

Bogusława Dobkowska, Kamil Klonowski

Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Studia Prawnoustrojowe nr 25, 231-245

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bogusława Dobkowska*

Kamil Klonowski**

* Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji UWM

** Katedra Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji UJ

Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Zadania z zakresu ładu przestrzennego zostały rozdzielone w art. 3 u.p.z.p. pomiędzy poszczególnymi szczeblami jednostek samorządu terytorialnego i administracją rządową. Stosownie do treści wskazanego przepisu kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Natomiast prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu. Z kolei kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy do zadań samorządu województwa. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju należy do zadań Rady Ministrów.

Z powyższego wynika, że w najszerszym zakresie zadania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego są realizowane na szczeblu gminnym. Sprawy ładu przestrzennego wymienione zostały wśród zadań

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. – dalej jako u.p.z.p.

własnych gminy wyliczonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.² Rozdział kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego został dokonany zgodnie z zasadą subsydiarności. Efektem zastosowania tej reguły jest domniemanie kompetencji na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Na tej podstawie należy przyjąć, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

W piśmiennictwie podkreśla się, że w obowiązującym systemie aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego, u którego podstaw leży podział na akty planowania ogólnego i specjalistycznego, studium – obok miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, planu zagospodarowania przestrzennego województwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju – zalicza się do aktów planowania ogólnego. Ich funkcją jest koordynowanie zagospodarowania obszaru, który obejmuje. W związku z powyższym, studium zostało wyłączone z katalogu aktów planowania specjalistycznego, które nastawione są na wyznaczenie przedsięwzięć sektorowych uwzględnionych w programach wojewódzkich lub rządowych i związane z określonymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego. Programy te, w celu realizacji zadań w nich zawartych, powinny być zgodne z aktami planowania ogólnego tego szczebla, na poziomie którego mają być realizowane³.

W literaturze wskazuje się na trzy podstawowe cele przypisywane studium. Przede wszystkim jest ono aktem polityki wewnętrznej gminy w zakresie rozwoju przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Drugim celem jest koordynacja ustaleń planów miejscowych. Studium powinno obejmować cały obszar gminy i zawierać wytyczne do planowania miejscowego dostosowane do potrzeb gminy. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów części gminy, ale przy ich sporządzaniu obowiązuje zasada zgodności ze studium. Studium pełni również funkcję promocyjną poprzez wskazanie obszarów atrakcyjnych inwestycyjnie lub turystycznie. Informuje mieszkańców, przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych o zamierzeniach władz lokalnych⁴.

Ustawodawca w art. 9 ust. 5 u.p.z.p. przesądził, że studium nie jest aktem prawa miejscowego. Na tej podstawie przyjmuje się w doktrynie pogląd, zgodnie z którym studium jest aktem o charakterze wewnętrznym⁵. W związku z tym brak mocy powszechnie obowiązującej w rozumieniu kata-

² Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

³ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 52.

⁴ Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szymt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 81.

⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 83; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 140.

logu źródeł prawa określonych w Konstytucji RP nie może stanowić podstawy do wydania decyzji administracyjnej, jak też decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Takie stanowisko wyrażane jest zarówno w piśmiennictwie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego. Ten akt planistyczny określa jedynie politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrznie organy gminy przy sporządzaniu projektów planów miejscowych. Jako akt kierownictwa wewnętrznego w stosunkach rada – podporządkowane jej jednostki organizacyjne wskazuje tylko kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu projektu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Studium stanowi bowiem jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu⁶. Należy zatem przyjąć, iż postanowienia studium nie mogą wprost wpływać na sytuację prawną jednostek. Mając jednak na uwadze, że treść studium w znacznym stopniu determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na art. 9 ust. 4 u.p.z.p. należy jednak przyjąć tezę o pośrednim oddziaływaniu na sferę uprawnień i obowiązków jednostki. W związku z tym ustawodawca ustanowił środek prawnej ochrony jednostek. Jest nim skarga do sądu administracyjnego wnoszona na podstawie art. 101 u.s.g.⁷

Katalog uwarunkowań i treści studium zawarty został w art. 10 u.p.z.p. Zgodnie z treścią ust. 1 wskazanego przepisu, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z:

- 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu;
- 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony;
- 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- 4) stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia;
- 6) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;
- 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy, stanu prawnego gruntów;
- 8) występowania obiektów i terenów chronionych prawnie na podstawie przepisów odrębnych;
- 9) występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;

⁶ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., II OSK 1439/11, LEX nr 1318028, niepubl.; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 listopada 2012 r., II SA/Łd 394/12, LEX nr 1241616, niepubl.; wyrok NSA z dnia 30 października 2008 r., II OSK 1294/07, LEX nr 516797, niepubl.

⁷ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2012 r., II SA/Wr 895/11, LEX nr 1139037, niepubl.

10) występowania udokumentowanych złóż kopali oraz zasobów wód podziemnych;

11) występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych;

12) stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;

13) zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych;

14) wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

W studium określa się ponadto:

1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów;

2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy;

3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;

4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;

5) kierunki rozwoju systemu komunikacji i infrastruktury technicznej;

6) obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;

7) obszary, na których będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;

8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszary przestrzeni publicznej;

9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;

11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych;

12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny;

13) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;

- 14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji;
- 15) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych;
- 16) inne obszary problemowe, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Treść studium jest zatem kształtowana szeregiem wytycznych ustawodawcy. W piśmiennictwie wskazuje się, że te wskazane w pierwszej grupie mają charakter bardziej ogólny w zestawieniu z wytycznymi określonymi w art. 10 ust. 2. Przy czym ustawodawca nie wymienił wszystkich wartości, którymi należy się kierować przy określaniu elementów treści studium, a zatem te wskazane wyżej stanowią niezbędne minimum⁸. Tym samym katalog wytycznych należy uznać za otwarty. W literaturze dokonuje się też uprządkowania zakresu przedmiotowego studium na „uwarunkowania” i „kierunki” zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjmując, iż uwarunkowania to okoliczności faktyczne już istniejące w chwili sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej, niezależne od woli gminy w chwili sporządzania studium. Kierunkami zagospodarowania przestrzennego gminy są natomiast ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. W konsekwencji powyższego rozróżnienia kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na ustalenia koncepcyjne dla planowania miejscowego i ustalenia wiążące bezpośrednio przy sporządzaniu planów miejscowych zakłada się wyodrębnienie kierunków i zasad zagospodarowania odnoszących się do całokształtu planowania miejscowego od tych dokonywanych w studium ustaleń dotyczących określonych obszarów. W związku z tym sposób uwzględnienia w planie miejscowym kierunków i zasad pozostawiono ocenie rady gminy. Ustalenia wiążące muszą zostać bezpośrednio przeniesione do planu miejscowego po ich skonkretyzowaniu z uwzględnieniem warunków miejscowych, określeniu granic obszarów i lokalizacji infrastruktury w terenie⁹.

Nieuwzględnienie obowiązku respektowania w studium wskazanych wyżej wartości uzasadnia ingerencję wojewody w ramach nadzoru nad działalnością danej jednostki samorządu terytorialnego. Z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika obowiązek przedkładania wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Wojewoda bada, czy uchwały podjęte przez radę gminy nie naruszają przepisów prawa. Jeśli uchwała organu gminy jest sprzeczna z prawem, wojewoda winien wszcząć postępowanie w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności. Uprzednio może wstrzymać jej wykonanie. Ocena treści studium będzie też dokonywana na podstawie art. 28 u.p.z.p. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich

⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kuś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 95.

⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 99.

sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa (art. 91 u.s.g.). Przy czym jeśli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium nie zostanie zaskarżone do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, ponawia się procedurę planistyczną w zakresie niezbędnym do doprowadzenia tego aktu do zgodności z przepisami prawa.

Jak wyżej wskazano, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego pośrednio może wpływać na prawa i obowiązki jednostek. W związku z tym wskazywanie legitymacji procesowej przy wnoszeniu skargi powinno polegać na określeniu naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia postanowieniami studium (art. 101 ust. 1 u.s.g.). Należy powiązać to z naruszeniem zasad sporządzania studium, naruszeniem trybu jego sporządzania lub naruszeniem właściwości organów¹⁰. W związku z powyższym uznaje się, że istotne naruszenie trybu sporządzania studium to naruszenie określonych przepisów prawa, które prowadziłyby do skutków niemożliwych do zaakceptowania, a mających wpływ na określony kształt sporządzanego studium¹¹. W wyroku z dnia 19 marca 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie trafnie zauważył, że studium określa prawnie wiążące kryteria dopuszczalnych ustaleń w planie miejscowym, przez co – chociaż pośrednio, to jednak w sposób wiążący – oddziałuje na wykonywanie prawa własności w przypadku, gdy po uchwaleniu studium zasady zagospodarowania przestrzeni zostaną następnie określone w planie miejscowym. Niemniej art. 101 ust. 1 u.s.g. nie przyznaje legitymacji skargowej podmiotom, których interesy prawne lub uprawnienia są dopiero zagrożone naruszeniem w wyniku wejścia w życie postanowień aktu prawa miejscowego¹².

Z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika z przepisów odrębnych (art. 14 ust. 7). Przepisami nakładającymi taki obowiązek jest m.in. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady¹³, z którego wynika, że gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej. Do niedawna takim przepisem odrębnym był również art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹⁴, który stanowił, że dla terenu górniczego sporządza się miejscowy plan zagospodarowa-

¹⁰ Por. wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 643/12, LEX nr 1252138, niepubl.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II OSK 379/12, LEX nr 1252045, niepubl.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2008 r., IV SA/Wa 2202/06.

nia przestrzennego w trybie określonym odrębnymi przepisami, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. W literaturze wskazuje się, że analiza zakresu obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynikającego z ustaleń studium wykazuje, że:

1) ustalenia studium rodzą obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następstwie kwalifikacji obszaru na cel, dla którego sporządzenie planu jest obowiązkowe na podstawie przepisów odrębnych;

2) obowiązek sporządzenia planu miejscowego może powstać z mocy prawa dla obszaru, dla którego przepisy odrębne wprowadzają taki obowiązek;

3) studium ustala, gdzie gmina zamierza uchwalić plany miejscowe, w odniesieniu do obszarów, dla których plan nie jest obowiązkowy, ale gmina uznaje objęcie tych obszarów planami za uzasadnione, w tym przypadku ustawa nie zobowiązuje gminy do przystąpienia do sporządzania planów w określonym terminie, a obowiązek ten ma charakter wewnętrzny i nie wywołuje skutków wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy¹⁵.

Na tle sformułowania art. 10 ust. pkt 8 u.p.z.p. wątpliwości i kontrowersje wywoływała problematyka objęcia obowiązkiem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonych w studium obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Stosownie do treści art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszary przestrzeni publicznej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na obowiązującą w obecnym stanie prawnym powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych. W u.p.z.p. w art. 10 ust. 2 pkt 8 przewidywano pierwotnie, że wymagane jest określenie w studium obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Przepis ten został następnie zmieniony ustawą z dnia 17 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych¹⁶, przewidującą ten obowiązek dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m². Ustawa o tworzeniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych została w całości uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z Konstytucją i utraciła moc z dniem 11 lipca 2008 r.¹⁷ Wyrok TK wywołał zatem skutek *ex tunc*, co skutkuje uznaniem, iż zmiana nie miała

¹³ Dz. U. nr 41, poz. 412 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.

¹⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 104.

¹⁶ Dz. U. nr 127, poz. 880.

¹⁷ Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07 (Dz. U. nr 123, poz. 803).

miejsca, a za tym idzie powrót do wielkości pierwotnej, czyli wymogu określenia w studium obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m².

Należy przy tym podkreślić, że w piśmiennictwie kwestia obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonych w studium obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest przedmiotem rozbieżnych poglądów. Wynika to z nie do końca jasno sformułowanej treści art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. Przeważa jednak stanowisko, zgodnie z którym lokalizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych jest możliwa tylko wówczas, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznaczone zostaną granice terenów pod budowę takich obiektów. Oznacza to jednocześnie brak możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy dla tego typu inwestycji. W wyroku z dnia 26 października 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż z przepisów art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 wynika obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Skoro bowiem ustawodawca w art. 15 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się m.in. granice terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a w art. 10 ust. 2 pkt 8 tej ustawy zobowiązuje do określenia obszarów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, to tworzy zintegrowaną regulację prawną lokalizowania tych obiektów handlowych w aktach planistycznych gminy¹⁸. Inny pogląd w wyraził M. Szewczyk¹⁹ wskazując, że argumentem przemawiającym za takim rozumieniem zacytowanego przepisu jest to, że ustawodawca aktualnie zerwał całkowicie z zasadą zabudowy planowej, obowiązującej w polskim systemie prawnym od dnia wejścia w życie dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju²⁰ aż do dnia wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyrazem tego jest treść art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w świetle którego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem planowania przestrzennego o charakterze, co do zasady, fakultatywnym, alternatywnym w stosunku do planu miejscowego, aktem służącym zapew-

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 26 października 2011 r., II OSK 1531/10, LEX nr 1084643; niepubl.; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2012 r., II SA/GI 785/11, LEX nr 1138443, niepubl.; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2012 r., II SA/Wr 741/11, LEX nr 1139029, niepubl.; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Sz 522/11, LEX nr 1153311, niepubl.

¹⁹ Takie stanowisko reprezentują również: J. Wszółek, *Lokalizacja inwestycji w postaci wielkopowierzchniowych obiektów handlowych oraz elektrowni wiatrowych a obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Monitor Prawniczy” z 2012 r., nr 12; A. Kosicki, *Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy na lokalizację wielkopowierzchniowego obiektu handlowego*, dodatek do „Nieruchomości” 2011, nr 5.

²⁰ Dz. U. nr 16, poz. 109.

nianiu ładu przestrzennego jest zaś decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc zawierająca rozstrzygnięcie lokalizacyjne. Za pomocą tych decyzji – tak samo jak za pomocą planu miejscowego – można określić granice, w których właściciel nieruchomości dysponuje wolnością w zakresie możliwości zagospodarowania, w tym zabudowy. Kolejnym argumentem przywoływanym przez M. Szewczyka jest treść art. 14 ust. 7 u.p.z.p., która koresponduje z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem obowiązek sporządzenia planu miejscowego może wyprowadzić tylko ustawodawca i tylko w drodze ustawy odrębnej w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym gmina nie posiada kompetencji, aby kreować, niezależnie od ustawodawcy, obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Nie może więc (inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 4 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²¹) wykreować obowiązku sporządzenia planu poprzez odpowiednie ukształtowanie treści studium. Trzeci argument bazuje na założeniu, że taka interpretacja przepisu art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. jest nie do pogodzenia z treścią art. 15 ust. 3 pkt 4 u.p.z.p. Przepis ten stanowi wprawdzie o obiektach, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., a więc o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych, nie stanowi jednak o tym, że w planie miejscowym należy obowiązkowo określić granice obszarów pod budowę takich obiektów, lecz wskazuje na to, iż granice takich obszarów określa się w planie miejscowym w zależności od potrzeb. Natomiast „określanie obowiązkowe” i „określanie w zależności od potrzeb” to całkowicie odmienne modalności prawne. Rady gminy mogą więc uchylać plany miejscowe, w których odstąpią od określenia granic obszarów pod budowę takich obiektów. Ostatnim argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest przepis art. 10 ust. 3 u.p.z.p. stanowiący, że obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 8, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Naszym zdaniem, gdyby przyjąć, że obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych ustanawia sam przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., należałoby dojść do wniosku, że już w 2003 r. powinny zostać podjęte wszystkie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych²². Przedstawiona argumentacja, mimo że przekonująca i logicznie spójna, nie została przyjęta w praktyce orzeczniczej. Organy administracji, biorąc pod uwagę przeważające stanowisko sądów administracyjnych, w większości uznają, iż u.p.z.p. przewiduje prawny obowiązek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospo-

²¹ Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 415.

²² Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kuś, op. cit., s. 100–101.

darowania przestrzennego gminy obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych objętych dyspozycją art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. W konsekwencji zastosowanie będzie miał również art. 62 ust. 2 u.p.z.p. nakazujący zawieszenie postępowania toczącego się w sprawie ustalenia warunków zabudowy na takim obszarze do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Kolejny przypadek obligatoryjnego uchwalania studium określa art. 10 ust. 2a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie. Natomiast z treści art. 15 ust. 3a pkt 3a ww. ustawy wynika, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko. W tym zakresie jednak uznaje się, że z powyższych przepisów nie można wywodzić, iż jeśli lokalizacja wyżej określonej inwestycji nie jest zawarta w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to nie można dla niej ustalić warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji. Wydaje się więc, że ze wskazanych przepisów nie można wywodzić obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla takich obszarów. Tego rodzaju inwestycje uznawane są za urządzenia infrastruktury technicznej, w związku z tym nie stosuje się do nich art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.²³

Procedura uchwalania studium obejmuje kilka etapów. Pierwszy z nich to podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium (art. 9 ust. 1 u.p.z.p). Przy czym wójt, burmistrz albo prezydent ma obowiązek ogłoszenia w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o podjęciu takiej uchwały (także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości). W literaturze zauważa się, że przepisy nie określają treści i charakteru prawnego takiej uchwały. W związku z tym wskazuje się, iż nie powinna zawierać żadnej innej treści, oprócz postanowienia o przystąpieniu do sporządzenia studium²⁴. Następnie wójt, burmistrz albo prezydent sporządza projekt studium składający się z części tekstowej i graficznej. Czynności te powierza się osobie posiadającej uprawnienia urbanistyczne.

W orzecznictwie wskazuje się, że teren, jaki ma być objęty postanowieniami studium, jest jednoznacznie określony i powinien obejmować cały ob-

²³ Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 310/10, niepubl.; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 758/10, niepubl.

²⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kuś, op. cit., s. 126.

szar gminy. Nie wyklucza to możliwości podejmowania uchwał w sprawie gminnego studium w zakresie ściśle określonego obszaru gminy, przy czym zmiany studium dotyczące pewnych fragmentów gminy powinny korelować z ustaleniami pozostającymi w mocy²⁵. Z kolei w wyroku z dnia 5 czerwca 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku słusznie zauważył, że zakres miejscowy ustaleń planistycznych przyjętych w uchwale musi być zgodny z ustaleniami uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wadliwość zaś w tym zakresie stanowić naruszenie trybu postępowania i zgodnie z art. 28 u.p.z.p. skutkują nieważnością części planu w zakresie, w jakim naruszenie to miało wpływ na treść uchwały²⁶. W tej fazie sporządzania projektu studium należy również przeprowadzić strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Dotyczy to studium uchwalanych po dniu 15 listopada 2008 r., czyli wejściu w życie 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 środowisko²⁷. W orzecznictwie wyjaśnia się, że jeżeli w stosunku do studium, które zostało uchwalone po dniu 15 listopada 2008 r., nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami działu IV ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, procedura nie będzie spełniać wymogów wynikających z jej przepisów, co skutkować powinno stwierdzeniem nieważności studium. Zatem we wszystkich przypadkach rozpoczętej procedury sporządzania studium (lub jego zmiany), a niezakończonych przed dniem wejścia w życie przywołanej ustawy, konieczne jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w tym opracowanie prognozy²⁸. Kolejny etap procedury sporządzania studium to składanie wniosków dotyczących studium i obowiązek ich rozpatrzenia przez organ wykonawczy. Trzeba podkreślić, że konieczność rozpatrzenia wniosków nie jest równoznaczna z obowiązkiem ich uwzględnienia. Termin składania wniosków do studium nie może być krótszy niż 21 dni. Forma składania wniosków może zostać określona dowolnie, w taki jednak sposób, aby wniosek został utrwalony i skierowany do rozpatrzenia oraz znalazł się w dokumentacji prac planistycznych. Projekt studium winien też zostać zaopiniowany przez właściwą komisję urbanistyczno-architektoniczną, która jest organem doradczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W piśmiennictwie wskazuje się,

²⁵ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SA/OI 177/12, LEX nr 1138662, niepubl.

²⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Gd 273/13, LEX nr 1368716, niepubl.

²⁷ Dz. U. nr 199, poz. 1227 ze zm.

²⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2010 r., II SA/GI 663/10, LEX nr 752917, niepubl.

że wystąpienie do komisji o opinię jest obligatoryjnym elementem procedury studium. Jednakże nieprzedstawienie opinii w terminie przez komisję urbanistyczno-architektoniczną uznaje się za równoznaczne z zaopiniowaniem projektu w trybie art. 25 ust. 2 u.p.z.p. Przy czym wójt nie jest związany treścią opinii tego organu doradczego²⁹.

Następnie projekt studium przesyła się podmiotom uzgadniającym i opiniującym. Organami uzgadniającymi, stosownie do treści art. 11 pkt 6 u.p.z.p., są zarząd województwa – w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz wojewoda – w zakresie zgodności projektu studium z ustaleniami programów rządowych, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może uznać za uzgodniony projekt studium albo projekt planu miejscowego, jeśli wskazane organy nie określą warunków, na jakich uzgodnienie ma nastąpić (art. 24 u.p.z.p.). W orzecznictwie wyjaśnia się, że jeżeli zgodnie z art. 24 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., to uzgodnienie jest warunkiem uchwalenia tego aktu planistycznego. Natomiast odmowa uzgodnienia projektu planu przez organ współdziałający oznacza niemożność uchwalenia planu w projektowanym kształcie, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 2 u.p.z.p. Takie rozwiązanie polegające na obowiązku dokonywania uzgodnień w trybie przepisu art. 106 k.p.a. stanowi ingerencję w sferę samodzielności planistycznej gminy i z tego powodu podlega kontroli sądownoadministracyjnej³⁰. Z kolei w wyroku z dnia 10 października 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny trafnie zauważył, że organ uzgadniający swoimi działaniami wkracza w sferę zadań własnych gminy i dlatego też jego rozstrzygnięcia muszą być podejmowane w granicach i na podstawie przepisów prawa. Tak więc regulacja art. 24 ust. 2 u.p.z.p. ma na celu ochronę samodzielności gminy w zakresie realizacji zadań własnych. W przypadku nieokreślenia przez organ uzgadniający odpowiednich zmian w projekcie w celu osiągnięcia sytuacji, w której projekt jest zgodny z prawem lub też niepodania podstawy prawnej, na mocy której żąda się określonych zmian w projekcie, wójt, burmistrz, prezydent miasta może uznać projekt za uzgodniony. Oznacza to, że art. 24 ust. 2 stanowi *lex specialis* w stosunku do generalnej reguły wprowadzonej przez art. 24 ust. 1 i stwarza możliwość uproszczenia całej procedury³¹.

Kwestią sporną pozostaje natomiast charakter prawny wskazanych postanowień, gdyż nie ulega wątpliwości, iż nie są one wydawane w sprawach indywidualnych. W wyroku z dnia 5 maja 2008 r. Wojewódzki Sąd Admini-

²⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 113.

³⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 marca 2011 r., II SA/Gd 813/10, LEX nr 1096876, niepubl.

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 października 2006 r., IV SA/Wa 1302/06, LEX nr 284527, niepubl.

stracyjny w Warszawie wyraził pogląd, iż zajęcie stanowiska przez inny organ przy sporządzaniu projektu studium lub projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter aktu nadzoru nad działalnością gminy – przewidzianego przepisami szczególnymi. W związku z tym zażalenie na nie może wnieść jedynie wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który sporządził dany projekt³². Trudno zaaprobować przytoczone stanowisko w sensie ustrojowym z uwagi na to, że zarząd województwa nie jest organem sprawującym nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (krąg takich organów jest ściśle określony w Konstytucji RP). Ponadto w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa ustawodawca jasno zaznacza, iż organy samorządu województw nie są wobec organów gminy i powiatu organami sprawującymi nadzór, jak również organami wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. Można jednak stwierdzić, że uzgodnienia oddziałują na zapisy studium i przesądza o jego zawartości. Należy podzielić w tym zakresie pogląd M. Szewczyka, że nie są to czynności nadzorcze, a uzgadnianie oznacza jedynie, iż dla ustanowienia danego aktu ustawodawca wymaga współdziałania dwóch organów³³. *Ratio legis* takiego uzgodnienia sprowadza się do przyjęcia wpływów pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt postanowień studium³⁴.

Organ sporządzający projekt studium występuje też o zaopiniowanie rozwiązań przyjętych w projekcie studium. Organami opiniującymi projekt studium w tym zakresie są: starosta powiatowy, gminy sąsiednie, wojewódzki konserwator zabytków, organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektor właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, organ administracji geologicznej, minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, regionalny dyrektor ochrony środowiska, organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzki inspektor ochrony środowiska³⁵, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. Wskazane opinie będą miały inny charakter niż uzgodnienia dokonywane przez wojewodę i zarząd woje-

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 maja 2008 r., IV SA/Wa 372/08, LEX nr 506934, niepubl.

³³ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kuś, op. cit., s. 132.

³⁴ Por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2024/12, LEX nr 129154, niepubl.

³⁵ W zakresie: a) lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii; b) 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, c) 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.

wództwa. Opinia ta nie ma bowiem wiążącego charakteru, chyba że przepis prawa materialnego wyraźnie taki określi. Zatem stanowiska wyrażone przez organy opiniujące nie są wiążące dla organu sporządzającego projekt studium. Nieprzedstawienie stanowiska w terminie jest równoznaczne z zapiniowaniem projektu.

Kolejny etap procedury sporządzania studium to wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni i publiczna dyskusja nad rozwiązaniami przyjętymi w studium. Trafnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 czerwca 2006 r., iż forma dyskusji publicznej, której organizacja jest jednym z obligatoryjnych elementów w procedurze tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zależy od jej organizatora, czyli wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wójt ma swobodę w tym zakresie, przy czym musi zachować warunek, aby dyskusja była publiczna, tzn. nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być np. otwarte spotkania, publikacja wypowiedzi w prasie. Istotą dyskusji publicznej jest to, iż podmioty w niej uczestniczące wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie studium. Istotny jest bowiem zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk). Dyskusja ta ma zatem charakter opiniodawczy, a więc jej wynik nie jest wiążący dla organów gminy³⁶.

Ustawodawca przewidział też możliwość zgłaszania uwag do projektu studium. Przy czym z uwagi na wewnętrzny charakter studium zauważa się, iż wystarczającą gwarancją zapewnienia w procedurze planistycznej czynnika społecznego jest umożliwienie składania wniosków i uwag do projektu studium oraz udział w dyskusji publicznej bez konieczności ponawiania czynności planistycznych³⁷. Następnie organ wykonawczy przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Jest to ostatnia faza procedury uchwalania studium. Wydaje się, że rozpatrzenie uwag powinno być czynnością odrębną od uchwalenia studium, poprzedzającą ją. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie zauważył, że akt organu planistycznego rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium – niezależnie od tego, czy ma postać odrębnej uchwały, czy załącznika do uchwały o przyjęciu studium – może stanowić przedmiot kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny jedynie w ramach oceny legalności uchwały w przedmiocie uchwalenia studium³⁸. Rada gminy uchwała studium zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Uchwała w sprawie studium wraz z załącznikami

³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK 277/06, LEX nr 266913, niepubl.

³⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2012 r., II SA/OI 150/12, LEX nr 1145831.

³⁸ Postanowienie NSA z dnia 17 września 2013 r., II OSK 1970/13, LEX nr 1375034, „Gazeta Prawna” 2013/201/16.

oraz dokumentacją planistyczną jest przedkładana wojewodzie. Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność tej uchwały są wydawane w przypadku stwierdzenia jednego z wyżej wskazanych uchybień.

Studium zostało ukształtowane przez ustawodawcę przede wszystkim jako akt wewnętrzny, tj. dokument o charakterze roboczym, który może być uzupełniany i weryfikowany. Powinno zawierać wszelkie dane niezbędne do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Choć nie jest aktem prawa miejscowego, ma moc wiążącą dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trudno jednak zgodzić się poglądem, iż studium ma wzmocnioną pozycję w stosunku do planu miejscowego oraz innych aktów wpływających na lokalny ład przestrzenny³⁹. Jest wprost przeciwnie. Równocześnie wydaje się, że ustawodawca powinien zwiększać rolę studium poprzez nadanie mu charakteru powszechnie obowiązującego. W obowiązującym stanie prawnym bezdyskusyjna jest silna zależność pomiędzy studium a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jak wyżej wskazano, studium powinno determinować i równocześnie harmonizować treści poszczególnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Summary

The legal nature of the study of conditions and directions of commune spatial development

Key words: study of condition and direction of special development, local spatial development plan, the legal nature of a study of condition and direction of spatial development, the procedure of adopting the study.

The Act on Spatial Planning and Land Development of 27th March 2003 lays down the principles of spatial policy development by local government units and public administration bodies. In their broadest scope, tasks aimed at spatial planning and land development are carried out by communes. The communes are obliged to adopt two basic planning documents: a study of conditions and directions of spatial development and a local spatial development plan. The authors have explained the legal nature of such study of conditions and directions of commune spatial development. They have indicated the basic functions of the study and presented its content and form. Further in the paper, the authors have demonstrated the procedure of adopting the study. In the conclusions, they have assessed the role of the study in the spatial planning system.

³⁹ P. Kwaśniak, op. cit., s. 59.