

Notatka z drugiego spotkania dotyczącego problemów wiążących się ze zgodnością z prawem opracowań planistycznych sporządzanych dla gmin województwa dolnośląskiego.

Dnia 2 grudnia 2010 roku w siedzibie Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (DUW) po raz drugi odbyło się spotkanie konsultacyjne, którego celem było omówienie problemów dotyczących zgodności z prawem opracowań planistycznych sporządzanych dla gmin województwa dolnośląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli dokumentacji prac planistycznych sporządzonej dla ww. opracowań przez Wojewodę Dolnośląskiego.

Dolnośląski Urząd Wojewódzki był reprezentowany przez pracowników Oddziału Planowania Przestrzennego (Wydział Infrastruktury) oraz Oddziału Nadzoru (Wydział Nadzoru i Kontroli). W rozmowach uczestniczyli także dolnośląscy projektanci i urzędnicy odpowiedzialni za sferę planowania przestrzennego w kilku miastach.

Dyskusja miała na celu rozważenie problemów zasygnalizowanych przez członków Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów i związanych ze sporządzaniem opracowań planistycznych. Należy podkreślić, że odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli DUW mają wyłącznie charakter ogólny i informacyjny. Nie należy ich traktować jako kategorię wyznaczniki, jako że każdy dokument trafiający do DUW, jest rozpatrywany indywidualnie, przy uwzględnieniu jego specyfiki.

Poniżej przedstawiono kolejno poruszane na spotkaniu zagadnienia:

1. Sporządzanie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium).

Dopuszczalne jest sporządzanie jednostkowej zmiany studium, w tym obejmującej jedynie zmiany w tekście studium, albo jedynie zmiany na rysunku studium. W obu przypadkach załącznikami do uchwały musi jednak być zarówno tekst, jak i rysunek (nawet jeżeli któryś z tych elementów pozostaje niezmienny). Przez ujednoczoną formę projektu zmiany studium, stanowiącą przedmiot wyłożenia oraz załącznik do uchwały uchwalającej, należy więc rozumieć tekst i rysunek (w tym co najmniej rysunek kierunków rozwoju) z wyróżnionymi zmianami. Nawet jeżeli zmiany dotyczyły tylko jednej ze składowych studium, komplet dokumentów jest każdorazowo niezbędny podczas wyłożenia – dla zapoznania się z ustaleniami studium przez mieszkańców gminy – oraz dla ułatwienia badania zgodności z prawem przez organ nadzoru. Ponadto rada gminy powinna uchylać ostateczną wersję studium w całości dla wygody korzystania z tego studium przez gminę oraz dla uniknięcia rozczłonkowania poszczególnych

obowiązujących elementów studium, które de facto funkcjonują wyłącznie jako całość. Jeżeli ze względów technicznych (np. z powodu zaginięcia) nie jest możliwe dołączenie do uchwały zatwierdzającej dokument wszystkich elementów składowych studium (np. rysunków innych niż uwarunkowania i kierunki rozwoju), należy zawrzeć stosowne wyjaśnienie np. w uzasadnieniu.

W przypadku fragmentarycznych zmian studium, dotyczących konkretnej nieruchomości, należy pamiętać, aby zmiany wprowadzane w części tekstowej dotyczyły wyłącznie obszaru objętego zmianą. Nie można w tej sytuacji wprowadzać korekt np. uaktualniających dane statystyczne zawarte w uwarunkowaniach studium, czy też wprowadzających zmiany w ustaleniach ogólnych – odnoszących się do całości lub większej części obszaru gminy. Dla uniknięcia popełniania tego typu błędów najlepiej byłoby przystępować w miarę możliwości do całościowej zmiany studium.

2. Stawka procentowa.

Stawka procentowa, na podstawie której ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powinna być ustalona na etapie sporządzenia projektu planu miejscowego, który następnie podlega procedurze opiniowania i uzgadniania oraz wyłożenia do publicznego wglądu. Błędem jest ustalanie stawki procentowej przez radę gminy dopiero w trakcie sesji uchwalającej. Informacja ta nie może podlegać utajnieniu na etapie sporządzania projektu planu miejscowego.

Jakakolwiek zmiana ww. stawki podczas sesji rady gminy w stosunku do tej, która była ustalona na dzień wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu (zarówno jej zwiększenie jak i zmniejszenie), wymaga ponownego poinformowania społeczeństwa poprzez kolejne wyłożenie. Brak ponownego wyłożenia w tej sytuacji może skutkować stwierdzeniem nieważności planu miejscowego.

Stawkę procentową należy ustalić dla wszystkich terenów wyznaczonych w planie miejscowym, nawet dla tych, w stosunku do których nie przewidujemy wzrostu ich wartości. Pracownicy DUW nie kwestionują ustalania 0% stawki. Jednakże, jak wynika z orzecznictwa, niezgodne z przepisami prawa jest jej ustalanie w takiej formie, ponieważ uniemożliwia to pobranie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Praktyka pokazuje, że sądy uchylają plany miejscowego, w których wprowadzono stawkę 0%.

3. Zgodność planu miejscowego ze studium.

Pomimo iż organ nadzoru, jakim jest wojewoda, nie jest literalnie wymieniony w żadnym przepisie prawa jako właściwy do badania spójności planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, to jednak ma on możliwość kontroli tej spójności. Wynika to z posiadanych przez Wojewodów kompetencji do badania zgodności z przepisami prawa każdego uchwalonego przez radę gminy dokumentu. Przez kontrolę zgodności z przepisami prawa należy rozumieć także weryfikację ustaleń planu miejscowego pod kątem zgodności z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wojewoda, wykonując swoje zadania przy pomocy podległych sobie służb, ma więc możliwość m.in. zbadania czy rada gminy uchwaliła plan miejscowy *po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium* (art. 20 ust.1 ww. ustawy).

Warto nadmienić, że podczas wieloletniej praktyki Wydziału Nadzoru i Kontroli Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego (DUW) – jak stwierdzili przedstawiciele tego Wydziału – sądy nigdy nie podważyły stosowanej przez ten organ praktyki, polegającej na wykazywaniu braku zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, w przypadku jego stwierdzenia.

Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie dnia 21 października 2010 r., wprowadziła w art. 20 ust. 1 korektę sformułowania dotyczącego spójności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium. Obecnie *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium* (nienaruszalność studium), a już nie *po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium* (zgodność ze studium). W sytuacji braku jakichkolwiek orzeczeń sądowych, dotyczących tej kwestii, przedstawiciele DUW będą przeprowadzali procedurę badania zgodności planu miejscowego ze studium w sposób, w jaki robili to dotychczas, bez rozróżniania znaczenia ww. sformułowań. Podejście to może się zmienić w zależności od kierunków orzecznictwa w tym zakresie.

Badanie zgodności planu miejscowego ze studium/nienaruszalności studium jest prowadzone z zachowaniem indywidualnego podejścia do każdego kontrolowanego dokumentu. Niezgodność ze studium/naruszenie studium może zostać stwierdzone wyłącznie wtedy, gdy zostanie wykazana ewidentna sprzeczność.

Przy omawianiu różnych przykładów przedstawiciele DUW podkreślali, że plan miejscowy ma być zgodny ze studium, a już nie koniecznie ze stanem faktycznym. Jeżeli obecnie obowiązujące studium nie uwzględnia istniejącego zagospodarowania, to pozytywne

przesądzenie o nim w planie miejscowym jest traktowane jako niezgodne z ustaleniami studium (np. wyznaczenie jednostki terenowej dla istniejącej zabudowy mieszkaniowej, która powstała na terenach określonych w studium jako rolne). Podobna sytuacja dotyczy modyfikowania przebiegu dróg (o ile nie dopuszczono tego w studium), w tym także dróg, dla których została wydana decyzja lokalizacyjna, w tym w trybie specustawy, lub na potrzeby jej wydania określono warianty przebiegu drogi. W obu sytuacjach niezbędna jest zmiana studium przed uchwaleniem planu miejscowego.

Odnosnie wyznaczania w planie miejscowym jednostek terenowych niewskazanych w studium (np. parkingi na terenach mieszkaniowych) przedstawiciele DUW twierdzą, że jest to możliwe i nie narusza ustaleń studium, o ile:

- jest niezbędnym uzupełnieniem podstawowej funkcji danej jednostki terenowej wyznaczonej w studium,
- jest zgodne z ogólną zasadą przyjętą w studium (np. wspomniane wyżej tereny dla parkingów w zasadzie nie były wyznaczane jako odrębne jednostki).

4. Wypełnienie wymogów, stawianych przez art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w szczególności w świetle nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie 21 października 2010 r.).

Brak ustalenia linii zabudowy dla któregoś z terenów nie narusza art. 15 ww. ustawy, w przypadku gdy na danym terenie obowiązuje zakaz zabudowy. Linię zabudowy należy z reguły określać na terenach, na których przewiduje się zabudowę. Mogą jednak wystąpić szczególne przypadki, w których określenie linii zabudowy na rysunku planu będzie zbędne. W odniesieniu do takich terenów konieczne jest jednak sformułowanie w tekście planu ustaleń dotyczących lokalizowania obiektów budowlanych, choćby przez odwołanie do przepisów odrębnych.

Nie wydaje się potrzebne wyznaczanie wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów rolnych z zakazem zabudowy czy terenów leśnych, na których dopuszczono – zgodnie z definicją lasu określoną w ustawie o lasach – budynki i budowle pod wykorzystanie dla potrzeb gospodarki leśnej, jako że te obszary nie mają charakteru działek budowlanych. Z kolei biorąc pod uwagę definicję działki budowlanej określoną w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – brak określenia omawianego wskaźnika dla terenów dróg czy niewielkich terenów dla infrastruktury technicznej, także nie wydaje się naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Każdy plan miejscowy, jak tego wymaga ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, musi określać szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości.

Scalanie i podział nieruchomości następuje w drodze uchwały rady gminy i nie należy tej procedury mylić z podziałem geodezyjnym nieruchomości. Określenie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości jest obligatoryjne nawet wtedy, gdy nie wyznaczamy w planie miejscowym obszaru wymagającego przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Procedurę scalania i podziału można bowiem przeprowadzić zarówno w odniesieniu do obszarów wyznaczonych w planie miejscowym, jak i dla innych terenów – jeśli wyniknie to z inicjatywy właścicieli gruntów. W każdym z przypadków dla prawidłowego przeprowadzenia procedury niezbędne jest uwzględnienie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, które mogą zostać określone wyłącznie w planie miejscowym. W sytuacji, gdy dla terenów objętych planem miejscowym nie ma potrzeby określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości (bo np. planem jest objęta jedna działka geodezyjna), warto o tym stwierdzić w odpowiednim zapisie.

Określone w projekcie planu miejscowego parametry działek budowlanych mogą mieć formę zbliżoną do przyjętych w zasadach i warunkach scalania i podziału nieruchomości. Powinny być jednak określane na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy przypomnieć, że na rysunku planu miejscowego nie należy ustalać obligatoryjnych przebiegów granic działek. Należy natomiast określać parametry tych działek.

5. Uzgodnienia projektu planu miejscowego z niektórymi organami.

Częste są żądania Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a także innych organów, dotyczące wprowadzenia do ustaleń planu miejscowego konieczności uzgadniania pewnych czynności ze odpowiednimi instytucjami. Zarówno uzgodnienia, w których nakazuje się wprowadzenie w planie miejscowym przepisów powszechnie obowiązujących, jak i te, w których warunkuje się uzgodnienie od wprowadzenia takich zapisów, są nadużyciem i prawidłową reakcją na ich otrzymanie powinno być składanie zażaleń na takie uzgodnienia. Jednak w związku z długotrwałym procesem rozwiązywania tego typu sporów, przedstawiciele DUW akceptują wprowadzanie w planach miejscowych ustaleń stanowiących dosłowne powtórzenie zapisów ustaw/rozporządzeń, lub odwołanie się do przepisów z danej dziedziny. Niedopuszczalne jest natomiast wprowadzanie zmodyfikowanego brzmienia odrębnych przepisów określających zasady współdziałania organów lub stron, bądź też ustalanie konieczności przeprowadzania procedur lub czynności, które nie są usankcjonowane prawnie.

Apeluje się o składanie zażaleń na postanowienia w zakresie uzgodnień wydanych z naruszeniem prawa. Pozwoli to wypracować pewne powszechne standardy, które ułatwią pracę

zarówno planistom, jak i pracownikom DUW, a jednocześnie poprawią jakość zapisów w planach miejscowych.

6. Tryb uwzględniania uwag.

Zgodnie z art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w wyniku uwzględnienia uwag istnieje wyłącznie konieczność powtórzenia uzgodnień w niezbędnym zakresie, bez ponawiania wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu. Praktyka DUW pokazuje jednak, że procedura ponownego wyłożenia jest pożądana zarówno w przypadku, gdy wprowadzone zmiany naruszają interes osób trzecich, jak i gdy nie ma co do tego stuprocentowej pewności. Ponowienie wyłożenia daje podstawę do obrony ustaleń planu miejscowego przed dość często składanymi skargami.

Uwzględnienie uwag do studium nie wymaga ponowienia procedury. Uwzględnienie uwag do planu miejscowego wymaga ponowienia uzgodnień w niezbędnym zakresie, a ponowne wyłożenie, choć nie jest obligatoryjne, to, jak wskazano wyżej, może być pożądane.

7. Tryb rozstrzygania o sposobie uwzględniania uwag.

Rozstrzygnięcie o sposobie uwzględniania uwag, stanowiące załącznik do planu miejscowego czy do studium, powinno mieć formę zarządzenia lub tabelki. Wykluczone jest stosowanie formy postanowienia.

Każda uwaga powinna być indywidualnie rozpatrzona na sesji rady gminy, w której biorą udział wszyscy radni. Najbardziej klarowne jest osobne głosowanie nad każdą uwagą. Dopuszcza się jednak głosowanie blokowane, pod warunkiem omówienia każdej uwagi z osobna. Do dokumentacji powinien być wówczas dołączony protokół z sesji dla poświadczenia indywidualnego rozpatrzenia każdej uwagi.

8. Ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

Oдноśnie problematyki związanej z wprowadzeniem ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (megaustawy) odsyłamy do nowego stanowiska Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z którego treścią można się zapoznać pod adresem: http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead01&news_cat_id=168&news_id=6124&layout=3&page=text. Na podanej stronie internetowej został także zamieszczony załącznik, zawierający listę obszarów, względem których przepisy odrębne wyłączają zastosowanie art. 46 ust. 1 megaustawy.

Celem uzupełnienia informacji zawartych w ww. stanowisku, informuje się, że Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) wyraził zgodę na przyjmowanie wniosków o zmianę decyzji w sprawie wydanych uprzednio negatywnych opinii do projektów planów miejscowych i studiów – o ile sporządzone projekty są zgodne z nowym stanowiskiem Prezesa UKE. Zaleca się, aby taki wniosek zawierał także wyjaśnienie zawartych w projekcie opracowania planistycznego zakazów i ograniczeń dotyczących publicznych sieci i urządzeń łączności.

9. Zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 25 ust. 1a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza, prezydenta miasta o wydłużenie terminu na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia. Wójt, burmistrz, prezydent miasta rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia tych wystąpień z zastrzeżeniem, że w odniesieniu do uzgodnień czyni to w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, a w odniesieniu do opiniowania odpowiada zwykłym pismem. Jeżeli prośba o wydłużenie terminu dotrze do urzędu gminy w końcowym terminie wyznaczonym pierwotnie na przedstawienie opinii, wówczas należy niezwłocznie przekazać odmowną decyzję (osobiście lub za pomocą faksu).

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek opiniowania projektu planu oraz studium z właściwym organem Państwowej Straży Pożarnej w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii. Natomiast Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych upoważnia właściwe miejscowo organy Państwowej Straży Pożarnej do opiniowania projektów planów miejscowych i studiów w zakresie instalowania hydrantów. Warto zatem w wystąpieniach o opinie powoływać obie podstawy prawne.

Zmiany wprowadzone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które weszły w życie dnia 21 października 2010 r., nie dotyczą tych planów i studiów, w stosunku do których uchwała o przystąpieniu została podjęta przed dniem 21 października 2010 r. Istnieje

jednak możliwość prowadzenia procedury w trybie znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby skorzystać z tej opcji, należy spełnić dwa warunki:

- podjąć uchwałę o zmianie pierwotnej uchwały o przystąpieniu w terminie po 21 października 2010 r.
- przeprowadzić wszystkie etapy procedury planistycznej pod rządami znowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na koniec należy ponownie podkreślić, że każda dokumentacja, która trafia do DUW jest kontrolowana w sposób indywidualny, ze względu na różną specyfikę dostarczanych opracowań. Pracownicy DUW deklarują otwartość na dyskusję i osobisty kontakt z urzędnikami gminnymi oraz projektantami w razie jakichkolwiek wątpliwości. Zagadnienia, które wymagają wyjaśnienia i omówienia przez pracowników DUW powinny zostać także przekazane do urzędu na piśmie.