



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 27 listopada 2018 r.

BADK.DPK.133.103.2018 WW

P9-61/18	Data wpływu petycji 4 października 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 26 listopada 2018 r.

PLANOWANIE I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE

TEMAT

**DECYZJE (O WARUNKACH ZABUDOWY, O USTALENIU
LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO)
A USTALENIA STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY**

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

Dwóch obywateli.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w celu dodania przepisu, który uzależniałby wydanie decyzji (o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) od zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wnioskują o wprowadzenie regulacji, które uzależniałby wydanie decyzji (o warunkach zabudowy, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego) od zgodności planowanej inwestycji z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W uzasadnieniu autorzy petycji podnoszą, że wprowadzenie powyższych unormowań prawnych uporządkowałoby kwestie planowania przestrzennego, a system stałby się spójny. Według wnoszących petycję, wydanych zostało dużo decyzji, które są niezgodne ze studium co komplikuje, a wręcz uniemożliwia uchwalanie w tych miejscach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ponieważ plan miejscowy musi być zgodny ze studium.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) w art. 1 określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Inwestycja celu publicznego (art. 2 pkt 5) – to działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (też inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, wskazanych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami np. wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 i 2). Przy braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,

2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w decyzji o warunkach zabudowy.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 6 ust. 1-2) kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,

2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

O planowaniu przestrzennym w gminie stanowią art. 9-37n. W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium) - art. 9 ust. 1.

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 4 i 5).

W studium (art. 10 ust. 1) uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z:

- 1) dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu,
- 2) stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony,
- 3) stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego,

- 4) warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia,
- 5) zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia oraz stanu prawnego gruntów.

Studium uchwała rada gminy (art. 12 ust. 1). Koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy (art. 13 ust. 1).

Zgodnie z art. 14 w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy). Integralną częścią tej uchwały, jest załącznik graficzny z granicami obszaru objętego projektem planu. Przed podjęciem uchwały, wykonuje się analizy zasadności do przystąpienia do planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań ze studium. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.

W planie miejscowym obowiązkowo zamieszcza się dane (art. 15 ust. 2):

- o przeznaczeniu terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu,
- ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie,
- zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem,
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów,
- stawki procentowe, na podstawie, których ustala się opłatę planistyczną.

Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń

studium (art. 20 ust. 1).

Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą (art. 36 ust. 1) korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Lokalizację inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji regulują art. 50-67. Na mocy art. 50 ust. 1 i 2 inwestycja celu publicznego jest lokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku - w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Nie wymagają wydania decyzji o ustaleniu takiej lokalizacji roboty budowlane:

1) polegające na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, albo

- 2) niewymagające pozwoleń na budowę.

W sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 51 ust. 1) decyzje wydają w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu:

- 1) krajowym i wojewódzkim - wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa,
- 2) powiatowym i gminnym - wójt, burmistrz albo prezydent miasta,
- 3) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych - wojewoda.

Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa (art. 54):

- 1) rodzaj inwestycji,
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
 - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
 - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
 - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,

e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych,

3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 decyzję o warunkach zabudowy wydaje, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, wskazanymi w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu,

2) teren ma dostęp do drogi publicznej,

3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,

4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,

5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588) określa sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku takiego planu, w tym wymagania dotyczące ustalania m.in.: linii zabudowy i wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu.

PRACE LEGISLACYJNE:

W Sejmie złożono petycję BKSP-145-418/18 tożsamą z prezentowaną petycją w sprawie zmiany ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie wyłączenia możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego sprzecznych z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Petycję 23 października 2018 r. skierowano do Komisji do Spraw Petycji.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Gd 414/17, w sprawie zakresu mocy wiążącej studium oraz stwierdzenia, że uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń studium postanowił, że:

1. Z uwagi na to, że studium jest aktem określającym jedynie kierunki polityki przestrzennej gminy jego zapisy powinny określać ogólne postanowienia tej polityki, co ma podlegać doprecyzowaniu na etapie sporządzania - w oparciu o takie studium - miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można więc z całą pewnością stwierdzić, że zapisy studium zawierają konkretne rozwiązania planistyczne, choć w wymiarze ogólnym jego charakter może przesądzać o przeznaczeniu danego terenu, w tym wskazywać w jakim kierunku plan powinien ograniczać sposób wykonywania prawa własności. Ograniczenia te są wpisane w istotę procesu planowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu.

2. Organ stanowiący gminy, jako twórca polityki przestrzennej gminy, dokonuje autointerpretacji uchwalonego przez siebie studium w zakresie oceny zgodności z nim projektu planu miejscowego. W ramach tego władztwa organ gminy nie może wyjść jednak poza ogólne ustalenia wynikające ze studium.

3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie naruszał studium wtedy tylko, gdy studium zawierać będzie niewątpliwe ustalenia co do przeznaczenia i funkcji poszczególnych terenów, zaś funkcje te i przeznaczenie tych terenów, plan miejscowy określi w sposób odmienny (różny). Plan miejscowy ma doprecyzować określone w studium zasady prowadzenia polityki przestrzennej i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zasadniczej zmiany lub modyfikacji.

4. 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 19 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 265/18, dotyczącym charakteru decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego uznał, że ustalenie takiej lokalizacji nie polega na analizowaniu różnych wariantów inwestycji, jak też organ wydający taką decyzję nie bada celowości jej realizacji i nie może modyfikować wniosku inwestora co do zaproponowanego jej przebiegu oraz szczegółowych rozwiązań technicznych. Żaden przepis prawa nie uzależnia również wydania decyzji lokalizacyjnej od zgody właściciela nieruchomości, po której taka inwestycja będzie przebiegać.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 19 września 2018 r., sygn. akt. IV SA/Po 669/18, stwierdził, że każda sprawa w przedmiocie udzielenia warunków zabudowy stanowi indywidualny przypadek i wymaga odrębnej analizy w kontekście ochrony istniejącego ładu przestrzennego. Zadaniem organu administracyjnego jest ustalenie, czy nowa zabudowa będzie mogła obiektywnie i bezkolizyjnie współistnieć z obecną już funkcją istniejącej zabudowy, a także, czy charakter nowej zabudowy w przyszłości nie ograniczy zastanego sposobu użytkowania sąsiedniego terenu. W ramach tak wyznaczonego obszaru analizowanego organ przeprowadza analizę istniejącej zabudowy w celu sprawdzenia, czy możliwe jest na jej podstawie ustalenie parametrów nowej inwestycji jako stanowiącej kontynuację funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania już istniejącego.

INFORMACJE DODATKOWE:

Najwyższa Izba Kontroli w publikacji „Kontrola Państwowa” z czerwca 2016 r. „**Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzennym**”¹ zamieściła referaty ekspertów w dziedzinie planowania przestrzennego oraz syntetyczne przedstawienie wyników kontroli NIK związanych z tą tematyką.

Z kontroli NIK (od 2010 r. do I półrocza 2016 r.) wynika m.in. że decyzje o warunkach zabudowy stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią, pomimo, iż brak jest prawnego wymogu ich zgodności z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium. Decyzje niejednokrotnie wydawane były w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych. NIK wskazała także, że procedura uzgodnień, wymaganych przed wydaniem decyzji, nie gwarantowała ochrony przed zabudową na terenach np. narażonych na hałas, czy na terenach zalewowych. Skutkiem wydanych jednostkowych decyzji administracyjnych były konflikty przestrzenne i społeczne związane z lokalizacją niektórych rodzajów inwestycji (np. farm wiatrowych).

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13807.pdf>