistycznych różnego rodzaju ograniczeń, w szczególności związanych z wysokością zabudowy. Podobnie jak w kilku opisanych powyżej przypadkach, tutaj również pierwsze materiały źródłowe dotyczące tych stref sporządzane były w postaci analogowej. Wprowadzanie na rysunki dokumentów planistycznych zasięgu stref objętych ograniczeniami wokół lotnisk, w zależności od podkładu mapowego, na jakim były one wyznaczone, obarczone było błędami dokładności w szczególności w przypadku rysunków planów miejscowych. Umieszczenie jednolitych materiałów źródłowych dotyczących zasięgu tych stref na stronie internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁴⁷³ wydatnie poprawiło sytuację.

Zgodnie z u.p.z.p.⁴⁷⁴, zarządy województw uzgadniają dokumenty planistyczne wykonywane na poziomie lokalnym w zakresie ich zgodności z ustaleniami planów zagospodarowania przestrzennego województw. Rysunki planów zagospodarowania przestrzennego województw, ze względu na ich znaczny zasięg przestrzenny, wykonywane są w stosunkowo małych skalach (od 1 : 50 000 do 1 : 200 000). W związku z tym przeniesienie wybranych elementów tych rysunków, związane z koniecznością uzgodnienia dokumentów planistycznych z właściwymi zarządami województw, na rysunki dokumentów

⁴⁷² <http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/midas>.

⁴⁷³ <https://www.ulc.gov.pl/pl/zegluga-powietrzna/mapy-on-line>.

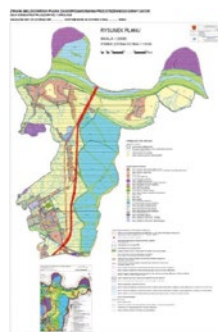
⁴⁷⁴ Art. 11 pkt 5 i art. 17 pkt 6 lit. b tiret 1 u.p.z.p.

planistycznych sporządzanych na poziomie gminy (w tym w szczególności planów miejscowych) może być obciążone stosunkowo dużym błędem. Zazwyczaj wskazanie takiego elementu na rysunku studium uwarunkowań czy planu miejscowego nie jest ustaleniem tego dokumentu planistycznego, tylko jego elementem informacyjnym.



Ryc. 13.7. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego – fragment rysunku „Transport”, na którym wskazano przebieg nowo projektowanej drogi wojewódzkiej

Źródło: <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1447524,plan-zagospodarowania-przestrzennego-województwa-malopolskiego-2018.html>



Ryc. 13.8. Projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zator dla obszaru Palczowice i Smolice, na rysunku którego naniesiono orientacyjny przebieg tej drogi

Źródło: Materiały własne IRMiR Kraków

13.5. WNIOSKI

W zakresie zagadnień zawartych w niniejszym rozdziale analiza prawnych aspektów relacji pomiędzy aktami prawnymi regulującymi (lub nieregulującymi czy w niewystarczającym stopniu regulującymi) te zagadnienia a aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem samorządów lokalnych przedstawia się następująco:

nie ma podstaw prawnych, w przypadku braku aktualnych materiałów kartograficznych pochodzących z właściwych zasobów geodezyjnych, do wykorzystania innych materiałów graficznych (np. pochodzących z rejestrów publicznych) do tworzenia w miarę aktualnych podkładów mapowych dla celów sporządzania dokumentów planistycznych; jest rzeczą oczywistą, że ustanowienie takich możliwości prawnych musiałoby być związane z określeniem zasad tworzenia takich podkładów mapowych,

nie wszystkie informacje graficzne, jakie muszą być wykorzystywane w związku z obowiązującymi przepisami prawnymi do celów sporządzania dokumentów planistycznych są dostępne w postaci cyfrowej (wektorowej lub rastrowej), z przypisanymi

do nich atrybutami georeferencyjnymi; sprawia to, że wiele informacji graficznych wprowadzanych na rysunki dokumentów planistycznych jest obarczonych mniejszymi lub większymi błędami lokalizacyjnymi, co może stwarzać problemy, nawet natury prawnej, dla sporządzających i adresatów tych opracowań.

Ewa Goras, Jacek Popiela

Infrastruktura techniczna



14

W odniesieniu do zadań, które muszą zostać uwzględnione i odpowiednio zdefiniowane w dokumentach planistycznych (czyli w studiach uwarunkowań oraz w planach miejscowych), problemy infrastrukturalne dotyczą następujących zagadnień:

- systemów infrastruktury technicznej o charakterze sieciowym wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi:
 - zaopatrzenia w wodę,
 - gospodarki ściekowej,
 - gospodarki wodami opadowymi,
 - ciepłownictwa,
 - elektroenergetyki,
 - gazownictwa,
 - telekomunikacji;
- komunalnych systemów obsługi mieszkańców:
 - gospodarki odpadami,
 - cementarnictwa.

Władze gminy odpowiadają za wszystkie sprawy publiczne dotyczące życia mieszkańców w granicach administracyjnych gminy (o ile nie są zastrzeżone przepisami odrębnymi na rzecz innych podmiotów)⁴⁷⁵. Zadaniem gminy jest w szczególności zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności m.in. w zakresie *wodociągów, zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz*⁴⁷⁶.

Infrastruktura techniczna stanowi zbiór sieci przewodzących, urządzeń i obiektów, bez których nie jest możliwe funkcjonowanie oraz rozwój gospodarczy gminy ani zapewnienie odpowiedniego standardu życia lokalnej społeczności. Systemy infrastrukturalne znajdujące się na terenie gminy stanowią w odniesieniu do sieci systemy

⁴⁷⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 3 u.s.g.

⁴⁷⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 3 u.s.g.

ponadlokalne i lokalne, z czego systemy lokalne służą bezpośrednio mieszkańcom gminy. W odniesieniu do infrastruktury u.p.z.p. zawiera następujące regulacje:

- w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: *potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych*⁴⁷⁷;
- w studium uwarunkowań uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:
 - potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności *możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy*⁴⁷⁸,
 - *stanu systemów komunikacji infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami*⁴⁷⁹;
- w studium uwarunkowań określa się w szczególności:
 - *kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*⁴⁸⁰;
- w planach miejscowych określa się obowiązkowo:
 - *zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*⁴⁸¹.

Co prawda, w przytoczonym art. 7 ust. 1 u.s.g. stwierdza się, że zadania własne gminy obejmują sprawy m.in. zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, niemniej realizacja tych zadań nie przekłada się w praktyce na możliwości finansowe i organizacyjne samorządów. Problem nie polega tylko na samej budowie infrastruktury, lecz także na późniejszym jej utrzymaniu – czyli opłacalności eksploatacyjnej, co np. przy dużym rozproszeniu zabudowy (a więc małej liczbie mieszkańców do obsługi) daje ujemny bilans ekonomiczny. Ostateczna decyzja w tych przypadkach pozostaje po stronie operatora sieci⁴⁸². To operator sieci decyduje obecnie, czy rozbudowa systemu w danej gminie jest ekonomicznie uzasadniona, czy też nie (szczególnie w odniesieniu do energii, gazu czy usług telekomunikacyjnych). Infrastruktura techniczna związana z gospodarką wodną, kanalizacyjną, ciepłowniczą i odpadami pozostaje najczęściej w gestii samorządów.

⁴⁷⁷ Art. 1 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p.

⁴⁷⁸ Art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. c u.p.z.p.

⁴⁷⁹ Art. 10 ust. 1 pkt 13 u.p.z.p.

⁴⁸⁰ Art. 10 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.

⁴⁸¹ Art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

⁴⁸² Autorzy tego rozdziału byli świadkami, na jednej z sesji rady gminy wiejskiej, jak pp. radni zaprosili na sesję przedstawiciela dystrybutora gazu z prośbą o określenie możliwości gazyfikacji wsi. Odpowiedź brzmiała, że *z powodu małej gęstości zaludnienia taka inwestycja nie jest na razie opłacalna i nie będzie podejmowana, jeśli warunki ulegną zmianie, czyli wzrośnie w terenie liczba mieszkańców – będzie można wrócić do tematu*.

Ani u.p.z.p., ani przepisy odrębne nie przewidują uczestniczenia w procedurze uzgodnień i opiniowania dokumentów planistycznych operatorów sieci infrastrukturalnych i komunalnych systemów obsługi mieszkańców. Wyjątek stanowi operator elektroenergetycznego systemu przesyłowego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 m od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć w przypadku, gdy górne napięcie tej linii jest równe co najmniej 220 kV, który został wskazany jako organ opiniujący (nie uzgadniający) projekty planów miejscowych⁴⁸³. Pozostałe ponadlokalne sieci infrastruktury technicznej podlegają procedurze uzgodnień tylko wówczas, gdy są wskazane jako zadania rządowe lub wojewódzkie. Dotyczy to jednak wyłącznie sieci strategicznych, przesyłowych, o znaczeniu minimum regionalnym, ujmowanych w planach województw.

W odniesieniu do infrastruktury technicznej o znaczeniu rozdzielczym nie ma obowiązku uzyskiwania uzgodnień czy nawet odpowiednich opinii od dystrybutorów sieci. W planie miejscowym, zgodnie z przywołanym art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., należy obowiązkowo podać zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. W planach miejscowych wymóg ten uwzględniany jest przeważnie w formie dość ogólnych ustaleń tekstowych. Jeśli gmina uzna za stosowne, może wystąpić do operatora sieci o udostępnienie informacji dotyczących projektowanej przez niego modernizacji lub rozbudowy infrastruktury – nie ma jednak takiego obowiązku.

14.1. UWARUNKOWANIA PRAWNE I TECHNICZNE

Przy sporządzaniu lokalnych dokumentów planistycznych proponowane w nich ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej wynikają m.in. z norm technicznych oraz z następujących rozporządzeń:

- Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,
- Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie,
- Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (z późniejszymi zmianami),
- Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku,

⁴⁸³ Art. 17 pkt 6 lit. a tiret 8 u.p.z.p.

- Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

Stosowanie Polskich Norm przy planowaniu, projektowaniu i wykonywaniu realizacji inwestycji jest pomocne i stanowi profesjonalne wskazanie do stosowania odpowiednich rozwiązań, niemniej jest dobrowolne, o ile taki obowiązek nie został nałożony prawnie, przepisami odrębnymi. W obecnym stanie prawnym powołanie się na Polską Normę w przepisie prawnym nie zmienia jej statusu i odniesienie do Polskiej Normy w akcie prawnym niższego rzędu niż ustawa lub odpowiednie rozporządzenie nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia obowiązku jej stosowania⁴⁸⁴. Przy planowaniu i projektowaniu mogą być stosowane różnego rodzaju wytyczne, standardy i katalogi typowych rozwiązań, o ile nie stoją one w sprzeczności z przepisami ustaw i rozporządzeń. Wykaz Polskich Norm związanych z gazownictwem jest podany w ww. Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

W odniesieniu do sieci elektroenergetycznych do najważniejszych norm należą:

- PN-E-05100-1:1998. Elektroenergetyczne linie napowietrzne. Projektowanie i budowa. Linie prądu przemiennego z przewodami roboczymi gołymi,
- PN-76/E-05125. Elektroenergetyczne i sygnalizacyjne linie kablowe. Projektowanie i budowa.

Nie są one jednak uznawane za przepis odrębny, gdyż nie zostały określone w rozporządzeniu (a jedynie przywołane)⁴⁸⁵.

14.2. PROBLEMY POJAWIAJĄCE SIĘ PRZY PROWADZENIU PRAC PLANISTYCZNYCH ORAZ WYSTĘPUJĄCE PO ICH ZAKOŃCZENIU

Zgodnie z art. 143 ust. 2 u.g.n., przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej (sieciowej) rozumie się *wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*. Specyfika zagadnień infrastrukturalnych wynika z faktu, że zdecydowana większość infrastruktury sieciowej przebiega pod ziemią lub nad ziemią, natomiast obiekty czy urządzenia związane z tymi sieciami – lokalizowane są na ziemi.

⁴⁸⁴ Przesądzają o tym zasady hierarchizacji polskiego prawa.

⁴⁸⁵ Załącznik do rozporządzenia ws. warunków technicznych budynków.

Problemy pojawiające się przy opracowywaniu dokumentów planistycznych oraz występujące po ich uchwaleniu można przedstawić w podziale na: ogólne – dotyczące większości systemów i szczegółowe – związane z cechami konkretnego systemu. Dodatkowo zaznacza się podział na problemy wynikające z obowiązujących przepisów prawa i pozaprawne.

14.2.1. SYSTEMY INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ O CHARAKTERZE SIECIOWYM WRAZ Z OBIEKTAMI I URZĄDZENIAMI TOWARZYSZĄCYMI

Problemy ogólne – dotyczące większości systemów infrastruktury technicznej

Do grupy tzw. ogólnych problemów dotyczących większości systemów infrastruktury technicznej należą w szczególności:

- **nazewnictwo stosowane w ustaleniach planów miejscowych.** Często powoduje ono niejasności i błędy interpretacyjne, szczególnie w odniesieniu do pasów technologicznych i ochronnych linii elektroenergetycznych oraz stref kontrolowanych gazu. W planach miejscowych są używane zamiennie nazwy „pasy” bądź „strefy”, mylone są „pasy technologiczne” z „ochronnymi” oraz znajdują się odniesienia do pasów czy stref „technicznych”, która to nazwa nie występuje w odniesieniu do elektroenergetyki czy gazu⁴⁸⁶. Należy przy tym zaznaczyć, że nazewnictwo to nie jest jednolite również wśród operatorów sieci,
- **planowanie rozbudowy bądź modernizacji infrastruktury technicznej w odniesieniu do naziemnych urządzeń i obiektów poza granicami miast, na gruntach rolnych klas bonitacyjnych I-III oraz na gruntach leśnych.** Dla inwestycji wymagających lokalizacji naziemnych obiektów i urządzeń, związanych z przesyłem: maszty, wieże, stacje redukcyjne, stacje gazowe, stacje transformatorowe etc. (realizowanych nie na podstawie tzw. specustaw), które zlokalizowane mają zostać na gruntach rolnych klas chronionych, w większości przypadków niezbędne jest uzyskanie stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów z rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgoda taka jest możliwa do uzyskania wyłącznie w trybie sporządzania planów miejscowych. Mimo że minister rolnictwa i rozwoju wsi udziela zazwyczaj zgód na realizację tych inwestycji, to obowiązujące

⁴⁸⁶ Obowiązuje nazewnictwo zgodnie z rozporządzeniem ws. warunków technicznych sieci gazowych oraz Wytocznymi Spółek Dystrybucyjnych, a także z nazewnictwem stosowanym w przepisach odrębnych i Polskich Normach – wykładnia nazewnictwa podana w literaturze: Strzałka J., 2018 (autor podkreśla błędne stosowanie pojęć nawet przez biegłych sądowych).

prawo w tym zakresie wydłuża czas oczekiwania na możliwość przystąpienia do realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Ten problem nie dotyczy sieci i urządzeń podziemnych, których układanie, czyli wykonanie koniecznych rozkopów terenów rolnych pod ich ułożenie (na gruntach chronionych), nie narusza ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – art. 4 pkt 11.⁴⁸⁷ Należy jednak zwrócić uwagę, że na etapie przygotowywania projektów planów miejscowych (w celach niezwiązanych z infrastrukturą) najczęściej nie ma możliwości pozyskania od zarządców sieci danych dotyczących rozmieszczenia projektowanych naziemnych obiektów i urządzeń towarzyszących sieciom, ponieważ nie są opracowane ani dostępne szczegółowe projekty inwestycji. Omawiany problem dotyczy obszarów, które zajmują relatywnie bardzo małą powierzchnię, np. dla elektroenergetyki niejednokrotnie jest to tylko kilka m² pod słupy, a dla przepompowni ok. 250–500 m². Dla ułatwienia realizacji infrastrukturalnych inwestycji celu publicznego, zgodnie z prawem, często „ratunkowo” wprowadza się do planów miejscowych ustalenia, z których można korzystać w przypadku realizacji inwestycji sieciowych. Jednak w przypadku konieczności posadowienia obiektów bądź urządzeń na powierzchni gruntów chronionych występują bariery wymuszające opracowanie zmiany planu miejscowego⁴⁸⁸,

- **mapowe bazy danych gromadzone przez zarządców sieci oraz w starostwach powiatowych.** Problem dotyczy wskazania na podkładach graficznych rzeczywistego przebiegu sieci elektroenergetycznych, gazowych, wodociagowych, ciepłowniczych i kanalizacyjnych. Praktyka dowodzi, że często na mapach znajdują się istotne błędy, które wynikają z braku korekt powykonawczych. Dla danej inwestycji jest opracowywany projekt budowlany, który podczas realizacji w terenie ulega pewnym korektom. Zdarza się, że na skutek wniosków właścicieli nieruchomości wskazany w projekcie odcinek sieci (szczególnie w przypadku sieci elektroenergetycznych niższych napięć) ulega przesunięciu/przebudowie/skablowaniu przy dostosowywaniu do potrzeb planowanego zagospodarowania danej nieruchomości. Nie zawsze taka zmiana projektu jest wprowadzana na mapy zasadnicze i zdarza się, że np. dopiero na wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu zostaje zauważona. Stosunkowo mały problem stanowią sieci napowietrzne – są widoczne w terenie, natomiast niezaktualizowany przebieg sieci podziemnych stanowi wręcz zagrożenie dla późniejszego zagospodarowywania terenów. Znany jest przypadek jednego z mniejszych miast w Małopolsce, gdzie na gazociągu średniego ciśnienia została zbudowana stacja benzynowa (!). Problem aktualizacji podkładów

⁴⁸⁷ Wylączenie gruntów z produkcji – rozumie się przez to rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów; nie uważa się za wylączenie z produkcji gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.g.r.l., jeżeli przerwa w rolniczym użytkowaniu tych obiektów jest spowodowana zmianą kierunków produkcji rolniczej i trwa nie dłużej niż 5 lat.

⁴⁸⁸ Patrz rozdział 6.

mapowych powinien być eliminowany we współpracy z odpowiednimi zarządcami sieci. Braki w aktualności danych od zarządców sieci utrudniają bądź niejednokrotnie wręcz uniemożliwiają prawidłowe stosowanie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

14.2.2. PROBLEMY SZCZEGÓLNE – DOTYCZĄCE POSZCZEGÓLNYCH SYSTEMÓW

Systemy zaopatrzenia w wodę

Najczęściej spotykane problemy dotyczą map zasadniczych, na których nie ujęto (szczególnie w obszarach wiejskich) rozdzielczych sieci wodociągowych. Jest to odmienny problem niż opisany we wcześniejszym podrozdziale, bo nie dotyczy powykonawczej weryfikacji map, a całkowitego braku na mapach przebiegu tych sieci. Dotyczy to głównie wodociągów, które powstawały w ramach wiejskich spółek wodnych i były realizowane „żywiolowo”, na podstawie użyczenia terenów przez indywidualnych właścicieli nieruchomości. Mieszkańcy przeważnie wiedzą, gdzie „mniej więcej” sieci przebiegają, lecz zarówno dokładna ich lokalizacja, jak i punkty przyłączy domowych do przewodów rozdzielczych są niejednokrotnie „zagubione” w terenie (często nie ma żadnych map, na których byłyby zaznaczone). Praktyka planistyczna wskazuje również na zdarzające się przypadki braku oznaczenia lokalizacji ujęć źródeł wody (szczególnie znajdujących się w terenach leśnych). Są to jednak przypadki coraz rzadziej występujące⁴⁸⁹. Wymienione braki skutkują niejednokrotnymi uszkodzeniami sieci przy zagospodarowywaniu terenów. Przy sporządzaniu planów miejscowych nie odnotowuje się istotnych problemów odnośnie do wprowadzania ustaleń o zasadach dostarczania wody dla mieszkańców gmin. Wszystkie te zasady regulują przepisy odrębne, które muszą być uwzględniane przy zagospodarowywaniu terenów.

Systemy gospodarki ściekowej

W przypadku gospodarki ściekowej, szczególnie na terenie gmin podmiejskich, pojawia się często problem natury prawnej dotyczący zapisów zasad gospodarki wodno-ściekowej dla terenów położonych w obrębie granic aglomeracji⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Najczęściej są to relatywnie stare ujęcia (wraz z siecią) w terenach leśnych, niezgłoszone i nieobjęte tzw. wnioskiem leśnym. Czasami w taki sposób zaopatrywana jest większość domów w danej wsi.

⁴⁹⁰ Aglomeracja – teren, na którym zaludnienie lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczalni ścieków (...) (art. 43 ust. 2 pkt 1 u.p.w.).

Granice aglomeracji są przyjmowane w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, przez radę gminy. Jeżeli aglomeracja ma obejmować tereny położone w dwóch lub więcej gminach, właściwa do wyznaczenia granic aglomeracji jest rada gminy o największej równoważnej liczbie mieszkańców. Wyznaczenie granic aglomeracji następuje po uzgodnieniu przez wójta z RZGW, a w zakresie obszarów objętych przynajmniej jedną formą ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy – z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Zgodnie z wymaganiami prawa oraz interpretacją Komisji Europejskiej, należy tak planować granice aglomeracji, aby w jak największym stopniu cały produkowany przez aglomerację ładunek ścieków był zbierany siecią kanalizacyjną i odprowadzany do oczyszczalni ścieków albo do końcowego punktu zrzutu ścieków komunalnych. Dlatego w wyznaczonych aglomeracjach powinien zostać osiągnięty blisko 100-procentowy poziom obsługi zbiorczymi systemami kanalizacyjnymi (% RLM⁴⁹¹ korzystających z systemu kanalizacyjnego). Pozostali mieszkańcy aglomeracji, nieobsługiwani przez zbiorcze systemy kanalizacyjne, mogą korzystać z innych systemów oczyszczania ścieków.

Konflikt zaznacza się na styku obowiązujących przepisów odrębnych z przepisami wprowadzanymi przez samorządy do planów miejscowych. W planach miejscowych wprowadzane są ustalenia obligujące wszystkich mieszkańców, znajdujących się w granicach aglomeracji, do przyłączenia się do systemu kanalizacyjnego – z równoczesnym zakazem budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, nawet w sytuacjach, gdy systemy kanalizacyjne nie są jeszcze wybudowane w granicach wyznaczonych aglomeracji i trudno określić, kiedy i czy ostatecznie powstaną. Często w planach miejscowych dopuszcza się jedynie budowę szczelnych szamb w granicach aglomeracji – do czasu realizacji docelowego systemu kanalizacyjnego. Takie zapisy, stosunkowo często spotykane w ustaleniach planów miejscowych, nie wynikają wprost z obowiązujących regulacji ustawowych⁴⁹². Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, *gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych (...) przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej*

⁴⁹¹ RLM – Równoważna Liczba Mieszkańców – rzez jednego równoważnego mieszkańca rozumie się ładunek substancji organicznych biologicznie rozkładalnych wyrażony jako **wskaźnik** pięciodobowego biochemicznego zapotrzebowania na tlen w ilości 60 g tlenu na dobę.

⁴⁹² Podstawą wprowadzenia tych regulacji do ustaleń planów miejscowych są przeważnie uzgodnienia z RZGW, które powołują się na wytyczne opracowane na podstawie dyrektyw unijnych oraz Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. W związku z powyższym należy podkreślić, że gmina nie może odmówić realizacji np. przydomowej oczyszczalni ścieków w sytuacji, gdy teren nieruchomości znajduje się w granicach aglomeracji, ale podpięcie budynku do systemu kanalizacyjnego jest niemożliwe (z powodu braku systemu) bądź podpięcie nie uzasadnia się ekonomicznie i technicznie (np. zbytne oddalenie, przeszkody w terenie). Zastosowana w art. 5 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy alternatywa łączna oznacza, że dopuszczalne jest zastosowanie zarówno jednego z dwóch wymienionych rozwiązań technicznych, jak i obu równocześnie. Dodatkowo w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych budynków, w § 26 ust. 3, ustalono, że: *w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka (o której mowa w ust. 1) może być wykorzystywana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę.* Jest oczywiste, że gminy, budując w ramach zadań własnych systemy kanalizacyjne, dbają o opłacalność inwestycji kanalizacyjnych i powinny wykażać się odpowiednią gęstością podpięć.

Systemy gospodarki wodami opadowymi

Gospodarka wodami opadowymi podlega przepisom odrębnym i dość powszechnie, w ustaleniach planów miejscowych, są one przywoływane wprost, pozostawiając problem niejako otwarty, poza ustaleniami planów. Podstawą prawną dla realizacji zrównoważonej gospodarki wodami opadowymi są przepisy u.p.w. oraz u.p.o.ś. Planowanie przestrzenne powinno – poprzez odpowiednie ustalenia – wspomóc wdrażanie metod racjonalnego zagospodarowania wód opadowych, zgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Wymaga to jednak odpowiedniej świadomości samorządów wraz z odpowiednim wskazaniem przeznaczenia terenów pod rozwój systemów retencji i infiltracji wód opadowych do gruntu, a także stosowne zagospodarowywanie ścieków deszczowych w miejscu ich powstawania (np. studnie czy rowy chłonne). Problemem w miastach i urbanizujących się obszarach wiejskich jest zjawisko ciągłego uszczelniania powierzchni biologicznie czynnej, uniemożliwiające naturalną retencję. Efektami są między innymi lokalne podtopienia, a także konieczność odprowadzania dużej ilości ścieków deszczowych w krótkim okresie (w efekcie wody opadowe „uciekają”, nie nasączając ziemi). Choć w ustaleniach planów miejscowych określa się obowiązkowo minimalny wskaźnik powierzchni terenów biologicznie czynnych, to są one, niestety, niejednokrotnie zbyt małe (ich wielkość nie podlega ocenie organów nadzorczych – szczególnie w terenach, które nie podlegają ochronie w świetle ustawy o ochronie przyrody) bądź są słabo respektowane w praktyce, przy

zagospodarowywaniu terenów. Nawet jeśli w momencie odbioru inwestycji sytuacja jest zgodna z lokalnym prawem miejscowym, to w okresie późniejszym tereny „zielone” są zamieniane w place, parkingi, podjazdy etc. Szczególnie w obecnej sytuacji klimatycznej wdrażanie nowoczesnych systemów odprowadzania wód i ścieków opadowych z obszarów zurbanizowanych wymaga zmiany w dotychczasowym podejściu do zasad planowania i projektowania systemów odwadniania. W wielu krajach stosowanie systemów opartych na retencji i infiltracji wody do gruntu jest już standardem, a co istotniejsze – istnieją prawne podstawy ich stosowania.

Systemy ciepłownictwa

W odniesieniu do zasad zaspokojenia potrzeb grzewczych ustalenia planów miejscowych z zasady uwzględniają przepisy odrębne i ponadlokalne (w tym uchwały sejmików województw) poprzez nakazy przyłączeń nowej zabudowy do miejskich systemów ciepłowniczych, a także – w przypadku ich braku – poprzez zastosowanie do ogrzewania energii elektrycznej (w tym energii słonecznej), gazowej lub lokalnych źródeł na paliwa ekologiczne (np. lekki olej opałowy) bądź też urządzeń grzewczych nowej generacji, dopuszczonych prawem, spełniających odpowiednio wymagania emisyjne. Problemem pozostają istniejące źródła grzewcze, emitujące zanieczyszczenie do atmosfery, co do eliminacji których regulacje planistyczne nie mają zastosowania.

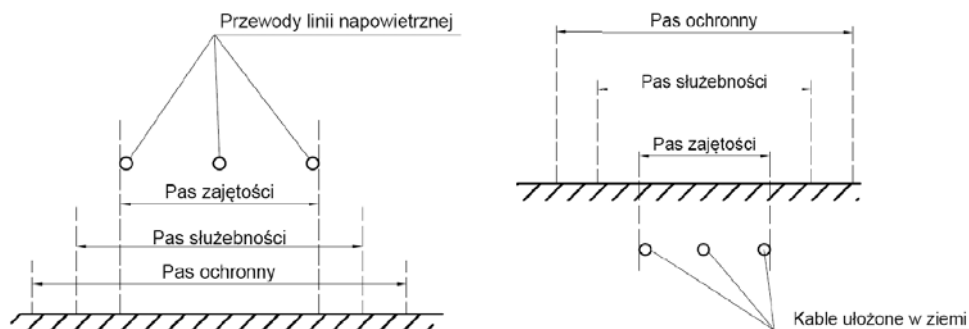
Systemy elektroenergetyki

Pasy ochronne wzdłuż linii elektroenergetycznych

Wzdłuż linii elektroenergetycznych przebiegają pasy ochronne, w których zawierają się pasy technologiczne (służebne)⁴⁹³, wprowadzające różne ograniczenia w zagospodarowaniu terenu.

Celem ustanowienia pasów ochronnych jest zabezpieczenie ludzi przed skutkami oddziaływania linii elektroenergetycznych. Pasy ochronne są wskazywane zapisami planów miejscowych (przeważnie jako informacja niestanowiąca ustaleń planu miejscowego). To jednak nie plan miejscowy decyduje o rzeczywistych możliwościach zagospodarowania terenu wewnątrz pasów – niezależnie od tego, czy linie są prowadzone kablem ziemnym, czy nad ziemią. Obowiązujące regulacje nie określają jednoznacznie szerokości pasów ochronnych ze względu na szereg lokalnych uwarunkowań

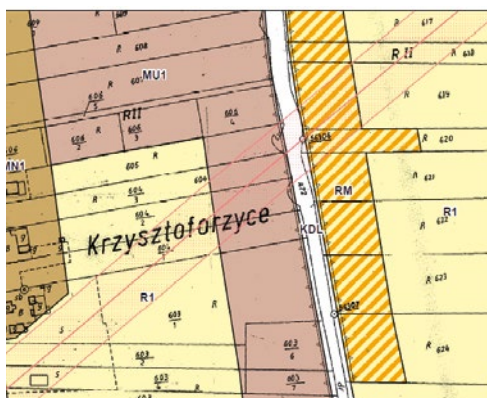
⁴⁹³ Pas technologiczny, węższy od ochronnego, to teren konieczny dla prawidłowej obsługi linii elektroenergetycznej i jej urządzeń, zapewniający np. przedsiębiorstwu energetycznemu możliwość dokonywania napraw w przypadku awarii.



Ryc. 14.1. Ideogram pasów zajętości, służebności (technologicznych) i ochronnych
 Źródło: Strzałka J., 2018

terenowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴⁹⁴, budynki z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie mogą być wznoszone w obszarach pasów, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego. W związku z tym szerokość rzeczywistego pasa ochronnego jest ustalana indywidualnie przez zarządców sieci dla danego odcinka linii, przy uwzględnieniu wskazań podanych w normach oraz danych konstrukcyjnych konkretnej linii. Dlatego też właściciele nieruchomości o przeznaczeniu budowlanym, przez które przebiegają linie elektroenergetyczne, w przypadku zamierzenia lokalizacji nowych budynków mieszkalnych bądź rozbudowy istniejących, w granicach pasów ochronnych, muszą skontaktować się z właściwym dystrybutorem energii celem ustalenia rzeczywistego oddziaływania pola elektromagnetycznego w konkretnym miejscu – co na etapie przyjmowania ustaleń planów miejscowych uniemożliwia jednoznaczne ustalenie zasad zagospodarowania terenu. Na Rycinie 14.2 został zamieszczony wyrys z przykładowego planu miejscowego, gdzie w oznaczeniach o charakterze informacyjnym, niebędących ustaleniami planu, zostały przedstawione na rysunku planu sieci elektroenergetyczne wysokiego napięcia 220 kV i 110 kV wraz z pasami ochronnymi. Jak widać, przebiegają one przez tereny budowlane.

⁴⁹⁴ Na przykład Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów.



Ryc. 14.2. Przebieg linii elektroenergetycznych przez tereny budowlane

Źródło: Materiały IRMiR

Przeznaczenie terenów budowlanych po ewentualnym przetożeniu sieci

Przy konstruowaniu zapisów planów miejscowych ważne jest, aby ustalenia planów pozwalały na rozbudowę i modernizację sieci przy równoczesnym umożliwieniu „uwolnienia terenów”, przez które sieci dotąd przebiegały, w przypadku ich przeniesienia w inne miejsce lub skablowania – bez koniecznej zmiany planu miejscowego (dotyczy to głównie sieci niższych napięć). W celu uniknięcia problemów polegających na uniemożliwieniu inwestowania na takich terenach w planach miejscowych pasy ochronne wskazywane są przeważnie jako informacja niestanowiąca ustaleń planu lub w ogóle nie są wskazywane. Odmienna sytuacja ma miejsce w przypadku sieci i pasów technologicznych, których wyznaczenie w planie miejscowym wynika z uzyskanych opinii od operatora sieci (art. 17 pkt 6a tiret 9 u.p.z.p.) – czyli co najmniej o napięciu 220 KV – ewentualne zmiany muszą podlegać obowiązującym procedurom planistycznym, tzn. w trybie zmiany planu. Proponowane w planach miejscowych regulacje, w odniesieniu do sieci niższych napięć, stają się coraz bardziej elastyczne.

Sposób prowadzenia linii elektroenergetycznych w terenach o dużych wartościach przyrodniczych, kulturowych czy krajobrazowych

Problem polega na wprowadzaniu w planach miejscowych szeregu ustaleń mających chronić walory krajobrazowe poprzez wskazania materiałów, z których powinny być wykonywane konstrukcje wsporcze posadowione w gruncie, czyli słupy elektroenergetyczne oraz nakazy kablowania ziemnego sieci w określonych obszarach. Nakaz kablowania ziemnego ma miejsce również w dokumentach ponadlokalnych, w tym w planach ochrony parków narodowych czy parków krajobrazowych, które to nakazy, w ślad za tymi dokumentami, są wprowadzane do prawa miejscowego (ich uwzględnienie podlega uzgodnieniom przez odpowiednie służby ochrony przyrody w ramach procedur opracowywania dokumentów planistycznych). Ustalenia te, wprowadzone do planów, nie mają jednak często rzeczywistego

przełożenia na praktykę realizacyjną modernizacji czy rozwoju trakcji sieciowej. Ponadto, co najistotniejsze, orzecznictwo organów nadzoru w tej sprawie wskazuje jednak, że tego typu nakazy wykraczają poza możliwości regulacji planów (nie dotyczą ładu przestrzennego!).

Systemy gazownictwa

Podobnie jak w przypadku systemów elektroenergetycznych, problemy związane z infrastrukturą gazową dotyczą najczęściej wyznaczania stref kontrolowanych wzdłuż gaziociągów i wprowadzenia do planów miejscowych odpowiednich zapisów tekstowych.

Ryc. 14.3. Przykłady lokalizacji linii elektroenergetycznych



Przykład z Ojcowskiego Parku Narodowego (zalecone w dokumentach planistycznych kablowanie ziemne, tymczasowo dopuszczone drewniane wsporniki)

Foto: E. Goras



Drewniane słupy elektroenergetyczne przy drodze biegnącej przez Ojcowski Park Narodowy Droga przez OPN – po jednej stronie wspornik drewniany, po drugiej betonowy

Źródło: googlemaps



Drewniany słup elektroenergetyczny bezpośrednio przy drodze biegnącej przez Ojcowski Park Narodowy. W oddali, na terenie Parku, widoczna sieć betonowych słupów

Źródło: googlemaps

W odróżnieniu od linii elektroenergetycznych w przypadku sieci gazowych szerokość wymaganych stref jest jednoznaczna, zależna od ciśnienia roboczego gazociągu i ustalona Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych sieci gazowych. Występują dwa rodzaje stref sieci gazowych – dla zrealizowanych przed rokiem 2001 oraz po roku 2001, w tym sieci obecnie planowanych. Powołane rozporządzenie podaje szerokość stref kontrolowanych dla obydwu wariantów. Obecnie ustalana strefa kontrolowana to *obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu*, czyli można ją porównać do strefy służebnej (technologicznej) wyznaczanej dla linii elektroenergetycznych. W przyjętych przepisach dla gazociągów zrealizowanych przed rokiem 2001 strefy kontrolowane zajmują bardzo szerokie pasy, kilkudziesięciometrowe (od 30 do 200 m – w zależności od ciśnienia nominalnego gazociągu), które z założenia (w tamtym czasie) miały być również awaryjnymi strefami bezpieczeństwa⁴⁹⁵. Utrzymanie tych dawnych stref w obecnym systemie prawnym ułatwia i umożliwia modernizację starych gazociągów poprzez układanie nowych przewodów w dotąd obowiązujących szerokich strefach, równoległe do istniejących⁴⁹⁶, wyeksploatowanych przewodów i późniejszego wyłączenia „umartwionych” odcinków gazociągów. Dla obecnie realizowanych gazociągów strefy kontrolowane są węższe i zamykają się w granicach od 4 do 12 m

⁴⁹⁵ Praktyka dowiodła, że zakres oddziaływań awaryjnego wybuchu jest trudny do ustalenia.

⁴⁹⁶ Zgodnie z § 8 ust. 5 powołanego rozporządzenia z 2013 roku, *Trasę gazociągu i armaturę należy trwale oznakować w terenie* – to ustalenie ułatwia identyfikację czynnych przewodów podziemnych.

(po 2-6 m od osi gazociągu), w zależności od ciśnienia roboczego – nie występuje więc w takim stopniu problem z lokalizacją owych obiektów wewnątrz stref wyznaczonych przed rokiem 2001. W związku z tym jest również ważne, by w ustaleniach tekstowych planów miejscowych wyraźnie podać, podobnie jak w zamieszczonym przykładzie dla sieci elektroenergetycznych, ogólne zapisy umożliwiające dokonywanie przebudowy, przełożenia i rozbudowy sieci w trakcie obowiązywania planów miejscowych oraz wprowadzić możliwość ewentualnego „uwolnienia” terenów w przypadku likwidacji sieci. W przeciwnym razie ograniczenia nałożone na właścicieli nieruchomości ustaleniami planów miejscowych pozostają w mocy nawet po wyłączeniu przesyłu i dopiero przeprowadzona kolejno procedura zmiany planu miejscowego znosi te ograniczenia.

Systemy telekomunikacji

Budowa i funkcjonowanie systemów telekomunikacyjnych regulowane są szeregiem przepisów odrębnych. Do najważniejszych należy u.w.r.u.s.t. Ustawa ta w art. 46 ust. 1 podaje, że *„miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi*. Dalej w ust. 2 znajduje się rozwinięcie tego przepisu: *„Jeżeli lokalizacja inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej nie jest umieszczona w planie miejscowym, dopuszcza się jej lokalizowanie, jeżeli nie jest to sprzeczne z określonym w planie przeznaczeniem terenu ani nie narusza ustanowionych w planie zakazów lub ograniczeń. Przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu*. Praktyka planistyczna wskazuje, że zagadnienia związane z systemami telekomunikacyjnymi traktowane są w planach miejscowych bardzo różnie. W części planów nie pojawiają się żadne regulacje, które ograniczałyby zasady lokalizacji tego typu inwestycji, co jest pewnego rodzaju nadinterpretacją ww. regulacji. W znacznej liczbie planów (szczególnie dotyczących terenów miast) wprowadzane są zapisy dotyczące np. maksymalnej wysokości masztów (co jest realizacją wymogu obowiązku wskazywania maksymalnej wysokości zabudowy, wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) oraz zasady lokalizacji obiektów telekomunikacyjnych na budynkach. Tak więc nie jest ustanowiony zakaz, natomiast ograniczone zostają (ale nie całkowicie uniemożliwione) możliwości ich realizacji.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia możliwości lokalizacji obiektów telekomunikacyjnych w terenach rolnych (klas I-III) i leśnych. W świetle art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. nie ma możliwości zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej i leśnej, jeżeli plan

miejscowy tego nie przewiduje (m.in. poprzez uzyskanie zgody właściwego organu w toku sporządzania wniosku rolnego lub leśnego)⁴⁹⁷. Równocześnie, zgodnie z art. 46 ust. 1a u.w.r.u.s.t., *nie stosuje się ustaleń planu miejscowego w zakresie ustanowionych zakazów lub przyjętych w nim rozwiązań, o których mowa w ust. 1*⁴⁹⁸, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Z kolei w art. 46 ust. 2 stwierdzono, że (...) *przeznaczenie terenu na cele zabudowy wielorodzinnej, rolnicze, leśne, usługowe lub produkcyjne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, a przeznaczenie terenu na cele zabudowy jednorodzinnej nie jest sprzeczne z lokalizacją infrastruktury telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu*. Pojawia się więc pytanie – czy można w terenie rolnym klasy I-III lokalizować urządzenia telekomunikacji bez konieczności sporządzenia wniosku rolnego – tzn. traktować je jak „grunt rolny”? Czy rozumieć to należy w ten sposób, że owszem, w terenach rolnych można realizować urządzenia telekomunikacji pod warunkiem, że spełniony jest wymóg zgodności z przepisami odrębnymi, wskazany w art. 7 ust. 1 – w tym wypadku z przepisami u.o.g.r.l.?

14.2.3. KOMUNALNE SYSTEMY OBSŁUGI MIESZKAŃCÓW

Gospodarka odpadami

Gospodarka odpadami komunalnymi należy do zadań własnych gminy, a jej obowiązki w tym zakresie reguluje, wielokrotnie nowelizowana, Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Najważniejsza nowelizacja wspomnianej ustawy miała miejsce w 2011 r., a regulacje wówczas wprowadzone nazwano potocznie „rewolucją śmieciową”, gdyż ustawa przeniosła ciężar odpowiedzialności za to, co dzieje się z odpadami komunalnymi, z przedsiębiorstw zajmujących się ich odbiorem od mieszkańców na gminy, a także zupełnie zmieniła system opłat za gospodarowanie odpadami oraz wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w tym zakresie. Nowy system zaczął w pełni funkcjonować od 1 lipca 2013 r. W większości są to zadania organizacyjne, podlegające przepisom odrębnym, natomiast w odniesieniu do gospodarki przestrzennej do zadań gmin należy wyznaczenie na swoich terenach choć jednego punktu selektywnej zbiórki odpadów, tzw. PSZOK-u. Jest to szczególnie istotne, jeżeli gmina chce pozyskać na cele urządzenia takiego punktu środki pomocowe od marszałka

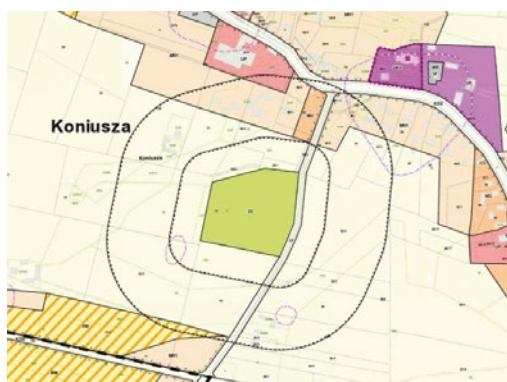
⁴⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 761/11); Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA.Kr 1391/17).

⁴⁹⁸ Ust. 1: *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany dalej „planem miejscowym”, nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.*

województwa. Obecnie jest prowadzona konsekwentna polityka sukcesywnego zamykania małych, nieefektywnych składowisk odpadów komunalnych celem funkcjonowania obiektów regionalnych, spełniających wymagania ochrony środowiska, określone dla Instalacji Komunalnych (dawniej: RIPOK). Polityka ta znajduje odzwierciedlenie m.in. w planach województw. Problematyka gospodarki odpadami z punktu widzenia konstruowania zapisów planistycznych ma znaczenie marginalne.

Cmentarnictwo

Zabezpieczenie usług związanych z miejscami pochówku należy do zadań własnych gmin, niemniej najczęściej, szczególnie na obszarach wiejskich, są one realizowane przez parafie bądź gminy wyznaniowe. W przypadku poszerzeń istniejących cmentarzy wyznaniowych lub wyznaczania nowych miejsc pochówku niezbędne jest uzyskanie wniosku od odpowiedniego biskupa diecezjalnego, zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej lub z art. 33 ust. 1 ustawy o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego – na wniosek biskupa diecezjalnego lub przełożonego klasztoru. Pozostałe wyznania⁴⁹⁹ (kościół bądź gminy wyznaniowe) również mają w tym zakresie stosowne ustawy, w których decyzje odnośnie do miejsc pochówku są dedykowane „właściwym kościelnym osobom prawnym”. Brak odpowiedniego wniosku dotyczącego lokalizacji lub poszerzenia cmentarza od upoważnionych podmiotów jest powodem do unieważnienia planu miejscowego w tym zakresie.



Ryc. 14.4. Strefy ochronne cmentarzy (strefa 50 m oraz 150 m)

Źródło: Materiały IRMiR

⁴⁹⁹ Metodyści, mariawici, baptyści, polskokatolicy, zielonoświątkowcy, gminy żydowskie, inni.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 26 sierpnia 1959 r. w sprawie określania, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, w § 3 ust. 1 stanowi: *Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.*

Zgodnie z ww. przepisami, w strefie pierwszej nie wolno lokalizować budynków mieszkalnych, w strefie drugiej od 50 m do 150 m jest taka możliwość, jeśli teren ten wyposażony jest w wodociąg i wszystkie budynki są do niego podpięte. Częstym problemem mającym swoje konsekwencje w postaci rozstrzygnięć organów nadzorczych jest sposób uwzględnienia w planach miejscowych istniejącej zabudowy położonej w strefie 50 m od cmentarza – czy biorąc pod uwagę stan istniejący, można wskazać w planie miejscowym teren mieszkaniowy, w którym nie dopuszcza się nowej zabudowy mieszkaniowej, czy też należy wskazać teren np. usługowy i dopuścić w nim utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej?

Zasady zakładania, prowadzenia i zamykania cmentarzy reguluje Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. To, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, a także szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. W odniesieniu do materii planów miejscowych częściej niż z lokalizacją nowych cmentarzy mamy do czynienia z lokalizacją zabudowy w sąsiedztwie cmentarzy już istniejących. Należy tu podkreślić, że zagadnienie to było przedmiotem dwóch całkowicie odmiennych stanowisk sądów administracyjnych. Stanowisko oparte na literalnej wykładni przepisów rozporządzenia zajął np. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie⁵⁰⁰. W wyroku tym Sąd orzekł, że nie można w żaden sposób uznać, iż przytoczone rozporządzenie reguluje ograniczenia w lokalizowaniu nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących już cmentarzy, gdyż przepis § 7 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym jego przepisów nie stosuje się do cmentarzy już istniejących. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wydał wyrok⁵⁰¹, w którym zajął całkiem odmienne stanowisko. Zdaniem tego Sądu, przepis § 3 rozporządzenia dotyczy zarówno lokalizacji nowych cmentarzy w stosunku do istniejącej zabudowy, jak i lokalizacji nowej zabudowy w stosunku do istniejących

⁵⁰⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Kr 386/06).

⁵⁰¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Lu 876/10).

cmentarzy – przyczyną wprowadzenia stref ochronnych jest bowiem zachowanie bezpieczeństwa sanitarnego.

14.3. WNIOSKI

Ustalenie zasad i kierunków rozwoju infrastruktury technicznej w planach miejscowych w podstawowym zakresie jest uwarunkowane odpowiednimi przepisami odrębnymi i tzw. specustawami, których zadaniem jest uproszczenie i przyspieszenie możliwości realizacyjnych inwestycji infrastrukturalnych. Problemy związane z wprowadzaniem do planów miejscowych regulacji dotyczących infrastruktury technicznej wynikają głównie z:

- nie zawsze rzetelnego uaktualniania baz danych przez zarządców sieci; bazy te stanowią podstawę prac planistycznych i wpływają wprost na jakość opracowywanych na ich podstawie dokumentów,
- braku weryfikacji przygotowywanych projektów dokumentów planistycznych w odniesieniu do infrastruktury technicznej – poprzez ustawowe pominięcie w procedurze uzgodnień i opiniowania zarządców czy operatorów sieci infrastrukturalnych – z małym wyjątkiem (operatora sieci najwyższych napięć – powyżej 220 kV),
- systemowego problemu formalnego polegającego na tym, że Normy Polskie nie są traktowane jako przepis ogólnie obowiązujący.

Ewa Goras, Jacek Popiela

Transport



15

15.1. WPROWADZENIE

W niniejszym rozdziale zaprezentowano szereg problemów występujących w trakcie prowadzonych prac planistycznych, związanych z zagadnieniami modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji/transportu. Ze względu na złożoność problematyki oraz indywidualne sytuacje wynikające z konkretnych uwarunkowań planistycznych prezentowany materiał nie ujmuje pełnej skali występujących problemów.

Na wstępie należy się odnieść do kwestii stosowanego nazewnictwa. W u.p.z.p., w odniesieniu do planowanych rozwiązań transportowych, zamiennie używa się pojęć „komunikacja” (sieci komunikacyjne, systemy komunikacyjne, infrastruktura techniczna i komunikacyjna) i „transport” (transportochłonność, infrastruktura techniczna i transportowa, obiekty infrastruktury technicznej i transportowej), gdzie odniesienia do „komunikacji” mają najczęściej źródło w nazewnictwie potocznym, w odniesieniu do problemów rozwoju lokalnego (np. art. 1 ust. 4 pkt 4b, art. 10 ust. 1 pkt. 7c i 13, art. 10 ust. 5, pkt 5). W ustaleniach wprowadzanych do ustawy w trybie jej zmian stosuje się już nazewnictwo „infrastruktura techniczna i transportowa” (np. art. 47 ust. 2 pkt 4). Ponieważ pojęcie „komunikacja” z definicji odnosi się do wielorakich procesów i interakcji, nie zawsze związanych z transportem (socjopsychicznych, werbalnych, interpersonalnych, telekomunikacyjnych, radiowych etc.) oraz niekojarzonych w żaden sposób w nazewnictwie np. anglojęzycznym z transportem, od wielu lat w terminologii polskiej, dotyczącej najogólniej przemieszczania się/przewozu osób i towarów, stosuje się pojęcie „transport”. Z tego też powodu, dla uniknięcia chaosu terminologicznego, w niniejszym rozdziale przyjęto pojęcie „transport”, a nie „komunikacja”.

Problemy związane z transportem wodnym, lotniczym i kolejowym podlegają zwykle rozwiązywaniu na szczeblach ponadlokalnych i są „przejmowane” do dokumentów planistycznych jako przesądzenia resortowe. W przedstawianym materiale skupiono się na najczęściej w skali kraju występujących problemach, czyli zagadnieniach związanych głównie z transportem drogowym, który z racji:

- wpływu na kształt struktury zurbanizowanej,
- spełniania bezpośrednich potrzeb związanych z przemieszczaniem mieszkańców,

- częstej ingerencji w istniejące zagospodarowanie i działki stanowiące własność prywatną
- generuje najwięcej sytuacji konfliktowych.

System transportowy rozpatrywany w odniesieniu do wybranego obszaru administracyjnego⁵⁰² (ustalonego w uchwale rady gminy o przystąpieniu do opracowywania dokumentu planistycznego) tworzy zbiór obiektów/urządzeń liniowych i punktowych, służących do przemieszczania osób i towarów, w relacjach wewnętrznych i zewnętrznych. Relacje te są współzależne i powiązane z systemami służącymi przemieszczaniu, znajdującymi się w obszarze zewnętrznym (powiatowym, wojewódzkim, krajowym, europejskim). Pod ogólnym pojęciem systemu transportowego kryje się cała złożoność transportowej infrastruktury kształtującej strukturę systemu oraz nadbudowy zarządczej/organizacyjno-ekonomicznej (w tym inteligentnych systemów transportowych i infrastruktury teleinformatycznej). W dokumentach planistycznych, w których rozstrzyga się o przeznaczeniu terenu, nie ma możliwości ujmowania wszystkich wymienionych elementów składających się na całość systemu transportowego. Ustalenia dotyczące systemu transportowego w planowaniu przestrzennym są w sposób oczywisty selektywne, bo odnoszą się do terenów o funkcji transportowej, kształtujących strukturę urbanistyczną przeznaczoną do użytkowania przez różne środki transportu i sposoby przemieszczania się różnego typu pojazdów i osób. Tereny te, w następstwie ustaleń planistycznych, powinny umożliwiać zarządcom sieci i obiektów prowadzenie odpowiedniej polityki transportowej oraz zarządzanie systemem transportu i jego składowymi podsystemami, czyli podsystemem:

- indywidualnego transportu drogowego,
- ponadlokalnego i gminnego transportu publicznego – samochodowego i szynowego,
- pieszym i rowerowym,
- kolejowym, wodnym i powietrznym.

⁵⁰² W podanej definicji zwraca uwagę odwołanie się do konkretnego obszaru administracyjnego, ponieważ wszystkie prowadzone działania różnych organów szczebli administracyjnych znajdują swoje odniesienie do obszaru, *w którym są prowadzone*.

Dla planowania systemów transportowych na szczeblu lokalnym, czyli gminnym, trudność stanowi występowanie w granicach jednej gminy wielu zarządców sieci i ruchu, którzy mają odmienne kompetencje. Należą do nich:

- dla podsystemu dróg publicznych:
 - Główna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) – w odniesieniu do dróg krajowych,
 - zarządy województw – w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
 - zarządy powiatów – w odniesieniu do dróg powiatowych,
 - wójtowie – w odniesieniu do dróg gminnych,
 - burmistrzowie, prezydenci miast – w odniesieniu do dróg ponadlokalnych w granicach administracyjnych jednostek, zgodnie z zawartymi porozumieniami z zarządcami dróg na zasadach zawartych w tych porozumieniach mogą zarządzać drogami wojewódzkimi i powiatowymi;
- dla podsystemu kolejowego odpowiedni zarządcy infrastruktury kolejowej, w tym:
 - prezes Urzędu Transportu Kolejowego – jeśli sposób zagospodarowania terenów przyległych do linii kolejowej o znaczeniu państwowym lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu kolejowego,
 - Polskie Koleje Państwowe – Polskie Linie Kolejowe SA,
 - Szybka Kolej Miejska w Trójmieście,
 - Pomorska Kolej Metropolitalna, Infra Silesia,
 - Jastrzębska Spółka Kolejowa;
- dla podsystemu lotniczego:
 - Urząd Lotnictwa Cywilnego,
 - odpowiednie organy wojskowe,
 - lokalni zarządcy lotnisk (w tym lotnisk sportowych/aeroklubów);
- dla podsystemu wodnego:
 - zarządcy właściwych portów morskich i lądowych (morze terytorialne i morskie wody wewnętrzne w granicach portów morskich są wyłączone z planowania gminnego),
 - zarządcy cieków,
 - zarządcy zbiorników wodnych,
 - zarządcy rowów melioracyjnych.

Jak już zostało wspomniane, najczęściej sytuacji problemowych stwarzają rozwiązania dotyczące lokalnego układu drogowego, gdzie planowane rozwiązania zawsze wywołują wiele konfliktów. Jest to wynikiem charakteru inwestycji drogowych, które jako inwestycje liniowe przebiegają najczęściej przez wiele nieruchomości. Pozostałe podsystemy⁵⁰³,

⁵⁰³ Kolejowy, lotniczy, wodny.

*głównie ze względu na istniejące ponadlokalne programy i przesądzenia lokalizacyjne, „wpisywane są” do przygotowywanych, gminnych dokumentów planistycznych relatywnie prościej*⁵⁰⁴. Przy pracach planistycznych zarządcy ww. podsystemów biorą pod uwagę głównie uwarunkowania ponadlokalne, które przekładają się na rozwiązania, które muszą zostać uwzględnione w gminnych dokumentach planistycznych. W przypadkach planowanych inwestycji drogowych, których lokalizacja nie jest jeszcze przesądzona, samorządy gmin są czasami dopuszczane do negocjacji, a nawet – jak w przypadkach dróg powiatowych czy wojewódzkich – często współuczestniczą w projektowaniu tych inwestycji⁵⁰⁵. W przypadkach trudnych inwestycji drogowych, spornych bądź planowanych w sposób dynamiczny, stosowana jest tzw. specustawa drogowa, która pozwala upraszczać procedury inwestycyjne.

15.2. PODSTAWA PRAWNA

Podstawową rolą gminy jest zapewnienie szeroko rozumianej obsługi ruchu wewnątrzgminnego odbywającego się w granicach gminy oraz powiązań transportowych gminy z gminami sąsiadującymi. Obowiązujące regulacje dotyczące problematyki transportu zawarte są w licznych aktach prawnych, m.in.:

- ustawie o samorządzie gminnym,
- ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- ustawie o drogach publicznych,
- ustawie o transporcie kolejowym,
- ustawie o transporcie lotniczym,
- ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- ustawie Prawo wodne,
- ustawie Prawo budowlane,
- ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie,
- rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie,

⁵⁰⁴ Oczywiście, mieszkańcy poszczególnych miejscowości/gmin, na terenie których zlokalizowane będą te inwestycje, nie zawsze je akceptują, co budzi nieraz znaczne protesty.

⁵⁰⁵ Ze względu na znaczenie dla obsługi komunikacyjnej obszaru gminy samorządy gminne czasami współfinansują realizację dróg wojewódzkich i powiatowych.

- rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.

W zależności od indywidualnych cech obszarów objętych planowaniem w przygotowywanych projektach muszą zostać uwzględnione przepisy odrębne wynikające z aktów wymienionych powyżej, przy czym największe znaczenie mają u.p.z.p., u.d.p., u.o.g.r.l., u.p.b. oraz odpowiednie rozporządzenia. Oprócz oczywistego obowiązku uwzględnienia w dokumentach planistycznych przepisów odrębnych określonych w ustawach i rozporządzeniach na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury zamieszczona została wykładnia wskazująca, w jaki sposób należy stosować przepisy techniczno-budowlane, rozporządzenia oraz Polskie Normy w odniesieniu do układu drogowego. Poniżej został zamieszczony cytat z powołanej wykładni⁵⁰⁶:

- *przepisy techniczno-budowlane stosuje się obligatoryjnie wyłącznie do planowania/projektowania, budowy (rozbudowy, odbudowy) i przebudowy dróg publicznych. Nie mają one natomiast zastosowania do remontów dróg publicznych. Dodatkowo przepisy wymienionych rozporządzeń stosuje się do projektowania i budowy urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, usytuowanych w ich pasach drogowych (np. sieci infrastruktury technicznej),*
- *rozporządzenie w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych stanowi regulację specjalną i ma pierwszeństwo wobec przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Jednocześnie dotyczy ono wyłącznie autostrad płatnych, wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych,*
- *stosowanie Polskich Norm przy projektowaniu i wykonywaniu dróg publicznych jest dobrowolne, o ile obowiązek taki nie został nałożony prawnie. Przy projektowaniu i wykonywaniu dróg publicznych mogą być stosowane różnego rodzaju wytyczne, standardy i katalogi typowych rozwiązań, o ile nie stoją one w sprzeczności z przepisami ustaw i rozporządzeń (...).*

⁵⁰⁶ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/przepisy-techniczno-budowlane>.

15.3. PROBLEMY GENERALNE

Obowiązująca procedura w zakresie opiniowania i uzgadniania przygotowywanych dokumentów planistycznych: projektów studium uwarunkowań oraz planów miejscowych

Zgodnie z obowiązującą procedurą sporządzania **studium uwarunkowań**, rozwiązania przyjmowane w odniesieniu do systemu transportowego podlegają uzgodnieniom z zarządem województwa w zakresie zgodności z planem wojewódzkim, w którym m.in. wskazane są zadania rządowe i wojewódzkie. W odniesieniu do pozostałych podsystemów transportowych ich zarządcy mają stosunkowo ograniczony udział w procedurze sporządzania studium. Jedynie w ramach nieobligatoryjnego⁵⁰⁷ bądź obligatoryjnego opiniowania⁵⁰⁸ uczestniczą w przygotowywaniu projektu dokumentu. W związku z powyższym, nawet jeżeli w toku procedury planistycznej organ sporządzający dokument zawiadomi i zwróci się o opinię do właściwych zarządców sieci i urządzeń transportowych – nie musi ich brać pod uwagę (w sensie prawnym nie są one wiążące). Szerzej problematyka ta omówiona została w rozdziale poświęconym procedurze planistycznej – rozdział 1.

Reasumując – w procedurze sporządzania studium uwarunkowań uczestniczą:

- w odniesieniu do dróg:
 - krajowych – wojewoda poprzez sprawdzenie zadań rządowych dotyczących krajowego układu komunikacyjnego; czasami następuje wskazanie konieczności uwzględnienia stanowiska GDDKiA (czasami gminy występują o opinię pomimo braku podstaw prawnych),
 - wojewódzkich – zarząd województwa (w ramach uzyskiwanego uzgodnienia odnośnie do zgodności z planem województwa zarząd wyraża zwykle szerszą opinię, uwzględniając stanowisko Zarządu Dróg Wojewódzkich),
 - powiatowych – zarząd powiatu (w ramach uzyskiwanej opinii do projektu studium uwarunkowań zarząd zwykle odnosi się również do dróg powiatowych);

⁵⁰⁷ W odniesieniu do dróg publicznych – nie wynika to wprost z u.p.z.p., natomiast zwykle znajduje się pisemne wskazanie od wojewody, przy jego uzgodnieniu, o wystąpienie przez gminę o dodatkową opinię/akceptację przyjmowanych rozwiązań: z PKP, GDDKiA – jeśli obiekty i urządzenia tych zarządców znajdują się na terenie opracowania; system dróg wojewódzkich i powiatowych jest opiniowany w ramach uzgodnień uzyskiwanych od Zarządu Województwa i starosty powiatowego.

⁵⁰⁸ Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz podmiot zarządzający portami i przystaniami morskimi w zakresie zagospodarowania portu lub przystani morskiej.

- w odniesieniu do zagospodarowania gruntów przyległych do linii kolejowych o znaczeniu państwowym – Urząd Transportu Kolejowego (w ramach sprawdzania przez wojewodę zadań rządowych lub poprzez zawiadomienie bezpośrednio przez gminę pomimo braku podstaw prawnych);
- w odniesieniu do morskich portów i przystani w zakresie zagospodarowania pasa portu lub przystani morskiej – wymagana jest ustawowo (u.p.z.p.) opinia właściwych podmiotów zarządzających w rozumieniu Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich;
- w sprawie portów lotniczych – wymagana jest ustawowo opinia prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego zgodnie z ustawą Prawo lotnicze, natomiast aerokluby i lotniska sportowe wydają opinię w zależności od zarządcy lotniska (zwyczajowo – poprzez zwrócenie się o nieobligatoryjną opinię).

Wymienione powyżej sposoby uczestniczenia zarządców podsystemów transportowych w procedurze przygotowywania studium uwarunkowań mogą sprawić istotne problemy organom samorządowym sporządzającym następnie plany miejscowe. Omówiona wyżej procedura, przełożona na etap sporządzania planów miejscowych, gdzie jest już wymagane uzyskanie pełnego kompletu uzgodnień od wszystkich ww. zarządców podsystemów transportowych, stwarza prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów przestrzennych. Należy bowiem pamiętać, że zadania ujęte w planach zagospodarowania przestrzennego województw nie zawsze wyczerpują listę ponadlokalnych uwarunkowań transportowych, ujmujących potrzeby i plany związane z zakładanym rozwojem systemu transportowego. Wynika to z faktu, że nie wszystkie planowane inwestycje ponadlokalne znajdują się na listach zadań rządowych czy też w planach wojewódzkich. Trzeba też podkreślić, że nawet te planowane zadania podlegają często weryfikacji, a autonomicznie są również prowadzone liczne przygotowania inwestycji transportowych decyzjami ZRID (często w ramach projektów „zaprojektuj i wybuduj”).

15.4. PODSTAWOWE PROBLEMY PLANISTYCZNE ZWIĄZANE Z TRANSPORTEM DROGOWYM

Problemy pojawiające się przy prowadzeniu prac planistycznych w związku z przyjmowanymi ustaleniami odnośnie do obsługi terenów transportem drogowym oraz występujące po ich zakończeniu, czyli po przyjęciu przez rady gmin projektów przygotowanych dokumentów planistycznych, można przedstawić w podziale na związane z aspektami prawnymi oraz związane z innymi zagadnieniami, pozaprawnymi.

Trudności związane z brakiem bądź nieaktualnością planistycznych i strategicznych dokumentów ponadlokalnych

W odniesieniu do przyjmowanych rozwiązań transportowych w studium uwarunkowań trudności te zaznaczają się znacznie łagodniej niż w przypadku planów miejscowych. Wynika to z faktu, że studia uwarunkowań nie są aktami prawa miejscowego. Brak decyzji bądź tracące aktualność ustalenia o planowanych inwestycjach transportowych mogą być w nich ujmowane w sposób informacyjny i nie rzutuje to bezpośrednio na sposób zagospodarowania poszczególnych nieruchomości. Za przykład mogą posłużyć ustalenia z planów wojewódzkich – wiele spośród nich, dotyczących kierunków rozwoju sieci dróg krajowych czy wojewódzkich oraz wskazanego ich przebiegu, ulega z upływem czasu istotnym korektom. Zgodnie z przepisami u.p.z.p. (art. 10 ust. 2 pkt. 6 i 7, art. 11 pkt 5), gminy obligatoryjnie muszą wprowadzić do projektu studium uwarunkowań ustalenia zawarte w planach wojewódzkich (nawet w sytuacjach, kiedy wiadomo, że straciły one aktualność i dana inwestycja nie powstanie albo będzie przebiegać zupełnie innym korytarzem – np. zgodnie z decyzją ZRID). Stwarza to sytuację, w której w studiach uwarunkowań dla poszczególnych gmin wprowadza się nieaktualne informacje (w skrajnej sytuacji wprowadza się dwa przebiegi – rzeczywisty i wynikający z planu województwa). Należy przy tym pamiętać, że nieuwzględnienie przesądzeń z planu województwa w studium uwarunkowań skutkować musi wydaniem rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody. Dla przykładu takie sytuacje miały miejsce np. w województwie małopolskim (w odniesieniu do drogi ekspresowej S7) oraz w podkarpackim (w odniesieniu do drogi ekspresowej S9), gdzie utrzymywane przez kilkanaście lat rezerwy pod budowę tych dróg straciły na pewnych odcinkach aktualność, ale wciąż pozostawały w niezmiennych planach zagospodarowania przestrzennego województw. Poniżej został zamieszczony przykład rezerwy pod drogę ekspresową S7, na wylocie z Krakowa, z planu wojewódzkiego z roku 2003⁵⁰⁹ oraz z roku 2018⁵¹⁰, zweryfikowany w 2018 roku przebieg był już nieaktualny od 2004 roku (czyli zdezaktualizowany przebieg w dokumentach planistycznych obowiązywał 14 lat); zmiany zostały wskazane na przedstawionych na Ryc. 15.1 wyrysach z planów strzałką.

Opisana powyżej sytuacja stanowi duże ograniczenie dla gmin w zakresie możliwości racjonalnego zagospodarowania terenów, które muszą być pozostawione jako rezerwy pod nieaktualne już lokalizacje inwestycji. Ustalenia studium uwarunkowań przekładają się na plany miejscowe, w których nie wolno naruszać kierunków rozwoju wskazywanych w studiach uwarunkowań⁵¹¹. W związku z tym duże obszary pozostają w planach

⁵⁰⁹ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, 2003 r.

⁵¹⁰ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, 2018 r.

⁵¹¹ Art. 20 u.p.z.p.

gmin jako tereny bez możliwości innego zagospodarowania niż pod inwestycje transportowe, które w tych miejscach już nie powstaną.

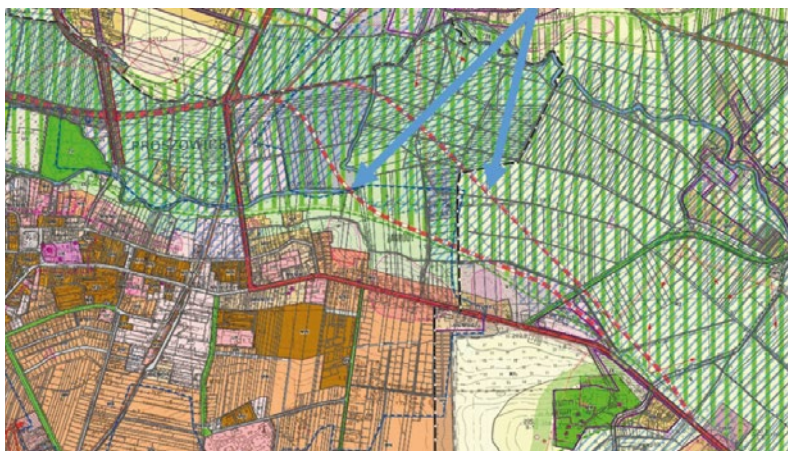


Ryc. 15.1. Przebieg projektowanej drogi ekspresowej w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego (PZPWM)

Źródło: PZPWM – 2003

Źródło: PZPWM – 2018

Trochę inaczej przedstawia się sytuacja, w której gmina pozyskuje informację o prowadzeniu wielowariantowych prac koncepcyjnych nad nowym, nieplanowanym dotąd korytarzem dróg ponadlokalnych. Dla bezpieczeństwa ekonomicznego i spójności rozwoju przestrzennego gmina wskazuje w studium uwarunkowań informacyjnie przebiegi projektowanych wariantów tras, pozostawiając w miejscach ich przebiegu obszary wolne od zainwestowania. Za przykład może tu posłużyć planowana budowa obejścia miasta Proszowice drogą wojewódzką (DK75), w województwie małopolskim, gdzie na skutek braku akceptacji społecznej powstało kilka różnych wariantów trasy i dotąd żaden z nich nie został zaakceptowany. Na Ryc. 15.2 został przedstawiony wyrys z projektu studium uwarunkowań miasta i gminy Proszowice, przy czym prawdopodobnie ostateczny przebieg obwodnicy będzie jeszcze odmienny od rozważanych dotychczas wariantów. Specustawa drogowa daje dość dużą swobodę i możliwości realizatorowi drogi, natomiast stwarza liczne lokalne problemy i konflikty podczas prowadzenia procedury z udziałem społeczeństwa w postępowaniu lokalizacyjnym.



Ryc. 15.2. Warianty przebiegu obwodnicy Proszowic

Źródło: Materiały IRMiR

Jak wcześniej wspomniano, brak lub nieaktualność dokumentów określających przebieg dróg o znaczeniu ponadlokalnym odgrywa bardzo istotną rolę w procedurze sporządzania planów miejscowych. Sytuacje takie uniemożliwiają samorządom podejmowanie racjonalnych decyzji planistycznych – w odniesieniu do terenów, na których można się spodziewać wprowadzenia inwestycji ponadlokalnych. Analiza zapisów planów miejscowych prowadzi do wniosku, że najczęściej występują dwie sytuacje:

1. gmina, unikając przyszłych problemów (o ile posiada rezerwy terenowe), utrzymuje w sporządzanych planach miejscowych szerokie pasy terenów jako tereny rolne bez prawa jakiegokolwiek zabudowy. Takie działanie ułatwia późniejsze projektowanie i wybór korzystnych rozwiązań spośród sporządzanych wariantów poprzez zmniejszenie konfliktów społecznych i strat ekonomicznych. Na Ryc. 15.3 został zamieszczony przykład z jednej z gmin w Małopolsce (gmina Igołomia-Wawrzeńczyce), utrzymującej rezerwę w postaci terenów rolnych bez prawa zabudowy (R3) pod budowę obwodnicy miejscowości drogą krajową DK79 – pomimo że GDDKiA nie określiła dotąd horyzontu czasowego planów realizacyjnych, a nawet ostatnio podaje w wątpliwość samą realizację⁵¹². Rezerwa została oznaczona na schemacie strzałką,

⁵¹² Niezwykle potrzebna inwestycja, która w „nowym”, obowiązującym obecnie planie województwa została pominięta (w planie wcześniej obowiązującym była uwzględniona).

2. gmina (wiedząc o możliwości wystąpienia przyszłych problemów) bazuje na tzw. starych przesądzeniach planistycznych⁵¹³ w odniesieniu do inwestycji ponadlokalnych, o których wiadomo, że straciły już aktualność. W takich przypadkach z góry jest przyjmowane założenie, że dane inwestycje będą realizowane w trybie tzw. specustaw.



Ryc. 15.3. Przykładowa rezerwa terenu pod obwodnicę

Źródło: Materiały IRMiR

Trudności w utrzymaniu zgodności wyznaczonych klas dróg⁵¹⁴ z wymaganymi dla tych klas (funkcji) parametrami technicznymi

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie uległo zmianie od 29 sierpnia 2019 r.; od tej daty przestały obowiązywać ustalone w tym akcie prawnym minimalne szerokości w liniach rozgraniczających dróg i ulic, przypisane poszczególnym klasom dróg. Wprowadzona zmiana, istotna głównie dla przyjmowania ustaleń dla dróg w planach miejscowych, polega na uchyleniu regulacji w zakresie określenia minimalnych szerokości w liniach rozgraniczających dróg i ulic. Uchylono dwa paragrafy: § 7 i 8, w których były zamieszczone tabele odpowiednio wiążące minimalne szerokości pasów drogowych w liniach rozgraniczających z klasami dróg i ulic, liczbą jezdni oraz liczbą pasów ruchu. Istniejąca przed wprowadzeniem zmiany trudność, polegająca na uznaniu, że ta sama klasa drogi może mieć przypisane różne, choć jednak mimo wszystko określone w pewnych widelkach parametry techniczne, została pogłębiona

⁵¹³ Pod tym pojęciem należy rozumieć rezerwy terenów wskazane w studiach uwarunkowań oraz planach miejscowych.

⁵¹⁴ Przez klasę drogi (za rozporządzeniem ws. warunków technicznych dróg publicznych) rozumie się przyporządkowanie drodze odpowiednich parametrów technicznych, wynikających z jej cech funkcjonalnych.

poprzez obecne (obowiązujące od września 2020 r.) pozostawienie problemu otwartego. Wymagane, odpowiednie szerokości w liniach rozgraniczających, dla różnych klas ulic i dróg publicznych, nie są aktualnie ustalone w żadnych obowiązujących przepisach (sic!). Problem dotyczy zarówno modernizacji lub przebudowy istniejących dróg, jak i realizacji nowych połączeń drogowych. Na etapie opracowywania planów miejscowych zarządcy dróg nie posiadają przygotowanych projektów budowy czy przebudowy wszystkich dróg, którymi zarządzają. Zwykle znana jest jedynie funkcja drogi, a dla tej samej funkcji parametry przekroju drogowego mogą być przyjmowane różnie (choćby biorąc pod uwagę stan zainwestowania oraz ukształtowanie terenu). Wydaje się bardzo ryzykowne takie pozostawienie problemu. Dopuszczenie pewnej elastyczności w tym zakresie może okazać się korzystne, niemniej istnieje ryzyko, że gminy mogą dążyć do zbyt wąskiego zawężania pasów drogowych pod naciskiem właścicieli nieruchomości przylegających do dróg. Wypracowanie ostatecznego konsensusu i dobrych rozwiązań będzie zależać od odpowiedniej współpracy gmin z właściwymi zarządcami dróg. Ze względu na krótki czas obowiązywania wprowadzonych zmian do obowiązujących przepisów trudno określić, jak te zmiany zafunkcjonują w praktyce⁵¹⁵.

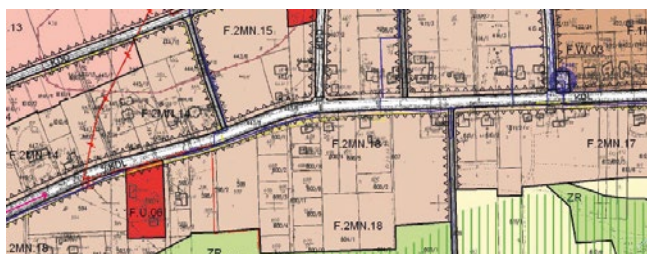
Zmiany w aktach prawnych w trakcie prowadzonych prac planistycznych

Jest rzeczą oczywistą, że uchwalane dokumenty planistyczne muszą być zgodne z regulacjami prawnymi obowiązującymi na dzień ich uchwalania. Problemem są wprowadzane zmiany przepisów, w szczególności zmieniające regulacje przyjęte w obowiązujących aktach prawa miejscowego, na podstawie „starych” przepisów odrębnych. Niejednokrotnie plan miejscowy, opracowany dla całego bądź większego obszaru gminy, ulega częściowym zmianom. Jako przykład podać tu można zmianę rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg publicznych (wprowadzoną w grudniu 2015 r., a która obowiązuje od 29 stycznia 2016 roku). Wprowadzona zmiana polegała na przypisaniu wszystkim drogom wojewódzkim konieczności spełnienia wymogów technicznych i użytkowych minimum jak dla dróg klasy głównej (G), a drogom powiatowym konieczności spełniania wymogów jak dla dróg klasy zbiorczej (Z). Zmiana ta istotnie zaburzyła stan prawny i faktyczny tych dróg zarówno w terenie, jak i w planach miejscowych. Do czasu zmiany rozporządzenia wiele dróg wojewódzkich było zaklasyfikowanych jako drogi klas zbiorczych (Z), a dróg powiatowych jako drogi klas lokalnych (L). W związku

⁵¹⁵ W ciągu kilku miesięcy obowiązywania zmienionej regulacji odnotowano sytuację przerzucania (w szczególności przez Zarządy Dróg Powiatowych) odpowiedzialności za ustalenie parametrów dróg na organ sporządzający plan miejscowy. Zarządca drogi nie podaje we wnioskach czy uzgodnieniach parametrów drogi – dokonuje uzgodnienia pod warunkiem, że jej parametry wskazane w planie spełnią warunki określone w ustawie o drogach publicznych.

z wprowadzoną zmianą obecnie bardzo często parametry techniczne istniejących dróg w terenie nie odpowiadają narzuconym ustawowo klasom.

Omówiony powyżej problem zaznacza się przede wszystkim w sytuacjach potrzeby utrzymania zgodności planów miejscowych z uchwalonymi wcześniej studiami uwarunkowań bądź wprowadzania częściowych zmian do obowiązujących planów miejscowych, sporządzanych wg nieaktualnych już obecnie przepisów. Poniżej został przedstawiony obszarowy fragment obowiązującego planu miejscowego⁵¹⁶, ujmujący oznaczoną jako lokalna drogę powiatową (KDL), zgodnie z ówczesną klasyfikacją – plan został sporządzany przed rokiem 2016.



Ryc. 15.4. Fragment planu miejscowego w gminie Michałowice

Źródło: Materiały IRMiR

Gmina przystąpiła w roku 2018 do zmiany planu miejscowego w odniesieniu do przeznaczenia tylko jednej działki (na rysunku 15.4 działka podlegająca zmianie ma kolor czerwony – usługi F.U.06). Obszar zmiany planu miejscowego został ustalony zgodnie z granicami działki ewidencyjnej, w związku z tym zmianą został również objęty wąski pasek drogi powiatowej – KDL. Do uzgodnień, do zarządcy drogi, została wysłana Ryc. 15.5.1/ – uzgodnienie zostało wydane warunkowo, pod warunkiem zmiany funkcji drogi z KDL na KDZ – w obszarze zmiany planu. Zarządca drogi nie mógł postąpić inaczej, gdyż musiał uwzględnić obecny stan prawny, natomiast ostateczny efekt uzgodnień został przedstawiony na Ryc. 15.5.2/. W wyniku zmiany punktowej planu miejscowego cała droga powiatowa ma niezmienną klasę (czyli pozostawiona jest jako KDL), a tylko mały fragment z jej przekroju, znajdujący się w obszarze zmiany planu, uzyskał klasę KDZ (oczywiście, bez zmiany parametrów technicznych!). Te zabiegi, czysto formalne, niczego nie zmieniają w rzeczywistości – pas drogowy i parametry techniczne pozostają bez zmian (bo warunki terenowe, istniejące zagospodarowanie na to nie pozwala), a droga jedynie uzyskuje inny symbol.

⁵¹⁶ Gmina Michałowice, woj. małopolskie.



Ryc. 15.5. Zmiana parametrów drogi

Źródło: Materiały IRMiR

Dylematy związane ze sposobem ujmowania ustaleń na rysunkach i w tekstach planów miejscowych, w odniesieniu do linii rozgraniczających dróg⁵¹⁷ oraz przy wyznaczaniu nieprzekraczalnych linii zabudowy

Zagadnienie to sprowadza się do tego, jak przedstawiać ustalenia planu miejscowego w odniesieniu do szerokości pasa rozgraniczającego – czy ustaleniem wystarczającym jest linia na rysunku planu, czy też, oprócz grafiki, informacja o szerokości tego pasa powinna być przytoczona w tekście planu miejscowego. Jest to otwarty problem, zależny od stanowiska organu uzgadniającego. Problem wynika z faktu, że szerokość pasa drogowego tej samej klasy drogi jest często odcinkowo zmienna, co wynika z granic własności działki drogowej, poszerzeń skrzyżowań, lokalizacji skarp czy też wjazdów/wyjazdów z nieruchomości. Organy uzgadniające oraz organy nadzoru nie mają w tej kwestii jednolitego stanowiska, co bywa istotnym problemem przy uzyskiwaniu decyzji akceptujących projekty planów. Obowiązujące w tym zakresie przepisy nie są jednoznaczne. Poniżej zostały przykładowo przedstawione dwa rodzaje zapisów – pierwszy z nich [a] dla przypadku, gdy organ uzgadniający nie akceptuje ustaleń planu miejscowego, prezentowanych tylko na rysunku planu, drugi [b] – z odwołaniem tekstowym do rysunku:

- [a] *Dla poszczególnych terenów dróg ustala się szerokość w liniach rozgraniczających wyznaczonych na rysunku planu i wynoszących nie mniej niż* – tu dalej podaje się listę dróg wg ich klas wraz z liczbową wartością wymaganego minimum szerokości pasa

⁵¹⁷ Przez linię rozgraniczającą drogę (za rozporządzeniem ws. warunków technicznych dróg publicznych) rozumie się granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady – w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej niezwiązane z funkcją komunikacyjną drogi.

drogowego w liniach rozgraniczających, np. *drogi publiczne klasy głównej oznaczone na rysunku planu symbolami KDG – 25 m*,

- [b] *Ustala się szerokości dróg w liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu; rysunek planu przedstawia odcinkowe poszerzenia i zawężenia szerokości dróg w liniach rozgraniczających, wynikające z przebiegu granic działek lub z istniejącego zainwestowania.*

Nieokreślony przepisami sposób wyznaczania nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż dróg/ulic dla przypadków, gdy istniejące budynki wykraczają poza wyznaczone odległości

Obowiązujące przepisy nie regulują sposobu przedstawiania na rysunkach planu nieprzekraczalnych linii zabudowy. W związku z tym w planach miejscowych można spotkać różne wersje rozwiązań dla tych samych sytuacji w terenie.

Problem wyznaczania (bądź nie) nieprzekraczalnych linii zabudowy przy drogach niepublicznych, czyli wewnętrznych

Do dróg wewnętrznych nie mają zastosowania przepisy u.d.p. ani też odpowiednie rozporządzenie. W związku z powyższym w planach miejscowych nie ma obowiązku wyznaczania tych linii, a odnośnie do sposobu lokalizacji zabudowy obowiązują jedynie przepisy odrębne, wynikające z u.p.b., u.g.n. i stosownych rozporządzeń. Taki stan rzeczy powoduje, że sprawą otwartą (do decyzji organu sporządzającego plan miejscowy) pozostaje wyznaczanie tych linii (bądź nie) na rysunku planu miejscowego. Właściciele nieruchomości bardzo niechętnie odnoszą się do jakichkolwiek ograniczeń wprowadzanych na ich nieruchomościach, w szczególności ograniczeń w możliwościach inwestycyjnych. Za absolutnie celową należy uznać potrzebę wyznaczania nieprzekraczalnych linii zabudowy przy tych drogach wewnętrznych, które są własnością jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Są to najczęściej wąskie, ewidencyjnie wydzielone działki drogowe, które jednak z czasem – ze względu na postępującą urbanizację – mogą zostać przekształcone na drogi publiczne. Wyznaczenie wzdłuż tych dróg nieprzekraczalnych linii zabudowy zabezpiecza możliwość wprowadzenia rozwiązań pozwalających na modernizację tych dróg. Drogi wewnętrzne stanowiące własność prywatną, gdzie interes publiczny występuje tylko w sposób pośredni (jako potrzeba zapewnienia dostępu także dla innych użytkowników), stanowią jednak istotny problem. Co prawda, w wielu planach miejscowych rozwiązania takie są wprowadzane, jednak w sytuacji sprzeciwu właściciele mogą doprowadzić do unieważnienia planów miejscowych np. na swoich prywatnych nieruchomościach – w obszarach wyznaczonych pasów dróg wewnętrznych⁵¹⁸.

⁵¹⁸ Wyrok NSA (sygn. akt II OSK 1356/17), który oddalił skargę kasacyjną gminy Wiśniowa od wyroku WSA w Krakowie (sygn. akt II SA/Kr 1363/16) ws. nieważności części planu – w obszarze wyznaczonej drogi wewnętrznej.

1 / linia zabudowy wyznaczona ale przerwana na ścianach „przeszkód” – czyli istniejących budynków:



„przerwana” linia rozgraniczająca
istniejące budynki

2 / linia zabudowy omija budynki (po obrysie zewnętrznym lub wewnętrznym)



linia rozgraniczająca
istniejące budynki



3 / linia zabudowy rysowana linią przerywaną, lub ciągłą poprzez istniejące budynki



linia rozgraniczająca
istniejące budynki



Ryc. 15.6. Przykłady wyznaczania nieprzekraczalnych linii zabudowy

Źródło: Materiały IRMiR

Możliwość wprowadzenia w tekście planów miejscowych warunkowego dopuszczenia lokalizacji dróg wewnętrznych

Biorąc pod uwagę stanowisko wojewódzkich organów nadzoru, pojawiła się wątpliwość, czy w tekstach planów miejscowych można wprowadzać zapis pozwalający na realizację dróg wewnętrznych bez wskazania ich na załącznikach graficznych. Z pewnością nowe

drogi wewnętrzne mogłyby być realizowane (jeżeli nie są wskazane na rysunku planu miejscowego) wyłącznie w terenach budowlanych bądź niewymagających sporządzenia wniosku rolnego czy leśnego – ten problem nie podlega dyskusji. Sytuacja, kiedy ich realizacja możliwa jest w oparciu o zapis w tekście, bywa różnie interpretowana przez organy nadzoru. Należy wskazać, że – zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu miejscowego – na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia stanowi, że drogi wewnętrzne stanowią odrębne przeznaczenie terenu, oznaczone symbolem KDW. W związku tym, zgodnie z wykładnią prawa np. przez wojewodę wielkopolskiego: *Plan musi zawierać rozwiązania konkretne, ponieważ jako prawo miejscowe musi dawać pewność co do zawartych w nim regulacji prawnych. Jak wskazał NSA⁵¹⁹, 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. Należy jednak podkreślić, że różnie ten problem bywa przedstawiany i interpretowany w orzeczeniach sądowych⁵²⁰. Można, co prawda, przyjąć inną nazwę tych połączeń komunikacyjnych, nazywając je np. nie „drogami wewnętrznymi”, a „dojazdami” czy „ciągami pieszo-jezdnymi”, ale będzie to tylko nazwa – niezmieniająca istoty dopuszczonego sposobu zagospodarowania terenu.*

Problem tzw. odralniania i wylesiania pasów drogowych w planowaniu przestrzennym

Zgodnie z u.o.g.r.l., pasy drogowe dróg publicznych, ale także wewnętrznych, które nie służą jako dojazdy do pól, na gruntach chronionych powołaną ustawą muszą uzyskać odpowiednie zgody na użytkowanie nierolnicze i nieleśne. Problem został szczegółowo omówiony w rozdziale 10. Istotą problemu są zbyt wąskie działki drogowe, niespełniające wymogów minimalnych szerokości pasa drogowego. Dodatkowo w ostatnich kilku latach pojawiły się problemy z udokumentowaniem, że niektóre drogi powstały i były uwzględnione w dokumentach planistycznych przed wejściem w życie obecnych regulacji.

⁵¹⁹ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2106/15).

⁵²⁰ Przykładowo wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018 r. (sygn. akt IV SA/Po 796/18) Sąd oddalił skargę Wojewody Wielkopolskiego i podzielił zdanie Gminy Mosina w sprawie planu miejscowego dla terenów produkcyjnych przy ul. Śremskiej w Mosinie, gdzie nie wskazano dróg wewnętrznych na rysunku planu, ale ustaleniem tekstowym dopuszczono ich realizację. Sąd stwierdził, że *wrysowanie dróg wewnętrznych zbyt ograniczyłoby swobodę kształtowania terenu produkcyjno-magazynowego przez inwestorów, którzy inwestując, sami zdecydują, jak mają przebiegać drogi wewnętrzne.*

15.5. WNIOSKI

Powyżej przedstawione problemy planistyczne w większości pozostają otwarte, są trudno rozwiązywalne ze względu na różne wyroki sądów, istniejące przepisy wymagające interpretacji i wykładnie etc. Taka sytuacja rodzi określone skutki prawne i pozaprawne, w tym wydłużający się czas sporządzania opracowań planistycznych i wyroki unieważniające dokumenty planistyczne, oraz istotnie wpływa na jakość sporządzanych dokumentów.

Do głównych problemów należą zagadnienia związane z:

- odmiennym umocowaniem prawnym w zakresie sposobu opiniowania i uzgadniania projektów dokumentów planistycznych: studium uwarunkowań i planu miejscowego – w odniesieniu do podsystemów transportowych,
- nieaktualnością planistycznych i strategicznych dokumentów ponadlokalnych obowiązujących gminę przy sporządzaniu dokumentów planistycznych – w zakresie przyjmowanych rozwiązań transportowych (w tym planów województw),
- permanentnymi zmianami wprowadzanymi do obowiązujących aktów prawnych w trakcie prowadzonych prac planistycznych (które dotyczą nie tylko procedur, ale też konkretnych przepisów w odniesieniu do ustalonej parametryzacji czy funkcji elementów systemu),
- istniejącymi błędami bądź nieaktualnymi materiałami pozyskiwanymi do opracowań dokumentów planistycznych, w szczególności w zakresie podkładów mapowych,
- występującą presją społeczną na minimalizację rezerw utrzymywanych w planach miejscowych pod rozwój czy modernizację systemów transportowych

Dorota Szlenk-Dziubek, Oliwia Wiśłocka

Podsumowanie



16

W niniejszej publikacji podjęto próbę zidentyfikowania zagadnień problemowych (w tym prawnych), które przekładają się na słabość systemu planowania przestrzennego w Polsce. Ze względu na swoje szczególne znaczenie dla „planowania przestrzeni” spośród dokumentów planistycznych (lub działań) mających na celu kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej skupiono się na dwóch podstawowych dokumentach planistycznych, tzn. studium uwarunkowań i planie miejscowym.

Ze względu na ograniczoną objętość niniejszej publikacji dokonano subiektywnego wyboru omawianych zagadnień problemowych, który na pewno nie wyczerpuje wszystkich istotnych aspektów wiążących się z różnymi uwarunkowaniami (również prawnymi) tworzenia dokumentów planistycznych.

Niniejsza publikacja uwzględnia aktualność omawianych aktów prawnych na dzień 28 lutego 2021 r.

Poniżej przedstawiono najistotniejsze wnioski, spostrzeżenia i zidentyfikowane problemy.

Interpretacje prawne wyrażane w orzeczeniach sądów administracyjnych

Na sposób konstruowania ustaleń planów miejscowych, a tym samym zakres i sposób regulacji odnoszących się do zagospodarowania przestrzeni, znaczący wpływ mają interpretacje prawne wyrażane w orzeczeniach sądów administracyjnych. Te same zagadnienia są inaczej interpretowane przez składy orzekające w poszczególnych sądach.

Dokumenty planistyczne po ich uchwaleniu są weryfikowane pod kątem zgodności z prawem przez wojewodów (pełniących funkcję organów nadzoru). Nawet gdy proces ten przebiegnie pomyślnie, tzn. wojewoda nie stwierdzi nieważności uchwały lub jej części (nie wyda rozstrzygnięcia nadzorczego), nie wyklucza to możliwości stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności planu miejscowego (w części lub całości) nawet po kilku latach od jego uchwalenia. Interpretacje prawne wyrażane w orzeczeniach sądów opierają się na literalnym brzmieniu przepisów u.p.z.p. (wykładnia literalna) lub celu regulacji prawnych (wykładnia celowościowa).

Przedmiotem niniejszej publikacji nie jest analiza doktryny prawa administracyjnego. Jednakże z perspektywy samorządu gminnego bardzo istotne jest, że z jednej strony

plan miejscowy musi uwzględniać różnorodne uwarunkowania (w tym prawne), z drugiej zaś jest aktem prawa miejscowego. Dodatkowo sprawę komplikuje to, że regulacje planistyczne przedstawiane są w postaci zarówno tekstowej, jak i graficznej. Odmienne orzeczenia sądowe wydawane przez poszczególne sądy prowadzą, w różnych częściach kraju, do istotnych różnic w formułowaniu ustaleń planów odnoszących się do tych samych zagadnień.

Dodatkowo przy konstruowaniu ustaleń planów miejscowych jednym z najistotniejszych problemów jest sytuacja niepewności, czy interpretacja prawna zaprezentowana w jednostkowym rozstrzygnięciu sądu administracyjnego nie zapoczątkuje powstania tzw. linii orzeczniczej⁵²¹, która będzie miała wpływ na formułowanie projektów planów miejscowych lub na stwierdzanie nieważności już uchwalonych planów miejscowych. Organ sporządzający plan miejscowy nigdy nie wie, które z aktualnych orzeczeń będzie miało wpływ na przyszłe stanowiska sądu administracyjnego lub organu nadzoru.

Przyjęcie prawa do zabudowy nieruchomości jako prawa wynikającego wprost z prawa własności

Orzecznictwo sądów administracyjnych, prezentujące idee „wolności budowlanej” (która nie ma umocowania ustawowego), w sposób niezamierzony wywołało wiele negatywnych skutków w zakresie funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce, a co za tym idzie – w zagospodarowaniu przestrzeni⁵²². Przyjęcie prawa do zabudowy nieruchomości jako prawa wynikającego wprost z prawa własności skutkuje dewaluacją potrzeby ochrony interesu publicznego – zarówno lokalnego, jak i ponadlokalnego. Postępujący wśród społeczeństwa wzrost przekonania o „wolności zabudowy” uznać należy za jeden z głównych mechanizmów kryzysu w planowaniu przestrzennym. Warto tu podkreślić, że podstawowym celem, dla którego opracowywane są plany miejscowe i studia uwarunkowań, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty⁵²³, bowiem prawo do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy⁵²⁴ oraz ustalenia przeznaczenia terenu⁵²⁵ ustawodawca oddał gminie.

⁵²¹ Kolejne rozstrzygnięcia, w których ten sam sąd powraca do zajętego wcześniej stanowiska.

⁵²² Zachariasz I., 2014.

⁵²³ Art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.

⁵²⁴ Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

⁵²⁵ Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Brak obowiązku realizacji ustaleń planu miejscowego

Brak ustawowego obowiązku realizacji ustaleń planu miejscowego (rozumianego jako obowiązek zrealizowania zabudowy w terenach wskazanych jako tereny mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe oraz obowiązek realizacji infrastruktury gminnej) zarówno przez podmioty indywidualne, jak i przez administrację różnych szczebli uniemożliwia racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Uchwalane przez samorządy plany miejscowe nie gwarantują tego, że zagospodarowanie terenu odbędzie się (oczywiście, zgodnie z ustaleniami planu miejscowego) w sposób kompleksowy, w jakimś określonym terminie. Generalnie można przyjąć, że uchwalenie planu miejscowego gwarantuje jedynie wzrost wartości nieruchomości gruntów będących własnością prywatną. Teoretycznie można by przyjąć, że zawarte w planach miejscowych regulacje zobowiązują samorządy do realizacji zadań własnych gminy, w szczególności w zakresie wyposażenia w infrastrukturę komunikacyjną i techniczną. Jednak zgodnie z orzecnictwem sądowym, gminy uchwalając plan miejscowy nie muszą realizować określonych ustawami zadań w tym zakresie w jakimś określonym czasie⁵²⁶.

Sądowa ochrona interesów prywatnych ponad interesem społecznym, pozostająca w sprzeczności z zasadą zachowania proporcjonalności

Podstawową trudnością, jaka pojawia się przy opracowywaniu planów miejscowych, jest wyważenie relacji pomiędzy interesem publicznym i prywatnym, zachowaniem ładu przestrzennego, ochroną zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz efektywnym wykorzystaniem przestrzeni. To tzw. zasada proporcjonalności, która oznacza, że przy konstruowaniu ustaleń planu miejscowego wazone powinny być wszystkie interesy, bez dominacji jakiegokolwiek z nich. W praktyce, ze względu na poglądy przeważające w sądownictwie – przyjęcie prawa do zabudowy nieruchomości jako prawa wynikającego wprost z prawa własności – „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”⁵²⁷ zostało istotnie osłabione na korzyść interesu prywatnego. Częściowo wynika to z przyjęcia założenia, że interes prawny posiada wyłącznie właściciel nieruchomości. A przecież w u.p.z.p. uregulowano wprost, że przy ustalaniu przeznaczenia terenu lub przy określaniu potencjalnych sposobów korzystania z niego należy również walczyć interes publiczny i interesy prywatne zmierzające do ochrony istniejącego stanu

⁵²⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 21 marca 2003 r. (sygn. akt II CKN 1261/2000).

⁵²⁷ Art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g.

zagospodarowania terenu lub zmian w nim, a także brać pod uwagę analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne⁵²⁸.

Roszczenia finansowe

Przepisy zawarte w art. 36 u.p.z.p., w wyniku których właściciel⁵²⁹ gruntu może żądać od gminy odszkodowania, jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu lub korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, skutkuje tym, że gminy – nie chcąc się narażać na potencjalne odszkodowania – utrzymują w planach miejscowych wszystkie rezerwy inwestycyjne z dotychczas obowiązujących planów miejscowych. Abstrahując od wielkości rezerw terenów inwestycyjnych w planach miejscowych, dużym problemem jest brak możliwości ich wycofania bez konieczności płacenia odszkodowań. Konieczne wydaje się wprowadzenie takich regulacji, które pozwoliłyby gminom na podjęcie takich działań (np. ograniczenie prawa do roszczeń odszkodowawczych do okresu 5 lat od daty uchwalenia planu miejscowego), oraz wskazanie, że nie przysługują one w przypadku wskazania w oparciu o materiały PIG⁵³⁰, że nieruchomości położone są na osuwiskach (w szczególności aktywnych).

Brak spójności pomiędzy aktem prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, a decyzją o warunkach zabudowy

Istotne zmiany w przestrzeni, niezgodne z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium uwarunkowań, często są efektem realizacji inwestycji w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy.

Brak ustawowego wymogu uwzględniania ustaleń studium uwarunkowań przy wydawaniu decyzji WZ powoduje dysonanse pomiędzy inwestycjami zrealizowanymi

⁵²⁸ Art. 1 ust. 3 u.p.z.p.

⁵²⁹ Art. 36 ust. 1 u.p.z.p.: *Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2 i art. 37¹ ust. 1, żądać od gminy:*

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo

2) wykupienia nieruchomości lub jej części

oraz art. 36 ust. 3 u.p.z.p.: Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

⁵³⁰ Państwowy Instytut Geologiczny

na podstawie planu miejscowego (który musi być zgodny ze studium) i decyzji o warunkach zabudowy.

Skutkiem obowiązujących regulacji prawnych, w przypadku stwierdzenia spełniania warunków określonych w u.p.z.p., w tym braku przeciwwskazań wynikających z przepisów odrębnych, decyzja o warunkach zabudowy musi zostać wydana, nawet jeśli realizacja inwestycji będzie stała w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań.

Studium uwarunkowań, które nie jest aktem prawa miejscowego, wiąże organy planistyczne przy sporządzaniu planu miejscowego, jednak jego ustalenia nie są podstawą ustalania warunków zabudowy. Igor Zachariasz słusznie zwraca uwagę, że negatywne konsekwencje stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu potęguje ideologia „wolności zabudowy”, wywodzona z przepisów konstytucyjnych dotyczących ochrony własności⁵³¹.

Rozproszenie przepisów. Brak przepisów przejściowych przy zmianach lub wprowadzaniu nowych ustaw i decyzji administracyjnych

Istotnym problemem jest konieczność ponawiania uzgodnień zarówno studium uwarunkowań, jak i projektu planu miejscowego, jeżeli w ostatnim etapie ich sporządzania (np. po przekazaniu projektu radzie gminy do uchwalenia) wprowadzono zmiany w przepisach odrębnych, warunkujące modyfikację ustaleń projektów dokumentów planistycznych lub/oraz ponowienie czynności procedury ich sporządzania.

Jest rzeczą oczywistą, że ustalenia tych dokumentów muszą być zgodne z przepisami aktualnymi na dzień uchwalania planu miejscowego czy studium uwarunkowań. Liczba regulacji prawnych i rozstrzygnięć administracyjnych, które należy uwzględnić przy opracowywaniu np. planu miejscowego, jest jednak tak olbrzymia, że nader często zdarzają się sytuacje, w których np. po przeprowadzeniu wyłożenia (lub nawet po przekazaniu projektu radzie gminy) następują zmiany stanu prawnego (np. zasięgu terenów i obszarów górniczych). Należy zaznaczyć, że brak adekwatnego *vacatio legis*, który pozwoliłby samorządom na zapoznanie się z nowymi przepisami i podjęcie stosownych decyzji dotyczących ewentualnych korekt (w tym ponowienia procedury), stanowi jedną z głównych przyczyn stwierdzania nieważności planów miejscowych.

Dodatkowo pojawia się tu wątpliwość związana z interpretacją art. 33 u.p.z.p., który obliguje do ponowienia czynności proceduralnych przy sporządzaniu planu miejscowego lub studium uwarunkowań tylko w wyniku zmiany ustaw⁵³². Czy zmiana (lub uchwa-

⁵³¹ Zachariasz I., 2013.

⁵³² Art. 33 u.p.z.p.: *Jeżeli w wyniku zmiany ustaw zachodzi konieczność zmiany studium lub planu miejscowego, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.*

lenie) innych aktów prawnych – np. wydanie decyzji o ustanowieniu terenu górniczego, wydanie decyzji o ustanowieniu stref ochronnych ujęć wody, uchwalenie planu ochrony parku krajobrazowego – obliguje (lub powinna obligować) gminę do ponowienia procedury?

Zgodność planów miejscowych ze studium uwarunkowań

Ważnym zagadnieniem, z punktu widzenia procedury planistycznej, jest zachowanie zgodności projektu planu miejscowego ze studium uwarunkowań⁵³³. Ustawowy wymóg stosowania różnych rodzajów map⁵³⁴ przy sporządzaniu planu miejscowego i studium uwarunkowań skutkuje istotnymi problemami z zachowaniem ich zgodności. Ze względu na zastosowanie przy sporządzaniu tych map różnych odwzorowań kartograficznych⁵³⁵ oraz generalizację treści na mapie topograficznej informacje zawarte na tych mapach nie są tożsame⁵³⁶. Obecnie, ze względu na coraz większą dostępność danych dotyczących ewidencji gruntów i budynków w wersji cyfrowej, coraz częściej studia uwarunkowań opracowywane są z wykorzystaniem map zasadniczych (lub ewidencyjnych), które po dokonaniu kalibracji uwidaczniane są na podkładzie mapy topograficznej.

W u.p.z.p., w odniesieniu do relacji pomiędzy studium uwarunkowań a planem miejscowym w art. 15 ust. 1 mowa jest o sporządzeniu projektu planu miejscowego *zgodnie z zapisami studium*, natomiast w art. 20 ust. 1 zawarto sformułowanie: *plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...)*. Określenia „zgodność” i „nie narusza” są niejednolicie interpretowane, powodując rozbieżności w rozstrzygnięciach organów nadzoru. Zdarza się, że te pojęcia są rozumiane jako dyspozycja dosłownego przeniesienia rozwiązań zawartych w studium uwarunkowań do planu miejscowego.

Ustawa krajobrazowa

Generalnie stwierdzić można, że wprowadzenie tzw. ustawy krajobrazowej w jej obecnym kształcie, wbrew celowi jej powstania, skutkuje powiększeniem chaosu, bałaganu przestrzennego i planistycznego, w szczególności w zakresie regulacji dotyczących

⁵³³ Art. 15 ust. 1 u.p.z.p.

⁵³⁴ W przypadku studium uwarunkowań jest to mapa topograficzna generalnie w skali 1 : 10 000; w przypadku planu miejscowego jest to mapa zasadnicza lub ewidencyjna w skali 1 : 1000 lub 1 : 2000.

⁵³⁵ Odwzorowanie kartograficzne – sposób przeniesienia siatki geograficznej na płaszczyznę.

⁵³⁶ W szczególności różnice widoczne są w przebiegu elementów liniowych, np. granic administracyjnych, dróg czy rzek.

reklam. Wyodrębnienie z zakresu planów miejscowych zasad lokalizacji reklam, ogrodzeń itd. do odrębnego, nieobligatoryjnego aktu prawnego spowodowało, że praktycznie problematyka ta nie jest regulowana przez gminy. O ile bowiem w planach miejscowych ustalano przeważnie zasady lokalizacji reklam i ogrodzeń, o tyle po zmianie ustawy relatywnie mało gmin przystąpiło do opracowania tzw. uchwały krajobrazowej. W świetle orzeczeń sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięć wojewodów w planach miejscowych nie można np. regulować zasad grodzenia nieruchomości⁵³⁷, nawet na terenach chronionych. Jest to o tyle ważny problem, że np. zakaz grodzenia powinien móc być uchwalany w planach miejscowych, np. dla terenów położonych w parkach narodowych, obszarach chronionego krajobrazu czy rezerwatach przyrody – obowiązek taki wynika często np. z ustaleń planów ochrony. Ponadto należy zauważyć, że regulacje tego typu wynikać mogą także z konieczności wprowadzenia szczegółowych regulacji dotyczących kształtowania ładu przestrzennego.

Korekty w ewidencji gruntów

Zasady prowadzenia ewidencji gruntów (w tym wprowadzania w niej zmian) reguluje rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵³⁸. Jedną z form aktualizacji (zmiany) bazy danych jest wprowadzenie korekt na podstawie zgłoszenia. W przypadku aktualizacji operatu w trybie czynności materialno-technicznej nie stosuje się k.p.a. Brak jest obowiązku zawiadomienia właścicieli nieruchomości o dokonanej zmianie. Najdotkliwsze skutki takich korekt dotyczą aktualizacji granic oraz zmian klasyfikacji gruntów np. w oparciu o plany urządzania lasów. Ponieważ podstawą korekt zasięgu gruntów leśnych jest u.l.⁵³⁹, pojawiają się sytuacje, w których nawet niewielkie powierzchnie pokryte samosiejkami – grunty, które w planach miejscowych zakwalifikowane były jako tereny mieszkaniowe – mogą zostać w ewidencji gruntów wskazane jako leśne. Prowadzi to do sytuacji, w której właściciele nieruchomości nie są świadomi dokonanej zmiany, a skutkami takiej zmiany mogą być brak możliwości realizacji inwestycji (bo tu konieczne byłoby sporządzenie wniosku leśnego), zmiana stawki podatkowej, błędy we wnioskach o dotację bezpośrednią do produkcji rolnej czy brak możliwości zrealizowania dojazdu do istniejącej zabudowy.

⁵³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 622/20); Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2021 r. (sygn. akt II SA/Kr 152/21).

⁵³⁸ Rozporządzenie z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów.

⁵³⁹ Według art. 3 u.l. – lasem w rozumieniu ustawy jest grunt o powierzchni 0,1 ha (czyli 10 m²), pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym.

Stan (aktualność i dokładność) podkładów mapowych

Przy sporządzaniu planów miejscowych gminy pozyskują podkłady z Państwowego Zasobu Geodezyjnego. W wielu wypadkach (szczególnie w województwach południowych) podkłady mapowe nie zawierają korekt danych z kilku czy kilkunastu lat – i to zarówno dotyczących podziału nieruchomości, wrysowania nowych budynków, jak i zmian w przebiegu dróg oraz cieków. Stanowi to olbrzymi problem dla organów planistycznych gmin, gdyż informacje te stanowią podstawę do wykonania prawidłowego rysunku planu miejscowego.

Odrębnym zagadnieniem są przesunięcia granic nieruchomości pomiędzy mapą zasadniczą a ewidencyjną – zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej.

Znaczna część kraju w dalszym ciągu nie posiada podkładów mapowych w wersji elektronicznej, a w województwach małopolskim, podkarpackim i śląskim dalej dla części gmin nie ma opracowanych i przyjętych do zasobu państwowego map w skali wskazanej w u.p.z.p. jako właściwych do opracowywania planów miejscowych (dalej część gmin/sołectw posiada pokrycie w katastrze 1 : 2880).

Wnioski rolne

Przygotowanie wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. zgody rolnej) stanowi jedną z najbardziej czasochłonnych procedur w toku opracowywania projektów planów miejscowych, choć w znacznej części nie wynika z obowiązujących regulacji prawnych. Organy właściwe w sprawie ochrony gruntów rolnych i leśnych nie biorą udziału w procedurze sporządzania studium, a w konsekwencji na etapie sporządzania projektu planu miejscowego często kwestionują ustalenia w nich zawarte⁵⁴⁰. Sprawę udzielania zgody lub zmiany wcześniejszych rozstrzygnięć właściwe organy powinny rozpatrywać bez zbędnej zwłoki, a w praktyce, w latach 2017-2020, decyzje były wydawane często po upływie roku (a nawet dłużej), co drastycznie wydłuża całą procedurę planistyczną. Sporządzając wniosek rolny zgodnie z wytycznymi ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz dodatkowymi wezwaniami do wyjaśnienia prowadzonych spraw, gmina musi m.in.:

- wyjaśniać braki uwidocznienia na pozyskanych z zasobu geodezyjnego podkładach mapowych zabudowy, którą zidentyfikować można w oparciu o zdjęcia satelitarne (gdzie aktualizacja podkładów pozostaje poza kompetencjami gminy),

⁵⁴⁰ Nie wyrażają zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych wskazanych w studium uwarunkowań na cele inwestycyjne, w tym także np. na drogi (!!!).

- wyjaśniać fakt istnienia zabudowy na terenach rolnych nieobjętych wnioskiem (gdzie nie ma to formalnie związku z prowadzoną sprawą),
- przedstawić informację o ogólnej powierzchni gruntów rolnych klas I-III oraz IV-VI w gminie oraz odrębnie w poszczególnych obrębach ewidencyjnych, które zostały już przeznaczone na cele nierolnicze (bez względu na okres), oraz o tym, jaka część tych gruntów nie została jeszcze zagospodarowana (faktycznie wyłączona z produkcji rolniczej) w sytuacji, gdy plan miejscowy sporządzany jest nie dla całej gminy, lecz np. dla obszaru 2 ha,
- opracowywać wniosek rolny z dokładnością do 1 m² w sytuacji, w której ze względu na konieczność zachowania powierzchni biologicznie czynnej oraz dążenie do ograniczenia opłaty za rzeczywiste wyłączenie z użytkowania rolnego z powierzchni wskazanej we wniosku rolnym rzeczywistemu wyłączeniu podlega ok. 20-40% terenu objętego wnioskiem,⁵⁴¹,
- zachować zgodność bilansu z danymi ewidencyjnymi w sytuacji, gdy wniosek sporządzany jest w oparciu o rysunek stanowiący rzut działki, a nie jej rzeczywistą ewidencyjną wielkość (w szczególności gdy niecała działka objęta jest wnioskiem)⁵⁴².

Mieszanie funkcji

Przy ustalaniu w planie miejscowym przeznaczenia poszczególnych terenów zagadnieniem rodzącym liczne wątpliwości, a często skutkującym stwierdzeniem nieważności planów miejscowych, jest dopuszczenie w danym terenie różnych funkcji (w szczególności zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej – bez względu na to, czy zabudowa zagrodowa wskazana została jako przeznaczenie podstawowe, czy jako przeznaczenie uzupełniające). Problem ten szczególnie często ujawnia się w przypadku terenów wiejskich Małopolski, Podkarpacia, częściowo Górnego Śląska. Od kilkudziesięciu lat w planach miejscowych dla tych rejonów Polski występowała przemieszana funkcja zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej, co w pełni odzwierciedlało i odzwierciedla istniejący stan zagospodarowania terenów (małe, wąskie działki z przemiennie usytuowaną zabudową zagrodową, agroturystyczną oraz zabudową jednorodzinną). Prezentowane od paru lat stanowisko ministra rolnictwa i rozwoju wsi (poparte orzeczeniami sądów administracyjnych⁵⁴³), przejawiające się w braku zgody na przemieszczanie funkcji na gruntach rolnych objętych wnioskiem rolnym, uniemożliwia wprowadzenie w planie miejscowym

⁵⁴¹ Wnioskiem objęta jest cała 10-arowa działka. Wyłączeniu podlega często wyłącznie teren pod budynkiem i podjazdem – np. 300 m². Pozostała część działki pozostaje jako grunt rolny i wykorzystywana jest na zielen przydomową.

⁵⁴² Im większe nachylenie działki i im większe zróżnicowanie jej powierzchni, tym różnica ta jest większa.

⁵⁴³ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 1190/18).

regulacji pozwalającej na łączenie tych dwóch typów zabudowy. Zgodnie z interpretacją ministra rolnictwa i rozwoju wsi, *wniosek w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze powinien zawierać wykaz powierzchni gruntów rolnych, dla których projekt planu zagospodarowania przestrzennego przewiduje jedynie cele nierolnicze*⁵⁴⁴.

O ile jest oczywiste, że na terenach zabudowy zagrodowej nie można dopuszczać lokalizacji zabudowy innej niż rolnicza, o tyle w odwrotnym przypadku taka zależność nie jest oczywista. Zgoda ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczy kompleksu wskazanego we wniosku rolnym. Rzeczywiste wyłączenie z produkcji rolniczej następuje w trybie odrębnej decyzji. Należy także pamiętać, że zgodnie z u.p.z.p., w planie miejscowym obowiązkowo ustala się wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Powierzchnia ta, szczególnie na terenach wiejskich, często wykorzystywana jest nadal w charakterze gruntu rolnego (np. sad, ogród). Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której zgoda ministra dotycząca przeznaczenia dotychczasowych gruntów rolnych na cele nierolnicze (np. pod zabudowę jednorodzinną) nie skutkuje (i w świetle obowiązujących przepisów nie może skutkować!) wyłączeniem z produkcji rolnej całej powierzchni objętej wnioskiem.

Zaprezentowane powyżej podejście do problematyki zabudowy zagrodowej skutkuje obecnie tym, że w planach miejscowych sporządzanych dla terenów wiejskich wykluczana jest całkowicie (lub prawie) możliwość realizacji zabudowy zagrodowej, co oznacza, że produkcja rolnicza nie będzie się tam mogła rozwijać. Trudno w tym momencie ocenić, jakie skutki zjawisko to przyniesie w perspektywie najbliższych kilku lat. Problem ten na pewno jednak będzie wymagał szerszej analizy w kontekście wykraczającym poza planowanie przestrzenne⁵⁴⁵.

⁵⁴⁴ Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2019 r. w sprawie wniosku rolnego dla wsi Kaszów (GZ.tr.602.530.2018).

⁵⁴⁵ Także w kontekście różnych definicji „rolnika”, systemu ubezpieczeń, dopłat dla rolników itd.

BIBLIOGRAFIA

KSIAŻKI, ARTYKUŁY

- Fogel A. (i in.), *Analiza wyników ankiety w zakresie identyfikacji zakresu i stopnia zaawansowania prac w gminach nad uchwałami „rekładowymi”, z uwzględnieniem specyfiki gmin uzdrowiskowych*, Warszawa 2017. Niepublikowany materiał opracowany na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa
- Fogel A., *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „Studia prawnoustrojowe” Z. 37, Olsztyn 2017, s. 57-69.
- Geszprych M., *Zagadnienia prawne dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem pojęcia „obwiedni”, „Człowiek i Środowisko” 40(3-4)/2016, s. 56-58.*
- Grabowski D., Marciniec P., Mrozek T., Nescieruk P., Rączkowski W., Wójcik A., Zimnal Z., *Instrukcja opracowania Mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi w skali 1 : 10 000*, PIG, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Przekwalifikowanie zadrzewienia na las*, „Zieleń Miejska” 9/2011. https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BPK3-0008-0044?q=bwmeta1.element.baztech-volume-1896-5326-zielen_miejska-2011-nr_9;13&q=CHILDREN-STATELESS
- Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo Program Ernst & Young, Warszawa 2007, s. 44.
- Kleczkowski A.S. (red.), *Skala 1 : 500 000, objaśnienia IHiGI*, AGH, Kraków 1990.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta Uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (MP z 2012 r. poz. 252).
- Kowalewski A., *Gospodarka przestrzenna. Kryzys źródła – straty – drogi wyjścia*, Analiza nr 1/2019, Centrum Ekspertyzy Lokalnej FRDL, Warszawa 2019, s. 8-10
- Kruś M., *Akty planistyczne gminy a uchwała lokalizacyjna* [w:] Szlachetko J.H. (red. nauk.), *Specustarwa mieszkaniowa a samodzielność planistyczna gminy. Dylematy prawników i urbanistów*, Gdańsk 2019, s. 34-35, 37.
- Mergier L., *Poznań konfliktów. Rejestracja, opis, diagnoza wybranych konfliktów lokalnych*, Stowarzyszenie „Lepszy Świat”, Poznań 2008, rozdział autorstwa Macieja Milewicza pt. „Konflikt w mieście z perspektywy władzy lokalnej”, s. 10.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 56;
- Niewiadomski Z., *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowo administracyjnego* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 578.
- Okarma H., *Jak skutecznie chronić różnorodność biologiczną? Propozycje poprawy obecnego stanu ochrony przyrody*, Posiedzenie Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ws. ochrony różnorodności biologicznej w Polsce z dnia 20 maja 2010 r., s. 3-9.
- Pawłowska K. (red.), *Zanim wybuchnie konflikt. Idea i metody partycypacji społecznej w ochronie krajobrazu i kształtowania przestrzeni*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2010, tom A, s. 35.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, Uchwała Nr XV/174/03 z dnia 22 grudnia 2003r. Sejmiku Województwa Małopolskiego (Dz.U. Woj. Mał. z dnia 8 października 2004 r. poz. 3177). Plansza „B10”.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego, Uchwała Nr NXLVII/732/18/2018 z dnia 26 marca 2018 r. Sejmiku Województwa Małopolskiego (Dz.U. Woj. Mał. z dnia 18 kwietnia 2016 r. poz. 3215). Plansza „Transport”.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego, Uchwała Nr 22/18 z dnia 19 grudnia 2018 Sejmiku Województwa Mazowieckiego (Dz.U. Woj. Mazow. z dnia 28 grudnia 2018 r. poz. 13180), s. 191 – 192.
- Ptak J., *Definicja lasu w ustawie o lasach*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 1/2016, s. 67-84.
- Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w zakresie planowania przestrzennego. Materiały IRM 2016.
- Strzałka J., *Zasady wyznaczania pasów służebności dla linii energetycznych*, http://www.map.piib.org.pl/uploads/pliki/materiały_szkoleniowe/2018/11Strzałka_J..s.1-3.

Szlenk-Dziubek D., Cienkosz E., Miśkowiec M., Ogórek P., Zarębski P., *Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2015 r.*, „Samorząd Terytorialny” 9/2019, s. 20-31.

Szlenk-Dziubek D., Miśkowiec M. (kierownictwo projektu), *Przestrzeń do dialogu. Praktyczny podręcznik o tym, jak prowadzić partycypację społeczną w planowaniu przestrzennym*, MłR, Warszawa 2017.

Taszkowski J., *Sposób wykorzystania map katastralnych w skali 1 : 2880 dla potrzeb współczesnych prac geodezyjno-prawnych*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 3/2012, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie, s. 131-142.

Tuleja P., Kulig A., Naleziński B., *Regulacja prawna instytucji samorządu terytorialnego w Polsce*, API-CAN, Kraków 1992, s. 73-76.

Węclewska J., Maliszewski C., *Zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne – zagadnienia problematyczne uzyskiwania zgód*, „Casusu” 91/2018, s. 53-57.

Zachariasz I., *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Systemowe Wsparcie Procesów Zarządzania w JST*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014., s. 4.

Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa* [w:] Materiały z konferencji „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju” 5 grudnia 2013 r., s. 24-25.

Zaliwski Ł., *Specustawy w prawodawstwie polskim – zjawisko incydentalne czy stałe?* 2018, <http://cejsh.icm.edu.pl>

Zdanowicz A., *Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klas I-III na cele nierolnicze w kontekście stosowania tzw. obwiedni*, „Człowiek i Środowisko” 1/2018, s. 60.

WYKAZ WYKORZYSTANYCH USTAW I ROZPORZĄDZEŃ STAN PRAWNY: 28 lutego 2021 r.

USTAWY

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970)

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.)

Ustawa 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 2021 r. poz. 247)

Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1726)

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.)

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1432)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 191, ze zm.)

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.)

Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.)

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120)

Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2410, ze zm.)

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008)

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.)
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania inwestycji w zakresie budowlí przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933, ze zm.)
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064, ze zm.)
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 802, ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2020 r. poz. 833, ze zm.)
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 234, ze zm.)
- Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1380, ze zm.)
- Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471)
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1027)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797, ze zm.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 235)
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.)
- Ustawa z dnia 16 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją Szczytu Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Rzeczypospolitej Polskiej w Warszawie w 2016 roku (Dz.U. z 2016 r. poz. 379, ze zm.)
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz.U. z 2019 r. poz. 1317, ze zm.)
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276)
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1347)
- Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją wizyty Jego Świątobliwości Papieża Franciszka w Rzeczypospolitej Polskiej oraz Światowych Dni Młodzieży – Kraków 2016 (Dz.U. z 2017 r. poz. 685)
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 1086)
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stocznioowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1696)
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku (Dz.U. z 2019 r. poz. 1589, ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2020 r. poz. 261, ze zm.)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 981, ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135, ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65, ze zm.)
- Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 2309, ze zm.)
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282, ze zm.)

- Ustawa z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 123, poz. 835, ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 191, ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774, ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2020 r. poz. 1866, ze zm.)
- Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2019 r. poz. 1073, ze zm.)
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133)
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 1982 r. Nr 11 poz. 79, ze zm.)
- Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908, ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1662, ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.)
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463)
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2018 r. poz. 1537, ze zm.)
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 1792, ze zm.)
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947)

ROZPORZĄDZENIA

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania (Dz.U. z 2019 r. poz. 244)
- 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. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz.U. Nr 121, poz. 840)
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz.U. z 2012 r. poz. 463)
- Rozporządzenie komisji (WE) Nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 368 z 23 grudnia 2006 r., s. 15)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315)
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki 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)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz.U. z 2005 r. Nr 219, poz. 1864, ze zm.)

Rozporządzenie 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)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1247)

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Przestrzennego i Budownictwa z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz.U. z 2012 r. poz. 1302)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 155, poz. 1298)

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. z 2000 r. Nr 63, poz. 735, ze zm.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839)

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie zakresu wymagań oraz warunków dla planowanej zabudowy oraz planowanego zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz sposobu ich ustalania (Dz.U. z 2019 r. poz. 244)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 394)

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku (Dz.U. z 2019 r. poz. 2448)

Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1286, ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz.U. z 2003 r. Nr 47, poz. 401)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2003 r. Nr 65, poz. 599)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 45)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

WYKAZ INNYCH ŹRÓDEŁ

Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody, <http://crfop.gdos.gov.pl/CRFOP/>

<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/przepisy-techniczno-budowlane>

Decyzja Nr 386/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie realizacji w resorcie obrony narodowej zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. MON z 2015 r. poz. 277)

Decyzja nr 92/2016 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 23 września 2016 r.

Dekret z dnia 2 lutego 1955 r. o ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2016 r. Nr 6, poz. 32)

Druk sejmowy 3157, dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3157>

Druk sejmowy 3575, dotyczący rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3575>

Druk sejmowy nr 1148 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1148.htm>

Druk sejmowy nr 1182 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1182>

Druk sejmowy nr 1835 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1835.htm>

Druk sejmowy nr 2114 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o przeprowadzeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, 2007 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruku/2114>

Druk sejmowy nr 2375, 2014 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6481F833CE877306C1257CD8003D42A4/%24File/2375.pdf>

Druk sejmowy nr 2473 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, 2018 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2473>

Druk sejmowy nr 2546 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, 2009 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2546.htm>

Druk sejmowy nr 2667 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, 2018 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2667>

Druk sejmowy nr 3131 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, 2010 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3131.htm>

Druk sejmowy nr 3454 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, 2019 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3454>

Druk sejmowy nr 3475 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3475>

Druk sejmowy nr 3937 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, 2011 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3937.htm>

Druk sejmowy nr 803 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o transporcie kolejowym, 2002 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/803.htm>

Druk sejmowy nr 858 – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, 2002 r., <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/858.htm>

Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 9 września 2016 r. poz. 5144

Dziennik Urzędowy Województwa Podkarpackiego z dnia 21 kwietnia 2005 r. Nr 56, poz. 732

Dziennik Urzędowy Województwa Świętokrzyskiego z dnia 26 sierpnia 2015 r. poz. 2444

Formy ochrony przyrody – porównanie, 2010, Opracowanie Klubu Przyrodników, https://www.kp.org.pl/pdf/formy_ochrony_przyrody_-_tabele_porownawcze.pdf

<http://edzienniki.bydgoszcz.uw.gov.pl/Compatible/Details?Oid=13335>

<http://geoportal.pgi.gov.pl/geosam/osuwiska/SOPO>

<http://geoportal.pgi.gov.pl/midas-web/pages/index.jsf?conversationContext=4>

<http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/midas>

<http://geoportal.pgi.gov.pl/portal/page/portal/SOPO/Wyszukaj3>

<http://geoserwis.gdos.gov.pl/mapy/>

<http://krakow.wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>

<http://wcm.mazovia.pl/web/wcm/9.05.-zmiana-przeznaczenia-gruntow-rolnych-na-cele-nierolnicze-i-lesnych-na-nielesne>

<http://www.bip.podkarpackie.pl/index.php/sprawy-do-zalatwienia-w-urzedzie/geodezja/444-zgody-na-przeznaczenie-gruntow-rolnych-i-lesnych-na-cele-nierolnicze-i-nielesne-w-miejscowym-planie-zagospodarowania-przestrzennego>

<https://bip.malopolska.pl/rzgwkraowa,1400609,rozporzadzenie-dyrektora-regionalnego-zarzadu-gospodarki-wodnej-w-krakowie-z-dnia-22-grudnia-2017-r-.html>

<https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1447524,plan-zagospodarowania-przestrzennego-województwa-malopolskiego-2018.html>

<https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1759386,uchwala-nr-xx27420-sejmiku-województwa-malopolskiego-z-dnia-27-kwietnia-2021-r-w-sprawie-poludniowo.html>

<https://portalkomunalny.pl/nik-gminy-niewystarczajaco-dbaja-o-ochrone-przyrody-377034/>

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/lokalne-formy-ochrony-przyrody.html>

<https://sjp.pl/specustawa>

<https://umwkp.rbip.mojregion.info/uchwala-nr-x23215-sejmiku-województwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-24-sierpnia-2015-r-w-sprawie-nadwislanskiego-obszaru-chronionego-krajobrazu/>

<https://wadowicki.webewid.pl/c-uslugi/portal-mapowy>

<https://wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>

https://wody.isok.gov.pl/imap_kzgw/?gpmmap=gpMZP

https://wroclaw.rzg.gov.pl/pl/articles/3/807/Studia_ochrony_przeciwpowodziowej#nysa_do

<https://www.gov.pl/web/rolnictwo/przeznaczenie-gruntow-klas-i-iii>

https://www.mwz.pl/images/dokumentacja/SIERPC_uklad_urb_mapka_do_sklejenia.pdf

<https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/9309-glowne-zbiorniki-wod-podziemnych-gzwp.html>

<https://www.pgi.gov.pl/aktualnosci/display/9309-glowne-zbiorniki-wod-podziemnych-gzwp.html>

<https://www.pgi.gov.pl/psh/dane-hydrogeologiczne-psh/947-bazy-danych-hydrogeologiczne/8890-gzwp.html>

<https://www.pgi.gov.pl/psh/dane-hydrogeologiczne-psh/947-bazy-danych-hydrogeologiczne/8890-gzwp.html>

<https://www.ulc.gov.pl/pl/zegluga-powietrzna/mapy-on-line>

Materiały własne IRMIR

Odpowiedź z dnia 8 grudnia 2016 r. na interpelację nr 7861 w sprawie ustawy o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=162FE887>

OPK 14/98 – Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA, 1999 r., <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D6AB6D0B2>

Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 czerwca 2019 r. w sprawie wniosku rolnego dla wsi Kaszów (GZ. tr.602.530.2018)

Pismo Wojewody Wielkopolskiego z dnia 18 września 2017 r., znak IR-III.740.51.2017.6, https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/pismo_wojewody_wielkopolskiego_z_2017_r_dot._planowania_przestrzennego.pdf

Problematyka ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Narodowy Instytut Dziedzictwa, 2011, <https://www.nid.pl/upload/iblock/080/080503df39330f2b0e3082ec8a9a72b2.pdf>

Ramowe wytyczne w sprawie zasad i warunków udostępniania gruntów leśnych (lasów) dla realizacji podziemnych inwestycji liniowych, zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych 18 sierpnia 2011 r.

Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej „Czyżkówko” z rzeki Brdy dla miasta Bydgoszczy (Dz.U. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10.12.2012 r. poz. 3483)

Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Krakowie z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej zlokalizowanego w miejscowości Złota Izery (Dz.U. Woj. Świętokrzyskiego z dnia 27 grudnia 2017 r. poz. 4127)

Rozporządzenie Nr 11/2016 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 16 września 2016 r. w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Izery (Dz.U. Woj. Dolnośląskiego z dnia 21 września 2016 r. poz. 4294)

Rozporządzenie Nr 4/2014 Dyrektora RZGW w Krakowie z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie warunków korzystania z wód regionu wodnego Górnej Wisły (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 17 stycznia 2014 r. poz. 262)

Rozporządzenie Nr 4/2008 Wojewody Łódzkiego z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Bolimowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. U. Woj. Łódzkiego z dnia 8 marca 2008 r. poz. 733)

Rozporządzenie Nr 83/06 Wojewody Małopolskiego z dnia 17 października 2006 r. w sprawie Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego (Dz. U. Woj. Małopolskiego z dnia 20 października 2006 r. poz. 3999)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 listopada 2016 r., LEX-I.4131.207.2016.JF

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 22 grudnia 2015 r., LEX-I.4131.280.2015.MO

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 24 grudnia 2015 r., LEX-I.4131.293.2015.BŁ

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 5 lutego 2016 r., LEX-I.4131.16.2016.BŁ

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 maja 2017 r., LEX-I.4131.124.2017. BŁ

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 5 grudnia 2008 r. (NK.II.0911-145/08)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 31 października 2017 r nr PN-II.4131.65.2017.MM, (Dz.U. Woj. Pomorskiego z dnia 7 listopada 2017 r. poz. 3826)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 2 marca 2018 r. Nr IFIII.4131.1.19.2018, (Dz.U. Woj. Śląskiego z dnia 6 marca 2018 r. poz. 1464)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 30 sierpnia 2018 r. Nr IFIII.4131.1.65.2018, (Dz.U. Woj. Śląskiego z dnia 5 września 2018 r. poz. 5453)

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 25 marca 2008 r. (NK.4.0911/33/08)

Samorząd Województwa Mazowieckiego, <http://wcm.mazovia.pl/web/wcm/9.05.-zmiana-przeznaczenia-gruntow-rolnych-na-cele-nierolnicze-i-lesnych-na-nielezne>

serwis.codgik.pl/Przegladowka_topo

Skreślenie z rejestru zabytków – teoria i praktyka w Polsce ostatnich lat. „Kurier Konserwatorski” nr 13, Narodowy Instytut Dziedzictwa, 2016 r., <https://www.nid.pl/upload/iblock/080/080503df39330f2b0e3082ec8a9a72b2.pdf>

Najważniejsze problemy ochrony przyrody w Polsce, 2007, Załącznik do uchwały Państwowej Rady Ochrony Przyrody z 9 marca 2007 r., „Stanowisko w sprawie kryzysu ochrony przyrody w Polsce”, PROP, Warszawa, s. 3 – 9, <http://www.bocian.org.pl/artykuly/prop-wylicza-podstawowe-problemy-ochrony-przyrody-w-polsce> [data dostępu: 17.11.2021]

Uchwała nr VIII/45/19 Rady Gminy *Narew* z dnia 28 maja 2019 r., (Dz.U. Woj. Podlaskiego z dnia 4 czerwca 2019 r. poz. 3089)

Uchwała nr XIII/104/2019 Rady Gminy Bierawa z dnia 2 grudnia 2019 r., (Dz.U. Woj. Opolskiego z dnia 10 grudnia 2019 r. poz. 3930)

Uchwała nr XIII/111/19 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 27 czerwca 2019 r., (Dz.U. Woj. Lubuskiego z dnia 18 lipca 2019 r. poz. 2108)

Uchwała nr XIII/88/2019 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 28 listopada 2019 r., (Dz.U. Woj. Mazowieckiego z dnia 13 grudnia 2019 r. poz. 15157)

Uchwała nr XIV/248/19 Rady *Miasta Oświęcim* z dnia 27 listopada 2019 r., (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 6 grudnia 2019 r. poz. 8992)

Uchwała nr XX/274/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie Południowomałopolskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 22 maja 2020 r. poz. 3482)

Uchwała Nr XIII/164/19 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 września 2019 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego uwzględniającego zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Skawieński Obszar Łąkowy (PLH 120079) oraz zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Dębicko-Tyniecki Obszar Łąkowy (PLH 120065) (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 15 października .2019 r. poz.7263).

Uchwała Nr XLI/631/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 25 września 2017 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Rudniańskiego Parku Krajobrazowego uwzględniającego zakres planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 Rudno PLH120058 i Rudniańskie modraszki – Kajasówka PLH120077 (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 6 października .2017 r. poz. 6180)

Uchwała Nr XX/275/20 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie Rudniańskiego Parku Krajobrazowego (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 13 maja .2020 r. poz. 3363)

Uchwała Nr XXXI/276/17 Rady Miasta Kobyłka z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowej części Miasta Kobyłka (Dz.U. Woj. Mazowieckiego z dnia 25 kwietnia 2017 r. poz. 4139)

Uchwała NSA z dnia 25 listopada 2013 r. (sygn. akt II OPS 1/13), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3655256467>

Uchwała NSA w Składzie Pięciu Sędziów z dnia 15 lutego 1999 r. (sygn. akt OPK 14/98), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3D6AB6D0B2>

Uchwała NSA z dnia 26 listopada 1999 r. (sygn. akt IV SA 1512/98), LEX – nr 48178

Uchwała NSA z dnia 29 listopada 2010 r. (sygn. akt II OPS 1/10), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E83165F90C>

Uchwała Rady Miasta Krakowa nr XXXII/813/19 z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu „Strzelnica – Sikornik”, (Dz.U. Woj. Małopolskiego z dnia 31 grudnia 2019 r. poz. 10021)

Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z dnia 4 marca 1996 r. (sygn. akt OPK 1/96), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6574540D3C>

www.gugik.gov.pl/pzgik

www.rzgw.gda.pl

Wykaz dokumentów i informacji, jakie powinien zawierać wniosek w sprawie przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klas I-III, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/przeznaczenie-gruntow-klas-i-iii> (dostęp: 3.09.2019 r.)

Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II OSK 2106/15), LEX – nr 2316063

Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r. (sygn. akt II OSK 2860/16), LEX – nr 2392745

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1356/17), który oddalił skargę kasacyjną gminy Wiśniowa od wyroku WSA w Krakowie z dnia 16 lutego 2017 r. (sygn. akt II SA/Kr 1363/16) CBOSA

Wyrok NSA z dnia 18 marca 2010 r. (sygn. akt II OSK 7112/08), CBOSA

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r. (sygn. akt II OSK 2263/14), LEX – nr 2108471

Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2018 r. (sygn. akt II OSK 2568/18), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/641574CDFB>

Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2878/15), LEX – nr 2333436

Wyrok NSA z dnia 21 marca 2003 r. (sygn. akt II CKN 1261/2000), LEX-nr 78846

Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r. (sygn. akt II OSK 761/11), LEX – nr 1217450

- Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r. (sygn. akt II SA 995/99), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/92167E37FC>
- Wyrok NSA z dnia 24 maja 2016 r. (sygn. akt II OSK 2263/14), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5058B313E9>
- Wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2009 r. (sygn. akt IV CSK 353/08 OSNC-ZD 2009/4/99), CBOSA
- Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2018 r. (sygn. akt II OSK 52/17), LEX – nr 2609824
- Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2015 r. (sygn. akt II OSK 1734/15), LEX – nr 1990791
- Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r. (sygn. akt II OSK 1515/17), LEX – nr 2464380
- Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2016 r. (sygn. akt II OSK 2868/14), LEX – nr 2119359
- Wyrok NSA– Izba Cywilna z dnia 21 marca 2003 r. (sygn. akt II CKN 1261/2000, Lex Polonica nr 377433)
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt Kp 1/12), 2013 r., <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20130000169/T/M20130169TK.pdf>
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 372/19), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF5B2C5CBA>
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 1190/18), LEX – nr 2701002
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2008 r. (sygn. akt II SA/Gd 702/07), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1C6319FBCE>
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/GL 636/19), LEX – nr 2717441
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2018 r. (sygn. akt II SA/Gd 183/18), LEX – nr 2498743
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 marca 2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 1539/18), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/81889092F6>
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA.Kr 1391/17), LEX – nr 2435935
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2016 r. (sygn. akt SA/Kr 550/16), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/15FD99D832>
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Go 622/20)
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2007 r. (sygn. akt II SA/Kr 1161/06), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/99140E7C06>
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 maja 2021 r. (sygn. akt II SA/Kr 152/21), LEX – nr 3192498
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Kr 386/06), LEX – nr 533613
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Lu 876/10), LEX – nr 993492
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 9 lutego 2010 r. (sygn. akt II SA/Ol 1017/09), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D5A9F1387F>
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 353/19), LEX – nr 2733067
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2018r. (sygn. akt IV SA/Po 796/18), LEX – nr 2580864
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 października 2017 r. (sygn. akt II SA/WR 471/17), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DD92FF8FB3>
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 grudnia 2014r. (sygn. akt II SA/Wr 564/14), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3B0327E76A>
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr137/09), <http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-wr-137-09>
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 października 2017 r. (sygn. akt II SA/WR 471/17), CBOSA
- Wzór wniosku do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie, <http://www.warszawa.lasy.gov.pl/documents/18047/36474961/Wniosek+na+wy%C5%82%C4%85czenie+grunt%C3%B3w+le%C5%9Bnych+z+produkcji+le%C5%9Bnej.pdf/eff64012-bcea-6781-0bc0-0cd645597ee7>

Wzór wniosku do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie, <http://www.warszawa.lasy.gov.pl/documents/18047/36474961/Wniosek+na+wy%C5%82%C4%85czenie+grunt%C3%B3w+le%C5%9Bnych+z+produkcji+le%C5%9Bnej.pdf/eff64012-bcea-6781-0bc0-0cd645597ee7> (dostęp: 30.08.2019 r.)

Załącznik nr 2 do uchwały Nr XVI/84/12 Rady Gminy Kowiesy z dnia 29 marca 2012 r., (Dz U. Woj. Łódzkiego z dnia 14 maja 2012 r. poz. 1466)

Zdanie odrębne sądziego NSA Jerzego Bujko do Uchwały NSA z dnia 29 listopada 2010 r. (sygn. akt II OPS 1/10)

SPIS RYCIN

- Ryc. 4.1. Skonsolidowana ostateczna decyzja lokalizacyjna
- Ryc. 6.1. Tryb uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne
- Ryc. 7.1. Biurowiec ING.
- Ryc. 7.2. Fragment mapy pokazującej zasięg zabytкового układu urbanistycznego miasta Sierpc z 1971 r.
- Ryc. 7.3. Załącznik graficzny do decyzji o wpisie do rejestru zabytków stref ochrony konserwatorskiej B, E i OW z 1987 r.
- Ryc. 7.4. Punktowa lokalizacja zabytku archeologicznego
- Ryc. 7.5. Olsztyn – reklamy na ogrodzeniu aresztu śledczego przy Al. Piłsudskiego
- Ryc. 8.1. Tereny wskazane do zalesień wg planu ochrony parku krajobrazowego
- Ryc. 8.2. Przebieg granicy otuliny Tenczyńskiego Parku Krajobrazowego na różnych etapach procedury planistycznej w oparciu o dane w zasobie RDOŚ
- Ryc. 9.1. Przykładowa mapa terenu bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej
- Ryc. 9.2. Przykładowa mapa terenu pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody podziemnej
- Ryc. 9.3. Przykładowa mapa terenu bezpośredniej strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej
- Ryc. 9.4. Przykładowa mapa terenu pośredniej strefy ochronnej ujęcia wody powierzchniowej
- Ryc. 9.5. Fragment rysunku planu – „Zmiana Nr 3 Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Raków”
- Ryc. 9.6. Fragment koryta rzeki Skawy (gmina Tomice, powiat wadowicki) wraz z granicami działek ewidencyjnych i użytków gruntowych
- Ryc. 10.1. Hydroportal. Zasięg map zagrożenia powodziowego
- Ryc. 10.2. Hydroportal. Przykładowa zawartość mapy zagrożenia powodziowego
- Ryc. 10.3. Część graficzna opracowania „Zasięg stref zagrożenia powodziowego dla przepływów maksymalnych o prawdopodobieństwie przewyższenia 1% i 10% na odcinku rzeki Redy od jeziora Orle do wodowskazu Wejherowo oraz rzeki Bolszewki na odcinku od wodowskazu Bolszewo do ujścia do Kanału Redy”
- Ryc. 10.4. Mapa poglądowa zasięgu opracowania „Studium ochrony przeciwpowodziowej Kotliny Kłodzkiej ze szczególnym uwzględnieniem ochrony miasta Kłodzka”
- Ryc. 11.1. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi (gmina Dukla, województwo podkarpackie)
- Ryc. 11.2. Przykładowe granice zasięgu osuwiska aktywnego
- Ryc. 11.3. Przykładowe ustalenia planu miejscowego (granica osuwiska jako warstwa informacyjna)
- Ryc. 11.4. Przykładowe granice terenu zagrożonego ruchami masowymi ziemi
- Ryc. 11.5. Przykładowe ustalenia planu miejscowego (regulacje dotyczące problematyki ruchów masowych w postaci ustaleń dokumentu planistycznego)
- Ryc. 12.1. Przykładowa informacja o złożach kopalin (gmina Dukla, województwo podkarpackie)
- Ryc. 12.2. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) złoża kopaliny (gminy Chorkówka i Dukla, województwo podkarpackie)
- Ryc. 12.3. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) Głównych Zbiorników Wód Podziemnych (GZWP)
- Ryc. 12.4. Przykładowa informacja o obszarach i terenach górniczych (gmina Dukla, województwo podkarpackie)
- Ryc. 12.5. Przykładowa informacja graficzna o zasięgu (granicach) obszaru i terenu górniczego (gminy Chorkówka i Dukla, województwo podkarpackie)
- Ryc. 13.1. Pokrycie mapami topograficznymi w skali 1 : 10 000, wykonanymi w układzie współrzędnych „1942”
- Ryc. 13.2. Pokrycie mapami topograficznymi w skali 1 : 10 000, wykonanymi w układzie współrzędnych „1992”
- Ryc. 13.3. Fragment mapy topograficznej w skali 1 : 10 000, wykonanej w układzie współrzędnych „1965”
- Ryc. 13.4. Fragment mapy topograficznej w skali 1 : 10 000, wykonanej w układzie współrzędnych „1992”

- Ryc. 13.5. Pokrycie mapami topograficznymi w skali 1 : 10 000, wykonanymi w układzie współrzędnych „1965”
- Ryc. 13.6. Układ arkuszy map topograficznych w skali 1:10 000, wykonanych w układzie współrzędnych „1965” na pograniczu stref 1, 4 i 5
- Ryc. 13.7. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa małopolskiego – fragment rysunku „Transport”, na którym wskazano przebieg nowo projektowanej drogi wojewódzkiej
- Ryc. 13.8. Projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zator dla obszaru Palczowice i Smolice, na rysunku którego naniesiono orientacyjny przebieg tej drogi
- Ryc. 14.1. Ideogram pasów zajętości, służebności (technologicznych) i ochronnych
- Ryc. 14.2. Przebieg linii elektroenergetycznych przez tereny budowlane
- Ryc. 14.3. Przykłady lokalizacji linii elektroenergetycznych
- Ryc. 14.4. Strefy ochronne cmentarzy (strefa 50 m oraz 150 m)
- Ryc. 15.1. Przebieg projektowanej drogi ekspresowej w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego (PZPWM)
- Ryc. 15.2. Warianty przebiegu obwodnicy Proszowic
- Ryc. 15.3. Przykładowa rezerwa terenu pod obwodnicę
- Ryc. 15.4. Fragment planu miejscowego w gminie Michałowice
- Ryc. 15.5. Zmiana parametrów drogi
- Ryc. 15.6. Przykłady wyznaczania nieprzekraczalnych linii zabudowy

SPIS TABEL

- Tab. 2.1. Fazy sporządzania bilansu terenu na potrzeby studium uwarunkowań
- Tab. 3.1. Wykaz najważniejszych ustaw okołoplanistycznych wraz z rozporządzeniami
- Tab. 4.1. Wykaz ustaw specjalnych obowiązujących w polskim systemie prawnym
- Tab. 4.2. Podsumowanie specustaw pod kątem przeanalizowanych zagadnień
- Tab. 5.1. Czynności wykonywane przy wydawaniu decyzji ULI oraz WZ
- Tab. 6.1. Zmiany w zakresie ochrony gruntów rolnych i leśnych, wprowadzone w latach 1995-2019
- Tab. 8.1. Charakterystyka form ochrony przyrody
- Tab. 8.2. Wybrane zapisy o charakterze ogólnym, formułowane w planach ochrony
- Tab. 13.1. Podstawowe dane kartograficzne dla map topograficznych w skali 1 : 10 000

„Przedmiotem publikacji jest analiza systemu planowania przestrzennego w Polsce i zgodnie z tytułem wykazanie jego słabości, niedoskonałości i mankamentów. Podjęty temat jest niewątpliwie ważny i aktualny (...). Należy mieć nadzieję, że zebrane w publikacji wnioski będą przyczyniać się do lepszego zrozumienia tej problematyki i dzięki publikacji będą mogły być wykorzystane dla ulepszenia i poprawy skuteczności systemu planowania przestrzennego w Polsce.”

dr hab. inż. arch. Michał Stangel

„Książka jest napisana językiem przystępnym, dzięki czemu jej lektura jest bardzo sprawna. Odnosi się do problematyki planistycznej w sposób holistyczny, podnosząc w wielu miejscach kwestie, które uciekają powszechnej percepcji. Dodatkowo jest napisana przez osoby, które mają duże doświadczenie, co stanowi szereg niewątpliwych zalet.”

dr Jakub H. Szlachetko



Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45
03-728 Warszawa
www.imir.pl



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

