

Opinia Polskiego Instytutu Notarialnego

z dnia 24.04.2020 r.

dotycząca wpływu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na możliwość zagospodarowania terenu

Normy prawne: art. 94 Konstytucji RP, art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Literatura: Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2019, wyrok TK z 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK ZU nr 1/1996, wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 944/12 Wyrok WSA w Poznaniu z 18.07.2012r., II SA/Po 368/12, Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 grudnia 2019 r. II SA/Bd 700/19.

I. Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kształtowaniu ładu przestrzennego jest przedmiotem ciągle powtarzających się dyskusji. Pamiętać przy tym trzeba, że w myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, „akt ten nie może stanowić podstawy prawnej jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. (...) nie będąc aktem prawa miejscowego, nie może mieć wpływu na sytuację prawną jakiegokolwiek podmiotu niepowiązanego ze strukturą gminy, której organ stanowiący akt ten uchwalił”, jest to „akt o charakterze normatywnym, jednak wewnętrznym (Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2019, s. 239). Systemowy charakter studium uwarunkowań sprowadza się zatem do aktu planistycznego o charakterze wewnętrznym oraz „roboczym”. Można go zatem określać mianem „planu dla planistów” (Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2019, s. 241).

II. Pomimo jednoznacznego brzmienia art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani judykatura, ani ustawodawca nie są konsekwentni. Odnotować bowiem trzeba

szereg regulacji przyznających studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy moc wiążącą.

Wskazać tu można:

- ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zwaną popularnie specustawą lub lex deweloper (zgodnie z art. 5 ust. 3 i 4 tej ustawy - 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; 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),
- ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (według art. 7 ust. 1 i 2 tej ustawy - podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach; w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach),
- ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (w myśl art. 154 ust. 1 i 2 tej ustawy - wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych; w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu),
- ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (por. art. 67 tej ustawy według którego - utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego wymaga uzyskania zezwolenia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska; do wniosku, o wydanie tego zezwolenia należy dołączyć między innymi wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczący działek ewidencyjnych, na których jest

projektowana lokalizacja ogrodu botanicznego lub zoologicznego, albo zaświadczenie potwierdzające, że przeznaczenie działek, na których jest projektowana lokalizacja ogrodu botanicznego lub zoologicznego, nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy),

- ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (por. art. 166 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy - w celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, gminnym programie rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy;
- ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu własności rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (por. art. 1 i 2 tej ustawy zgodnie z którymi - w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; przepisu tego nie stosuje się do sprzedaży nieruchomości i ich części m.in. przeznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na cele inne niż rolne, w szczególności na parki technologiczne, parki przemysłowe, centra biznesowo-logistyczne, składy magazynowe, inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne;
- ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (art. 39 tej ustawy – w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi i środowisko w związku z emisją zanieczyszczeń z transportu w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców dla terenu śródmiejskiej zabudowy lub jej części, stanowiącej zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, można ustanowić na obszarze obejmującym drogi, których zarządcą jest gmina, strefę czystego transportu, do której ogranicza się wjazd pojazdów innych niż: 1) elektryczne; 2) napędzane wodorem; 3) napędzane gazem ziemnym.

Konkluzja: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego. Jednakże z podanych przykładów wynika, że studium może mieć wpływ na bieżący stan zagospodarowania przestrzennego gminy.

**dr Anna Domańska
dr Andrzej J. Szereda**