

Mirosław Wincenciak*

Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Wstęp

W myśl przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹). Określa ono politykę przestrzenną gminy i jest sporządzane dla obszaru w granicach administracyjnych gminy (art. 9 ust. 1 i 3 u.p.z.p.). Uznaje się, że studium jest dokumentem planistycznym o dużym stopniu ogólności, który wskazuje obszary określonego zagospodarowania terenów, kierunki zagospodarowania terenów oraz zmian w strukturze przestrzennej gminy (art. 10 ust. 2 u.p.z.p.). Problematyka studium doczekała się już obfitego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz licznych wypowiedzi przedstawicieli doktryny².

651

* Dr, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa.

¹ Ustawa z dnia o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 109 ze zm., zwana dalej u.p.z.p.

² Zob. np.: W. Kisiel, *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, Sam. Teryt. 2011/11, s. 80–84; Z. Niewiadomski, *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, [w:] Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połusznny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011; W. Sz wajdler, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, Sam. Teryt. 2010/5; Z. Leoński, M. Szweczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.

Artykuł niniejszy porusza kwestię charakteru studium w kontekście źródeł prawa administracyjnego oraz oceny skuteczności skargi na studium, składanej w trybie art. 101 u.s.g., z punktu widzenia ochrony interesów podmiotu, który twierdzi, że postanowienia studium w sposób niezgodny z prawem naruszają jego uprawnienia lub obowiązki. Zagadnienie to wywołuje sporo kontrowersji w doktrynie.

1. Przedmiot i charakter regulacji

Akty planowania, do których zalicza się także studium, mają zróżnicowany charakter³. Niektóre są stanowione w formie ustawy, tak jak na przykład ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Narodowy program zwalczania chorób nowotworowych”⁴ czy ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”⁵. Plany są stanowione także w formie rozporządzeń do ustawy. Można tu wskazać krajowy plan transportowy czy krajowy plan przeciwdziałania narkomanii. Także na szczeblu lokalnym można odnaleźć liczne przykłady podejmowania planów, jak na przykład plan transportowy jednostki samorządu terytorialnego czy program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. W odniesieniu do planów stanowionych przez samorząd lokalny ustawodawca czasami w ustawie wskazuje wprost, że są one aktami prawa miejscowego. Tak na przykład w art. 9 ust. 3 ustawy o zbiorowym transporcie publicznym ustawodawca stanowi, że plan transportowy uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego. W odniesieniu do innych planów orzecznictwo i doktryna, analizując treść upoważnienia ustawowego do wydania aktu i określony ustawą zakres regulacji, zajmuje niekiedy stanowisko, czy mamy do czynienia z aktami prawa miejscowego⁶.

Wielość celów, jakie częstokroć mają być realizowane przez akty planowania, sprawia, że ich charakter prawny jest nierzadko trudny do okre-

³ Na temat charakteru prawnego aktów planowania szerzej por. K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

⁴ Dz. U. Nr 143, poz. 1200 ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 267, poz. 2259 ze zm.

⁶ Takie stanowisko wyrażono ostatnio odnośnie do programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt – por. M. Masternak-Kubiak, *Podstawy obowiązywania prawa miejscowego na przykładzie analizy norm programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt*, maszynopis powielony, Warszawa 2016; por. też wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., II OSK 3051/15, CBOSA.

ślenia. Na przykład w odniesieniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazuje się, że akt ten zawiera zarówno normy generalne, jak i indywidualne. Plan ten definiuje się w doktrynie jako akt usytuowany pomiędzy aktami normatywnymi a indywidualnymi aktami stosowania prawa, gdyż jest on zbiorem indywidualnych norm określających przeznaczenie poszczególnych działek⁷.

Pojęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego po raz pierwszy wprowadził prawodawca do systemu prawnego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. W okresie obowiązywania tej ustawy w literaturze przedmiotu wyrażano stanowisko, że postanowienia studium mają charakter nienormatywny, gdyż są kierowane wyłącznie do organów gminy i nie mogą one stanowić podstawy prawnej w indywidualnej decyzji administracyjnej. Według postanowień ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. w studium można było określić obszary, dla których istniał obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁸.

Zręby obecnej regulacji dotyczącej studium zostały ustanowione w u.p.z.p. Oprócz unormowań zawartych w tej ustawie prawodawca odwołuje się do studium w około trzydziestu innych ustawach i rozporządzeniach wykonawczych do ustaw⁹. Owe odwołania polegają na wskazaniu na studium jako na akt planowania, którego postanowienia winny być uwzględniane w rozmaitych procedurach związanych z planowaniem w administracji¹⁰ bądź wskazują wprost na wiążący charakter postanowień studium w określonych postępowaniach administracyjnych¹¹.

⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 110.

⁸ W. Sz wajdler, *op. cit.*, s. 34–45.

⁹ Zob. np.: ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. z 2016 r., poz. 961, według art. 6 pkt 1 tej ustawy odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane elektrownie wiatrowe od budynku mieszkalnego, równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej, uwzględniają organy gminy przy sporządzaniu oraz uchwalaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo jego zmiany; ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777, według art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy gminny program rewitalizacji zawiera w szczególności opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy, w tym strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

¹⁰ Zob. przypis poprzedni.

¹¹ Jako przykłady tego rodzaju regulacji wskazać można art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U. z 2015 r., poz. 196 ze zm., według którego, jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalni, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu

Studium jest dokumentem planistycznym o dużym stopniu ogólności, wyznaczającym – co wskazano – obszary i kierunki zagospodarowania terenów gminy, a także kierunki zmian. Rozdział materii, która może być objęta studium czy planem miejscowym, wynika z u.p.z.p. Sposób określenia podziału materii między studium a plan miejscowy nie jest precyzyjny. Określając przedmiot studium, prawodawca w art. 9 ust. 2 u.p.z.p. użył sformułowania „w szczególności”. Niewątpliwie studium nie może zawierać szczegółowych postanowień dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości objętych studium, gdyż jest to materia zawarowana dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazuje się, że studium powinno być dokumentem, który zawiera wszystkie dane potrzebne do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Prawidłowość ta nie działa w drugą stronę, to znaczy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może powtarzać dosłownie treści zawartych w studium, a jedynie te, które dla planu miejscowego zostały przewidziane przez ustawodawcę¹².

Normy studium mają charakter tzw. norm kierunkowych lub programowych. Jak już wspomniano, według art. 9 ust. 1 u.p.z.p. studium jest uchwalane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Z kolei art. 10 ust. 1 ustawy stanowi, że w studium uwzględnia się różne uwarunkowania, a w punktach tego ustępu zawarto wyliczenie uwarunkowań między innymi, takich jak: dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu czy stan ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony. Art. 10 ust. 2 ustawy wskazuje elementy, jakie powinny być określone w studium, stanowiąc, że określa się w szczególności: obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, obszary ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej czy kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, treść art. 10 ust. 1, 2 i 2a u.p.z.p. wyznacza materialny zakres regulacji studium. Art. 10 ust. 1 dotyczy uwarunkowań, które muszą być wzięte pod uwagę, a art. 10 ust. 2 i 2a dotyczy kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz wyznaczenia obszarów zagospodarowania¹³. W tekście studium można

– uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

¹² M. Szewczyk, *Zależności między studium o planem miejscowym*, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Lex 2012.

¹³ I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz do art. 10*.

wyodrębnić dwa zasadnicze obszary wypowiedzi: informacyjno-sprawozdawczy, umocowany w art. 10 ust. 1 ustawy, oraz określający postanowienia w zakresie realizacji polityki przestrzennej gminy, umocowany z kolei w art. 10 ust. 2 i następnym u.p.z.p.¹⁴

W systemie prawa, co już zostało wspomniane, można odnaleźć przepisy rangi ustawowej, które przesadzają o wiążącym charakterze postanowień studium. Chodzi mianowicie o to, że ustawodawca wskazuje na postanowienia studium jako na punkt odniesienia w określonym postępowaniu administracyjnym. Odwołanie do postanowień studium co do zasady ma miejsce wówczas, gdy na określonym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W sytuacjach przewidzianych w ustawach studium zastępuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prawodawca bowiem – jako jeden z warunków wyrażenia zgody lub nadania uprawnienia – wskazuje na zgodność bądź brak kolizji zamierzenia z postanowieniami obowiązującego studium.

Przykładów wspomnianych konstrukcji prawnych w systemie prawa można wskazać przynajmniej kilka. Jednym z nich jest przytaczany już art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹⁵, zgodnie z którym, jeżeli zamierzona działalność sprzeciwia się interesowi publicznemu, w szczególności związanemu z bezpieczeństwem państwa lub ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin, bądź uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem określonym odpowiednio przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub przepisy odrębne, a w przypadku braku tego planu uniemożliwiłaby wykorzystanie nieruchomości w sposób określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub w przepisach odrębnych, organ koncesyjny odmawia udzielenia koncesji.

Z powołanego przepisu wynika, że jednym z warunków udzielenia koncesji na wydobywanie kruszywa w wypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zgodność planowanego sposobu zagospodarowania gruntu z postanowieniami studium odnoszącymi się do tego obszaru¹⁶.

W art. 7 ust. 2 u.p.g.g. prawodawca również odsyła do postanowień studium, stanowiąc, że w okoliczności braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Dalej zwana u.p.g.g. Podobne rozwiązanie prawne zawierała ustawa Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r. w art. 23 ust. 2 pkt 2.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2011 r., II SA/Ol 323/11, CBOIS, rozważania Sądu odnoszą się do analogicznej regulacji zawartej w ustawie Prawo geologiczne i górnicze z 1994 r.

określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażono pogląd, że w świetle art. 7 ust. 2 u.p.g.g., w odniesieniu do obszaru wydobywania kopalin ze złóż, studium jest surogatem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykonywanie bowiem działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystania nieruchomości ustalonego w studium. Wskazano, że postanowienia studium, choć wprawdzie różnią się od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego charakterem wypowiedzi normodawcy, jak również stopniem precyzyjności tej wypowiedzi w zakresie przeznaczenia terenu, to jednak oprócz części informacyjnej zawierają też część regulacyjną, o czym stanowi powołany art. 10 ust. 2 ustawy i następne ustępy tego artykułu¹⁷. Uznano, że w odniesieniu do obszaru przeznaczonego według u.p.g.g. do wydobywania kopalin ze złóż, a więc wykonywania działalności określonej tą ustawą w rozumieniu jej art. 7 ust. 2, postanowienia studium nie mają jedynie charakteru instrukcyjnego i wiążącego dla organu planistycznego na etapie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale mogą określać bezpośrednio sposób wykorzystywania nieruchomości w zakresie działalności określonej ustawą u.p.g.g.¹⁸

Innym przykładem regulacji, w myśl której podstawę do wydania decyzji administracyjnej stanowią postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, może być art. 67 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹. Według art. 67 ust. 4 pkt 2 tej ustawy wnioskodawca występujący do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wydanie zezwolenia na utworzenie i prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego przedkłada 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.

Wydaje się, że powołany przepis należy rozumieć w ten sposób, iż w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzen-

¹⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 24 lutego 2016 r., II OSK 1553/14, CBOIS.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1651.

nego jednym z warunków uzyskania zezwolenia na prowadzenie ogrodu botanicznego lub zoologicznego jest niesprzeczność tego zamierzenia z postanowieniami studium.

Według D. R. Kijowskiego, wszystkie przepisy ustaw i aktów normatywnych je wykonujących, które zobowiązują organy administracji publicznej do działania zgodnego lub niesprzecznego z postanowieniami studium, można traktować jako źródła warunkowych uprawnień i obowiązków podmiotów prawa. Powstanie ich i dopuszczalność realizacji zależy natomiast od tego, w jakiej relacji do studium pozostaje dana sytuacja faktyczna lub zamierzenie konkretnej osoby. Jeżeli zachowanie lub zamiar pokrywa się z postanowieniami studium, to organ stosujący przepis ustawowy, który uzależnia prawną kwalifikację od zgodności zachowania lub zamiaru z postanowieniami studium, nie będzie mógł uznać takich zachowań za niedopuszczalne. Natomiast, jeśli zachowanie lub zamiar nie pokrywa się z postanowieniami studium, wówczas organ stosujący przepis ustawowy uzna takie zachowanie za dopuszczalne²⁰. Stanowisko to spotkało się aprobatą doktryny²¹. Wydaje się, że w sytuacji gdy prawodawca z jednej strony przesądza, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, a z drugiej strony zobowiązuje organy, by opierały się na postanowieniach studium w działaniach skierowanych na zewnątrz administracji, to zaprezentowane rozumienie przepisów odsyłających do wiążącego charakteru postanowień studium jest jedyną możliwą ich wykładnią z punktu widzenia dochowania standardów państwa prawa.

657

W praktyce stanowienia aktów normatywnych na szczeblu lokalnym ustawodawca w odniesieniu do niektórych aktów normatywnych określa wprost w przepisie rangi ustawowej, że dany akt jest prawem miejscowym. Przykładem takiej techniki legislacyjnej może być art. 14 ust. 8 u.p.z.p., który stanowi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Rzadszą praktyką legislacyjną jest stwierdzenie ustawodawcy, że określony akt nie jest aktem prawa miejscowego. Z kolei przykładem takiej techniki legislacyjnej jest wielokrotnie powoływany przepis art. 9 ust. 4 u.p.z.p. Trzecim rozwiązaniem jest milczenie ustawodawcy odnośnie do charakteru prawnego aktu, co do którego wydania ustawa zawiera upoważnienie. Niewątpliwie z punktu widzenia pewności obrotu prawnego pożądanym rozwiązaniem legislacyjnym jest możliwie precyzyjne określenie charakteru prawnego aktu, do którego wydania ustawa zawiera upoważnienie. Przesądzenie przez

²⁰ D. R. Kijowski, *Programy, plany i strategie jako podstawa działań organów administracji publicznej*, [w:] J. Zimmermann, P. J. Suwaj (red.), *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 258.

²¹ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 177–178.

ustawodawcę, że akt wydawany na podstawie określonego upoważnienia ustawowego ma charakter prawa miejscowego, usuwa chociażby wątpliwości co do obowiązku publikacji takiego aktu w publikatorze urzędowym – dzienniku urzędowym województwa. Rozstrzygnięcie przez prawodawcę w tekście ustawy o tym, czy akt wydawany na podstawie określonego upoważnienia ustawowego jest prawem miejscowym, wymaga od tego prawodawcy wielkiej staranności w zakresie sformułowania upoważnienia ustawowego do wydania aktu, jak i w zakresie określenia treści aktu, z którą wiąże się zamierzone, a także często niezamierzone przez ustawodawcę konsekwencje prawne. Te ostatnie wynikają właśnie z nieprzemyślanego określenia zakresu i przedmiotu regulacji w upoważnieniu ustawowym. W orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć liczne przykłady aktów wydawanych na podstawie upoważnienia ustawowego, co do których wyrażane są przeciwstawne poglądy sądów i doktryny prawa w zakresie ich charakteru prawnego²².

658

Można też wyobrazić sobie sytuację, że pomimo zawarcia w ustawie wyraźnego stwierdzenia, iż akt wydany na podstawie określonego upoważnienia ustawowego jest prawem miejscowym, wobec niedoskonałej techniki legislacyjnej określonej jednostki samorządu terytorialnego i wadliwego sformułowania postanowień tego aktu w istocie nie będzie on jednak aktem prawa miejscowego. Wówczas gdy wypowiedzi zawarte w akcie będą miały wyłącznie charakter informacyjny, nie zostanie spełniony warunek normatywności aktu, gdyż zawarte w nim treści nie będą wypowiedziami dyrektywalnymi, czyli zawierającymi normy generalno-abstrakcyjne skierowane na zewnątrz.

W doktrynie podnosi się, że kwalifikacja danego aktu do systemu aktu prawa powszechnie obowiązującego wymaga każdorazowego przeprowadzenia analizy uwzględniającej jego cechy materialne i formalne. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego należy zbadać, czy dany akt ma rzeczywiście charakter prawa miejscowego, kto jest jego adresatem oraz w jaki sposób został podany do wiadomości²³. Potrzeba dokonania zabiegów interpretacyjnych spowodowana jest także tym, że Konstytucja nie wskazuje rodzajów aktów prawa miejscowego, ich nazw i form²⁴.

Doktryna i orzecznictwo sądowe definiują cechy aktu prawa miejscowego²⁵. Przyjmuje się, że aktem prawa miejscowego jest akt, który zbudow-

²² Zob. na ten temat M. Stahl, *Akty prawa miejscowego. Zagadnienia dyskusyjne*, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 209–221.

²³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 32–34.

²⁴ M. Stahl, *op. cit.*, s. 221.

²⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu...*, s. 69–75.

wany jest z norm prawnych o charakterze generalno-abstrakcyjnym, przy czym ten pierwszy warunek uznaje się za spełniony, jeśli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym²⁶. Drugim warunkiem jest wydanie aktu na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego wskazującego właściwość organu oraz przedmiot aktu. Trzeci wymóg to terytorialne ograniczenie zakresu obowiązywania przepisu do obszaru działania organu, który je ustanowił. Czwartym warunkiem jest prawidłowe ogłoszenie aktu w wojewódzkim dzienniku urzędowym²⁷. Ponadto akt ten musi być objęty kontrolą organów nadzoru oraz kognicją sądów administracyjnych, przy czym tryb i zasady kontroli określone są w samorządowych ustawach ustrojowych²⁸.

Analizując postanowienia studium w kontekście wyżej wymienionych wymogów stawianych aktom prawa miejscowego oraz abstrahując od treści art. 9 ust. 5 u.p.z.p., stwierdzić należy, że studium niewątpliwie nie spełnia wymogu ogłoszenia w sposób przewidziany dla przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Ani u.p.z.p., ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych nie nakładają obowiązku takiej publikacji. Jak wynika z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych w wojewódzkim dzienniku urzędowym oprócz aktów prawa miejscowego ogłaszane są także inne akty jednostek samorządu terytorialnego. Podzielić należy stanowisko, że w odniesieniu do studium winien być ustanowiony obowiązek publikacji w dzienniku urzędowym nie tylko z uwagi na pośredni wpływ na sytuację właścicieli nieruchomości²⁹, ale również z uwagi na „zastępowanie” przez studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacjach, w których stanowi ono podstawę rozstrzygnięć administracji wobec podmiotów usytuowanych poza jej strukturą.

Uważam, że pozostałe warunki stawiane aktom prawa miejscowego studium spełnia. Przytoczone przykłady przepisów u.p.g.g. i ustawy o ochronie przyrody świadczą o tym, że postanowienia części normatywnej studium mogą mieć charakter norm generalnych i abstrakcyjnych, zawierając postanowienia, które mogą wiązać konkretne podmioty usytuowane poza strukturą administracji w procesie stosowania prawa³⁰.

²⁶ Zob. na przykład wyroki NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12; wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1818/12; wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., II OSK 1848/12; wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., II OSK 1819/12.

²⁷ Art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

²⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 64.

²⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowania przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 88.

³⁰ W odniesieniu do norm planu miejscowego wyrażane jest stanowisko, jest on jakby zbrojem indywidualnych, ustalających warunki zabudowy konkretnych nieruchomości – tak Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 140.

Wskazane powyżej wątpliwości co do rozumienia związania postanowieniami studium w postępowaniach dotyczących uprawnień lub obowiązków osób trzecich skłaniają do wniosku, że ustawodawca, kreując upoważnienie do wydania aktu na szczeblu lokalnym, powinien być powściągliwy w zakresie określenia charakteru tego aktu. Wydaje się, że wobec nie zawsze wysokiego poziomu procesu legislacyjnego, na co składają się różne czynniki, takie jak pośpiech czy brak kompleksowej oceny powiązania ustanawianego aktu z innymi aktami normatywnymi, właściwe jest, by o kwalifikacji, czy dany akt jest aktem prawa miejscowego, rozstrzygała w drodze wykładni doktryna prawa i orzecznictwo.

2. Naruszenie interesu prawnego postanowieniami studium

Według powołanego art. 9 ust. 4 u.p.z.p. ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Ponadto w innych przepisach ustawodawca określa obowiązek oceny projektowanych rozwiązań planu z postanowieniami studium. Art. 14 ust. 5 u.p.z.p. stanowi, że przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Z kolei według art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Źródłem skarg na studium jest związanie organów gminy postanowieniami studium w procedurze stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. To właśnie przede wszystkim z faktu związania gminy ustaleniami studium przy tworzeniu planu miejscowego wynika możliwość naruszenia interesu prawnego przez ustalenia studium. Postanowienia studium kształtują sposób wykonywania prawa własności, z tym że to ukształtowanie jest warunkowe, gdyż materializuje się ono dopiero wskutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem w pewnych sytuacjach do urzeczywistnienia sposobu wykonywania prawa własności w oparciu o studium może nigdy nie dojść, jeśli właściwa rada gminy nie uchwali miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu. Stan niepewności co do związania postanowieniami studium trwa zatem od chwili uchwalenia

studium do momentu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Można więc wyrazić stanowisko, że nie ma potrzeby analizowania postanowień studium w kontekście oddziaływania jego postanowień na sposób wykonywania prawa własności dopóty, dopóki nie zostanie uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, postanowienia bowiem studium – z wyjątkami wskazanymi w części pierwszej niniejszego artykułu – nie mają wpływu na sposób wykonywania prawa własności.

Uchwalenie planu oznacza urzeczywistnienie postanowień studium. Wówczas w wypadku niekwestionowania postanowień studium bądź nieskutecznego zakwestionowania tychże postanowień podmiot skarżący jest w błędnym kole, albowiem skarga na plan może okazać się nieskuteczna z uwagi na związanie postanowieniami studium, z kolei skarga na studium może także okazać się nieskuteczna z uwagi na wewnętrzny charakter tego aktu i brak jego bezpośredniego oddziaływania na sytuację skarżącego.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że trudne jest wykazanie, iż uchwała w przedmiocie studium narusza interes prawny lub uprawnienie właścicieli gruntu, gdyż nie wywołuje ona skutków właściwych dla planu miejscowego i nie kształtuje bezpośrednio sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, a jedynie wiąże przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego. Podkreślenia też wymaga, że nie wyklucza się możliwości naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium, przy uwzględnieniu różnic pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośredniości i realności skutku, jaki wywołują oba te akty³¹. Wskazuje się, że stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g. wniesienie skargi w tym trybie obliuguje sąd administracyjny do zbadania, czy zaskarżone studium bezprawnie narusza interes prawny skarżącego. Naruszenie interesu prawnego składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Wskazuje się, że nawet ewentualna sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli uchwała ta nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego³².

W postępowaniu sądowym należy wykazać się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Przyjmuje się, że interes prawny skarżącego musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę.

³¹ Zob. wyroki NSA: z dnia 9 lipca 2010 r., II OSK 829/10; z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 574/12; z dnia 18 marca 2014 r., II OSK 2563/12; z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 2856/12.

³² Por. na przykład wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., II SA 2503/01, Lex nr 81964.

Eksponuje się przede wszystkim bezpośrednio, konkretność i realny charakter interesu prawnego strony kształtowanego aktem stosowania prawa materialnego³³.

Rozpoznanie skargi na studium w trybie art. 101 u.s.g. nie daje podstaw do analizowania wad studium w kontekście ich klasyfikacji wskazanej w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis ten stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania, a także o naruszeniu właściwości organów w tym zakresie. Przepis art. 101 u.s.g. stanowi samodzielną podstawę do wniesienia skargi. Naruszenie zasad sporządzania studium, naruszenie trybu czy przepisów o właściwości organu winno być, jeżeli miało miejsce w sprawie, oceniane w kontekście bezprawnego naruszenia interesu prawnego podmiotu skarżącego³⁴. Wydaje się też oczywiste, że procedura planistyczna może być kontrolowana przez sąd administracyjny dopiero wówczas, gdy strona wykaże, że został naruszony jej interes prawny³⁵.

662 Jako panaceum na przedstawione problemy wskazuje się w doktrynie, że studium nie powinno wiązać organu gminy w procedurze uchwalania planu w takiej formie, jaką przewiduje obecnie u.p.z.p.³⁶ Powinno być ono traktowane co do zasady jako dokument o charakterze roboczym, stanowiący punkt wyjścia do prac nad planem, gdyż jest ono „planem dla planistów”³⁷. Część sporów dotyczących studium wynika także z wadliwego rozumienia jego istoty. Na podstawie orzecznictwa można odnotować przykłady rozwiązań zawartych w studium, które w zakresie szczegółowości regulacji niewątpliwie wkraczają w materię miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na przykład poprzez precyzyjne określenie w studium maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie³⁸.

³³ Wyrok NSA z dnia 18 września 2003 r., II SA/2637/02, Lex nr 80699.

³⁴ Zob. szerzej M. Wincenciak, *Komentarz do art. 28 upzpp*, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 374–375.

³⁵ Zob. wyrok NSA z II OSK 1765/07.

³⁶ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 177.

³⁷ Z. Niewiadomski, D. Strembicka, *Zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 16.

³⁸ Zob. postanowienie NSA z dnia 29 grudnia 2015 r., II OSK 2947/15, por. też wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2016, II OSK 94/16.