

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie

TERESA ZYGLEWSKA  
macs@interia.pl  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3867-8461>

## Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

---

Legal Nature of the Study of Conditions and Directions of Spatial Development  
of the Commune

---

### WPROWADZENIE

Należy podkreślić, że art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> stanowi ustawową podstawę dla gmin jako jednostki samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego przez gminy zostały określone w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>2</sup>. Ponadto gmina jest uprawniona do wydawania aktów prawa miejscowego nie tylko w zakresie określonym w powołanej wyżej ustawie, ale także na podstawie odrębnych upoważnień ustawowych.

Ustawą szczególną, która upoważnia gminę do wydawania aktów prawa miejscowego, jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>3</sup>. Nie ulega wątpliwości, że aktem prawa miejscowego, do uchwalenia którego uprawnienie posiada gmina, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. O charakterze tej uchwały przesądza już sama treść art. 14 ust. 8 u.p.z.p., który wprost stanowi, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. Ponadto warunkiem podjęcia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uprzednie uchwalenie przez

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, dalej jako: u.s.g.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm., dalej jako: u.p.z.p.

radę gminy (miasta) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przy czym plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.).

W odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej jako: studium) art. 9 ust. 5 u.p.z.p. stanowi, że nie jest to akt prawa miejscowego. Ustawodawca w sposób negatywny określa, czym nie jest studium, nie definiuje jednak w sposób pozytywny, jaki charakter prawny ma ten akt planistyczny. Rodzi się więc pytanie, czy jest to jedynie akt kierownictwa wewnętrznego czy też studium należy ocenić jako akt prawa o innym charakterze?

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru aktu planistycznego, jakim jest studium, które w sposób istotny wpływa na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA AKTU KIEROWNICTWA WEWNĘTRZNEGO

W polskiej doktrynie prawniczej sformułowano tezę, że akty prawne wydane przez organy administracji – zarówno normatywne, jak i indywidualne – można podzielić na akty „powszechnie obowiązujące” oraz „wewnętrzne”<sup>4</sup>.

Wychodząc z założenia, że akt kierownictwa wewnętrznego nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, należy stwierdzić, że nie zawiera on norm prawa powszechnie obowiązującego. W przypadku aktu kierownictwa wewnętrznego brak jest więc skierowania określonej normy prawnej do adresata usytuowanego na zewnątrz w celu kształtowania jego sytuacji prawnej<sup>5</sup>. Nie powoduje to jednak skutku tego rodzaju, że akt ten nie wiąże żadnego podmiotu i nie wpływa na jego sytuację prawną. Takie założenie stawiałoby bowiem pod znakiem zapytania zasadność uchwalania tego rodzaju aktów. Akt kierownictwa wewnętrznego wiąże jedynie określone podmioty, które są powiązane organizacyjnie z podmiotem uprawnionym do wydania tego rodzaju aktu kierownictwa wewnętrznego<sup>6</sup>. Oznacza to, że nie jest skierowany na zewnątrz, gdyż jego adresatem nie są osoby trzecie. Ponadto akt kierownictwa wewnętrznego nie powinien wpływać nawet pośrednio (tj. w sposób refleksywny) na sytuację osób fizycznych lub prawnych, ponieważ nie może stanowić podstawy do nakładania obowiązków lub przyzna-

<sup>4</sup> J. Filipek, *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989, z. 83, s. 15.

<sup>5</sup> W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 53.

<sup>6</sup> J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972, s. 112–113.

wania praw określonym podmiotom<sup>7</sup>. Dlatego podzielam pogląd A. Bień-Kacały, że akt prawa wewnętrznego może obowiązywać jedynie jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1 Konstytucji), może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2 Konstytucji), podlega kontroli zgodnie z obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3 Konstytucji) oraz nie może stanowić podstawy do wydania decyzji wobec obywateli, osób prawnych czy innych podmiotów (art. 93 ust. 2 Konstytucji).

### TREŚĆ STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Z nazwy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wynika, że zawiera ono w swej treści zarówno uwarunkowania, jak i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Przez „uwarunkowania” należy rozumieć okoliczności faktyczne już istniejące na etapie sporządzania studium oraz wymagania prawne dla polityki przestrzennej niezależne od woli gminy.

Ponadto art. 10 ust. 1 u.p.z.p. wymienia konkretne uwarunkowania, które powinny być uwzględnione w studium. Należą do nich m.in.: dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu; stan ładu przestrzennego i wymóg jego ochrony; stan środowiska; stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Należy uwzględnić także wymagania wynikające z: rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym; warunków jakości życia mieszkańców; stanu prawnego gruntów; potrzeb i możliwości rozwoju gminy; występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych; występowania obszarów naturalnych zagrożeń ekologicznych; występowania udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych, kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla i terenów górniczych. Istotne jest też uwzględnienie: stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych; wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Pod pojęciem „kierunki” mieszczą się ustalone przez gminę wytyczne, które są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych<sup>8</sup>. Przepis art. 10 ust. 2 u.p.z.p. stanowi, że w studium określa się m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów,

<sup>7</sup> A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013, s. 177; P. Ruczkowski, *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013, s. 160.

<sup>8</sup> M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 141.

w tym tereny przeznaczone pod zabudowę i tereny wyłączone spod zabudowy. Należy uwzględnić również: obszary specjalne o charakterze ekologicznym; ochronę przyrody; ochronę krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk; obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu zarówno lokalnym, jak i ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p. Należy ustalić: wszystkie obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych; obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości; obszary przestrzeni publicznej; obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne; kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej; obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych; obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny; 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<sup>9</sup>; obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji; obszary zdegradowane; granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych; obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie. Natomiast przedmiotowy zakres studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy reguluje przepis art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Należy podkreślić, że oba ustępy tego przepisu zawierają otwarty katalog zarówno uwarunkowań, jak i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy. Warto zwrócić uwagę, że określony tym przepisem otwarty katalog treści studium statuuje jedynie obligatoryjne minimum, które musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w tym akcie prawa wewnętrznego. Nie zamyka to jednak możliwości zawarcia w studium także innych ustaleń<sup>10</sup>.

W sytuacji tak określonego przez ustawodawcę minimum treści studium ważne jest podjęcie próby rozważań co do charakteru prawnego tego aktu, biorąc pod uwagę przepis art. 9 ust. 5 u.p.z.p., który stanowi, że nie jest to akt prawa miejscowego. Trzeba przy tym podkreślić, że studium – podobnie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – składa się z części tekstowej i graficznej (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 2120.

<sup>10</sup> Z. Niewiadomski, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 97.

## CHARAKTER PRAWNY STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Wejście w życie uchwały rady gminy w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest obligatoryjne, a obowiązek ten wynika wprost z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. Jest to więc uchwała, do podjęcia której zobligowana jest każda gmina, w przeciwieństwie do aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obejmuje swym zasięgiem obszar całej gminy. Tym bardziej aktualne staje się pytanie o charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ponieważ może to być jedyny akt planistyczny obowiązujący na terenie gminy (miasta).

Ustawodawca w art. 9 ust. 5 u.p.z.p. przesądził, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest prawem miejscowym, jednak brak jest w u.p.z.p. przepisu ustalającego charakter prawny studium. Ponadto, chociaż studium nie jest prawem miejscowym, czyli jego treść nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, z mocy art. 9 ust. 4 u.p.z.p. wynika, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Oznacza to, że studium ma charakter aktu prawa wewnętrznego i jest skierowane tylko i wyłącznie do organu gminy, do którego kompetencji należy uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czyli rady gminy. Taki charakter studium potwierdza art. 20 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza ustaleń studium.

Nie ma najmniejszych wątpliwości, że rada gminy przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zobligowana do uwzględnienia postanowień zawartych w studium. W świetle tak sformułowanego przepisu pojawia się kolejne pytanie: jak rozumieć pojęcie „ustalenia studium”? Należy przypomnieć, że na treść studium, zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 u.p.z.p., składają się zarówno uwarunkowania, jak i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Ponadto może powstać wątpliwość, czy do zakresu jego ustaleń należą także uwarunkowania (czyli stan faktyczny istniejący w chwili sporządzania studium) czy też w ramach jego ustaleń należy uznać, że są to określone w studium kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a więc ustalone wytyczne. W mojej ocenie nie ma żadnych wątpliwości, że kierunki zagospodarowania przestrzennego ustalone w studium wiążą radę gminy. W odniesieniu do uwarunkowań należy zaś stwierdzić, że stanowią one podstawę ustaleń faktycznych, w oparciu o które rada gminy określa kierunki polityki przestrzennej gminy. Co do zasady będą one miały znaczący wpływ na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile w okresie

między sporządzeniem studium a uchwaleniem planu miejscowego nie nastąpi ich zmiana. Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz lub prezydent miasta powinien dokonać analizy aktualności studium, a po jej przeprowadzeniu rada gminy powinna podjąć uchwałę w sprawie aktualności studium, a w przypadku uznania jego ustaleń za nieaktualne należy w całości lub części zastosować art. 27 u.p.z.p., czyli zmienić w tym zakresie studium (art. 32 ust. 2 u.p.z.p.). Z tego powodu, moim zdaniem, uwarunkowania planu miejscowego i studium nie mogą być odmienne. Stan faktyczny na obszarze objętym tymi aktami planistycznymi musi być tożsamy, w innym przypadku co najwyżej można mówić o nieaktualności studium i konieczności jego zmiany. Należy zauważyć, że treść studium w tym zakresie nie zawiera norm prawnych i jest jedynie swego rodzaju bazą danych. W tej części studium nie zawiera bowiem treści normatywnych, lecz treści opisowe<sup>11</sup>. Dodatkowo należy podzielić pogląd M. Szewczyka<sup>12</sup>, iż w części dotyczącej „kierunków” studium zawiera wypowiedzi, z których można wyprowadzić normy prawne. Słusznie stwierdza on, że z tej części studium mają wynikać dla organów gminy i innych podmiotów uczestniczących w procedurze planistycznej wskazania co do zakresu treściowego planów miejscowych. Naruszenie przez plan miejscowy ustaleń studium skutkuje stwierdzeniem nieważności planu w całości lub w części zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Oznacza to, że uchwalenie planu miejscowego z naruszeniem ustaleń studium stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>13</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wykształciła się linia orzecznicza uznająca także studium za akt kierownictwa wewnętrznego<sup>14</sup>. Zdaniem sądów administracyjnych studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej określa się długofalową politykę przestrzenną gminy. Chociaż nie jest to akt prawa miejscowego, to jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, ponieważ studium jest aktem o charakterze ogólnym, wyznaczającym podstawowe kierunki polityki przestrzennej gminy. Uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planie miejscowym. Studium wiąże radę gminy co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu miejscowego muszą być zgodne z założeniami studium<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 93.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., II OSK 1331/16, LEX nr 2167506.

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, LEX nr 2188720.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 627/14, LEX nr 2002213.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 sierpnia 2007 r.<sup>16</sup> stwierdzono, że postanowienia studium są kierowane do organów gminy i wiążą je przy sporządzaniu planów miejscowych, nie są natomiast adresowane i bezpośrednio nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej. Zdaniem sądu studium, jako akt planowania wiążący organy gminy w tym zakresie, może jedynie pośrednio wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej, przez co jednak nie dochodzi do bezpośredniego naruszenia indywidualnych interesów prawnych lub uprawnień tych podmiotów.

Należy podkreślić, że akt polityki wewnętrznej gminy powinien ograniczać swoje oddziaływanie jedynie do podmiotów funkcjonujących w jego wewnętrznej strukturze i co do zasady nie powinien oddziaływać nawet pośrednio na prawa i obowiązki innych podmiotów. Tymczasem, co wynika z powołanych wyżej orzeczeń sądów administracyjnych, studium może oddziaływać w sposób pośredni na prawa i obowiązki innych podmiotów niż jednostki organizacyjne gminy. Skutki pośredniego oddziaływania tego aktu planistycznego mogą dotyczyć innych jednostek, a więc także podmiotów trzecich, co jest niezgodne z istotą aktu prawa wewnętrznego. Chociaż w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje stanowisko, według którego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pozostaje aktem prawa wewnętrznego, nie wyklucza to jednak automatycznie możliwości wystąpienia sytuacji, w której dojdzie do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej postanowieniami studium<sup>17</sup>. W mojej ocenie należy zgodzić się z tezą zawartą w orzecznictwie, że studium w szczególnych sytuacjach może oddziaływać również na prawa i obowiązki nie tylko organów gminy, ale i podmiotów trzecich, w tym w szczególności właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym studium. Nie podzielam w tym zakresie stanowiska K. Świdorskiego<sup>18</sup>, że studium jest wiążące jedynie dla organów gminy i nie kształtuje sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Po pierwsze, studium w sposób pośredni wpływa na prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości; po drugie, jak zasadnie podkreślono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, nie można wykluczyć zaistnienia sytuacji, w której wpływ ten będzie bezpośredni.

Przyjęcie stanowiska, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w niektórych sytuacjach może wpływać nawet wyjątkowo bezpośrednio na prawa właścicieli nieruchomości położonych na terenie objętym studium, z jednej strony umożliwiło uprawnienie do kontroli stu-

<sup>16</sup> II OSK 614/17, LEX nr 334317.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 145/15, LEX nr 2256246.

<sup>18</sup> K. Świdorski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ład przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006.

dium i wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w oparciu o art. 101 ust. 1 u.s.g., a z drugiej podważyło charakter studium jako jedynie aktu prawa wewnętrznego.

O ile nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że postanowienia studium nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji (w tym oczywiście decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)<sup>19</sup>, o tyle należy jednak zwrócić uwagę, oceniając charakter prawny studium, na przepisy ustaw szczególnych (np. ustawy Prawo geologiczne i górnicze<sup>20</sup>), które odwołują się wprost do ustaleń studium.

W myśl art. 7 ust. 1 p.g.g. podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej ustawowo dozwolonej jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie narusza ona przeznaczenia nieruchomości ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. Ponadto w art. 7 ust. 2 p.g.g. przewidziano, że w przypadku, kiedy nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie narusza sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach. W takiej sytuacji prawnej i faktycznej ustawodawca dopuścił możliwość uwzględnienia postanowień studium w procedurze wydawania indywidualnych rozstrzygnięć (np. decyzji administracyjnych), a więc kształtowania praw i obowiązków podmiotów trzecich. W takim przypadku studium wpływa bezpośrednio na prawa i obowiązki podmiotów (w szczególności podmiotów planujących prowadzenie działalności gospodarczej), a nie tylko odnosi się do organów gminy. Treść studium ma więc bezpośredni wpływ na treść osnowy wydawanej decyzji administracyjnej, oczywiście jeśli na określonym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dlatego w takim przypadku nie można przyjąć, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma jedynie charakter aktu prawa wewnętrznego, pozostającego bez jakiegokolwiek wpływu na prawa podmiotów zewnętrznych. Oznacza to, że unormowanie z art. 7 ust. 2 p.g.g. podważa dominujące w doktrynie stanowisko, iż studium ma charakter jedynie aktu polityki wewnętrznej i zakres jego oddziaływania nie dotyczy w ogóle podmiotów trzecich.

#### UWAGI KOŃCOWE

Ocena ewolucji linii orzecznictwa sądów administracyjnych, w celu zapewnienia prawa do sądu i umożliwienia objęcia ochroną sądową interesu prawnego podmiotu naruszonego uchwałą w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 8 września 2008 r., II OSK 340/14, LEX nr 2002662.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.), dalej jako: p.g.g.



zagospodarowania przestrzennego gminy, pozwala stwierdzić, że naruszenie interesu prawnego strony wnoszącej skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego może nastąpić również postanowieniami studium. Wynika to ze zmiany linii orzecznictwa sądów administracyjnych, które dopuściło skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na postanowienia studium, chociaż studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma jedynie charakter aktu polityki wewnętrznej gminy. Warunkiem uznania studium jako aktu prawa wewnętrznego jest to, żeby zakres jego oddziaływania ograniczał się tylko do stosunków wewnętrznych gminy, a więc oddziaływał jedynie na organy gminy, nie wywołując żadnych skutków w zakresie wpływu na prawa i obowiązki podmiotów trzecich.

Koncepcja studium jako aktu kierownictwa wewnętrznego została jednak według mnie podważona przez unormowania z art. 7 ust. 2 u.g.g. Przepis ten pozwala na bezpośrednie badanie, z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, podejmowania i wykonywania działalności określonej tą ustawą, jeżeli nie obowiązuje na danym obszarze miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przypomnieć przy tym należy, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, natomiast podjęcie uchwały w przedmiocie studium jest obligatoryjne. Oznacza to, że wydawane na materialnoprawnej podstawie przepisów ustawy Prawo geologiczne i górnicze decyzje administracyjne w swoich osnowach powinny uwzględniać także ustalenia studium w zakresie dotyczącym zawartych w nim ustaleń co do korzystania z nieruchomości. Pozwala to stwierdzić, że dyskusyjne jest bezwarunkowe stanowisko, które przyjmuje, iż ze względu na to, że studium nie jest w świetle dyspozycji art. 9 ust. 5 u.p.z.p. aktem prawa miejscowego, to nie wywołuje żadnych skutków prawnych wobec podmiotów zewnętrznych. Nie jest to prawidłowe założenie badawcze. Świadczy o tym nawet dopuszczenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na ustalenia studium, co wynika z linii orzecznictwa sądów administracyjnych, które (choć wyjątkowo) dopuszczają naruszenie interesu prawnego skarżącego podmiotu.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Toruń 2013.
- Filipek J., *Prawna regulacja wewnętrznej sfery działania administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze” 1989, z. 83.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Łętowski J., *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972.
- Niewiadomski Z., [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- Ruczkowski P., *Koncepcja aktów (źródeł) prawa wewnętrznego w polskim prawie administracyjnym*, Kraków 2013.

- Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Świdorski K., *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładów przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r., poz. 2120).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.).
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r., II OSK 614/17, LEX nr 334317.
- Wyrok NSA z dnia 8 września 2008 r., II OSK 340/14, LEX nr 2002662.
- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 627/14, LEX nr 2002213.
- Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., II OSK 1331/16, LEX nr 2167506.
- Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., II OSK 2576/14, LEX nr 2188720.
- Wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 145/15, LEX nr 2256.

## SUMMARY

A study of conditions and directions of spatial development of the commune, in accordance with Article 9 § 5 of the Act of 27 March 2003 on spatial planning and development is not an act of local law. The legislator only in a negative way determines what is not a study, but it does not define in a positive way what is the legal nature of this planning act. The article is an attempt to answer the question whether the study of conditions and directions of spatial development is only an act of internal management or is a legal act of a different nature. After analyzing the nature of the study, the article puts forward a thesis that the argument is that if the study is not an act of local law, it does not produce any legal consequences for external entities.

**Keywords:** study of conditions and directions of spatial development of the commune; internal law act; Local Spatial Management Plan

## STRESZCZENIE

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie jest aktem prawa miejscowego. Ustawodawca jedynie w sposób negatywny określa, czym nie jest studium, nie definiuje jednak w sposób pozytywny, jaki charakter prawny ma ten akt planistyczny. Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest jedynie aktem kierownictwa wewnętrznego czy też jest aktem prawnym o innym charakterze. Po analizie charakteru studium w opracowaniu postawiono tezę, iż dyskusyjne jest stanowisko, że skoro studium nie jest aktem prawa miejscowego, to nie wywołuje żadnych skutków prawnych wobec podmiotów zewnętrznych.

**Słowa kluczowe:** studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; akt prawa wewnętrznego; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego