Projekt: „Studia podyplomowe – Prawne instrumenty ochrony środowiska”

 Wydział Prawa i Administracji UMCS w Lublinie

 Biuro Projektu: pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin

 Budynek Wydziału Prawa i Administracji, pok. 413

 tel.: +48 81 537 57 83

Anna Ostrowska

**Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

**(materiały dydaktyczne)**



**Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

**System aktów planowania przestrzennego w Polsce – ogólne założenia**

System planowania przestrzennego w Polsce to dość skomplikowany i różnorodny konglomerat aktów prawnych, studiów, strategii i analiz wydawanych na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego kraju oraz na szczeblu centralnym. Spośród nich kluczowe znaczenie ustawodawca przypisał aktom planowania przestrzennego uchwalanym na szczeblu gminy: **miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego** oraz **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**, uchwalanemu na szczeblu województwa **samorządowego planowi zagospodarowania przestrzennego województwa** oraz przyjmowanej na szczeblu centralnym **koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju**.

W Polsce nie obowiązuje hierarchia aktów planowania przestrzennego, choć nie ulega wątpliwości, że z woli ustawodawcy najwyższym rangą aktem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który **jako jedyny spośród planów zagospodarowania przestrzennego ma moc powszechnie obowiązującą**.

**Spójność systemu planowania przestrzennego** gwarantuje szereg regulacji prawnych zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju uwzględnia się w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[[1]](#footnote-1)). W planie wojewódzkim uwzględnić należy również ustalenia strategii rozwoju województwa oraz programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i inne dokumenty zawierające ustalenia dotyczące tych inwestycji przyjęte przez Sejm RP, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa (art. 39 ust. 5 oraz art. 48 i 49 u.p.z.p.). Następnie, zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.), które z kolei wiąże organy gminy przy uchwalaniu planu miejscowego (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.).

 Zatem zarówno plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jak i akty planowania przestrzennego sporządzane na szczeblu gminy, nie powstają w wyniku suwerennej, niezależnej polityki przestrzennej organów samorządu województwa czy gminy, **ale znaczna część ich regulacji zdeterminowana jest ustaleniami dokonanymi na szczeblu centralnym i regionalnym.** **Szczególnie silna zależność występuje pomiędzy koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju a planem zagospodarowania przestrzennego województwa.** W przypadku planu wojewódzkiego – a konkretnie jego części dotyczącej inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym – wymagana jest bowiem „zgodność” jego ustaleń z ustaleniami koncepcji, a nie jedynie „spójność”, jak ma to miejsce w przypadku uwzględnienia ustaleń studium gminnego w planie miejscowym; przy czym ta zgodność jest stwierdzana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 41 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.). **W zakresie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym można zatem mówić o pełnym podporządkowaniu planowania wojewódzkiego planowaniu centralnemu.**

 **Planowanie przestrzenne w gminie**

Główną rolę w utrzymaniu równowagi przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 32 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[[2]](#footnote-2) i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska ustawodawca wyznaczył organom planowania przestrzennego z obszaru gminy, które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wykonują swoje obowiązki w tym zakresie w szczególności przez:

1) ustalanie **programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi**, w tym **na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami**;

2) **uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin** oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;

3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania **problemów zabudowy miast i wsi**, ze szczególnym uwzględnieniem **gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni**;

4) uwzględnianie konieczności **ochrony wód, gleby i ziemi** **przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej**;

5) zapewnianie **ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych**;

6) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;

7) uwzględnianie innych potrzeb **w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi**;

8) ustalenie proporcji pozwalających na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, a także

9) **określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi**, jeżeli na danym terenie takie obszary występują.

**Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**

Podstawowym ogniwem systemu planowania przestrzennego w Polsce jest gmina, której organy ustawodawca wyposażył w kompetencje do uchwalenia dwóch aktów planowania przestrzennego: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (planu miejscowego).

Studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego, **wiążącym jedynie organy gminy i podporządkowane im jednostki organizacyjne**. Jest uchwalane obligatoryjnie w każdej gminie dla całego jej obszaru. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W szczególności określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.) oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, (art. 10 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych[[3]](#footnote-3).

Studium **składa się z części tekstowej i graficznej (mapy)**. Mając na uwadze kryterium treści studium, można wyodrębnić w nim dwie zasadnicze części: pierwszą, obejmującą **dane dotyczące aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego gminy** (uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego), tj. stan istniejący w dniu uchwalania studium oraz drugą zawierającą **wytyczne co do przyszłego, pożądanego kierunku rozwoju zagospodarowania przestrzennego gminy** (kierunki zagospodarowania przestrzennego), **wiążącą przy uchwalaniu planów miejscowych.**

W pierwszej części studium względy ochrony środowiska bierze się pod uwagę, uwzględniając występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym: terenów górniczych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych (art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[[4]](#footnote-4)), występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (art. 10 ust. 1 pkt 10 u.p.z.p.), stan systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami (art. 10 ust. 1 pkt 13 u.p.z.p.), a także wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej (art. 10 ust. 1 pkt 15 u.p.z.p.). Z kolei, ustalając wytyczne co do przyszłego rozwoju przestrzennego gminy pod kątem ochrony środowiska, rada gminy określa kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów wyłączonych spod zabudowy, obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa, obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych, obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny, obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie (art. 10 ust. 2 pkt 5, 11–12, 15–16 u.p.z.p.).

**Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

W polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego kluczową rolę odgrywa uchwalany na szczeblu gminy **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**. To właśnie w planie miejscowym, stanowiącym źródło powszechnie obowiązującego prawa, ustala się **przeznaczenie terenu**, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa się sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Plan miejscowy, jako akt prawa powszechnie obowiązującego na obszarze właściwości organu, który go uchwalił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), oddziałuje bezpośrednio na sferę uprawnień i obowiązków podmiotów, których nieruchomości zostały tym planem objęte. Uchwalenie planu miejscowego jest jednak, poza nielicznymi wyjątkami (art. 10 ust. 2 pkt 8 oraz art. 14 ust. 7 u.p.z.p.), fakultatywne. W przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, tj. decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy.

Plan miejscowy jest aktem o szczególnym, normatywno-indywidualnym charakterze, który z jednej strony odnosi się do abstrakcyjnie określonego adresata i stanowi podstawę wydawania decyzji administracyjnych, w tym inicjujących procesy inwestycyjne, a z drugiej strony ustala status prawny konkretnych nieruchomości znajdujących się w obszarze jego obowiązywania. Plan miejscowy stanowi bezpośrednią przesłankę wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach, na których obowiązuje, bez potrzeby wydawania konkretyzujących jego postanowienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[[5]](#footnote-5). **Miejscowy plan jest zatem aktem o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium, stąd, w odróżnieniu od studium, które co do zasady obejmuje obszar całej gminy, uchwalany jest z reguły dla części obszaru gminy** (art. 14 ust. 2 u.p.z.p.).

**Plan miejscowy określa przeznaczenie objętych nim terenów. To właśnie ów najważniejszy element planu czyni ten akt podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego w Polsce.**

Plan miejscowy stanowi bezpośrednią ingerencję w uprawnienia przysługujące podmiotom praw rzeczowych i obligacyjnych do tych nieruchomości. Następstwem ustaleń planu miejscowego, przeznaczających dany teren na cel publiczny, może być nawet pozbawienie właściciela prawa do nieruchomości poprzez jej wywłaszczenie.

Ustalenia planu, jako aktu powszechnie obowiązującego prawa, wiążą każdego, w tym zarówno wszystkie organy administracji i sądy, jak i właścicieli oraz innych prawnych dysponentów nieruchomości.

Mając na uwadze treść art. 6 ust. 1 u.p.z.p., istotę władztwa planistycznego gminy można ująć jako przyznanie jej organowi stanowiącemu kompetencji do współkształtowania (wraz z innymi przepisami) sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości gruntowej poprzez akt powszechnie obowiązującego prawa, którym jest plan miejscowy, nawet wbrew oczekiwaniom właścicieli nieruchomości objętych planem. Zaznaczyć przy tym należy, że „własność” należy rozumieć tutaj szeroko, tj. nie tylko jako najszersze prawo do rzeczy, ale jako każde prawo do nieruchomości, w tym prawo rzeczowe czy obligacyjne. Oczywiste jest bowiem, że ustalenia planu miejscowego mogą dotyczyć nie tylko właścicieli nieruchomości, ale także użytkowników wieczystych, użytkowników, dzierżawców czy najemców.

Jak przystało na standardy demokratycznego państwa prawa, władztwo planistyczne gminy, jako rodzaj władztwa administracyjnego, podlega szeregu ograniczeniom. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z przepisów prawa administracyjnego, w tym z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, czy z ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Rada gminy, uchwalając plan miejscowy, powinna kierować się również treścią art. 1 ust. 2 u.p.z.p., który nakazuje uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szereg wartości, w tym **wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych,** wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, czy walory ekonomiczne przestrzeni. Podkreślenia wymaga, że część z wymienionych w powołanym przepisie wartości posiada ustaloną treść normatywną (definicje legalne zawarte w ustawach), część zaś to typowe pojęcia niedookreślone[[6]](#footnote-6). Jednak bez względu na charakter tych wartości, to organy gminy, sporządzając plan miejscowy, muszą dokonać każdorazowej ich rekonstrukcji z uwzględnieniem określonego stanu faktycznego. Prawidłowość tej rekonstrukcji podlega nadzorowi wojewody oraz kontroli sądowej[[7]](#footnote-7).

W związku z powyższym w doktrynie wyrażono ostatnio uzasadnioną obawę, iż wprowadzenie do art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wartości autonomicznych wobec wartości konstytucyjnych, takich jak np. wymagania urbanistyki czy architektury, walory architektoniczno – krajobrazowe, czy walory ekonomiczne przestrzeni, nie mających treści normatywnej, wiąże się z bardzo szerokim zakresem władzy dyskrecjonalnej rady gminy, która samodzielnie „wypełnia treścią” te wartości, co może prowadzić do ograniczenia prawa własności w zakresie budzącym wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. M. Zdyb słusznie wskazał, że „nadmierny zakres władzy dyskrecjonalnej przy stanowieniu planów miejscowych może (choć nie musi) w zakresie niedopuszczalnym, nieuprawnionym oraz naruszającym zasadę proporcjonalności prowadzić do ograniczenia podstawowych atrybutów prawa własności, tj. możności korzystania z rzeczy i rozporządzania nią”[[8]](#footnote-8).

Organy planistyczne muszą ponadto wyważyć różne wartości chronione prawem, a jeżeli jest to niemożliwe, to udzielając ochrony określonym wartościom kosztem innych, w tym kosztem prawa własności, muszą jasno wykazać, czym się kierowały przy takim wyborze, oraz że przemawia za tym interes publiczny (dobro wspólne).

Kolejnym czynnikiem ograniczającym swobodę rady gminy w kształtowaniu ustaleń planu miejscowego jest poprzedzające plan, uchwalane obligatoryjnie przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego ustalenia wiążą ten organ przy uchwalaniu planu miejscowego. Obecnie związanie to jest wprawdzie luźniejsze, ponieważ na skutek nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. ustalenia planu miejscowego nie muszą być zgodne z ustaleniami studium, ale jedynie nie mogą być z nimi sprzeczne. Należy jednak pamiętać, że to rada gminy już w momencie uchwalenia studium sama przesądza o stopniu związania się jego ustaleniami przy późniejszym uchwalaniu planu miejscowego. Czym bardziej szczegółowe postanowienia zostaną zawarte w studium, tym mniej swobody będzie miała rada gminy przy uchwalaniu planu. Stąd rada gminy, uchwalając studium, powinna mieć na uwadze jego istotę jako aktu elastycznego, o dużym stopniu ogólności, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania miejscowego, pozwala na maksymalne uwzględnienia warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu planów miejscowych[[9]](#footnote-9).

W studium, a co za tym idzie, w planie miejscowym, obligatoryjnie uwzględnia się również zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, a także ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 9 ust. 2, art. 15 ust. 3 pkt 4b, art. 44 ust. 1 u.p.z.p.).

W związku z tym, że plan miejscowy kształtuje wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, wszelkie jego ustalenia są oceniane nie tylko pod kątem zgodności z literą prawa, ale również z punktu widzenia ewentualnego nadużywania władztwa planistycznego przez gminę. Za niezgodne z prawem będą zatem uznane nie tylko te ustalenia planu, które naruszają dyspozycję norm prawnych, ale także te, które będą wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. To zaś oznacza, że każda ingerencja w sposób wykonywania prawa własności musi mieścić się w granicach wyznaczonych interesem publicznym[[10]](#footnote-10). Z powyższego wynika zatem, że każde przyjęte w planie miejscowym ograniczenie praw do nieruchomości musi być szczegółowo, wszechstronnie uzasadnione.

Wprowadzając ograniczenia praw do korzystania z nieruchomości gruntowych, rada gminy musi mieć na uwadze trzy fundamentalne dla ochrony własności reguły konstytucyjne; pierwszą zawartą w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, według której Rzeczpospolita Polska chroni własność, drugą zawartą w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności oraz trzecią, w myśl której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Oznacza to, że uchwalenie planu miejscowego nie może nastąpić z pominięciem praw właścicieli i innych podmiotów do nieruchomości objętych planem, wręcz przeciwnie, ma poszukiwać rozwiązań, które w optymalny sposób rozwiązują nieuchronny konflikt interesu publicznego i potrzeb właścicieli poszczególnych działek, a wszelkie przyjęte w planie ograniczenia praw do nieruchomości, zwłaszcza wprowadzające zakazy określonego jej zagospodarowania czy zabudowy, powinny być w sposób wyczerpujący uzasadnione. Ustalenia planu miejscowego powinny tak wyważać interesy, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, przy jak najmniejszym naruszeniu praw do nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności w miejscowym planie uzasadnia tylko cel publiczny, ale tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Nieprzestrzeganie tego jest równoznaczne z nadużyciem władztwa planistycznego gminy[[11]](#footnote-11).

Jednym z najistotniejszych, a zarazem najtrudniejszych zadań organów gminy sporządzających plan miejscowy jest takie zabezpieczenie równowagi interesów właścicieli poszczególnych nieruchomości, które zakłada pewną proporcjonalność ograniczeń tych podmiotów w korzystaniu z ich prawa własności (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Równowaga w tym zakresie zostaje naruszona, jeżeli zakres prawa własności określony przez przepisy planu miejscowego umożliwia właścicielowi jednej nieruchomości znaczne zakłócenie korzystania z innych nieruchomości. Postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza m.in. takie zagospodarowanie przestrzeni w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki takie winny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności i w miarę możliwości eliminować ryzyko powstawania sporów sąsiedzkich na gruncie art. 144 k.c.[[12]](#footnote-12).

Z ochroną własności przy sporządzaniu planów miejscowych wiąże się problem uwzględniania w planie aktualnego stanu zagospodarowania nieruchomości objętych planem. Co do zasady przy sporządzaniu planu miejscowego należy uwzględniać stan prawny i faktyczny nieruchomości położonych w obszarze planu, w tym istniejącą zabudowę. Stąd przykładowo nie można uznać za zgodne z prawem ustalenie w planie miejscowym, że teren faktycznie zainwestowany w całości przez podmioty prywatne zostanie w przyszłości przeznaczony pod przestrzeń publiczną (np. park) bez wykazania rzeczywistego i usprawiedliwionego celu takiej regulacji. Oczywiście nie oznacza to bezwzględnego zakazu wprowadzania do planu miejscowego ustaleń, które zmienią stan zagospodarowania danej nieruchomości istniejący przed uchwaleniem planu. Takie postanowienie planu wymaga jednak racjonalnego, przekonującego uzasadnienia. Dodatkowo, jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z dnia 6 grudnia 2007 r., o ile dopuszczalne jest ograniczenie prawa własności przy przeznaczeniu nieruchomości pod inwestycje publiczne, to powinien być określony czas, kiedy ma nastąpić jej realizacja. Niedopuszczalne jest tworzenie tzw. rezerw terenu pod przyszłe, nieokreślone bliżej w czasie inwestycje[[13]](#footnote-13).

Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także baz uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Plan nie może zatem zawierać przepisów otwartych, uzależniających sposób zagospodarowania terenów od późniejszych opinii różnych organów administracji publicznej bądź pozwalających jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od uchwalonego planu[[14]](#footnote-14).

Zasada uwzględniania w postępowaniu planistycznym dotychczasowego przeznaczenia i zagospodarowania terenu nie ma na celu sprowadzenia postępowania planistycznego do odwzorowania stanu zabudowy istniejącego na terenie objętym planem. Zastosowanie takiego rozwiązania może być uzasadnione jedynie w wyjątkowych przypadkach, w celu ochrony szczególnych wartości - zabytkowych czy architektonicznych określonych kompleksów zabudowy. Wówczas zróżnicowanie statusu prawnego poszczególnych nieruchomości znajduje swoje uzasadnienie w ochronie danego wyjątkowego kompleksu zabudowy.

Za słuszny należy uznać pogląd, że rada gminy, uchwalając plan miejscowy, nie jest związana aktualnym stanem zagospodarowania nieruchomości objętej planem, jeżeli nie jest on zgodny z prawem. W takich sytuacjach organ winien wziąć pod uwagę taki sposób ukształtowania zabudowy, który będzie odpowiadał prawu, a nie kierować się stanem istniejącym, powstałym sprzecznie z prawem[[15]](#footnote-15). Jednak za niedopuszczalne należy uznać ustalenie planu miejscowego nakazujące likwidację istniejących już obiektów budowlanych, gdyż wykracza to poza kompetencje rady gminy uchwalającej plan. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są organy nadzoru budowlanego, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego.

**Ochrona środowiska w procedurze planistycznej (porządzenie projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko)**

W myśl art. 17 pkt 4 u.p.z.p., projekt planu sporządza organ wykonawczy gminy. Nie czyni tego osobiście, ale powierza to zadanie osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów. Sformułowanie „wójt (...) sporządza projekt planu miejscowego” oznacza tyle, że organ ten ponosi odpowiedzialność za prawidłowe opracowanie projektu planu.

Powołana ustawa nie określa terminu, w jakim wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma rozpatrzyć wnioski do planu i przystąpić do sporządzenia projektu planu. Taki termin może jednak wyznaczyć organowi wykonawczemu rada gminy, przy czym przekroczenie tego terminu nie skutkuje nieważnością czynności planistycznych wykonanych na wcześniejszych etapach procedury uchwalania planu miejscowego, nie blokuje też dalszych czynności tej procedury. Jest to zatem termin o charakterze instrukcyjnym, za którego niezachowanie organ wykonawczy ponosi jedynie odpowiedzialność polityczną.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, rozpatrując wnioski do planu. Nierozpatrzenie wniosków (wszystkich bądź tylko niektórych) do planu stanowi bez wątpienia naruszenie procedury planistycznej. Nie zawsze takie naruszenie trybu sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu. Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości lub w części następuje bowiem tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, iż nierozpatrzenie wniosków miało wpływ na późniejszą treść tej uchwały.

Wraz z projektem planu miejscowego opracowywana jest prognoza oddziaływania na środowisko. Prognoza to odrębny dokument, który nie ma charakteru normatywnego. Nie wiąże ani organu stanowiącego, ani organu wykonawczego gminy, ani też obywateli. Nie stanowi załącznika do uchwały w sprawie planu miejscowego, nie jest również integralną częścią projektu planu.

Jest to dokument o charakterze informacyjnym, który ma ilustrować, w aspekcie ekorozwoju, skutki, które w przyszłości mogą wynikać z ustaleń planu i służyć minimalizowaniu negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko. Jest opracowaniem opartym na obliczeniach i stymulacjach wykonanych przy założonych z góry parametrach inwestycji. Jest przewidywaniem skutków opartym na aktualnej wiedzy i doświadczeniu, zestawieniem zagrożeń, które mogą wystąpić[[16]](#footnote-16). Zasady sporządzania prognozy i jej treść określają art. 51 – 53 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[[17]](#footnote-17). Prognoza oddziaływania na środowisko jest częścią dokumentacji prac planistycznych[[18]](#footnote-18). Należy podzielić pogląd wyrażony w wyroku WSA w Rzeszowie z 29 października 2009 r., II SA/Rz 888/08, (LEX nr 576055), iż zarzuty, że prognoza oddziaływania na środowisko jest wadliwa, nie mogą stanowić samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały, bowiem prognoza taka (...) nie stanowi załącznika do uchwalonego planu miejscowego i nie ma charakteru normatywnego.

**Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym według ustawy – Prawo ochrony środowiska** i **ustawy z 3 października 2008 r.**

Zasada ochrony środowiska uwzględniana jest przy sporządzaniu i aktualizacji wszystkich aktów planowania przestrzennego, począwszy od koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, poprzez strategie rozwoju województw, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a skończywszy na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wynika to zarówno z art. 71 - 73 u.p.o.ś., jak też z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3, art. 15 ust. 2 pkt 3, art. 39 ust. 3 pkt 2, art. 47 ust. 2 pkt 2). Realizacja tej zasady następuje w szczególności poprzez określenie w wymienionych aktach rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu oraz poprzez ustalenie warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska (art. 71 ust. 2 u.p.o.ś).

Główną rolę w utrzymaniu równowagi przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 32 u.p.o.ś. i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska ustawodawca wyznaczył organom planowania przestrzennego z obszaru gminy, które w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wykonują swoje obowiązki w tym zakresie w szczególności przez:

1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;

2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;

3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;

4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;

5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;

6) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom;

7) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi;

8) ustalenie proporcji pozwalających na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, a także

9) określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi, jeżeli na danym terenie takie obszary występują.

Określenie wymagań ochrony środowiska na danym terenie następuje na podstawie **opracowań ekofizjograficznych**, czyli dokumentacji sporządzanych na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzujących poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust. 4 i 5 u.o.p.ś.). Opracowanie ekofizjograficzne pełni funkcję informacyjną w przygotowaniu aktu planistycznego i nie może zastępować tego aktu, tj. nie może pełnić funkcji rozstrzygającej, przypisanej ustawowo aktom planowania. Stosownie do treści upoważnienia zawartego w art. 72 ust. 6 u.o.p.ś., rodzaje, zakres i sposób wykonania opracowań ekofizjograficznych określa obecnie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych.

**Obszary specjalne**

Z uwagi na rolę, jaką w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego pełni akt generalny w postaci miejscowego planu, jak również akt indywidualny, którym jest decyzja lokalizacyjna, w postanowieniach tych aktów, w myśl art. 73 ust. 1 u.p.o.ś., obligatoryjnie uwzględnia się ograniczenia wynikające w szczególności z:

1) ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody **form ochrony przyrody w postaci: parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin**;

2) utworzenia **obszarów ograniczonego użytkowania** (art. 135 – 136 u.p.o.ś.) lub stref przemysłowych (art. 136a – 136d u.p.o.ś.);

3) wyznaczenia **obszarów cichych** w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją (art. 118b u.p.o.ś.);

4) ustalenia w trybie przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne **warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód**, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 9 pkt 12 oraz art. 51 – 60 Prawa wodnego).

Wymienione obszary są to obszary specjalne o charakterze ekologicznym, w obrębie których obowiązuje specjalny reżim prawny wyłączający lub ograniczający powszechnie obowiązujący porządek prawny . Jest to zawsze związane z realizacją priorytetowego celu ich utworzenia, np. ochrony środowiska przyrodniczego czy też ochrony jakościowej wód śródlądowych.

 Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 46 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r., sporządzenie projektu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz projektów strategii rozwoju regionalnego, a także wprowadzenie zmian do tych dokumentów, wymaga przeprowadzenia **strategicznej oceny oddziaływania na środowisko**. W ramach tego postępowania organ administracji opracowujący projekt koncepcji, studium, planu bądź strategii lub wprowadzający zmiany do tych dokumentów sporządza **prognozę oddziaływania na środowisko** (art. 51 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r.). Prognoza określająca przewidywany wpływ ustaleń planu na środowisko nie jest integralną częścią aktu planowania przestrzennego i nie ma charakteru normatywnego. Ponadto, mimo że jako dokument o charakterze informacyjno - prognostycznym, nie wiąże ani obywateli, ani organów gminy, to jednak może istotnie wpływać zarówno na treść planu, jak i na realizację jego ustaleń.

**Realizacja powyższych założeń ustawy - Prawo ochrony środowiska i ustawy** **z 3 października 2008 r. w innych ustawach**

**Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.); zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (art. 15 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.)**

Określając w planie miejscowym zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego oraz zasady ochrony wyżej wskazanych dóbr, organ uchwalający plan musi mieć na uwadze rangę tego aktu w hierarchii źródeł prawa. Plan, jako akt podustawowy, uchwalany na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może wykraczać poza unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także regulować kwestii już unormowanych w aktach prawnych wyższego rzędu . Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

Organy planistyczne nie mogą tracić z pola widzenia, że określenie zakresu władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli następuje wyłącznie w drodze ustawy, nie zaś aktu podustawowego. Stąd w planie nie można wprowadzać nowych, nieznanych ustawom kompetencji dla organów administracji publicznej, w tym do wydawania pozwoleń, czy innych aktów z zakresu reglamentacji administracyjnej (jest to równoznaczne z zakazem wprowadzania nowych, nieznanych ustawom obowiązków dla uczestników procesów inwestycyjnych). Takie działanie stanowiłoby naruszenie zasad sporządzania planu, skutkujące stwierdzeniem jego nieważności w całości lub w części.

 Typowym przykładem przekroczenia przez organ gminy ustawowego upoważnienia do wydania planu miejscowego jest ustalenie planu nakazujące likwidację istniejących obiektów budowlanych. Postanowienia planu mają charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są ponadto organy budowlane, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego.

Dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 2 – 4 u.p.z.p. stanowi realizację zasady wyrażonej w art. 1 ust. 2 pkt 1 – 4 tej ustawy. Ustalenie w planie zasad kształtowania i ochrony wymienionych tam wartości następuje w granicach określonych przez przepisy odrębne zawarte w dziesiątkach ustaw i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych, w tym przede wszystkim w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska , ustawie z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, czy w ustawie z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Nakaz kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, na który składają się m. in. wymagania urbanistyki, czy walory architektoniczne i krajobrazowe, czyni ponadto nieodzownym sięgnięcie przez organy planistyczne do ocen pozaprawnych: technicznych i estetycznych.

Określenie zasad, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 2 – 4 u.p.z.p., następuje poprzez wprowadzenie **nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń** w zagospodarowaniu terenów.

Korzyści płynące z uchwalenia planu miejscowego dla gminy są niebagatelne. Jasna, spójna polityka przestrzenna gminy, której urzeczywistnieniem jest plan miejscowy, może zintensyfikować rozwój gminy, przyciągając inwestorów, aktywizując zawodowo mieszkańców, hamując odpływ ludności, czy wreszcie gwarantując ochronę walorów krajobrazowych, historycznych czy kulturowych danego terenu.

Należy jednak pamiętać, że uchwalenie planu miejscowego może wiązać się dla gminy z ogromnymi kosztami. Chodzi tu nie tyle o koszty związane z samą procedurą uchwalenia planu, ale przede wszystkim o ewentualne koszty odszkodowań należnych właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, których wartość ulegnie obniżeniu albo z których korzystnie stanie się niemożliwe bądź istotnie ograniczone w związku z uchwaleniem planu (art. 36 ust. 1 – 3 u.p.z.p.). Dlatego też uchwalenie planu należy każdorazowo poprzedzić wnikliwą analizą ekonomiczną, pozwalającą ustalić, czy budżet gminy „udźwignie” wszystkie zobowiązania finansowe, jakie mogą spoczywać na gminie na skutek uchwalenia planu.

To właśnie wysokie koszty związane ze skutkami uchwalenia planu, a także skomplikowana procedura jego uchwalenia powodują, że plany miejscowe stanowiące w zamierzeniu ustawodawcy fundament i gwarant ładu przestrzennego stanowią w Polsce wyjątek, a zasadą jest ustalanie warunków zagospodarowania poszczególnych działek w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Mankamentem takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie chaos w przestrzeni. **Decyzje administracyjne wydawane dla różnych inwestorów w różnym czasie nie zapewnią spójnej polityki przestrzennej, tym bardziej, że ustawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zamieścił wymogu uwzględniania przy wydawaniu tych decyzji ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.**

**Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych 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 (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.).**

Art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. został zmieniony ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw. Od dnia 18 marca 2011 r., tj. od dnia wejścia w życie zmiany, jego treść w większym niż dotychczas stopniu uwzględnia zjawisko narastającego w naszym kraju zagrożenia powodziowego.

Wśród terenów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów ustawodawca wymienił, obok terenów górniczych, **obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych, a także** **krajobrazów priorytetowych**.

Oprócz tych terenów górniczych, do terenów i obiektów objętych ochroną w odrębnych przepisach należą m. in.: uzdrowisko i obszar ochrony uzdrowiskowej, strefy ochronne ujęć wody oraz obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000 , zabytki nieruchome, zabytki archeologiczne, grunty rolne i leśne oraz tereny byłych hitlerowskich obozów zagłady.

Uchwalając przepisy planu w omawianym zakresie, należy pamiętać, że szereg nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów i obiektów **objętych ochroną wynika wprost z przepisów ustaw odrębnych, które tę ochronę wprowadziły**. Z zasady prymatu ustawy oraz hierarchii aktów prawa powszechnie obowiązującego wynika, że ustalenia planu nie mogą w tym zakresie wykraczać poza regulacje o randze ustawy, mogą je jedynie doprecyzować. Zatem określenie w planie miejscowym elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., wymaga uprzedniej wnikliwej analizy regulacji przepisów odrębnych wprowadzających ochronę określonych terenów lub obiektów.

**Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.)**

Istotą scalania i podziału jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Inaczej rzecz ujmując, scalanie i podział nieruchomości przeprowadzane są dla osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie takiego stanu przestrzenno-powierzchniowego nieruchomości, który umożliwi najbardziej racjonalne ich zagospodarowanie według przeznaczenia określonego w planie miejscowym. W praktyce zdarza się często, że nieruchomości są tak wadliwie ukształtowane (np. wąskie i długie działki), że nie można zrealizować na nich inwestycji. W celu nowego ukształtowania niekorzystnej dla realizacji inwestycji struktury granic, dokonuje się scalania nieruchomości, a następnie ich ponownego podziału na działki gruntu. Po dokonaniu scalenia, tj. zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntu, umożliwiające ich zainwestowanie zgodne z ustaleniami planu miejscowego.

Określenie w miejscowym planie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest obowiązkowe jedynie wówczas, gdy uzasadniają to okoliczności faktyczne i prawne dotyczące terenu objętego planem. Zatem, jeżeli w procedurze uchwalania planu miejscowego rada gminy, po dokonaniu analizy funkcji i sposobu zagospodarowania objętego nim terenu, w tym charakteru zabudowy, dojdzie do wniosku, że na tym terenie nie ma potrzeby przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, niezamieszczenie w planie elementów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. nie stanowi naruszenia prawa .

Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Określenie „w szczególności” oznacza, że ustalenia planu nie powinny ograniczać się do wskazania przedmiotowych parametrów działek. Prawidłowo sporządzony plan powinien wyznaczać w sposób jednoznaczny, nienasuwający wątpliwości interpretacyjnych, zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego i podziałowego.

Problematyka scalania i podziału nieruchomości została uregulowana w art. 101-108 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Jeżeli na danym terenie nie obowiązuje plan miejscowy określający szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, przeprowadzenie na tym terenie procedury scalenia i podziału nie jest dopuszczalne. Scalenia i podziału nieruchomości gmina może dokonać albo z urzędu, albo na wniosek właścicieli i użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Dokonać scalenia i podziału nieruchomości z urzędu gmina może tylko wówczas, gdy w planie miejscowym - oprócz szczegółowych zasad oraz warunków scalania i podziału – zostały określone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.). Wyznaczenie w planie takich obszarów obliguje radę gminy do podjęcia z urzędu uchwały o przystąpieniu do scalania i podziału (art. 22 u.p.z.p).

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną kwestię. Otóż w planie miejscowym rada uprawniona jest jedynie do określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), natomiast nie posiada uprawnienia do określania warunków i zasad podziału nieruchomości. Organem właściwym w sprawach podziału nieruchomości jest bowiem nie rada gminy, lecz organ wykonawczy – wójt (burmistrz, prezydent miasta). Instytucja podziału nieruchomości oraz instytucja scalania i podziału nieruchomości różnią się od siebie, mimo że niewątpliwie obie pozostają w ścisłym związku z planem miejscowym i obie uregulowane są przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podział nieruchomości nie jest poprzedzony scaleniem. Odbywa się w granicach nieruchomości (w rozumieniu art. 46 k.c. lub art. 4 pkt 1 u.g.n.) i zmierza do wydzielenia w obrębie tej nieruchomości działek gruntu albo do zmiany linii granicznych i powierzchni działek tworzących nieruchomość. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 u.g.n., podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego zarówno co do przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntów. Oznacza to jednocześnie, że organy samorządu terytorialnego w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad podziału nieruchomości .

**Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.)**

**Zakaz zabudowy** na danym terenie to najdalej idący przejaw ingerencji organów gminy w prawo własności. Dlatego też, jeżeli rada gminy zamierza w miejscowym planie zakazać zabudowy na danym terenie, to powinna wcześniej określić ten teren w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako wyłączony spod zabudowy. Skoro w studium określa się m.in. kierunki zmian w przeznaczaniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.), to gmina w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Inne przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym niż przeznaczenie przyjęte w studium kwalifikowane jest jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 9 ust. 4 u.p.z.p., zwłaszcza gdy przeznaczenie terenu w planie jest całkowicie odmienne od ustalonego w studium. Sformułowanie "zakaz zabudowy" należy interpretować szeroko, z uwzględnieniem zawartej w art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane definicji budowy, co oznacza, że zakaz zabudowy to nie tylko zakaz wykonania obiektu budowlanego w określonym miejscu „od podstaw”, ale również zakaz rozbudowy, odbudowy i nadbudowy obiektu budowlanego.

Ustalanie przeznaczenia terenu i wprowadzanie ograniczeń w jego zagospodarowaniu, w tym zakaz zabudowy, musi znajdować swe uzasadnienie w wartości ładu przestrzennego. W odniesieniu do danej kategorii obiektów zakaz taki nie może być jednak w skali gminy powszechny. **Jeżeli zatem plan miejscowy uchwalany jest dla całego obszaru gminy, nie można wprowadzić np. zakazu lokalizacji na tym obszarze nowych stacji bazowych telefonii komórkowej, nadajników radiowych, telewizyjnych i radiolokacyjnych, czy rozbudowy tych obiektów.**

W kwestii określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu wiele miejsca w orzecznictwie poświęcono problematyce **lokalizacji cmentarzy**. Kontrowersje budziło zwłaszcza zagadnienie istnienia (bądź nieistnienia) obowiązku wyznaczenia w planie miejscowym tzw. strefy sanitarnej cmentarza, tj. strefy, na której – ze względu na sąsiedztwo terenu grzebalnego, wprowadza się istotne ograniczenia w jej zagospodarowaniu, a niekiedy nawet zakaz zabudowy.

Lokalizacja cmentarza możliwa jest wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy podzielić stanowisko prezentowane ostatnio konsekwentnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego , że w planie przewidującym na danym terenie lokalizację cmentarza obowiązkowo określa się strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze , co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej. Z tych też przyczyn 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 na potrzeby gospodarcze, 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 wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone (§ 1 ust. 1 i 2 oraz § 3 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia). Ustalone w ten sposób pasy izolujące teren cmentarny od innych terenów, mające na celu wyłączenie możliwości wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, uznaje się za tzw. strefy sanitarne.

Należy podkreślić, że przytoczone wyżej przepisy rozporządzenia stosuje się niezależnie od tego, czy w pobliżu projektowanego cmentarza istnieje już zabudowa, czy też teren niezabudowany, który może być w przyszłości przeznaczony pod zabudowę. W tym ostatnim przypadku, gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej powołanym rozporządzeniem, to realizacja cmentarza mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza.

Za koniecznością wprowadzenia w planie miejscowym stref ochronnych cmentarza przemawia też wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Na skutek uchwalenia planu dla terenu gminy, obejmującego planowany cmentarz, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje w takiej sytuacji dla właścicieli i użytkowników wieczystych takich nieruchomości możliwość skorzystania z roszczeń ustanowionych w celu należytej realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego strefy sanitarnej planowanego cmentarza stanowi zatem również niedopuszczalne obejście art. 36 ust. 1-3 u.p.z.p. poprzez pozbawienie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w pobliżu cmentarza możliwości dochodzenia tych roszczeń.

 **Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego**

 W przypadku braku na danym terenie planu miejscowego, określenie sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja ta jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, stąd w zakresie nieuregulowanym ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stosuje się do niej odpowiednio przepisy działu I i II kodeksu.

Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach pozbawionych planu miejscowego, w tym decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, należy co do zasady do organu wykonawczego gminy, tj. wójta (burmistrza albo prezydenta miasta), z tym że w przypadku inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim (art. 51 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.) wymagane jest uzgodnienie z marszałkiem województwa[[19]](#footnote-19).

 Decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się wówczas, gdy łącznie spełnione zostaną następujące przesłanki:

1. na terenie, na którym planowana jest inwestycja, nie obowiązuje plan miejscowy;
2. planowana inwestycja jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[[20]](#footnote-20);
3. planowana inwestycja celu publicznego obejmuje zmianę zagospodarowania terenu, w tym roboty budowlane[[21]](#footnote-21), wymagające uzyskania pozwolenia na budowę, z wyjątkiem robót polegających na remoncie, montażu lub przebudowie, które nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska[[22]](#footnote-22).

W myśl art. 2 pkt 5 u.p.z.p. przez pojęcie inwestycji celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Są to jedyne (wystarczające) przesłanki uznania zamierzenia inwestycyjnego za inwestycję celu publicznego. Od dnia 17 lipca 2010 r.[[23]](#footnote-23) z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. wprost wynika, iż dla oceny charakteru tego zamierzenia nie ma znaczenia ani status podmiotu podejmującego te działania, tj. czy jest to podmiot publiczny (Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego), czy prywatny, czy jest przedsiębiorcą, czy nim nie jest itp. Bez znaczenia w tym zakresie pozostaje również źródło finansowania tych inwestycji.

Zawarty w art. 6 pkt 1–10 u.g.n. katalog działań stanowiących cel publiczny ma charakter zamknięty. Nie wyklucza tego brzmienie pkt 10 komentowanego przepisu, w którym jest mowa o „innych celach publicznych określonych w odrębnych ustawach”. Zgodnie z przedstawioną wyżej regułą, w myśl której wydawanie decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego stanowi wyjątek od zasady określania sposobu zagospodarowania terenu pozbawionego planu miejscowego w drodze decyzji o warunkach zabudowy, należy przyjąć, iż celem publicznym w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.g.n. jest jedynie taki cel, którego sformułowanie zawiera określenie – „cel publiczny” oraz odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. wskazanie, że jest to cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami[[24]](#footnote-24).

Dla wszystkich wymienionych inwestycji o zasięgu co najmniej lokalnym, w przypadku braku na danym terenie miejscowego planu, wydaje się decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca faworyzuje inwestorów zamierzających realizować cele publiczne, czyniąc przesłanki uzyskania tej decyzji prostszymi do spełnienia niż w przypadku decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych dla innych inwestycji[[25]](#footnote-25).

**Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy**

Jeżeli obszar planowanej inwestycji nie podlega ustaleniom obowiązującego planu miejscowego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w formie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – w decyzji o warunkach zabudowy.

Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest wymagane wówczas, gdy planowana jest zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy również przypadków, gdy planowana jest zmiana zagospodarowania terenu niewymagająca pozwolenia na budowę (art. 59 u.p.z.p.). Zwolniona z obowiązku uzyskania tej decyzji została, na podstawie art. 59 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., planowana zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, której realizacja nie wymaga pozwolenia na budowę. Wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy nie dotyczy również tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest – co do zasady – możliwe w przypadku łącznego spełnienia przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Przesłanki te są spełnione wówczas, gdy: 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 (pkt 1); teren ma dostęp do drogi publicznej (pkt 2); istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (pkt 3); 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 (Dz. U. Nr 89, poz. 415) – dalej u.z.p. – (pkt 4); decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (pkt 5). Należy zaznaczyć, że przesłankę, o której mowa w pkt 3, uznaje się za spełnioną wówczas, gdy wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem.

Nie w każdym przypadku wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest jednak determinowane ziszczeniem się wszystkich przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 61 ust. 2 u.p.z.p. spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie jest wymagane w przypadku ustalania warunków zabudowy dla inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p., a także – o czym mowa w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. – zabudowy zagrodowej, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Natomiast zgodnie z art. 61 ust. 3 u.p.z.p. ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla linii kolejowych, obiektów liniowych oraz urządzeń infrastruktury technicznej jest możliwe nawet wówczas, gdy nie będą spełnione przesłanki, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

**Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy** (ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych[[26]](#footnote-26)).

**Ustalenie możliwości realizacji planowanej inwestycji na terenie rolnym lub leśnym[[27]](#footnote-27)**

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe wówczas, gdy **teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne** albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił moc bądź z dniem 31 grudnia 2002 r., bądź z dniem 31 grudnia 2003 r.

Powyższe oznacza, że – na co zwrócono uwagę w uchwale NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, LEX nr 621577 – na potrzeby planowania przestrzennego ustawodawca wyróżnia dwie kategorie gruntów rolnych i leśnych, a to: tereny niewymagające uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz tereny wymagające zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

**Możliwość ustalenia warunków zabudowy dla terenu niewymagającego uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne**

W art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. wskazano grunty rolne i leśne, których przeznaczenie na cele nierolnicze lub nieleśne **wymaga uzyskania zgody** właściwego organu.

Są to: **grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I–III, a także wszystkie grunty leśne**. Zgodnie z 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 uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga zaś, o czym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 u.o.g.r.l., wyrażenia zgody przez ministra właściwego do spraw środowiska. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania **zgody marszałka województwa** wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Podkreślenia wymaga, iż – o czym mowa w art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. – **przeznaczenie wskazanych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

**Mając na uwadze powyższe, a także brzmienie art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., wskazać trzeba, że dopuszczalne jest ustalenie warunków zabudowy dla gruntów, które nie zostały wskazane w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l.** Warunki zabudowy mogą być więc ustalone dla gruntów, które nie zostały zakwalifikowane ani jako grunty rolne, ani jako grunty leśne, ale także dla gruntów rolnych klasy IV, IVa, IVb, V, VI, VIz lub gruntów rolnych o nieoznaczonej klasie.

Do 23 maja 2013 r., w którym weszła w życie ustawa z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 503), ustalenie warunków zabudowy dopuszczalne było również dla gruntów rolnych klasy I, II, III, IIIa i IIIb, z tym tylko zastrzeżeniem, że obszar inwestycji planowanej na gruncie tej kategorii nie przekraczał 0,5 ha. Przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. obejmował bowiem grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III, ale tylko wówczas, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do przeznaczenia na cele nierolnicze **przekraczał 0,5 ha.**

Po zmianie art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. dokonanej na mocy art. 1 pkt 1 lit. a/ ustawy zmieniającej z 8 marca 2013 r., przepis ten obejmuje wszystkie grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III, bez względu na to, jaki zwarty obszar projektowany jest do przeznaczenia na cele nierolnicze.

Przedmiotowa nowelizacja wzmocniła zatem zasadę ochrony gruntów rolnych. Obecnie przeznaczenie wszystkich gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I – III na cele nierolnicze może nastąpić tylko w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Aktualnie, z uwagi na treść art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., w znacznym stopniu ograniczone jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dla gruntów rolnych dla inwestycji nie związanych z produkcją rolną, co w rezultacie **ma zahamować chaotyczną zabudowę w otwartej przestrzeni produkcyjnej**.

**Możliwość ustalenia warunków zabudowy dla terenu wymagającego uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne**

Zakwalifikowanie terenu planowanej inwestycji do kategorii terenów rolnych lub leśnych wymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne nie jest jednoznaczne z brakiem możliwości ustalenia warunków zabudowy. Rozstrzygająca w tym zakresie jest bowiem okoliczność, czy teren planowanej inwestycji został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który na danym terenie obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił na podstawie art. 67 u.z.p. moc obowiązującą bądź z dniem 31 grudnia 2002 r., bądź z dniem 31 grudnia 2003 r. Podkreślenia wymaga, iż ustalenie warunków zabudowy dla terenu zaliczonego do omawianej kategorii gruntów rolnych lub leśnych jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy właściwy organ wydał decyzję wyrażającą zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze lub nieleśne, a jednocześnie decyzja ta została „skonsumowana" poprzez wprowadzenie stosownych zapisów do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który utracił moc obowiązującą na podstawie art. 67 u.z.p. Innymi słowy, ustalenie warunków zabudowy w odniesieniu do gruntów wskazanych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. jest dopuszczalne wówczas, gdy równocześnie spełnione są dwie przesłanki, a to: została wydana decyzja wyrażająca zgodę na zmianę przeznaczenia tego gruntu na cele nierolnicze lub nieleśne oraz grunt ten został przeznaczony na cele nierolnicze i nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił moc obowiązującą na podstawie art. 67 u.z.p.

Powyższe oznacza, iż – co do zasady – niedopuszczalne jest ustalenie warunków zabudowy dla terenu, o którym mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., jeżeli w dniu 1 stycznia 1995 r. na danym terenie nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub obowiązujący wówczas plan określał jego przeznaczenie jako rolne lub leśne. W miejscu tym podkreślić należy, iż w omawianym przypadku nie ma znaczenia okoliczność wydania w odniesieniu do terenu planowanej inwestycji decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze lub nieleśne. Jak bowiem wskazano w uchwale NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OPS 1/10, LEX nr 621577, nie można przyjąć tezy, iż decyzja o zgodzie na zmianę przeznaczenia terenu na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje zmiany przeznaczenia tego gruntu. Warunkiem nierolniczego i nieleśnego wykorzystania gruntów wskazanych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. jest bowiem wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określającego przeznaczenie tego terenu jako nierolnicze i nieleśne. W związku z powyższym, co zostało podniesione we wskazanej uchwale NSA, warunek wydania decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., nie jest spełniony, jeżeli dla danego – wskazanego w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. – terenu jest tylko zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w drodze decyzji o warunkach zabudowy – co do zasady – jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do obszaru, który nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił moc bądź z dniem 31 grudnia 2002 r., bądź z dniem 31 grudnia 2003 r. Oznacza to, że organ prowadzący postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy powinien ustalić, czy teren planowanej inwestycji zalicza się do jednej z kategorii gruntów wskazanych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. Negatywne ustalenie w tym zakresie jest równoznaczne ze stwierdzeniem ziszczenia przesłanki ustalenia warunków zabudowy, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Natomiast w przypadku stwierdzenia, że inwestycja planowana jest na gruncie wskazanym w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., ustalenie warunków zabudowy będzie możliwe, gdy teren planowanej inwestycji został przeznaczony na cel nierolny lub nieleśny w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który obowiązywał w dniu 1 stycznia 1995 r., a utracił moc na podstawie art. 67 u.z.p.

W odniesieniu zaś do obszarów, które w dniu 1 stycznia 1995 r. nie podlegały ustaleniom żadnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zgodnie z zapisami obowiązującego wówczas planu miejscowego nie były przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne, decyzja o warunkach zabudowy może być wydana, ale wyłącznie na przedsięwzięcia, które są zgodne z rolnym lub leśnym przeznaczeniem terenu, a więc nie prowadzą do zmiany jego przeznaczenia.

**Nowy instrument kształtowania ładu przestrzennego w gminie**

**Uchwała o zasadach i warunkach sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – nowy prawny instrument ochrony krajobrazu.**

Ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu[[28]](#footnote-28) (zwaną dalej ustawą krajobrazową) wprowadzono do polskiego systemu prawnego szereg nowych prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego mających na celu ochronę krajobrazu. Ustawodawca nie zdecydował się na uchwalenie kolejnej, odrębnej ustawy poświęconej ochronie krajobrazu, ale na włączenie stosownych regulacji do dziesięciu obowiązujących ustaw, w tym do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (zwanej dalej: u.d.p.)[[29]](#footnote-29), ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (zwanej dalej: u.p.o.l.)[[30]](#footnote-30), a także do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: u.p.z.p.)[[31]](#footnote-31). Jednym z kluczowych zamierzeń ustawodawcy było przeciwdziałanie obniżaniu walorów przestrzeni poprzez niekontrolowane umieszczanie na nieruchomościach nośników reklamowych (zjawisko zwane popularnie chaosem reklamowym). W tym celu stosowne regulacje zostały wprowadzone do wszystkich wyżej powołanych ustaw.

**Charakter prawny i funkcja uchwały o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń**

Jednym z najważniejszych, nowowprowadzonych powołaną na wstępie ustawą narzędzi ochrony krajobrazu jest uchwała o zasadach i warunkach sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (zwana dalej również uchwałą reklamową). Problematykę charakteru prawnego tej uchwały, zasad i trybu jej uchwalania, a także prawnych konsekwencji naruszania reguł ustalonych w tej uchwale regulują dodane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisy art. 37a-37e.

 Prawne gwarancje zapewnienia ładu reklamowego były w naszym kraju długo wyczekiwane. Dotychczas bowiem jedyne regulacje mające przeciwdziałać chaosowi reklamowemu i będącej jego konsekwencją degradacji krajobrazu można było wprowadzić na obszarach objętych formami ochrony przyrody, w parkach kulturowych oraz na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie rada gminy miała kompetencje do określenia 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 (art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.), jednak w związku z tym, że plany do dziś pokrywają niewielką część obszaru Polski, nie można było uznać tego instrumentu za wystarczający dla zapobieżenia dalszemu oszpecaniu otoczenia przez słabej jakości reklamy, obiekty małej architektury i ogrodzenia.

Ustawą zmieniającą z dnia 24 kwietnia 2015 r. uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., w związku z czym z dniem jej wejścia w życie rady gmin utracą kompetencje do ustalania w planach miejscowych zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jedynym aktem prawnym, w którym będą mogły zamieścić te zasady i warunki będzie odrębna uchwała, mająca również status prawny aktu prawa miejscowego (aktu powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP)[[32]](#footnote-32).

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. było konieczne. To samo zagadnienie nie może być bowiem regulowane przez dwa akty prawa miejscowego chroniące te same wartości (ład przestrzenny), lecz uchwalane w odmiennych trybach charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem gwarancji praw właścicieli nieruchomości. W przeciwnym razie mogłoby dojść do naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Powyższa uwaga odnosi się jednak wyłącznie do sytuacji, gdy plan miejscowy na danym terenie ma dopiero zostać uchwalony, nie odnosi się natomiast do istniejących już planów miejscowych, które w swej treści zawierają ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. Rozwiązanie tego problemu przynoszą jednak dyspozycje art. 12 ust. 1 i 2 ustawy krajobrazowej, z których wynika wprawdzie, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. w dniu 11 września 2015 r.) zachowują moc, ale regulacje tych planów wydane na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały reklamowej. Takie rozwiązanie pozwoli w przyszłości uniknąć ryzyka występowania sprzeczności pomiędzy odpowiednimi regulacjami dwóch aktów o jednakowej mocy prawnej: planu miejscowego i uchwały reklamowej.

Niemniej jednak ustawodawca zdecydował, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3), a zatem również art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

Uchwała, o której mowa w art. 37a u.p.z.p., obejmuje obszar całej gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez inne organy niż ministra właściwego do spraw transportu. Rada gminy może podzielić obszar gminy na części, na których obowiązują różne zasady dotyczące sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Granice tych obszarów muszą zostać określone w sposób jednoznaczny, nie budzący żadnych wątpliwości. W tym celu rada gminy może dołączyć do uchwały załącznik graficzny wraz z opisem.

**Zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych[[33]](#footnote-33) według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Jednym z głównych bodźców uchwalenia ustawy krajobrazowej była konieczność uporządkowania chaosu reklamowego w naszym kraju. To nowe zadanie zostało nałożone na gminy, które mają uprawnienie do tego, by w drodze uchwały uregulować zasady sytuowania i standardy jakościowe tablic i urządzeń reklamowych. Skoro z woli ustawodawcy przyjęcie takiej uchwały nie jest obowiązkiem gminy, to należało wprowadzić bodziec, który zachęcałby gminy do korzystania z możliwości jej przyjęcia.

Takim bodźcem jest wprowadzenie do ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[[34]](#footnote-34) nowej opłaty lokalnej, zwanej opłatą reklamową. Wprowadzenie tej opłaty na terenie gminy nie jest obowiązkowe, o czym świadczy użycie w art. 17a ust. 1 powołanej wyżej ustawy sformułowania: „rada gminy może wprowadzić opłatę reklamową”. Opłata reklamowa może być pobierana od umieszczanych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych, ale jedynie na tych obszarach, dla których obowiązują zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Wprowadzenie opłaty reklamowej spotkało się z silnym sprzeciwem przedsiębiorców, a także przedstawicieli opozycji w Sejmie i w Senacie, którzy już w trakcie konsultacji społecznych protestowali przeciwko obarczaniu przedsiębiorców, zwłaszcza tych drobnych, kolejnym obciążeniem fiskalnym, którego – zważywszy na stawki opłaty – mogą oni nie udźwignąć.

Opłata reklamowa składa się z części stałej, która ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy i części zmiennej, która zależy od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy (art. 17b ust. 1-3 u.p.o.l.)[[35]](#footnote-35). Ustawodawca nie określił ściśle stawek opłat reklamowych, zostawiając to w gestii rady gminy. Chcąc jednak zapobiec ewentualnym nadużyciom ze strony organów gmin, ustalił maksymalne stawki opłaty wynoszące, w myśl art. art. 19 pkt 1 lit. g/ i h/ u.p.o.l.: dla części stałej 2,50 zł dziennie, zaś dla części zmiennej 0,20 zł od 1 m² pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy dziennie[[36]](#footnote-36). Rada gminy może ponadto różnicować wysokość stawek opłaty reklamowej, uwzględniając lokalizację oraz wielkość lub rodzaj tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

Aby uniknąć zarzutu nakładania na właścicieli, użytkowników wieczystych bądź posiadaczy nieruchomości, na których umieszczane będą tablice bądź urządzenia reklamowe, podwójnego opodatkowania, ustawodawca wprowadził w art. 17 a ust. 6 u.p.o.l. regulację, zgodnie z którą kwotę zapłaconego podatku od nieruchomości od tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego, zalicza się na poczet opłaty reklamowej należnej od tej tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego.

Restrykcyjne regulacje dotyczące opłat reklamowych łagodzi z pewnością wyodrębnienie z określeń: tablica reklamowa i urządzenie reklamowe pojęcia „szyld” (art. 7 pkt 1 lit. a/ ustawy krajobrazowej w związku z art. 2 pkt 16d u.p.z.p.). Wyróżniając „szyld” z kategorii tablic i urządzeń reklamowych, ustawodawca zwolnił ten rodzaj reklamy z opłaty reklamowej, o ile jest on zgodny z zasadami i warunkami określonymi w uchwale reklamowej (art. 17a ust. 5 pkt 2 u.p.o.l.). Przedsiębiorcy będą mogli zatem bez konieczności uiszczania opłaty reklamowej umieszczać szyld, tj. tablicę bądź urządzenie reklamowe informujące o działalności prowadzonej na nieruchomości, na której ta tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe się znajdują. Ponadto pozytywnie należy ocenić ustawowe zdefiniowanie pojęcia „szyld”. Pierwotnie proponowano bowiem, by to rada gminy ostatecznie ustalała kryteria uznawania tablicy bądź urządzenia reklamowego za szyld przy uwzględnieniu specyfiki lokalnej. Ustawowa definicja szyldu pozwoli uniknąć bałaganu terminologicznego i ryzyka nadużywania przez rady gmin kompetencji przy kwalifikowaniu danej reklamy jako szyld przy użyciu pozbawionego jakiegokolwiek waloru normatywnego kryterium „specyfiki lokalnej”. Rady gmin, chcąc zwiększyć zyski z opłat reklamowych, dążyłyby zapewne do tego, by pojęciem szyld obejmować bardzo wąską kategorię reklam.

Ponadto, w myśl art. 17a ust. 5 lit. 1, 3-4 u.p.o.l., opłaty reklamowej nie pobiera się, jeżeli tablice reklamowe lub urządzenia reklamowe: nie są widoczne z przestrzeni dostępnych publicznie (pkt 1); są realizacją obowiązku nałożonego przepisami prawa (pkt 3); służą wyłącznie do upowszechniania informacji trwale upamiętniającej osoby, instytucje lub wydarzenia, bądź informacji o charakterze religijnym, związanym z działalnością kościołów lub innych związków wyznaniowych, jeżeli tablica reklamowa lub urządzenie reklamowe sytuowane są w granicach terenów użytkowanych jako miejsca kultu i działalności religijnej oraz cmentarzy (pkt 4)[[37]](#footnote-37).

Niestety sposób sformułowania normy prawnej zawartej w punkcie pierwszym powołanego przepisu zapewne spowoduje trudności i rozbieżności w jego interpretacji i stosowaniu. W praktyce wystąpią zapewne sytuacje, w których trudno będzie o obiektywną ocenę, czy dana reklama nie jest widoczna z przestrzeni dostępnej publicznie. Ustawodawca wprowadził tu bowiem chaos pojęciowy. Nie wyjaśnił, jak rozumieć termin: „przestrzeń dostępna publicznie”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w żadnym innym akcie prawnym. Powstaje zatem problem, czy „przestrzeni dostępnej publicznie” jest bliżej do zdefiniowanego w art. 2 pkt 6 u.p.z.p. „obszaru przestrzeni publicznej", tj. obszaru o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjającego nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, czy też do szerszego, wypracowanego przez orzecznictwo na tle art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane ujęcia „miejsca publicznego”, wedle którego jest to po prostu każde miejsce dostępne dla ogółu. Wykładania literalna (użycie dwóch podobnych, jednak nie tożsamych określeń) i systemowa (definicja legalna sformułowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązuje jedynie na tle tej ustawy i przepisów wykonawczych do niej, a ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie odsyła do odpowiedniego stosowania definicji zawartej w pierwszej z powołanych ustaw) wskazują raczej na drugie z zaprezentowanych rozwiązań.

Wspomniane wcześniej wyróżnienie szyldu z kategorii tablic i urządzeń reklamowych ma jeszcze jedno istotne znaczenie. Otóż najdalej idącym uprawnieniem rady gminy w ramach kompetencji do ustalania w uchwale porządku reklamowego na terenie gminy jest wprowadzenie zakazu sytuowania tablic i urządzeń reklamowych (treść art. 37a ust. 3 u.p.z.p. wskazuje, że zakaz taki rada gminy może wprowadzić na terenie całej gminy). Uprawnienie to nie obejmuje jednak szyldów.

Nieco inny jest również zakres przedmiotowy uchwały reklamowej odnośnie do szyldów oraz innych tablic i urządzeń reklamowych (art. 37a ust. 1 i 2 u.p.z.p.). W przypadku tych pierwszych w uchwale rada gminy określa bowiem zasady i warunki ich sytuowania, gabaryty oraz liczbę szyldów, które mogą być umieszczane na danej nieruchomości, zaś w przypadku tablic i urządzeń reklamowych uchwała taka określa dodatkowo ich standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W uchwale nie określa się natomiast maksymalnej liczby tablic czy urządzeń reklamowych na danej nieruchomości. Skutecznym narzędziem ograniczenia ich ilości jest bowiem konieczność ponoszenia opłaty reklamowej za każde z nich.

Stosownie do treści art. 17a ust. 3 i 4 u.p.o.l., podmiotami obowiązanymi do uiszczania opłaty reklamowej są: właściciele albo użytkownicy wieczyści nieruchomości gruntowych, właściciele obiektów budowlanych, posiadacze samoistni nieruchomości lub obiektów budowlanych, a także posiadacze nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, albo jest bez tytułu prawnego, jeżeli na tych nieruchomościach lub obiektach budowlanych znajdują się tablice lub urządzenia reklamowe, niezależnie od tego, czy eksponowana jest na nich reklama. W przypadku współwłasności bądź współposiadania nieruchomości lub obiektu budowlanego obowiązek wniesienia opłaty reklamowej ciąży solidarnie odpowiednio na wszystkich współwłaścicielach lub współposiadaczach. Nietrudno jednak wywnioskować, że w istocie rzeczywisty ciężar opłat reklamowych poniosą klienci oferentów powierzchni reklamowych. Wydatki poniesione na uiszczenie opłat reklamowych będą bowiem wliczane w koszt reklamy.

Co istotne, uchwała reklamowa nie dotyczy jedynie tablic i urządzeń reklamowych (a także obiektów małej architektury i ogrodzeń), które powstaną dopiero po jej wejściu w życie. Również istniejące w tym dniu tablice i urządzenia reklamowe oraz obiekty i ogrodzenia objęte są obowiązkiem dostosowania do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. Warunki i termin dostosowania określa się obligatoryjnie w uchwale reklamowej, przy czym, stosownie do treści art. 37a ust. 9 u.p.z.p., termin ten nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały. Wprawdzie – w myśl ust. 10 powołanego przepisu, rada gminy może wprowadzić w uchwale pewne zwolnienia z tego obowiązku, ale dotyczą one wyłącznie obiektów małej architektury i ogrodzeń. Oznacza to, że obowiązek dostosowania do zakazów, zasad i warunków określonych w uchwale reklamowej będzie obejmował wszystkie tablice i urządzenia reklamowe (także szyldy), o ile oczywiście nie spełniają one tych zasad i warunków.

**Szczególne zasady sytuowania reklam zawarte w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[[38]](#footnote-38)**

Z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników dróg publicznych w ustawie o drogach publicznych zawarto szczególne, zaostrzone zasady umieszczania reklam na gruntach w pasie drogowym[[39]](#footnote-39), a także – jeżeli chodzi o reklamy emitujące światło – również w odległościach od zewnętrznej krawędzi jezdni określonych w art. 43 ust. 1 u.d.p. Ustawą krajobrazową zmodyfikowano dotychczas obowiązującą w ustawie o drogach publicznych definicję „reklamy”, odrębną od definicji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wprowadzenie dwóch różnych ujęć reklamy uzasadnione jest regulacją ochrony krajobrazu z różnych punktów widzenia). W dodanym do art. 4 punkcie 23 ustawodawca określił reklamę jako **umieszczoną w polu widzenia użytkownika drogi** tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p., a także każdy inny nośnik informacji wizualnej, wraz z jej elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami. Definicja reklamy z ustawy o drogach publicznych obejmuje zatem jedynie obiekty materialne (nośniki reklamy). Jednocześnie z kategorii informacji wizualnej wyłączono znaki drogowe, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, ustawione przez gminę znaki informujące o obiektach zlokalizowanych przy drodze, w tym obiektach użyteczności publicznej, znaki informujące o formie ochrony zabytków lub tablice informacyjne o nazwie formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 115 ustawy o ochronie przyrody.

Ustawa krajobrazowa nie wprowadziła w tym względzie istotnych zmian, zachowując co do zasady dotychczasowy tryb lokalizowania reklam w pasie drogowym. Nowością jest wprowadzenie możliwości umieszczania tablic i urządzeń reklamowych na gruntach w pasie drogowym w granicach miast na prawach powiatu, na podstawie odpłatnej umowy cywilnoprawnej w wypadkach uzasadnionych względami funkcjonalnymi, w szczególności wówczas, gdy takie tablice lub urządzenia są umieszczone na wiatach przystankowych lub obiektach małej architektury (art. 22 ust. 2c u.d.p.). Ograniczenie tej możliwości do miast na prawach powiatu jest związane z faktem, że w tych miastach zarządzanie całą siecią dróg (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych) należy do jednego organu – zatem możliwe jest kompleksowe zarządzanie nośnikami reklamowymi zlokalizowanymi w pasie drogowym[[40]](#footnote-40).

Zmodyfikowano również istniejący już w art. 39 ust. 1 pkt 5 lit. u.d.p. zakaz dotyczący lokalizacji reklam w pasie drogowym. Aktualnie zabronione jest umieszczanie w pasie drogowym reklam imitujących znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Reklam nie można również umieszczać w pasie drogowym poza obszarem zabudowanym, z wyłączeniem parkingów i miejsc obsługi podróżnych.

Ustawodawca wprowadził jednocześnie odstępstwo od tego zakazu, dopuszczając możliwość uzyskania zezwolenia właściwego zarządcy drogi na zlokalizowanie reklamy w pasie drogowym w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przy czym właściwy zarządca drogi ma obowiązek odmówić wydania zezwolenia na umieszczenie w pasie drogowym reklam, jeżeli mogłoby to powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń, lub zmniejszenie jej trwałości, lub zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego oraz w przypadkach, gdy reklamy nie spełniają warunków, o których mowa w art. 42a u.d.p. (art. 39 ust. 3 u.d.p.).

Zezwolenie na zlokalizowanie reklamy w pasie drogowym, wydawane w drodze decyzji administracyjnej, nie jest jednak wymagane w przypadku zawarcia odpłatnej umowy cywilnoprawnej, o której mowa w art. 22 ust. 2c u.d.p. Uzyskanie zezwolenia na lokalizację reklamy w pasie drogowym nie zwalnia jednak inwestora z konieczności uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na zajęcie w tym celu pasa drogowego, chyba że zawarta została z zarządcą drogi odpłatna umowa cywilnoprawna, o której mowa w art. 22 ust. 2c u.d.p. (opłatę za zajęcie pasa drogowego powiększa się, od dnia wprowadzenia opłaty reklamowej przez radę gminy, o wysokość opłaty reklamowej).

W wyżej wspomnianym art. 42a u.d.p. po raz pierwszy określono szczególne warunki sytuowania i prezentacji w pasie drogowym lub w bliskiej odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni reklam emitujących światło, w tym reklam umożliwiających bieżącą zmianę informacji wizualnej. Ustawa zawiera ponadto upoważnienie dla ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, maksymalnej luminancji powierzchni informacji wizualnej umieszczonej na reklamie emitującej światło, w ciągu dnia i w ciągu nocy, w terenie zabudowy i poza terenem zabudowy, mając na względzie zachowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego[[41]](#footnote-41). Jest to w zasadzie jedyne zadanie organu administracji rządowej w procesie kształtowania ładu reklamowego w Polsce. W pozostałym zakresie ciężar ten spoczywa bowiem na organach jednostek samorządu terytorialnego. Co istotne, termin na dostosowanie istniejących już reklam emitujących światło do warunków określonych w art. 42a u.d.p. wynosi jedynie sześć miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy krajobrazowej (tj. od dnia 11 września 2015 r.), co jest podyktowane względami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pozostaje tylko pytanie, czy w tym czasie minister właściwy do spraw transportu zdąży wydać stosowne rozporządzenie, które ma precyzować warunki określone w art. 42a u.d.p.

 **Plan zagospodarowania przestrzennego województwa**

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem powszechnie obowiązującego prawa. Jest to akt kierownictwa wewnętrznego, który bezpośrednio wiąże jedynie organy administracji, w tym organy kształtujące ład przestrzenny w województwie samorządowym i w gminie. Oznacza to, że ustalenia tego aktu, w odróżnieniu od uregulowań zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić bezpośredniej podstawy prawnej decyzji administracyjnej – z jednym wszak zastrzeżeniem. Otóż ustalenia planu wojewódzkiego określające rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p.) determinują postępowanie organu właściwego w przedmiocie uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 53 ust. 4 pkt 10a i ust. 5a u.p.z.p.). Plan wojewódzki uchwalany jest przez organ stanowiący województwa samorządowego – sejmik województwa. Jak wynika z literalnej wykładni art. 39 ust. 2 u.p.z.p., uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa obejmuje obszar całego województwa i jest obligatoryjne, co odróżnia ten plan od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że szereg ustaleń sejmiku województwa zawartych w planie wojewódzkim nie stanowi samodzielnego, władczego rozstrzygnięcia tego organu, ale wynika z innych, uprzednio wydanych aktów prawnych, tak jak to ma miejsce w przypadku specjalnych stref ekonomicznych, których zasięg i granice zostały ustalone w odrębnych przepisach[[42]](#footnote-42), a także granic terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, które ustalane są przez organ wprowadzający obszar zamknięty, tj. właściwego ministra bądź kierownika urzędu centralnego[[43]](#footnote-43). W takich przypadkach organ wykonujący projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a następnie organ uchwalający ten plan, mają jedynie obowiązek odtworzyć te ustalenia w planie, czy inaczej rzecz ujmując, wprowadzić je do planu, a zatem jedynie uwzględnić istniejący stan prawny.

W planach zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się obszary występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż oraz konieczność ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej (art. 72 ust. 7 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 2 i 4 P.o.ś.).

**Audyt krajobrazowy (przepisy dodane ustawą)**

**„krajobraz”** - należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka;

**„krajobraz priorytetowy”** – należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania;”;

Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac, a także **sporządzają audyt krajobrazowy**.

Dla obszaru województwa sporządza się, nie rzadziej niż raz na 20 lat, audyt krajobrazowy.

Audyt krajobrazowy identyfikuje **krajobrazy** występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości.

Audyt krajobrazowy, w szczególności:

1) określa:

a) krajobrazy występujące na obszarze danego województwa,

b) lokalizację krajobrazów priorytetowych;

2) wskazuje lokalizację i granice:

a) parków kulturowych,

b) parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu,

c) obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB) lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach;

3) wskazuje:

a) zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz wartości krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2,

b) rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b, oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub obiektów, o których mowa w pkt 2, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, z późn. zm.9)),

 c) lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów, o których mowa w pkt 1 lit. b.

Rekomendacje i wnioski, o których mowa w ust. 3 pkt 3 lit. b, nie mogą być sprzeczne z celami i sposobami ochrony obszarów i obiektów, o których mowa w ust. 3 pkt 2, określonymi na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody lub ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Audyt krajobrazowy może wskazywać te obszary objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, które ze względu na znaczący spadek wartości krajobrazu wymagają pogłębionej analizy zasadności ich dalszej ochrony.

 Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia:

1) stosowaną przy sporządzaniu audytów krajobrazowych klasyfikację krajobrazów opracowaną w oparciu w szczególności o takie kryteria jak charakter dominujących w krajobrazie czynników, rzeźba terenu i pokrycie terenu,

2) sposób oceny zidentyfikowanych krajobrazów oraz wskazywania krajobrazów priorytetowych,

3) sposób uwzględnienia w audycie krajobrazowym obiektów, w tym krajobrazów, wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO (MaB), parków narodowych, rezerwatów i innych form ochrony przyrody wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1–9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, obiektów wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

4) szczegółowy zakres i metodologię audytu krajobrazowego

– mając na względzie zapewnienie właściwej ochrony krajobrazów i możliwości ich kształtowania oraz konieczność zachowania krajobrazów będących źródłem tożsamości narodu polskiego, a także mając na uwadze, by krajobraz był oceniany w szczególności z punktu widzenia przyrodniczego i kulturowego znaczenia danego krajobrazu, częstości występowania na obszarze kraju oraz stanu zachowania.

Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa.

Zarząd województwa przed przedłożeniem projektu audytu krajobrazowego do uchwalenia przez sejmik województwa:

1) informuje w drodze obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzania projektu audytu krajobrazowego;

2) zasięga opinii o projekcie od:

a) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,

b) dyrektorów parków narodowych i krajobrazowych położonych w granicach województwa,

c) wojewódzkiego konserwatora zabytków,

d) rad gmin położonych na terenie województwa

– z zastrzeżeniem, że brak zajęcia stanowiska w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu audytu krajobrazowego uznaje się za wyrażenie pozytywnej opinii o projekcie w przedłożonym brzmieniu;

3) może wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii;

4) ogłasza w prasie regionalnej oraz przez obwieszczenia w urzędzie marszałkowskim o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykłada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni;

5) w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu;

6) rozpatruje zgłoszone uwagi sporządzając listę nieuwzględnionych uwag.

Na zgłoszone przed uchwaleniem audytu krajobrazowego żądanie gminy, której opinia nie została uwzględniona w projekcie audytu krajobrazowego, sejmik województwa rozstrzyga w formie uchwały o zasadności nieuwzględnienia opinii przez zarząd województwa; rozstrzygnięcie sejmiku województwa jest wiążące.

Audyt krajobrazowy uchwala sejmik województwa, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez zarząd województwa.

Zmiana audytu krajobrazowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa oraz **rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym**.

**Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju**

Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju sporządza minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych. Tak sporządzoną koncepcję przyjmuje Rada Ministrów (art. 47 ust. 1 i 3 u.p.z.p.), a Prezes Rady Ministrów przedstawia ją Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjmując koncepcję, Rada Ministrów ustala, w jakim zakresie będzie ona stanowiła podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych (art. 47 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 u.p.z.p.). W pozostałej części koncepcja ma jedynie walor informacyjny (zbiór informacji planistycznych o charakterze prognozy[[44]](#footnote-44)). Koncepcja nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego. W zakresie ustalonym przez Radę Ministrów wiąże ministrów i centralne organy administracji rządowej przy sporządzaniu przez nie programów dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych, a także organy samorządu województw przy sporządzaniu i uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw[[45]](#footnote-45).

W myśl art. 47 ust. 2 u.p.z.p. koncepcja określa w szczególności: 1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych; 2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie; 3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym; 4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym, a także 5) obszary funkcjonalne w ramach typów, o których mowa w art. 49b.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 została przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 239 z dnia 13 grudnia 2011 r. (KPZK 2030) (M.P. z 2012 r. poz. 252). Przedstawiono w niej wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie najbliższych 20 lat, określono cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju służące jej urzeczywistnieniu oraz wskazano zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny.

Jako cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, szczególnie istotne z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa, w koncepcji wskazano: 1) poprawę spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju przez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów; 2) poprawę dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej; 3) kształtowanie struktur przestrzennych wspierających osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych Polski; 4) zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa.

**Bibliografia:**

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.

Człowiekowska J., *Ład przestrzenny jako cel i zasada działania organów administracji publicznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (w:) *Przestrzeń w prawie administracyjnym. III Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2013.

Gliniecki A. (red.), Prawo budowlane. Komentarz, Warszawa 2014.

Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012.

Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2002.

Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.

Małysa-Sulińska K., *Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Lex 2013.

Miler A., *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń–Katowice 2012.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2011.

Ostrowska A., Pozwolenie na budowę, Warszawa 2012.

Ostrowska A., *Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – część I – III,* Lex 2013.

Ostrowska A., *Fakultatywność i obligatoryjność uchwalenia planu miejscowego,* Lex 2013.

Ostrowska A*., Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – istota i funkcja – część I i II,* Lex 2014.

Ostrowska A., *Elementy treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – części – I – IV,* Lex 2014.

Ostrowska A*., Kluczowe problemy dotyczące treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,* Lex 2014.

Ostrowska A., *Podstawowe problemy związane z procedurą uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,* Lex 2014.

Ostrowska A*., Uchwała o zasadach i warunkach sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych – nowy prawny instrument ochrony krajobrazu,* Lex 2014.

Ostrowska A., Stelmasiak J., *Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym i w prawie budowlanym, rozdział X (współautor J. Stelmasiak) /w:/ Prawo ochrony środowiska,* red. J. Stelmasiak, wydanie 2, Warszawa 2010.

Stelmasiak J., *Instytucja strefy ochronnej jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1986.

Zdyb M., *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych, w: System prawa administracyjnego*, R. Hauser. Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 7, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012.

1. Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm., zwana dalej u.p.z.p. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm., zwana dalej: P.o.ś. [↑](#footnote-ref-2)
3. Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, ONSA WSA 2009, nr 4, poz. 72; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2000 r., II SA 106/00, LEX nr 57193. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dz. U. Nr 118, poz. 1233. [↑](#footnote-ref-4)
5. A. Ostrowska (w:) *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 296. [↑](#footnote-ref-5)
6. M. Szewczyk w: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 45. [↑](#footnote-ref-6)
7. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 10. [↑](#footnote-ref-7)
8. M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych, w: System prawa administracyjnego*, R. Hauser. Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), t. 7, Prawo administracyjne materialne, Warszawa 2012, s. 579. [↑](#footnote-ref-8)
9. Tak m. in. wyrok WSA w Gliwicach z 10 października 2011 r., II SA/Gl 67/11, niepubl. [↑](#footnote-ref-9)
10. Por. m. in. wyrok WSA w Warszawie z 16 lipca 2009 r., IV SA/Wa 539/09, LEX nr 553479. [↑](#footnote-ref-10)
11. Por. zamiast wielu wyrok NSA z 22 kwietnia 2009 r., II OSK 1510/08, LEX nr 597314, wyrok WSA w Gdańsku z 11 kwietnia 2012 r., II SA/Gd 21/12, Wspólnota 2012, nr 17 – 18, s. 49, wyrok WSA w Gdańsku z 12 października 2011 r., II SA/Gd 265/11, LEX nr 1125244. [↑](#footnote-ref-11)
12. Por. zamiast wielu wyrok WSA w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., II SA/Gd 559/07, LEX nr 569954. [↑](#footnote-ref-12)
13. Sprawa Skrzyński v Polska, nr skargi 38672/02, wyrok powołany przez M. Kotulskiego, *Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego*, w: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik - Dobosz (red.), Warszawa 2012, s. 45. [↑](#footnote-ref-13)
14. Por. wyroki WSA w Krakowie: z 14 września 2007 r., II SA/Kr 559/07, LEX nr 438871 i z 23 marca 2007 r., II SA/Kr 1148/07, OwSS 2007, nr 4, s. 91. [↑](#footnote-ref-14)
15. Wyrok WSA w Gdańsku z 22 grudnia 2008 r., II SA/Gd 559/07, LEX nr 569954. [↑](#footnote-ref-15)
16. Wyroki NSA: z 6 kwietnia 1998 r., IV SA 2237/98, LEX nr 43839 i z dnia 10 czerwca 1998 r., IV SA 2261/97, LEX nr 43830. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm., dalej zwana: u.p.o.ś. [↑](#footnote-ref-17)
18. § 12 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. Nr 164, poz. 1587 ze zm. [↑](#footnote-ref-18)
19. Nawet w przypadku inwestycji o znaczeniu ogólnokrajowym wydanie decyzji lokalizacyjnej nie jest uzgadniane z organami administracji rządowej, co stanowi przejaw samodzielności planistycznej organów jednostek samorządu terytorialnego. [↑](#footnote-ref-19)
20. Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 782 ze zm., dalej zwana: u.g.n. [↑](#footnote-ref-20)
21. Okoliczność, że wyjątki określone w art. 50 ust. 2 u.p.z.p. dotyczą wyłącznie robót budowlanych nie oznacza, że ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wymaga jedynie inwestycja obejmująca roboty budowlane. Przeciwnie, z wykładni art. 50 ust. 2 pkt 1 i 2 w zw. z art. 59 ust. 1 zdanie drugie 2 u.p.z.p. wynika, iż wydanie decyzji lokalizacyjnej uzasadnia każde planowane zamierzenie inwestycyjne prowadzące do zmiany sposobu zagospodarowania terenu (stanowiące oczywiście realizację celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. na terenach pozbawionych planu miejscowego). [↑](#footnote-ref-21)
22. Chodzi tu o przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-22)
23. Artykuł 2 pkt 5 u.p.z.p. zmieniony przez art. 70 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-23)
24. T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 69. [↑](#footnote-ref-24)
25. Por. art. 56 i 61 u.p.z.p. [↑](#footnote-ref-25)
26. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 ze zm., dalej zwana: u.o.g.r.l. Gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne (pkt 1); pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa (pkt 2); pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (pkt 3); pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych (pkt 4); parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi (pkt 5); pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych (pkt 6); pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi (pkt 7); zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa (pkt 8); torfowisk i oczek wodnych (pkt 9); pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (pkt 10). Podkreślenia wymaga jednak, iż zgodnie z art. 2 ust. 3 u.o.g.r.l. gruntami rolnymi nie są grunty znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Gruntami leśnymi są natomiast, o czym mowa w art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l., grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach (pkt 1); zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej (pkt 2); pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (pkt 3). [↑](#footnote-ref-26)
27. K. Małysa-Sulińska, *Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, Lex 2013. [↑](#footnote-ref-27)
28. Dz. U. z 2015 r. poz. 774. [↑](#footnote-ref-28)
29. Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm. [↑](#footnote-ref-29)
30. Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm. [↑](#footnote-ref-30)
31. Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm. [↑](#footnote-ref-31)
32. Wprowadzenie do systemu prawa nowego instrumentu ochrony wartości składających się na ład przestrzenny jest co najmniej dyskusyjne. Powstaje bowiem wątpliwość, czy nie można było wykorzystać w tym celu już istniejących aktów planowania, w tym planu miejscowego; po ewentualnym wzmocnieniu i doprecyzowaniu regulacji dotyczących reklam, obiektów małej architektury czy ogrodzeń. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej padło stwierdzenie, że u podstaw opracowania projektu legła chęć zminimalizowania zakresu dokonywanych zmian legislacyjnych przy jednoczesnym uzyskaniu znaczącego efektu z punktu widzenia ochrony krajobrazu. Dodatkowo z wyjaśnień udzielanych przez projektodawców w trakcie konsultacji wynika, iż przyjęcie rozwiązań niezależnych od obowiązującego systemu planowania przestrzennego było zasadne z uwagi na toczące się prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, przygotowującej głęboką reformę systemu planowania przestrzennego (zadaniem powołanej przez premiera w lipcu 2012 r. komisji jest opracowanie projektu kodeksu budowlanego). Stąd przyjęte w ustawie zmieniającej rozwiązania koncentrują się głównie na wzmocnieniu ochrony krajobrazów i powstrzymania ich degradacji. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ustawowe definicje pojęć: tablica reklamowa i urządzenie reklamowe zostały zawarte w art. 2 pkt 16b i 16c u.p.z.p. [↑](#footnote-ref-33)
34. Zmiana wprowadzona art. 4 pkt 3 ustawy krajobrazowej. [↑](#footnote-ref-34)
35. W myśl art. 17b ust. 4 powołanej ustawy, jeśli kształt urządzenia reklamowego uniemożliwia wyznaczenie pola powierzchni służącej ekspozycji reklamy, wysokość opłaty zależy od pola powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na urządzeniu reklamowym. [↑](#footnote-ref-35)
36. Przykładowo, jeśli przyjąć maksymalne stawki opłaty dla tablicy reklamowej o powierzchni 5 m², to opłata reklamowa za rok liczący 365 dni wyniesie 1277,50 zł (2,5 zł x 365 + 0,20 zł x 5 x 365). [↑](#footnote-ref-36)
37. Zamieszczenie przez ustawodawcę w art. 17a ust. 5 punktu 4 jest zbędne, skoro już w art. 37c u.p.z.p. przesądzono, że do upowszechniania informacji wymienionych w pkt 4 nie stosuje się przepisów dotyczących reklam. [↑](#footnote-ref-37)
38. Zmiany wprowadzone przez art. 3 ustawy krajobrazowej. [↑](#footnote-ref-38)
39. W myśl art. 4 pkt 1 u.d.p., pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. [↑](#footnote-ref-39)
40. Uzasadnienie projektu ustawy krajobrazowej, druk nr 1525, s. 19. [↑](#footnote-ref-40)
41. Stosownie do treści art. 42a ust. 4, przepisy tego rozporządzenia nie będą miały zastosowania do szyldów (art. 2 pkt 16d u.p.z.p.), o ile pole powierzchni bocznej prostopadłościanu opisanego na danej tablicy lub urządzeniu reklamowym emitującym światło jest mniejsze niż 2 m², a najdłuższy bok nie jest dłuższy niż 3 m. [↑](#footnote-ref-41)
42. Zasady tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych reguluje ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 274 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-42)
43. Zasady tworzenia terenu zamkniętego oraz ustalania jego granic i powierzchni reguluje art. 4 ust. 2–2d ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.). [↑](#footnote-ref-43)
44. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*,red. Z. Niewiadomski,s. 371–372. [↑](#footnote-ref-44)
45. M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX/el. 2012. [↑](#footnote-ref-45)