

Komentarz prawny

Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w systemie kształtowania polityki przestrzennej.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 roku, poz. 741, ze zm.) (dalej jako „Ustawa”) nakłada na jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej obowiązek kształtowania polityki przestrzennej, uwzględniając zasady ładu przestrzennego, a także mając na względzie interes publiczny, interesy prywatne oraz analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Jednocześnie, Ustawa przewiduje system planowania przestrzennego, który ukształtowany został kaskadowo. Dokumentem, który określa w sposób ogólny politykę przestrzenną w gminie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W celu doprecyzowania przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W przypadku natomiast braku planu miejscowego, inwestycje, tj. zmiany zagospodarowania terenu, realizowane są w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy lub decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego (w zależności od rodzaju inwestycji). Wspomniane decyzje w tak ukształtowanym systemie planistycznym stanowiły, według zamierzenia ustawodawcy, instrument pomocniczy, którego celem było zapewnienie możliwości realizacji inwestycji na terenach, na których nie obowiązywały plany miejscowe. Taki system planistyczny mógł gwarantować zgodność z zasadami kształtowania

polityki przestrzennej, o których mowa powyżej. Jednakże niewystarczająca liczba obowiązujących planów miejscowych komplikuje opisany system. Sytuacji nie ułatwiają również wątpliwości związane z korelacją pomiędzy poszczególnymi dokumentami. Ustawodawca jednoznacznie wskazał, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jednakże taka zasada nie została wyraźnie określona w odniesieniu do wspomnianych wyżej decyzji. Jednocześnie w Ustawie wskazano, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, natomiast studium nie jest takim aktem.

Wątpliwości związane z relacją pomiędzy studium a wspomnianymi decyzjami były przedmiotem interpelacji poselskiej skierowanej do Ministerstwa Infrastruktury pod koniec zeszłego roku. Odpowiedzi udzieliło Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, wskazując, że wspomniane wyżej decyzje nie muszą być zgodne ze studium. W uzasadnieniu podkreślono, iż decyzje administracyjne nie mogą być wydawane w oparciu o akty prawa wewnętrznego, a studium jest takim aktem. W orzecnictwie również jest obecny pogląd, iż, Ustawa wskazuje na to, że, plan miejscowy musi pozostawać w zgodności ze studium, natomiast przytoczone decyzje abstrahują od ustaleń studium. W związku z tym, w przypadku pojawienia się sprzeczności ustaleń studium z treścią wniosku o wydanie wspomnianych decyzji, takie sprzeczności nie mogą stanowić podstawy do odmowy wydania decyzji zgodnie z wnioskiem.

Orzecznictwo nie jest jednak w tej materii jednolite. Nie kwestionując konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa i charakteru studium, podkreśla się, że ujęcie studium jako aktu prawa wewnętrznego, nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. Studium stanowi podstawę polityki przestrzennej gminy oraz ustalenia wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Plan miejscowy stanowi natomiast podstawę dla zagospodarowania terenu w gminie (czy to w celu lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy w innym). Pomijanie ustaleń studium przy wydawaniu decyzji administracyjnych, powodowałoby sytuację, w której ustalenia studium obowiązywałyby na terenach, dla których uchwalono plany miejscowe, natomiast takie same tereny objęte wspomnianymi decyzjami mogłyby być sprzeczne ze studium. Wydaje się, że powodowałoby to dyskryminację właścicieli terenów, dla których plany miejscowe zostały uchwalone i stwarzało niepożądany stan niechęci społeczeństwa do planów miejscowych i braku zaufania do organów władzy publicznej. W orzecznictwie wskazano, że wykładnia wskazująca na brak wymogu zgodności decyzji z ustaleniami studium jest trudna do pogodzenia z zasadami systemu planowania przestrzennego i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym.

W orzecznictwie wskazującym, iż wyżej wspomniane decyzje mogą być sprzeczne ze studium, podkreśla się, iż w celu uniknięcia sytuacji, w której decyzja będzie sprzeczna z postanowieniami później uchwalonego planu miejscowego, stwierdza się wygaśnięcie takiej decyzji, na co wprost wskazują przepisy Ustawy. W wielu przypadkach jednak inwestycja zostanie zrealizowana w sprzeczności ze studium zanim dojdzie do wygaśnięcia takiej decyzji. Należy również podkreślić, że zgodnie z przepisami Ustawy, zarówno decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzja o warunkach zabudowy są wiążące dla organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę.

W systemie kształtowania polityki przestrzennej ścierają się dwie koncepcje. Zgodnie z jedną z nich trudno jest dopatrzeć się jednoznacznej podstawy prawnej dla odmowy wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach

zabudowy zgodnie z wnioskiem, gdy spełnia wszystkie warunki wymienione w Ustawie, nawet, jeśli taki wniosek jest sprzeczny z ustaleniami obowiązującego na danym terenie studium. Studium bowiem nie jest aktem prawa miejscowego i nie może być podstawą wydania decyzji administracyjnej. Zgodnie z drugą koncepcją, wymóg zgodności ustaleń studium ze wspomnianymi decyzjami stanowi wyraz zasad zagospodarowania przestrzennego, a więc zasady spójności polityki przestrzennej państwa oraz zasady wzajemnej spójności aktów planowania przestrzennego. Organy gminy nie powinny podważać wiążących aktów wewnętrznych także w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania aktów stosowania prawa względem podmiotów zewnętrznych, a więc decyzji administracyjnych. Adresat decyzji (podmiot zewnętrzny) nie jest związany aktami polityki gminnej, ale organy gminy są związane takimi aktami, a to oznacza, że nie powinny podejmować działań, które stanowiłyby zaprzeczenie realizacji wcześniej ukształtowanej polityki gminnej.

Wątpliwości związane z rolą studium w systemie kształtowania polityki przestrzennej, zwłaszcza w sytuacji, gdy plany miejscowe stanowią rzadkość, tworzą stan niepewności zarówno dla inwestorów, jak i właścicieli terenów sąsiadujących z inwestycjami, a także lokalnej społeczności. Procedura sporządzania studium obejmuje bowiem szereg czynności uwzględniających udział lokalnej społeczności, a więc możliwość kształtowania zagospodarowania przestrzeni istotnej dla danej społeczności. Pożądanym byłoby więc znowelizowanie Ustawy tak, aby wyeliminować opisane wątpliwości, a jednocześnie przyczynić się do poprawy jakości kultury planistycznej w Polsce.

Małgorzata Fituch, Adwokat
Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych
Miller, Canfield, W. Babicki, A. Chelchowski i Wspólnicy Sp.k.