



Ocena prawna zgodności z prawem przeprowadzonej dotychczas procedury planistycznej dotyczącej sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany wszczętej w oparciu o uchwałę NR X/120/2019 Rady Gminy Mogilany z dnia 15 lipca 2019 r. w sprawie przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany uchwalonego uchwałą Rady Gminy Mogilany Nr IX/65/99 z dnia 17 grudnia 1999 roku.

**Sporządzona na zlecenie:
Stowarzyszenie Mieszkańców
Gminy Mogilany**

**Autorzy opracowania:
Radca prawny Sławomir Kozłowski
Radca prawny Paweł Nowak
Radca prawny Grzegorz Matoga**

Kozłowski i Partnerzy
Radcowie Prawni Sp. p.

ul. Masarska 9/81
31-534 Kraków

NIP 675-152-43-33
+48 124456565 +48 513400550
sekretariat@kancelariakozlowski.pl

www.kancelariakozlowski.pl

I. Wstęp.

1. Przedmiot analizy prawnej.

Niniejsza analiza stanowi ocenę prawną dotyczącą zgodności z prawem przeprowadzonej dotychczas procedury planistycznej dotyczącej sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany wszczętej w oparciu o uchwałę NR X/120/2019 Rady Gminy Mogilany z dnia 15 lipca 2019 r. w sprawie przystąpienia do zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany uchwalonego uchwałą Rady Gminy Mogilany Nr IX/65/99 z dnia 17 grudnia 1999 roku.

Przeprowadzona analiza prawna objęła swoim zakresem kwestie dotyczące:

- przestrzegania przez organy planistyczne przewidzianej przez właściwe przepisy procedury planistycznej,
- kompletności sporządzonej dotychczas dokumentacji,
- oceny zawartości merytorycznej sporządzonej dokumentacji.

2. Źródła informacji na temat przebiegu prowadzonej procedury planistycznej.

Analiza prawna została sporządzona głównie w oparciu o informacje wynikające z kopii dokumentów przedstawionych przez Zleceniodawcę.

Istotnym źródłem informacji były również materiały planistyczne udostępnione na stronie internetowej Gminy Mogilany oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

3. Założenia przyjęte przy sporządzeniu analizy prawnej.

O ile niniejsza analiza nie stanowi inaczej, na potrzeby jej sporządzenia przyjęto następujące założenia:

- kopie wszystkich dokumentów są zgodne z ich oryginałami;
- kopie wszystkich dokumentów oraz przekazane informacje są w całości prawdziwe i kompletne;
- nie istnieją dodatkowe informacje lub dokumenty, które mogłyby wywierać jakikolwiek wpływ na którykolwiek z dokumentów lub którąkolwiek z informacji przekazanych autorom opracowania.

II. Analiza prawna.

1. Analiza procedury sporządzenia nowego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Mogilany

W chwili obecnej na terenie Gminy Mogilany obowiązuje Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany, przyjęte uchwałą Rady Gminy Mogilany Nr XI/65/99 z dnia 17 grudnia 1999 roku.

W związku z częściową dezaktualizacją ustaleń zawartych w tym dokumencie, Rada Gminy Mogilany podjęła uchwałę Nr IX/51/2011 z dnia 20 czerwca 2011 roku o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany. W ramach przedmiotowej procedury w latach 2011 – 2019 przygotowano kilka wersji projektu zmiany Studium (które były przedmiotem opiniowania, uzgadniania przez właściwe organy, a także były wykładane do publicznego wglądu), jednak żadna z nich nie została uchwalona. Ostatecznie, uchwałą z dnia 15 lipca 2019 roku Rada Gminy Mogilany odstąpiła od sporządzenia zmiany studium. Tego samego dnia Rada Gminy Mogilany podjęła jednak kolejną uchwałę nr X/120/2019 o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany uchwalonego uchwałą Rady Gminy Mogilany Nr IX/65/99 z dnia 17 grudnia 1999 roku. Tym samym, procedura zmiany Studium z formalnego punktu widzenia rozpoczęła się od początku, a wszystkie podejmowane poprzednio działania i czynności (uzyskane opinie, uzgodnienia, itp.) stały się nieaktualne.

Już w tym miejscu należy wskazać, że poważne zastrzeżenia wzbudza kwestia przyjętego trybu przygotowania nowych ustaleń studium. Z treści uchwały Rady Gminy Mogilany nr X/120/2019 z dnia 15 lipca 2019 roku wynika bowiem, że zainicjowana tą uchwałą procedura miała dotyczyć **zmiany** obowiązującego na terenie gminy Studium (przyjętego uchwałą Rady Gminy Mogilany Nr XI/65/99 z dnia 17 grudnia 1999 roku). Tymczasem analiza dokumentów związanych ze sporządzeniem zmiany studium wskazuje, że przedmiotowa zmiana ma w istocie polegać na przyjęciu zupełnie nowego dokumentu, który ma zastąpić obowiązujące do tej pory studium. Wskazuje na to chociażby treść i forma wyłożonego do publicznego wglądu projektu studium, stanowiącego całkowicie odrębny w pełni kompletny dokument, który nie odwołuje się w żadnym miejscu do ustaleń zawartych w obowiązującym obecnie studium. Również treść obwieszczeń związanych z wyłożeniem opracowanego dokumentu do publicznego wglądu dokonywanych przez Wójta Gminy Mogilany wskazuje na taki charakter prowadzonej procedury, gdyż nie ma w nich mowy o projekcie zmiany studium, ale o projekcie studium.

W praktyce mamy zatem w tym przypadku do czynienia z działaniami zmierzającymi do przyjęcia nowego dokumentu w miejsce starego (derogacja), a nie z wprowadzaniem zmian do obowiązującego

aktu (nowelizacja). Jak natomiast podnosi się w doktrynie i orzecznictwie, zmiana studium ma charakter nowelizacji, a nie derogacji aktu planistycznego i zastąpienia go całkiem nowym. Oznacza to, że rada gminy w trybie zmiany studium może modyfikować jedynie część postanowień w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2012 roku, sygn. II SA/Wr 161/12).

Należy zatem stwierdzić, że podejmowane przez organ planistyczny działania związane w istocie z przygotowaniem nowego studium nie są spójne ze stanowiącą podstawę tych działań uchwałą Rady Gminy Mogilany o przystąpieniu do zmiany studium, co należy uznać za istotną nieprawidłowość. Nie sposób bowiem przyjmować, aby na podstawie uchwały o przystąpieniu do zmiany (nowelizacji) studium, dopuszczalne było przygotowanie i przyjęcie zupełnie nowego dokumentu, który ma w istocie zastąpić obowiązujące do tej pory studium.

Przechodząc do oceny poszczególnych działań podejmowanych w związku z opracowaniem projektu studium należy wskazać, że procedura uchwalenia studium lub zmiany studium została uregulowana w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności w przepisie art. 11 tej ustawy. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że wymogi proceduralne w sprawie sporządzenia studium, jak również w sprawie sporządzenia zmiany studium są identyczne, co wynika z art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przedmiotem niniejszej opinii jest między innymi dokonanie oceny, czy organy opracowujące projekt studium dochowały wymogów przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy jednak zastrzec, że niniejsza opinia opiera się wyłącznie na dokumentach udostępnionych przez zleceniodawcę oraz ogólnodostępnych informacjach i ogłoszeniach zamieszczonych na stronach Urzędu Gminy Mogilany oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Z uwagi na brak uzyskania dostępu do pełnej dokumentacji planistycznej przed sporządzeniem niniejszej opinii (złożony wniosek o udostępnienie dokumentacji planistycznej w trybie dostępu do informacji publicznej nie został jeszcze rozpatrzony), część ustaleń ma charakter niepełny i mogą one ulec zmianie w przypadku pozyskania dodatkowych informacji. Poniżej zostaną przedstawione poszczególne etapy procedury sporządzenia planu z jednoczesną oceną prawidłowości ocenianej procedury w przedmiotowej sprawie.

Ogłoszenie o przystąpieniu do zmiany studium – art. 11 pkt 1 ustawy

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:

1) ogłasza w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej

miejsowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia;

Wójt Gminy Mogilny dokonał obwieszczenia o przystąpieniu do zmiany Studium, na co wskazuje zamieszczenie takiego ogłoszenia na stronie internetowej gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Obwieszczenie nastąpiło w dniu 17 lipca 2019 roku, a termin do złożenia wniosków do studium został wyznaczony na dzień 9 sierpnia 2019 roku. Na podstawie posiadanych dokumentów nie można stwierdzić, czy organ dokonał ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Należy jednak założyć, że mało prawdopodobne jest, aby takie czynności nie zostały podjęte.

Termin do wniesienia wniosków do studium wyniósł w tym przypadku 23 dni od dnia ukazania się obwieszczenia, co jest okresem stosunkowo krótkim, ale spełniającym wymogi określone w przedmiotowym przepisie.

Zawiadomienie na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu studium – art. 11 pkt 2 ustawy

Posiadane dokumenty nie pozwalają na ustalenie czy przedmiotowe czynności zostały wykonane. Brak jest potwierdzenia wysłania przedmiotowych zawiadomień do właściwych organów.

Sporządzenie projektu studium wraz z rozpatrzeniem wniosków do Studium – art. 11 pkt 3 ustawy

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:

3)sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego; w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia ustalenia programów, o których mowa w art. 48 ust. 1;

W przedmiotowej sprawie dokument obejmujący projekt Studium został sporządzony. W ramach jego sporządzania rozpatrzono złożone wnioski do studium, co znajduje odzwierciedlenie w zestawieniu wniosków do studium zamieszczonym na stronie internetowej Gminy. Szczegółowa ocena treści studium, również pod kątem uwzględnienia uwarunkowań wynikających z przywołanych dokumentów zostanie zawarta w dalszej części opinii.

Uzyskanie opinii gminnej komisji urbanistyczno – architektonicznej o projekcie studium.

W udostępnionych dokumentach brak jest opinii Gminnej komisji urbanistyczno – architektonicznej o projekcie studium.

Uzyskanie wymaganych uzgodnień i opinii – art. 11 pkt 5 ustawy

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:

5) występuje o uzgodnienie projektu studium z:

- zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa – **brak w dokumentach takiego uzgodnienia,**

- zarządem związku metropolitalnego w zakresie jego zgodności z ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego - **brak takiego uzgodnienia – nie jest ono wymagane w tym przypadku,**

- wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1, - **brak w dokumentach takiego uzgodnienia,**

- Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią – **wystąpiono o uzyskanie uzgodnienia, ale postanowieniem z dnia 30 stycznia 2020 roku Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji dotyczącej uzgodnienia zmiany Studium, gdyż na terenie Gminy Mogilany nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca Prawo Wodne.**

oraz występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium do:

a) *starosty powiatowego,* - **uzyskano opinię Starosty Krakowskiego z dnia 29 stycznia 2020 roku,**

b) *gmin sąsiednich,* - **uzyskano opinię Gminy Miejskiej Kraków (pismo z dnia 7 lutego 2020 roku – opinia negatywna), Gminy Skawina (pismo z dnia 21 stycznia 2020 r. – opinia pozytywna), Gminy Siepraw (pismo z dnia 20 stycznia 2020 roku – pozytywna), brak opinii Gminy Myślenice oraz Gminy Świątniki Górne,**

c) *właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków*, - uzyskano opinię **Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (pismo z dnia 24 stycznia 2020 roku – opinia pozytywna z warunkami)**,

d) *właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa*, - uzyskano opinię **Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Krakowie (pismo z dnia 24.01.2020 r. – pozytywna) oraz Komendanta Powiatowej Policji w Krakowie (pismo z dnia 30.01.2020 r. – brak uwag)**. Brak jest opinii innych organów bezpieczeństwa państwa, takich jak **Komendant Wojewódzki Policji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne**. W posiadanych dokumentach brak potwierdzenia, czy wystąpienia do tych organów były kierowane.

e) *dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani*, - **brak opinii – nie jest w tym przypadku wymagana**,

f) *właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych*, - uzyskano opinię **Dyrektora Okręgowego Urzędu Górniczego w Krakowie (pismo z dnia 27.01.2020 r. – opinia pozytywna)**,

g) *właściwego organu administracji geologicznej*, - **brak takiej opinii**. W posiadanych dokumentach brak potwierdzenia, czy wystąpienie w tym zakresie było kierowane.

h) *ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej*, - **na terenie gminy Mogilany nie funkcjonują uzdrowiska – opinia nie jest wymagana**,

i) *regionalnego dyrektora ochrony środowiska*, - z posiadanych dokumentów wynika, że **Wójt Gminy Mogilany dwukrotnie występował o zaopiniowanie projektu studium**. W piśmie z dnia 4 lutego 2020 roku Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie wskazał szereg zastrzeżeń i uwag co do treści studium, jak również wskazał na okoliczność, że przedłożona ocena oddziaływania na środowisko nie spełnia wymogów określonych w art. 53 i 51 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, a zakres oceny nie został uzgodniony z organem. Następnie pismem z dnia 18 lutego 2020 roku, w odpowiedzi na wystąpienie z dnia 3 lutego 2020 roku, RDOŚ uzgodnił zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, wskazując jakie elementy prognoza powinna zawierać. Kolejną opinię o projekcie studium Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie zawarł

w piśmie z dnia 16 marca 2020 roku. Opinia ta wskazuje na uwzględnienie części uwag zawartych w opinii z dnia 4 lutego 2020 roku.

j) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:

*– lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
– zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
– nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii, - brak informacji wskazujących na konieczność uzyskania takiej opinii,*

k) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, - uzyskano opinię Małopolskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (postanowienie z dnia 24.01.2020 r. oraz z dnia 27.03.2020 r. – pozytywne),

l) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego w zakresie ustalonym w art. 86 ust. 7 i art. 87⁷ pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1580 i 1495), - brak informacji wskazujących na konieczność uzyskania takiej opinii,

m) podmiotu zarządzającego w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1933 oraz z 2019 r. poz. 1716), w zakresie zagospodarowania portu lub przystani morskiej; - brak informacji wskazujących na konieczność uzyskania takiej opinii.

Niezależnie od opinii i uzgodnień wymienionych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ planistyczny wystąpił również o uzyskanie opinii i uzgodnień wymaganych przepisami szczególnymi.

W tym zakresie uzyskał postanowienie z dnia 4 lutego 2020 roku Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie uzgadniające projekt Studium w części dotyczącej rezerwatu przyrody „Cieszynianka” i jego otuliny. Ponadto uzyskano opinie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (pismo z dnia 28 stycznia 2020 roku) oraz Zarządu Dróg Powiatu Krakowskiego (pismo z dnia 27 stycznia 2020 roku). Uzyskano również opinie dysponentów sieci przesyłowych, w tym: Polskich Sieci Elektroenergetycznych S.A. w Katowicach (pisma z dnia 5 sierpnia 2019 roku oraz 30 stycznia 2020 roku), Tauron Dystrybucja S. A. Oddział w Krakowie (pismo z dnia 23 stycznia 2020 roku) oraz Polskiej Spółki Gazownictwa sp. z o.o. (pismo z dnia 27 stycznia 2020 roku).

W tym miejscu należy podnieść, że uzgadnianie i opiniowanie projektu studium następuje w trybie przewidzianym w art. 24 i 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Istotna z punktu widzenia przedmiotowej opinii jest regulacja zawarta w art. 25 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym nieprzedstawienie stanowiska lub warunków uzgodnienia w terminie określonym w art. 25 ust. 1 ustawy uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu. Z przedmiotowego przepisu wynika zatem, że brak uzyskania określonego uzgodnienia lub opinii nie stanowi przeszkody do uchwalenia studium, jeżeli organ wystąpił o taką opinię lub uzgodnienie i nie uzyskał odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

Brak dostępu do pełnej dokumentacji planistycznej uniemożliwia jednoznaczne stwierdzenie, czy organ opracowujący projekt studium wystąpił o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu studium do wszystkich właściwych organów. Pełna ocena prawidłowości procedury sporządzenia studium w tym zakresie będzie możliwa dopiero po uzyskaniu wglądu do dokumentacji planistycznej w trybie dostępu do informacji publicznej, co powinno nastąpić do końca września 2020 roku. Należy jednak zauważyć, że po wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu, w wyniku rozpatrzenia wniesionych uwag do projektu studium, organ planistyczny wprowadził liczne zmiany w projekcie, co powoduje, że czynności związane z opiniowaniem i uzgadnianiem przedmiotowego dokumenty powinny zostać przynajmniej w części powtórzone.

Wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień – art. 11 pkt 6 ustawy

Brak dostępu do wersji studium na etapie opiniowania i uzgadniania projektu uniemożliwia dokonanie pełnej oceny zakresu i sposobu uwzględnienia uzyskanych opinii i uzgodnień. Można jedynie stwierdzić, że nie zostały uwzględnione krytyczne stanowiska dotyczące znacznego zwiększenia powierzchni terenów inwestycyjnych na terenie gminy Mogilany (zawarte m. in. w opinii Gminy Kraków oraz RDOŚ). Podkreślenia wymaga jednak, że uzyskane w toku procedury opinie nie są wiążące dla organu opracowującego projekt studium, dlatego brak uwzględnienia wszystkich uwag zawartych w opiniach nie świadczy o wadliwości procedury sporządzenia studium.

Wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu – art. 11 pkt 7 ustawy

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, kolejno:

7) ogłasza, w sposób określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, na okres co

najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami;

8)wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium;

W przedmiotowej sprawie organ dwukrotnie podejmował działania związane z wyłożeniem projektu studium do publicznego wglądu. Wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu miało bowiem pierwotnie nastąpić w dniach 20 marca – 20 kwietnia 2020 roku, jednak z uwagi na ogłoszenie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego wyłożenie to zostało anulowane w dniu 17 marca 2020 roku.

Następnie Wójt Gminy Mogilany w dniu 8 czerwca 2020 roku dokonał obwieszczenia o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogilany w dniach 16 czerwca – 14 lipca 2020 roku.

W ramach wyłożenia projektu Studium do publicznego wglądu przeprowadzono dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami, która miała miejsce w dniu 9 lipca 2020 roku w Urzędzie Gminy Mogilany.

W obwieszczeniu o wyłożeniu projektu Studium do publicznego wglądu zawarto również informacje o terminie i trybie składania uwag do projektu Studium. Zgodnie z obwieszczeniem, uwagi powinny być składane w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym w nieprzekraczalnym terminie do dnia 6 sierpnia 2020 roku.

Analiza powyższych działań organu wskazuje, że dochowano wymogów w zakresie minimalnego okresu trwania wyłożenia, jak również w zakresie terminu składania uwag do projektu planu. Wyłożenie trwało bowiem ponad 21 dni, a termin do składania uwag był dłuższy niż 21 dni.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w toku procedury wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu doszło do istotnej zmiany przepisów dotyczących zasad składania uwag do projektów aktów planistycznych oraz zasad przeprowadzania dyskusji publicznych nad projektami tych dokumentów.

Z dniem 24 czerwca 2020 roku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dodano bowiem m. in. przepisy art. 8c i 8b, których celem było przede wszystkim ułatwienie obywatelom składania uwag do projektów aktów planistycznych oraz ułatwienie udziału w dyskusji publicznej nad projektem aktu planistycznego w trakcie trwającej epidemii COVID – 19.

Zgodnie z art. 8c ustawy, wnioski lub uwagi dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektu tego studium, (...) **mogą być wnoszone w formie papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych przez organ sporządzający projekt** tego dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, **a także w**

innej formie, jeżeli zostanie ona określona przez ten organ w ogłoszeniu dokonany na podstawie przepisów art. 11 pkt 1 i 7.

Z kolei przepis art. 8d ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmodyfikował zasady przeprowadzania dyskusji publicznej nad projektem aktu planistycznego (w tym studium), dopuszczając możliwość prowadzenia takiej dyskusji za pomocą środków porozumiewania się na odległość.

Analiza przepisów przejściowych wprowadzających przedmiotową regulację wskazuje, że powinny one znaleźć zastosowanie do przeprowadzonej w niniejszej sprawie dyskusji publicznej oraz do sposobu składania uwag do projektu studium. Zgodnie bowiem z przepisem art. 85 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, *do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie ustaw zmienianych w art. 47 (tj. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i art. 61 stosuje się przepisy ustaw zmienianych w art. 47 i art. 61, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Czynności dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pozostają ważne. Organ może ponowić czynności wykonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosując przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

Mając na uwadze, że przedmiotowe regulacje weszły w życie z dniem 24 czerwca 2020 roku, a dyskusja publiczna w przedmiotowej sprawie miała miejsce w dniu 9 lipca 2020 roku, natomiast termin składania uwag został wyznaczony na dzień 6 sierpnia 2020 roku, brak było podstaw do pominięcia w analizowanej procedurze nowych zasad przeprowadzania dyskusji publicznej, a w szczególności nowych zasad składania uwag do projektu studium.

Podkreślenia wymaga, że nowe regulacje dalece ułatwiały obywatelom składanie uwag do projektu studium, gdyż umożliwiały składanie uwag poprzez formularze urzędowe lub pocztę elektroniczną bez konieczności stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego. Zmiana ta miała zatem bardzo istotne znaczenie dla możliwości zapewnienia mieszkańcom gminy prawa do pełnego udziału w procedurze sporządzania studium w dobie panującej epidemii COVID – 19, dlatego pominięcie omawianych przepisów w ramach przedmiotowej procedury sporządzania studium należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Co więcej, nawet przyjęcie, że przedmiotowe przepisy nie musiały być zastosowane w analizowanym przypadku z uwagi na rozpoczęcie wyłożenia projektu studium przed ich wejściem w życie (z którym to stanowiskiem autorzy niniejszej opinii się nie zgadzają), nie wpływa na negatywną ocenę działania Wójta Gminy Mogilany. Przepis przejściowy stanowi bowiem również, że **organ może ponowić czynności wykonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosując przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.** Biorąc pod uwagę, że stan epidemii nie ustał, a panujące warunki mogły stanowić istotną przeszkodę dla nieograniczonego udziału mieszkańców Gminy Mogilany w procedurze sporządzania studium, skorzystanie z wprowadzonych rozwiązań powinno być

obowiązkiem organu planistycznego, w szczególności na etapie wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Brak skorzystania z tych możliwości, nawet w przypadku uznania ich zastosowania za nieobligatoryjne, należy zatem uznać za działanie nieprawidłowe i sprzeczne z interesem społecznym.

Rozpatrzenie uwag do projektu studium

Zarządzeniem Nr 134/2020 z dnia 27 sierpnia 2020 roku Wójt Gminy Mogilany rozpatrzył uwagi złożone do wyłożonego do publicznego wglądu projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mogilany. Część uwag wniesionych do projektu studium została uwzględniona, co będzie prowadzić do zmiany szeregu ustaleń studium odnoszących się m. in. do przeznaczenia poszczególnych terenów.

Należy stwierdzić, że skala i zakres zmian wynikających z uwzględnienia części uwag do projektu studium powinna prowadzić do ponowienia czynności związanych z wyłożeniem projektu studium do publicznego wglądu. Zmianie uległo bowiem przeznaczenie co najmniej kilkunastu nieruchomości lub ich części, a istotnej modyfikacji uległ również zawarty w projekcie studium bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę. Nie może natomiast ulegać wątpliwości, że Studium powinno zostać uchwalone w takim kształcie, w jakim zostało przedstawione mieszkańcom gminy do publicznego wglądu, gdyż tylko w ten sposób udział w społeczeństwa w kształtowaniu polityki przestrzennej będzie miała charakter realny.

Takie stanowisko znajduje przy tym potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie podnosi się, że *jeżeli dochodzi do istotnej zmiany projektu studium to projekt powinien być wyłożony ponownie do wglądu celem umożliwienia dyskusji publicznej oraz wniesienia ewentualnych uwag przez podmioty, których zmiany dotyczą* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2015 roku, sygn. II OSK 1222/13, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W przywołanym powyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że **wprawdzie ustawodawca przewidział wprost obowiązek ponowienia procedury planistycznej tylko w stosunku do planu miejscowego (art. 19 ust. 1 u.p.z.p.), ale niewątpliwie konieczność takiego działania odnosić należy również do uchwalania studium, ze względu na wymogi związane z gwarancjami ochrony interesów członków wspólnoty samorządowej, przejrzystością i jawnością procedur planistycznych.** Jest to konieczne zwłaszcza w takich przypadkach, gdy zmiany wprowadzane do projektu studium dotyczą nie tylko jednostkowych interesów, ale mają związek z konfliktem różnych interesów jednostkowych i publicznych. Zaznaczyć trzeba, że art. 11 u.p.z.p. określając działania na kolejnych etapach przewiduje w pkt 10 i 11 obowiązek wyłożenia projektu do publicznego wglądu w celu przeprowadzenia dyskusji publicznej oraz umożliwienia wniesienia uwag przez uprawnione podmioty. Z przepisu art. 11 u.p.z.p. – interpretowanego systemowo i funkcjonalnie – nie można wywodzić, że w określonych sytuacjach nie ma obowiązku ponawiania działań w nim określonych, zwłaszcza że pkt 12 przewiduje obowiązek przedstawienia radzie gminy do uchwalenia

projekt studium wraz z listą "nieuwzględnionych" uwag. Jeżeli więc wskutek uwzględnienia uwag dochodzi do istotnej zmiany rozwiązań przyjętych w projekcie to w okolicznościach konkretnego postępowania może zachodzić potrzeba ponowienia procedury w koniecznym zakresie (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz, M. Wierzbowskiego, LexisNexis Warszawa 2014, s. 120).

Z drugiej strony należy wskazać, że poglądy w orzecznictwa i doktryny w tym zakresie nie są jednolite. Można się bowiem spotkać ze stanowiskiem, iż brak ponowienia wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu po dokonaniu zmian w tym projekcie, nie stanowi istotnego naruszenia trybu uchwalania studium. Przykładowo w wyroku z dnia 26 lutego 2019 roku, sygn. II SA/Op 546/18, Wojewódzki Sąd Apelacyjny w Opolu stwierdził, że w przypadku wprowadzenia zmian do projektu studium *potrzeby ponowienia czynności planistycznych wykluczyć nie można, jednakże braku takiego ponowienia nie można traktować jako naruszenia trybu postępowania w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a tym bardziej istotnego naruszenia trybu postępowania*. Takie stanowisko, zdaniem sądu znajduje uzasadnienie w okoliczności, że ustawodawca – w przeciwieństwie do procedury poprzedzającej uchwalenie planu miejscowego – nie wprowadził obowiązku rady gminy ponawiania czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia przez radę gminy konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie studium, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu studium.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że z punktu widzenia ochrony interesów członków wspólnoty samorządowej, przejrzystości oraz jawności procedur planistycznych, dokonanie w niniejszej sprawie ponownego wyłożenia projektu Studium do publicznego wglądu należy uznać za w pełni uzasadnione, niemniej nie można z całą mocą przesądzić, czy brak ponowienia tej czynności będzie mógł być uznany (przez sąd administracyjny lub organ nadzoru) za istotne naruszenie procedury uchwalania studium.

Analiza procedury sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko

W ramach sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogilany sporządzono również prognozę oddziaływania na środowisko ustaleń przyjętych w projekcie studium. Udostępniona dokumentacja nie zawiera jednak dokumentów dotyczących przygotowania tego opracowania, jak również nie zawiera samej prognozy oddziaływania na środowisko (przekazano wyłącznie jej część rysunkową), co uniemożliwia dokonanie pełnej oceny prawidłowości działań organu związanych ze sporządzeniem prognozy. Nawet jednak wstępna analiza udostępnionych dokumentów rodzi pewne wątpliwości co do prawidłowości działań organu w tym zakresie.

W szczególności należy wskazać na brak dokumentu potwierdzającego uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Krakowie (art. 53 ust. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

Zastrzeżenia wzbudza również kwestia sposobu uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Krakowie. Należy bowiem zauważyć, że organ zwrócił się o uzyskanie takiego uzgodnienia już po sporządzeniu projektu studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, na etapie opiniowania tych dokumentów. Wystąpienie to miało bowiem miejsce dopiero po uzyskaniu od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie informacji o konieczności uzyskania takiego uzgodnienia, którą zawarto w piśmie opiniującym projekt studium z dnia 4 lutego 2020 roku.

Uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko z tym organem nastąpiło w piśmie z dnia 18 lutego 2020 roku, w którym wskazano, że prognoza powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 51 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...), a także dodatkowe elementy wskazane w tym piśmie.

Wątpliwości w tym zakresie wzbudza kwestia, że w piśmie z dnia 16 marca 2020 roku, ponownie opiniując treść projektu studium Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie negatywnie odniósł się do treści prognozy, wskazując, że przedłożona do zaopiniowania prognoza, poza niewielkimi korektami praktycznie niczym się nie różni od dokumentu przedłożonego do zaopiniowania pismem z dnia 16 stycznia 2020 roku. Okoliczność ta wskazuje na to, że treść sporządzonej w ramach niniejszej procedury prognozy oddziaływania na środowisko może nie spełniać wszystkich wymagań określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że **treść** prognozy oddziaływania na środowisko nie została udostępniona w formie elektronicznej na stronie internetowej gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej w ramach wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Udostępniona została bowiem wyłącznie część rysunkowa prognozy, co należy uznać za rozwiązanie wadliwe, w szczególności, że w trakcie trwającej epidemii COVID – 19 dostęp do dokumentacji przechowywanej w siedzibie urzędu był znacznie utrudniony. Biorąc pod uwagę, że zapewnienie mieszkańcom gminy możliwości czynnego udziału w procedurze sporządzania projektu studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko powinno być priorytetem organu, uchybienie to należy uznać za istotne.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, do dokumentu studium powinno być załączone pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań

alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione: ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie właściwych organów, o których mowa w art. 57 i 58 ustawy, zgłoszone uwagi i wnioski, wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone, oraz propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu. Analiza projektu studium wskazuje, że takie podsumowanie nie zostało w tym dokumencie zawarte.

2. Ocena uwzględnienia w przeprowadzonej dotychczas procedurze elementów, które zgodnie z obowiązującymi przepisami powinny zostać uwzględnione i określone w Studium.

Wymagany zakres studium został przez ustawodawcę określony przede wszystkim w art. 10 ust. 1, 2 i 2a ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy mieć przy tym na uwadze, że w ust. 1 i 2 użyto określenia „w szczególności”, co wskazuje na to, że przepisy te określają jedynie minimalny zbiór wymagań, jakie powinny zostać w studium uwzględnione przy założeniu, iż w konkretnym przypadku dane wymaganie w ogóle może zostać w studium ujęte. Innymi słowy, w konkretnym przypadku studium może zawierać ustalenia zarówno wymagane, jak i nieobjęte ustawowym zakresem aktu, a więc wykraczające poza zakres przewidziany w powyższych przepisach, może także nie zawierać pewnych ustaleń wymaganych w studium, z uwagi np. na fakt, że na danym terenie nie występuje „teren górniczy” (ust. 1 pkt 12), który należy w studium uwzględnić, jeśli przewidują to odrębne przepisy. Przepisy art. 10 niewątpliwie nie wyczerpują zakresu ustaleń wymaganych do ujęcia w studium co do pełnego określenia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Należy zauważyć, że w studiach określa się również przeznaczenie terenów i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, które razem z uwarunkowaniami i kierunkami wyznaczają politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Z treści art. 10 ust. 1 i 2 wynika, że regulacje ujęte w ust. 1 zawierają listę uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego dotyczących stanu faktycznego zastanego na danym terenie – przykładowo odnoszących się do: dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia (pkt 1), stanu ładu przestrzennego (pkt 2), stanu środowiska (pkt 3), stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia (pkt 5) – oraz uwarunkowań prawnych dotyczących przykładowo: wymogów ochrony ładu przestrzennego (pkt 2), wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (pkt 3), stanu prawnego gruntów (pkt 8), występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych (pkt 12) czy też wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej (pkt 15).

Natomiast w artykule 10 ust. 2 ustawodawca wyliczył tzw. „kierunki” zagospodarowania przestrzennego, którymi są ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych (por. *Planowanie i zagospodarowanie...*, red. Z. Niewiadomski, s. 98). W doktrynie wyróżnia się podział oparty na analizie art. 10 ust. 2 „kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” na ustalenia koncepcyjne dla planowania miejscowego, w postaci kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania gminy oraz postulatów i rekomendacji do innych władz planistycznych (w szczególności wynikające z ust. 2 pkt 1, 2, 5, 10, 15) i ustalenia wiążące bezpośrednio przy sporządzaniu planów miejscowych, tj. dotyczące w szczególności obszarów, o których mowa w tym ustępie w pkt 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15. W ramach tego rozróżnienia wskazuje się też na kierunki i zasady zagospodarowania odnoszące się do całokształtu planowania miejscowego (por. *Planowanie i zagospodarowanie...*, red. Z. Niewiadomski, s. 98).

Ponadto należy stwierdzić, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (wyrok NSA z 25.08.2009 r., II OSK 856/09, LEX nr 552886).

Przeprowadzając analizę treści dokumentów sporządzonych w trakcie przeprowadzonej dotychczas procedury planistycznej, w tym treści wyłożonego do publicznego wglądu dokumentu Studium, niezależnie od wyżej wskazanych przepisów ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy dodatkowo mieć na uwadze regulacje prawne zawarte w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przeprowadzona analiza dotychczas sporządzonej dokumentacji planistycznej przy uwzględnieniu wyżej przywołanych przepisów prawa, wykazała szereg nieprawidłowości, które wymienione i omówione zostały poniżej.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że co do zasady w dokumencie uwzględniono zdecydowaną większość uwarunkowań, które zostały wymienione w art. 10 ust. 1 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także określono większość kierunków zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w ust. 2. Istotne wątpliwości budzi jednak zakres uwzględnienia niektórych z tych uwarunkowań i kierunków, które w ocenie autorów analizy zostały omówione i przedstawione w sposób niekompletny.

Na wstępie podnieść należy, że w dokumencie Studium nie uwzględniono uwarunkowań wynikających z konieczności zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 roku – o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zgodnie z uniwersalnym projektowaniem. Należy jednak zauważyć, że ww. ustawie zawarte zostały przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 61 tej ustawy przepisy art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 48 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, których sporządzenie albo zmianę rozpoczęto po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Należy zatem stwierdzić, że ze względu na to, iż w niniejszej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium została podjęta jeszcze przed wejściem w życie wyżej wskazanej ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku, w sprawie nie znajdują zastosowania zmiany nią wprowadzone. Tym samym brak zawarcia w projekcie studium zapisów związanych z zapewnieniem dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, nie stanowi w niniejszej sprawie naruszenia obowiązujących przepisów prawa.

Z treści projektu Studium wynika również, że dokument ten nie obejmuje swoim zakresem rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych. Należy jednak stwierdzić, że przedmiotowy brak jest jak najbardziej usprawiedliwiony. Z uzyskanych informacji wynika bowiem, że dotychczas odpowiedni audyt krajobrazowy nie został sporządzony, a tym samym uchwalony. W dniu 14 maja 2019 roku Zarząd Województwa Małopolskiego w drodze obwieszczenia jedynie zawiadomił o przystąpieniu do sporządzenia projektu audytu krajobrazowego dla województwa małopolskiego.

Istotne wątpliwości autorów niniejszego opracowania budzi natomiast sposób dokonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, które są niezbędne w celu określenia między innymi kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikających z audytu krajobrazowego oraz kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów wyłączonych spod zabudowy.

W tym zakresie należy po pierwsze zauważyć, że w treści Studium (str. 91 i 92) przywołano między innymi treść art. 10 ust. 5 pkt 1 – 4a i 4b. Ponadto zacytowano przepis ust. 7. Z powyższego wynika, że w Studium pominięto jednak niektóre z obowiązujących przepisów tj. art. 10 ust. 5 pkt 5 i 6, które mają istotne znaczenie dla dokonania bilansu terenu. Zgodnie bowiem z treścią pkt 5 „*dokonując bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, kolejno określa się:*

- a) *możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej oraz społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy,*

b) potrzeby inwestycyjne gminy wynikające z konieczności realizacji zadań własnych, związane z lokalizacją nowej zabudowy na obszarach, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz w przypadku, o którym mowa w pkt 4 lit. a, poza tymi obszarami”.

Natomiast w pkt 6 ustawodawca zawarł inną szczególnie ważną regulację, zgodnie z którą: „w przypadku gdy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b, przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a, dokonuje się zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej”.

Podkreślenia wymaga, że wyżej wskazane przepisy obowiązują od 18 listopada 2015 roku, a zatem powinny zostać uwzględnione w niniejszej sprawie. Zostały one bowiem wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji.

Analiza treści projektu Studium wykazała, że co prawda w innej części tego dokumentu zawarto informację na temat możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań gminy (str. 84) to jednak zapisy te dotyczą innych kwestii, niż te, które powinny zostać określone w wyżej przywołanym punkcie 5 lit. a). Natomiast w treści projektu Studium brak jest odpowiednich rozważań dotyczących kwestii wskazanych w powyższym pkt 5 lit. b). W Studium nie zawarto również jakichkolwiek zapisów i analiz, które powinny być wykonane w celu ustalenia, czy potrzeby inwestycyjne, o których mowa w pkt 5 lit. b), przekraczają możliwości finansowania, o których mowa w pkt 5 lit. a). **Jest to o tyle istotne, że jeżeli ww. potrzeby inwestycyjne będą przekraczać możliwości finansowania przez gminę to obligatoryjnie należało dokonać zmian w celu dostosowania zapotrzebowania na nową zabudowę do możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej oraz społecznej.**

Po drugie odnosząc się do przedstawionego w projekcie Studium sposobu określenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy wskazać na pewne wątpliwości o charakterze merytorycznym. W tym zakresie należy zauważyć, że do przeprowadzonych wyliczeń przyjęto, że średnia wielkość powierzchni użytkowej domu jednorodzinnego wynosi i wynosić będzie ok. 150m² powierzchni użytkowej. W oparciu o treść projektu Studium nie sposób jednak ustalić, dlaczego przedmiotowa powierzchnia została ustalona na tym poziomie. Wątpliwości te są o tyle uzasadnione, że na str. 69 projektu Studium wskazano, że średnia powierzchnia użytkowa mieszkania wynosiła w roku 2018 118,2m² według danych GUS, a nie 150m² jak zostało to przyjęte na cele dokonywanego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę. **Jest to o tyle istotne, że gdyby dla ustalenia ww. bilansu przyjęto powierzchnię użytkową domu jednorodzinnego na poziomie 118,2m² to**

zapotrzebowanie na nową zabudowę zostałaby oszacowana na poziomie 844 302 m², a zatem na poziomie niższym o 227 148 m², niż wskazano w projekcie Studium

Ponadto z treści projektu Studium nie wynika dlaczego do obliczeń przyjęto średnią wielkość działki budowlanej wynoszącą 12a.

Istotne wątpliwości budzi również przyjęte w projekcie zwiększenie zapotrzebowania na nową zabudowę ze względu na niepewność procesów inwestycyjnych o 30%. Przedmiotowe wątpliwości związane są z przyjęciem współczynnika maksymalnego wskazane w ustawie, przy równoczesnym braku przedstawienia jakiegokolwiek uzasadnienia dla takiego działania.

W projekcie studium przy określeniu zapotrzebowania na nową zabudowę powołano się co do zasady na dane dotyczące zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym w szczególności w zakresie określenia średniej powierzchni użytkowej dla budynków o tej funkcji. W studium nie przedstawiono natomiast danych dotyczących zabudowy o innej funkcji, w tym dla zabudowy usługowej. Jeżeli nawet rzeczywiście pozostała zabudowa stanowi jedynie około 10% powierzchni użytkowej gminy, to brak jest podstaw do pominięcia danych dotyczących tej zabudowy. Ponadto budzi pewne wątpliwości stwierdzenie zawarte w projekcie, że jedynie 10% powierzchni użytkowej gminy stanowią obecnie i będą stanowić w przyszłości obiekty związane z szeroko pojętymi usługami i produkcją. W zawartym na str. 91 projektu wyliczeniu dotyczącym tego, co należy rozumieć pod pojęciem usług i produkcji, wymieniono całą pozostałą zabudowę, która nie jest zabudową mieszkaniową jednorodziną. Co więcej przedmiotowe wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego.

W ocenie autorów niniejszej analizy projekt studium nie zawiera przy tym wyczerpujących i przekonujących analiz ekonomicznych, społecznych i społecznych, w oparciu o które możliwe byłoby rzetelne sporządzenie bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Uzasadniając powyższe stanowisko dotyczące sporządzenia bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę należy powołać się między innymi na **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2019 roku, sygn. akt IV SA/Po 133/19**, w którym Sąd stwierdził jednoznacznie, że: *„Przepis art. 10 ust. 5 pkt 1 u.p.z.p. wymaga, aby maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę zostało sformułowane "na podstawie" analiz (ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy). Oznacza to, że przyjęta w bilansie konkretna wielkość ww. parametru (wyrażona w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy) powinna logicznie - w tym, gdzie to możliwe, także arytmetycznie - wynikać z tych analiz, a zwłaszcza z zawartych w nich danych, i to w sposób umożliwiający intersubiektywną weryfikację prawidłowości określenia tego parametru”*.

Tożsame stanowisko przedstawione zostało **w wyroku ww. Sądu z dnia 23 lutego 2017 roku, sygn. akt: IV SA/Po 1051/16**. W wyroku tym Sąd stwierdził, że: „*Sporządzenie, wymaganego przy opracowywaniu studium, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, w rozumieniu art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d u.p.z.p., niezgodnie z zasadami określonymi w art. 10 ust. 5 u.p.z.p. ma swoje bezpośrednie przełożenie na wadliwość treści opracowywanego studium, wyrażającą się bądź to w błędnym przeznaczeniu (w sytuacji braku obiektywnej potrzeby), bądź w nieprzeznaczeniu (wbrew istniejącym obiektywnie potrzebom), określonych terenów na cele nowej zabudowy. W konsekwencji oparcie w takim przypadku treści studium (odpowiednio: zmiany studium) na wadliwie sporządzonym bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę musi być uznane za istotne naruszenie zasad sporządzania studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.*”

W wyroku z dnia 16 stycznia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Op 1/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu stwierdził natomiast, że brak sporządzenia prawidłowego bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, czyli **sprzecznie z art. 10 ust. 5 pkt 1, 2 i 3 oraz art. 10 ust. 7 pkt 2 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania studium, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i powoduje stwierdzenie nieważności uchwały o studium**. Ponadto w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku Sąd zauważył, że przepis art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym konkretnie wskazuje, jakie elementy "w szczególności", a więc elementy obligatoryjne należy uwzględnić w uwarunkowaniach planistycznych. Zatem bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę stanowi konieczny element studium, z prawidłowym określeniem zapotrzebowania na nową zabudowę wyrażoną w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Mając na uwadze stan faktyczny niniejszej sprawy istotne jest również jednoznaczne stwierdzenie Sądu, że omawiany bilans powinien odnosić się szczegółowo nie tylko do terenów zabudowy mieszkaniowej, czy usługowej, ale również do pozostałych obszarów o innym rodzaju zabudowy niż ww. wymienione. **Na stanowisko zawarte w przedmiotowym wyroku powołał się przy tym między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 maja 2019 roku, sygn. akt: II SA/Kr 1230/18**. Jest to o tyle istotne, że w przypadku zaskarżenia uchwały dotyczącej uchwalenia Studium, którego dotyczy niniejsza analiza prawna, sądem właściwym do rozpatrzenia złożonej skargi w pierwszej instancji będzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie.

Dodatkowo podniesienia wymaga, że sporządzony dotychczas bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę został zakwestionowany w opinii Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 7 lutego 2020 roku, znak: BP-01.0724.2.2020.DKO. W opinii tej podkreślono między innymi, że wskazane w projekcie Studium dane wykluczają potrzebę wyznaczania w tym dokumencie nowych terenów pod funkcję

mieszkańców. Przedmiotowa negatywna opinia nie została nawet w najmniejszym stopniu uwzględniona w ramach dalszej procedury.

Niezależnie od powyższego przeprowadzona analiza dokumentów planistycznych wykazała, że w sposób nieprawidłowy zostały wyznaczone kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania niektórych terenów. **W tym zakresie należy wskazać między innymi na to, że dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami U, U_(x), terenów zabudowy usług związanych z wykorzystaniem wód leczniczych o symbolu UZ, terenów sportu i rekreacji o symbolu US oraz terenów zabudowy usługowej, produkcyjnej, składów i magazynów o symbolu U/P, U/P_(x) dopuszczono w planach miejscowych wprowadzenie indywidualnych zasad kształtowania zabudowy.** W ocenie autorów niniejszej analizy wyższej wskazany zapis stanowi niedopuszczalne przeniesienie kształtowania zabudowy na etap sporządzania planów miejscowych. Ponadto zakres dopuszczalnego wprowadzania indywidualnych zasad kształtowania zabudowy w planach miejscowych jest niedookreślony przez co budzi dodatkowe wątpliwości. Nie sposób bowiem stwierdzić, czy powyższy zapis dotyczy tylko kwestii ustalania w planach miejscowych poszczególnych parametrów i wskaźników zabudowy, czy też dotyczy również ustalania w planie miejscowym samej funkcji tych terenów.

Uzasadniając powyższe wątpliwości należy powołać się na **wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2018 roku, sygn. akt: IV SA/Po 920/18.** W wyroku tym Sąd stwierdził bowiem między innymi, że: ***„Treść studium nie może pozostawiać całkowitej dowolności w kształtowaniu zabudowy w planie miejscowym, w szczególności wyraźnie „przenosząc” obowiązek ustalenia określonych, wymaganych parametrów lub wskaźników urbanistycznych na etap uchwalenia planu. To studium winno określić ramy przyszłej zabudowy, a plan miejscowy ma je precyzować (konkretyzować). Natomiast brak jakiegokolwiek regulacji w studium określającej kształt (wartości graniczne) zabudowy powoduje, iż to faktycznie plan miejscowy spełnia obydwie role”.***

Pośrednio na brak możliwości zastosowania powyższego rozwiązania wskazuje również treść **wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2019 roku, sygn. akt: II SA/Wr 912/18,** w który wskazano na to, że: ***„Studium nie może być ogólnikowe, aby zachowało swoją funkcję aktu wyznaczającego kierunki oraz ramy dla późniejszej działalności planistycznej. Studium określając elementy, które są obligatoryjnie uwzględniane przy ocenie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium, nie powinno posługiwać się sformułowaniami wskazującymi, że mają one charakter informacji, zalecenia, sugestii dopuszczających możliwość pominięcia ustaleń studium przy sporządzaniu planu”.***

Istotne zastrzeżenia budzi również wskazany w Studium sposób określenia w planach miejscowych zasad kształtowania zabudowy dla nowo realizowanej zabudowy. Przedmiotowe wątpliwości dotyczą przede wszystkim zawartego na str. 166 projektu Studium zapisu, dotyczącego obowiązku wprowadzenia w planach miejscowych między innymi takiego elementu jak **maksymalna wielkość rzutu budynku**. Przedmiotowy element nie jest bowiem powszechnie wykorzystywany w planowaniu przestrzennym. Ponadto brak jest jednoznacznej definicji tego pojęcia, zatem nie sposób stwierdzić, co dokładnie autorzy projektu Studium rozumieją pod tym pojęciem. Taka sytuacja będzie niewątpliwie powodować istotne wątpliwości prawne na etapie uchwalania planów miejscowych, a także przy stosowaniu prawa po uchwaleniu planów miejscowych. Będzie to miało niewątpliwie negatywny wpływ na pewność obrotu prawnego.

Ponadto oceniając poszczególne zapisy Studium należy zauważyć, że w projekcie wyznaczony został między innymi wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy. Mając na uwadze, że obecnie obowiązujące przepisy prawa nakazują ustalania w planach miejscowych wskaźnika intensywności zabudowy budzi wątpliwości odstępianie od ustalenia tego wskaźnika i porzucanie na ustaleniu innego elementu tj. wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy. Co prawda nie jest to jednoznaczne naruszenie zasad sporządzenia studium, niemniej jednak wskazuje na pewną niekonsekwencję autorów sporządzonego dotychczas projektu Studium.

Autorzy niniejszej analizy kwestionują również zawartą w projekcie Studium zawartą na str. 168 definicję zabudowy mieszkaniowo – usługowej, którą zaleca się przyjąć w uchwalanych planach miejscowych. Zgodnie z przedmiotową definicją pod pojęciem zabudowy mieszkaniowo – usługowej należy rozumieć budynek mieszkalny, w którym obowiązuje wydzielenie jednego lub dwóch lokali mieszkalnych z dopuszczeniem wydzielenia jednego lub więcej lokali użytkowych, przy czym łącznej powierzchni użytkowej lokali użytkowych nie określa się. Treść omawianej definicji jest błędna. Ograniczona została bowiem jedynie maksymalna ilość lokali mieszkalnych, natomiast liczba dopuszczalnych lokali usługowych nie została w jakikolwiek sposób ograniczona. Budynkiem mieszkaniowo – usługowym będzie zatem np. budynek z jednym lokalem mieszkalnym oraz dziesięcioma lokalami usługowymi o znacznej powierzchni użytkowej. Taki sposób definicji ww. zabudowy nie gwarantuje w ogóle zachowania ładu przestrzennego w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym pod tym pojęciem należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że z treści projektu Studium wynika, że na obszarze gminy nie wyodrębniono obszarów wyznaczonych do obowiązkowego sporządzenia bądź zmiany planu miejscowego. Taka informacja została zawarta na str. 165 projektu Studium. Z powyższego wynika, że

w Studium nie wyznaczono obszarów przestrzeni publicznej, gdyż dla takich terenów zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządzenie planu miejscowego jest obowiązkowe i z tego też powodu teren ten powinien zostać wyznaczony w studium jako teren, dla którego obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ocenie autorów niniejszej analizy brak wyznaczenia obszarów przestrzeni publicznej powinien być postrzegany jako uchybienie. Należy bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z definicją tego pojęcia zawartą w art. 2 pkt 6 ww. ustawy, obszarem przestrzeni publicznej jest obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mając na uwadze wskazane przeznaczenie omawianego obszaru nie sposób znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienia dla odstąpienia od jego wyznaczenia. Takie działanie powinno zostać uznane za niezgodne z podstawowymi zasadami planowania przestrzennego, gdyż nie uwzględnia szeregu istotnych uwarunkowań, w tym wynikających z konieczności uporządkowania wymagań społecznych i kulturowych. Ponadto należy wskazać, że określenie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych stanowi zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 5 obowiązkowe ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść wyżej wskazanych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje zatem na to, że obszary przestrzeni publicznej powinny być wyznaczane w studium obligatoryjnie. Tymczasem w dotychczasowym projekcie studium takie przestrzenie nie zostały wyznaczone, a co więcej w treści tego dokumentu nie wyjaśniono dlaczego odstąpiono od ich wyznaczenia.

W tym miejscu należy dodatkowo powołać się na stanowisko wyrażone **w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 grudnia 2018 roku, sygn. akt: II SA/Łd 880/18**, w którym Sąd stwierdził, że: *„Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w studium określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej. Obszary przestrzeni publicznej należą do terenów wymagających sporządzenia planu miejscowego”*.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przeprowadzona analiza dokumentacji planistycznej, w tym przede wszystkim treści projektu Studium wykazały nieprawidłowości, które mogą wskazywać na naruszenie zasad sporządzenia procedowanego obecnie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji wyżej wskazane wady i braki mogą skutkować stwierdzeniem nieważności studium w wyniku złożonej skargi do sądu administracyjnego. Należy mieć jednak na uwadze, że dokument studium charakteryzuje się pewnym stopniem ogólności, a ponadto jego treść, często nie ma cech jakie posiadają normy o charakterze prawnym. Z tego też powodu analiza treści studium dokonywana przez sądy administracyjnej ma bardzo ocenny charakter,

co skutkuje pewną niepewnością co do kierunku rozstrzygnięcia jakie potencjalnie zostanie wydane przez sąd administracyjny przy rozpatrywaniu złożonej skargi.

Ponadto należy mieć na uwadze, że w przypadku naruszenia zasad sporządzania studium ustawodawca zawarł w art. 28 ust. 1 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymóg, aby naruszenie to miało charakter istotny. **Oznacza to, że nie każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części. Naruszenie takie musi zostać zatem obiektywnie ocenione jako istotne.** Pojęcie istotnego naruszenia nie jest jednoznacznie zdefiniowane, przez co może budzić poważne wątpliwości na gruncie konkretnej sytuacji.

Niezależnie od powyższego odnosząc się do zapytania dotyczącego możliwości przekwalifikowania w Studium oznaczonych na mapach sporządzonych w ramach „Systemu Osłony Przeciwosuwickowej SOPO” terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych ruchami masowymi należy stwierdzić, że powyższy system zbiera, przechowuje i udostępnia dane na temat występowania ruchów masowych ziemi i terenów nimi zagrożonych na obszarze Polski. Co do zasady informacje zawarte w omawianym systemie nie mają wiążącego charakteru dla organów administracji publicznej. Jednak w praktyce dane te są wykorzystywane przez te organy, w tym również w zakresie planowania przestrzennego.

Należy bowiem zauważyć, że powyższy system jest prowadzony przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, który zgodnie z art. 163 ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, pełni państwową służbę geologiczną. Do zadań państwowej służby geologicznej należy przy tym między innymi gromadzenie, udostępnianie, przetwarzanie i archiwizacja informacji geologicznej oraz rozpoznanie i monitorowanie zagrożenia geologicznego. Należy zatem stwierdzić, że działalność Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego została umocowana ustawowo. Okoliczność ta niewątpliwie wskazuje na wysoką wartość merytoryczną tego opracowania oraz jego istotny walor informacyjny. Z tego też powodu dane zawarte w omawianym systemie najczęściej są uwzględniane przez organy planistyczne na etapie sporządzania dokumentów studium, czy też miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Organy te są bowiem obowiązane uwzględniać w trakcie prowadzonych procedur między innymi uwarunkowań wynikających z występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych (art. 10 ust. 1 pkt 10 oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że brak jest jednoznacznych przepisów, które wyłączałyby możliwość przekwalifikowania w studium terenów oznaczonych na mapach sporządzonych w ramach SOPO terenów osuwiskowych i terenów zagrożonych ruchami masowymi. Należy jednak stwierdzić, że brak uwzględnienia przez organ planistyczny danych zawartych w powyższym systemie powinien ograniczać się do sytuacji szczególnie uzasadnionych, np. do przypadków, w których na zlecenie gminy lub podmiotu trzeciego wykonana zostanie odpowiednia dokumentacja geologiczna,

która nie potwierdzi danych zawartych w powyższym systemie. Ponadto organ planistyczny decydując się na przeznaczenie pod zabudowę terenów ujętych w SOPO powinien zawrzeć w treści Studium odpowiednie zalecenia, aby niezbędna dokumentacja, poprzedzona wykonaniem badań gruntu, została wykonana przed przeznaczeniem tych terenów pod zabudowę w planie miejscowym. Zasadne jest również zawarcie w treści planu miejscowego odpowiednich warunków, które inwestor będzie zobowiązany spełnić przy ubieganiu się o uzyskanie pozwolenia na budowę na tym terenie.

3. Legitymacja prawna do skutecznego zaskarżenia uchwały w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Rozważając możliwość skutecznego zaskarżenia uchwały w przedmiocie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy w pierwszej kolejności zauważyć, że z treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) wynika, iż uchwalanie studium pozostaje w sferze władztwa planistycznego gminy. Co prawda, we wcześniejszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmowano, że studium, nie mając charakteru aktu prawa miejscowego, nie może w zasadzie naruszyć interesu prawnego strony skarżącej. Jednakże nie wykluczano całkowicie takiej możliwości, czego dowodziło badanie tego interesu wyrażające się w oddalaniu skarg, nie zaś ich odrzucaniu. **Natomiast, w aktualnej linii orzecznictwa sądów administracyjnych dominuje stanowisko optujące za potrzebą silniejszej ochrony przedmiotowego interesu, z czym wiąże się dopuszczalność skutecznego zaskarżenia studium.**

W związku z powyższym należy stwierdzić, że pomimo tego, iż Studium nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak w konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej, jego postanowienia mogą naruszać interes prawny obywateli w rozumieniu art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – o samorządzie gminnym. **W związku z tym należy stanąć na stanowisku, że w przypadku naruszenia interesu prawnego, powiązanego z równoczesnym naruszeniem przez organ planistyczny konkretnego przepisu materialnoprawnego, osoba której nieruchomości znajduje się na terenie objętym ustaleniami Studium, posiada legitymację prawną do skutecznego złożenia skargi do sądu administracyjnego.**

W tym zakresie należy powołać się na **wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia z dnia 6 lipca 2011 r. sygn., akt II OSK 839/2011**, w którym Sąd stwierdził, że: *„Istnieje możliwość zaskarżenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego z tej przyczyny, iż ustalenia przyjęte w studium warunkują treść planów zagospodarowania przestrzennego i przez to niewątpliwie wpływają na ograniczenia prawa podmiotów mających nieruchomości na danym terenie”*.

Należy mieć jednak na uwadze, że stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. **W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się zatem na to, że legitymacja do wniesienia skargi na uchwałę w sprawie uchwalenia lub zmiany studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem.** Naruszenie interesu prawnego składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Wskazać należy, iż w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02 (OTK-A 2003 Nr 8, poz. 4) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że skarga na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru actio popularis, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem. Podstawą zaskarżenia jest bowiem równocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że każdy skarżący, składając skargę w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, to znaczy, iż zachodzi związek polegający na tym, że uchwała narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie, albo jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004/7/114).

Ponadto to na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Interes prawny skarżącego, co do którego wprost nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. (wyrok NSA z dnia 18 września 2003 r. w spr. II SA/2637/02, Lex nr 80699).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych co do zasady dopuszcza się zaskarżenie uchwały w sprawie uchwalenia lub zmiany studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego do sądu administracyjnego. Równocześnie jednak dopuszczając taką możliwość wskazuje się na zachodzącą różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośrednio i realności naruszenia interesu prawnego. O ile owa bezpośredniość i realność naruszenia interesu prawnego planem miejscowym jest z natury rzeczy łatwa do wykazania, o tyle w przypadku studium znacznie trudniejsza, co wymaga od skarżącego bardziej starannego

wykazania przysługującej mu legitymacji prawnej, a od sądu administracyjnego szczególnej staranności w ocenie naruszenia interesu prawnego strony skarżącej.

III. Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza dokumentacji planistycznej wykazała nieprawidłowości, które mogą wskazywać na naruszenie zasad i trybu sporządzenia procedowanego obecnie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji wyżej wskazane wady i braki, w przypadku braku ich wyeliminowania na dalszym etapie procedury sporządzenia projektu studium, mogą skutkować stwierdzeniem nieważności studium w wyniku złożonej skargi do sądu administracyjnego.