

„Zakres związania inwestora i rady gminy ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy - w świetle art. 5 ust. 3 i 4 oraz art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”

Ewa Skorczyńska, UJ

1) kwestie terminologiczne

(zgodność/nienaruszanie->spójność->niesprzeczność);

2) charakter ustaleń studium

3) wyłączenia

4) przesłanki podjęcia uchwały lokalizacyjnej

art. 5 ust. 3 i 4 u.p.r.i.p.

„3. Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.**

I. Kwestie terminologiczne (zgodność/nienaruszanie ->spójność->niesprzeczność);

BYŁO:

Art. 18 ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym „Zarząd gminy, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bada **spójność** rozwiązań projektu planu z polityką przestrzenną gminy określoną w studium”.

Art. 20 ust. 1 u.p.z.p przed nowelizacją wprowadzoną przez art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 października 2010r. stanowił, że plan miejscowy uchwała się „po stwierdzeniu jego **zgodności** z ustaleniami studium”.

JEST:

Art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Ustalenia studium **są wiążące** dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”

Art. 20 ust. 1 u.p.z.p., który aktualnie stanowi, iż „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że **nie narusza** on ustaleń studium (...)”

Gdy „zgodność” zastąpiono nienaruszalnością:

STANOWISKO 1: związki pomiędzy studium a planem miejscowym zostały „znacznie rozluźnione”

Tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 lutego 2011 r., II SA/Kr 1212/10; wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012, II OSK 1108/12; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 listopada 2014 r., II SA/Ke 509/14

STANOWISKO 2: nienaruszalność ≈ zgodność

wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2992/14: „w ujęciu systemowym **zgodność** między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację identyczności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji”.

wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15: „**Wprowadzenie wymogu nienaruszenia ustaleń studium przez plan miejscowy *zdaje się* rozluźniać związek między studium a planem miejscowym.** Przy wykładni tego przepisu należy pamiętać, że **nowelizacja art. 20 ust. 1 u.p.z.p. nie pociągnęła za sobą zmiany przepisów art. 9 ust. 4**, a zatem na gruncie znowelizowanego art. 20 ust. 1 u.p.z.p. należy uznać, że ustalenia studium są w tym znaczeniu wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów, że plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (p. wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2014r. sygn. akt II OSK 66/13, Lex nr 1519416)”(...);

zgodność ze studium „nie może być rozumiana ogólnie i nie może oznaczać wyłącznie spójności ze studium, lecz *jest to stopień* związania znacznie silniejszy niż spójność bądź niesprzeczność”.

sprzeczność (=wniosek jednoznaczny)

- wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 lutego 2010 r., II SA/Sz 1401/09, w którym rozważano, kiedy wojewoda, korzystając ze swoich kompetencji nadzorczych, może stwierdzić nieważność planu miejscowego z uwagi na naruszenie art. 9 ust. 4 u.p.z.p.:

„Dokonując (...) porównawczej analizy przedmiotowych aktów (studium i planu) pod kątem spełnienia warunku określonego w art. 9 ust.4 upzp nie należy porównywać ich literalnego brzmienia, lecz badać zakres znaczeniowy użytych w nich wyrażeń oraz ocenić czy w ich świetle normatywne regulacje planu miejscowego odpowiadają koncepcji przedstawionej w studium, czy też są z nią niezgodne. **Jedynie jednoznaczne ustalenie, iż uregulowanie zawarte w planie miejscowym jest sprzeczne** i nie odpowiada koncepcji zagospodarowania określonego obszaru wyrażonej w studium uzasadnia wykorzystanie przyznanych organowi nadzoru uprawnień przewidzianych art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Tylko przyjęcie takiej procedury oceny zgodności tych dwóch aktów w procesie planistycznym daje gwarancję, iż z jednej strony zostanie zachowana konstytucyjnie gwarantowana samodzielność samorządu gminnego w zakresie normatywnego ustalania ładu przestrzennego, a z drugiej strony przestrzegane będą ustawowo wyznaczone ramy tej samodzielności

Gdyby kwestie terminologiczne nie miały znaczenia...

Art. 12 u.p.r.i.p., „ilekroć w odrębnych przepisach realizacja inwestycji mieszkaniowej uzależniona jest od **zgodności lub nienaruszenia** przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości wynikającego z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wymóg ten uważa się za spełniony w zakresie wynikającym z ustalenia lokalizacji, o której mowa w art. 7, oraz uzgodnienia, o którym mowa w art. 10 i art. 11”

II. Charakter ustaleń

„stopień związania zależny od brzmienia ustaleń studium”

wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 1107/16, LEX nr 2442941:

„Stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń studium. Jednym z założeń polityki przestrzennej gminy jest **stopień związania planowania miejscowego przez ustalenia studium, który może być, w zależności od szczegółowości ustaleń studium - silniejszy lub słabszy**”;

„ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne”. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07:

„Studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego”.

=> te postanowienia studium, które – z uwagi na swe brzmienie – „słabo” wiążą radę gminy na etapie uchwalania planu, nie powinny być właściwie brane pod uwagę przy ocenie spełnienia warunku niesprzeczności

- „kierunkowy” charakter ustaleń studium;
- studium nie może ustalać tego, co zostało ustawowo zastrzeżone dla treści MPZP;
- zgodność to nie bezrefleksyjne powielanie ustaleń studium

wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11: „(...) studium jest aktem kierunkowym wskazującym jedynie na kierunki zagospodarowania przestrzennego o dużym stopniu ogólności i zgodność planu ze Studium nie oznacza bezrefleksyjnego powielenia postanowień studium w projekcie planu, gdyż Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu muszą być zgodne z założeniami studium”.

wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2011 r., II OSK 39/11: „o ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być – w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny, a **studium nie może ustalać tego co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**”. /W cytowanym wyroku NSA przyjął – ze względu na kierunkowy jedynie charakter studium - dopuszczalność ustalenia w planie miejscowym lokalizacji drogi publicznej klasy zbiorczej w terenach, które w studium przeznaczono pod funkcję mieszkaniową z dopuszczalnością jedynie wytyczania lokalnych układów komunikacyjnych/.

wyrok NSA z dnia 1 października 2015 r., II OSK 235/14: „o ile ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być - w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 u.p.z.p. - w miarę szczegółowe, o tyle treść studium, czyli aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny. Studium nie może ustalać tego, co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to dość jednoznacznie z brzmienia art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 9 ust. 5 u.p.z.p. Należy zwrócić uwagę, że wprowadzenie w studium ograniczeń dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy i ilości kondygnacji narusza art. 10 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. Nie są to bowiem wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów właściwe dla studium”.

A. Kosicki, komentarz do art. 20 u.p.z.p., [w:] [K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz \(red.\), M. Rypina, M. Wierzbowski \(red.\), Mirosław Wincenciak, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LEX 2018](#)

„Nie powinno dochodzić do pomieszania materii uchwały w sprawie studium i uchwały w sprawie planu miejscowego. Każda z tych uchwał ma ściśle wyodrębnione ustawowo cele, a w związku z tym powinna mieć zupełnie odmiennie zapisane treści. **Studium ma za zadanie kierunkowe wskazanie celów, jakim mają służyć poszczególne obszary, i nie należy do niego formułowanie norm prawnych.** Przykładowo, studium określa, że na danym terenie ma być realizowane budownictwo mieszkaniowe i wcale nie musi wskazywać, jakie to ma być mieszkalnictwo (wielorodzinne czy jednorodzinne, w zwartej czy też rozproszonej zabudowie, wysokie czy niskie, z usługami nieuciążliwymi czy też nie itd.). Dopiero w planie miejscowym, jako akcie normatywnym prawa gminnego, który musi uwzględnić kierunkowe przeznaczenie wskazane w studium, powinny być regulowane szczegóły zabudowy wskazanej w studium, z określeniem jej warunków”. „Ważne jest, aby rada gminy uchwaliła studium zawierające takie kierunki polityki w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego gminy, które rzeczywiście mają charakter kierunkowy, odpowiadający wskazaniom wynikającym z tej polityki, a nie takie, które określają w bardziej konkretny i ścisły sposób przeznaczenia terenów gminy na

III. Wyłączenia

Art. 5 ust. 4. Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy **terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane**”.

Z uzasadnienia projektu ustawy:

- „Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe takich terenów, na których z uwagi na ich funkcje nie jest to obecnie możliwe, pomimo że funkcje te nie są na tych terenach już realizowane”;
- „W ten sposób pod budownictwo mieszkaniowe będą mogły zostać wykorzystane tereny, na których **z uwagi na ich funkcje określone w studium nie jest to obecnie możliwe**, a tereny te są wyposażone w niezbędną infrastrukturę i spełniają standardy urbanistyczne określone w projekcie”

Tereny produkcyjne – czy również produkcji rolniczej?

Art. 7 ust. 4 u.p.r.i.p. „Ustalenie lokalizacji, o której mowa w ust. 1, nie może obejmować terenów wymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych”

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz.1587) - wymienia w osobnych kategoriach:

- - terenu użytkowane rolniczo, do których zalicza: tereny rolnicze (**tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych**, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich)
- - **tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej**, do których zalicza: tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów; obszary i tereny górnicze.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. *w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (Dz. U. nr 118 poz. 1233) - posługuje się terminem „**rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej**”

IV. Przesłanki podjęcia uchwały lokalizacyjnej

- Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.p.r.i.p. rada gminy, podejmując uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji „bierze pod uwagę stan zaspokożenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz **potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**”.

-> orzecznictwo dot. konieczności uzasadniania MPZP (przed wprowadzeniem tego wymogu do u.p.z.p.: /wyrok NSA z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1959/09; wyrok NSA z dnia 30 października 2014 r., II OSK 922/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2014 r./

-> wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2011 r., II SA/Kr 1475/11

„W każdym przypadku w odniesieniu do konkretnego przyjętego rozwiązania planistycznego gmina musi wykazać jego celowość i zasadność z punktu widzenia interesu publicznego, bądź z punktu widzenia interesu określonej grupy społecznej. W sytuacji, **gdy słuszność danego ustalenia planistycznego nie zostanie wykazana przez gminę, naraża się ona na zarzut dowolności i arbitralności przyjętego rozwiązania**, a to z kolei uzasadnia wniosek o nadużyciu czy przekroczeniu granic tzw. władztwa planistycznego”

-> wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., II OSK 2177/15, nawiązujący do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001r., K 27/00):

„swoboda regulacyjna przysługująca gminom w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego nie jest absolutna (...) **wszelkie ograniczenia własności ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności**, a naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Prawo własności podlega ochronie przewidzianej w art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione 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 oraz wtedy, gdy nie naruszają istoty wolności i praw”. OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29.

-> orzecznictwo dot. zbyt ogólnie sformułowanego upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego

-> wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 maja 2013 r. III SA/Kr 1816/12

„Przepis ten jest sformułowany bardzo ogólnie, a ustawodawca posługuje się w nim niezwykle pojemnymi sformułowaniami "placówki handlu detalicznego, zakłady gastronomiczne i zakłady usługowe dla ludności" oraz nie wskazuje żadnych ograniczeń i wytycznych dla organów samorządowych w ustalaniu przez nie "dni i godzin otwierania i zamykania" tych placówek. Nie oznacza to jednak, że organy samorządu terytorialnego mają niczym nieskrępowaną swobodę w stanowieniu prawa miejscowego w oparciu o art. XII § 1 cyt. ustawy. Przyznanie gminie pełnej swobody prawotwórczej w tym zakresie mogłoby prowadzić do naruszenia jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych tj. zasady wolności gospodarczej, poprzez jej dowolne ograniczanie przez organy gmin, na co zwraca się uwagę z orzecznictwie (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2005 r., sygn. akt: III SA/Lu 532/05, publ. w: "Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka", zeszyt 3 z 2006 r., str. 150).

"w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). **Działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Obowiązek taki jest zaliczany do standardów demokratycznego państwa prawnego. Obowiązek uzasadniania uchwał rady gminy jest też elementem zasady jawności działania władzy publicznej"** (por. wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., II OSK 410/06, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, LEX 490933, wyrok NSA z dnia 16 lutego 2011 r., II OSK 2420/10, LEX nr 1071215, wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., II OSK 1824/08, LEX nr 597395). Należy zatem przyjąć, że **brak sporządzenia uzasadnienia uchwały może w konkretnej sytuacji prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób motywów jej podjęcia. Zwłaszcza dla oceny motywów działania organu nie może być wystarczająca sama treść uchwały, z której nie wynikają racje, jakimi kierował się organ podejmujący rozstrzygnięcie skierowane do adresatów stojących na zewnątrz administracji i dotyczące ich sytuacji prawnej.**

Wnioski:

- Nie tyle niesprzeczność co raczej spójność z ustaleniami studium finalnie wyznacza możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych
- Ustawodawca ustalając bardzo słaby zakres związania studium (przy jednoczesnym braku związania ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), a także nie formułując bardzo ogólne przesłanki podjęcia uchwały lokalizacyjnej, *de facto* utrudnia kontrolę sądownoadministracyjną w stosunku do takiej uchwały, a więc osłabia pozycję prawną inwestora, jak i osób, których interesy wskutek podjęcia uchwały mogą być naruszone.
- Aby ustrzec się przed zarzutem arbitralności podejmowanych uchwał lokalizacyjnych (zwłaszcza gdy chodzi o inwestycje, które nie muszą spełniać warunku niesprzeczności ze studium), rada gminy powinna zatem zamieszczać w treści uchwały odpowiednie uzasadnienie podjętego rozstrzygnięcia.