

## ZMIANY W USTAWIE O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM WPROWADZONE USTAWĄ O REWITALIZACJI

Z dniem 18 listopada 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777). W przepisie art. 41 wprowadza ona zmiany w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., dalej jako: *upzp*), które wchodzą w życie w tym samym terminie.

### CZY NOWE PRZEPISY STOSUJE SIĘ DO POSTĘPOWAŃ W PRZEDMIOCIE UCHWALENIA BĄDŹ ZMIANY STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINIE, TOCZĄCYCH SIĘ W DNIU WEJŚCIA W ŻYCIE USTAWY?

**Tak.** Zgodnie z utrwaloną wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, nieuregulowanie przez prawodawcę kwestii przejściowych, pozwalających na stosowanie dotychczasowych przepisów do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie zmian ustawowych, oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost („Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne.” – wyrok w sprawie K 30/06 z dnia 8 listopada 2006 r., OTK-A 2006/10/149, Dz. U. z 2006 r. Nr 206, poz. 1522). W związku z tym wymogi stawiane studium w zmodyfikowanych przepisach obowiązują również w przypadku postępowań wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia w życie *ustawy*. Inaczej mówiąc, że jeżeli w dniu 18 listopada 2015 r. toczyło się postępowanie w przedmiocie uchwalenia bądź zmiany studium, to należy projekt dokumentu dostosować do nowych wymogów.

Należy jednocześnie podkreślić, że omawiane zmiany w *upzp* jedynie precyzują wymogi stawiane projektowi aktu planowania przestrzennego, nie kształtując w tym zakresie zupełnie nowych regulacji. Uchwalone rozwiązania doprecyzowują obecnie obowiązujące przepisy poprzez wskazanie, jakie podstawowe elementy powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu potrzeb i możliwości rozwoju gminy (art. 10 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 5-7 *upzp*). Należy jednak zauważyć, że określanie i uwzględnianie tych potrzeb i możliwości w studium obowiązywało także przed wejściem w życie tych zmian, a wskazane w nowelizacji ustawy analizy przeprowadzane w oparciu o wiedzę zawodową urbanistów sporządzających projekt studium powinny być ich podstawą. Należy również zauważyć, że zgodnie z przepisami *upzp*, w studium określa się wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania, które powinny stanowić m.in. podstawę do ustalenia chłonności poszczególnych terenów. Tym samym procedowane projekty studiów lub ich zmian powinny bazować na przeprowadzonych analizach, a dostosowanie prowadzonych analiz do uszczegółowionych wymogów ustawowych nie powinno nastęrczać trudności. Natomiast projekty studiów przygotowane bez analiz należało uznać jako wadliwe także na podstawie przepisów *upzp* w jej brzmieniu przed wprowadzeniem omawianych zmian.

### CZY W TYM SAMYM ZAKRESIE STOSUJE SIĘ PRZEPISY DOTYCZĄCE OBOWIĄZKU SPORZĄDZENIA UZASADNIENIA PROJEKTU PLANU MIEJSCOWEGO?

**Tak.** Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m. in. w dziale V tego rozporządzenia, w którym znajduje się przepis § 131 ust. 1 w brzmieniu: Do projektu rozporządzenia dołącza się uzasadnienie. Zatem zmiana dokonana w art. 15 ust. 1 *upzp* nie polega na wprowadzeniu obowiązku sporządzenia uzasadnienia planu miejscowego, lecz jedynie precyzuje co uzasadnienie to powinno zawierać, przy czym większość z unormowanych elementów stanowić powinno treść prawidłowo sporządzonego uzasadnienia także przed dokonaniem ww. zmian, koresponduje bowiem ściśle z przedmiotem regulacji planistycznej. Należy podkreślić, że zgodnie z zasadą władztwa planistycznego gminy, wielokrotnie analizowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych, ingerencja gminy w status prawnoplanistyczny nieruchomości oceniana jest w postępowaniach sądowych z uwzględnieniem celów, jakie osiągnąć ma plan miejscowy. Brak uzasadnienia tego planu powoduje niemożność oceny jurystycznej, czy dana regulacja służy ich osiągnięciu bądź jest z nimi związana. Stąd sporządzanie uzasadnień planów miejscowych wydaje się obowiązkowe już z punktu widzenia zasady praworządności, wyrażonej w art. 2

Konstytucji RP, bowiem w demokratycznym państwie prawnym uzasadnienie służy ujawnieniu intencji prawodawcy i jest jednym z mechanizmów kontroli społecznej, umożliwiając pośrednie uczestnictwo ogółu obywateli danego państwa w procesie rządzenia państwem. Poza tą podstawową funkcją warto wziąć pod uwagę również to, że uzasadnienia projektów aktów prawnych odgrywają ważną rolę także w samym procesie prawotwórczym, porządkując informacje uzyskiwane w poszczególnych etapach tego procesu, upowszechniając wiedzę o projektowanej regulacji oraz służąc w procesie stosowania prawa jako tzw. niesamoistne źródło prawa, ułatwiając zrozumienie intencji prawodawcy na etapie konsumowania ustaleń planu miejscowego, czy w świetle powszechnie znanych problemów z interpretacją planów miejscowych na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę wydaje się szczególnie warte podkreślenia. Uzasadnienie jako załącznik do uchwały dotyczącej planu miejscowego powinien być przesyłany i udostępniany razem z projektem uchwały. Uzasadnienie powinno być również aktualizowane wraz ze zmianami w treści projektu uchwały dotyczącej planu miejscowego oraz zmianami prawa.

## JAK NALEŻY STOSOWAĆ NOWOWPROWADZONY PRZEPIS ART. 9 UST. 3A UPZP?

Przepis brzmi: „Zmiana studium dla części obszaru gminy wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”

Celem przepisu jest umożliwienie realizacji zasad planowania przestrzennego oraz funkcjonowanie studiów o aktualnej, pełnej i spójnej treści, które mogą być rzetelną podstawą do podejmowania działań planistycznych i uchwalania planów miejscowych tworzących i utrwalających ład przestrzenny, mających na względzie i wających interes publiczny oraz interesy indywidualne, w tym możliwości finansowe gminy oraz bezpieczeństwo inwestycyjne i dostęp do infrastruktury technicznej oraz społecznej, jak również transportu publicznego.

Przepis należy rozumieć w ten sposób, iż w przypadku dokonywania zmiany studium dla części obszaru gminy należy dokonać także innych zmian studium, tak by informacje zawarte w nim (jako całości) były aktualne i spójne – studium jako dokument będący podstawą planów miejscowych nie może zawierać treści wewnętrznie sprzecznych lub niespójnych, bowiem będzie to bezpośrednio rzutować na jakość i wartość rozwiązań przyjętych w planie miejscowym, treść dyspozycji przestrzennych, jak również ład przestrzenny, funkcję przestrzeni oraz jej wartość ekonomiczną, a także na poziom odszkodowań, które gmina będzie obowiązana wypłacić. Uznanie, że fragmentaryczne zmiany studium mogą następować w oderwaniu od ogółu sytuacji planistycznej w gminie stanowi wręcz zaprzeczenie celów, dla których ustawa wprowadziła obowiązek sporządzania takiego aktu.

Omawiane działanie (aktualizacja i zmiana dodatkowych treści studium, co wiąże się z koniecznością przeprowadzenia analiz) dotyczy w szczególności zmian polegających na wskazaniu dla danego obszaru nowych kierunków dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w szczególności przeznaczenia pod zabudowę terenów o dotychczas innej funkcji – bowiem zmiany tego rodzaju zwykle wymagają aktualizacji innych danych zawartych w studium związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej gminy – wyznaczenie danego obszaru jako obszar możliwej zabudowy wiąże się wprost z przyszłymi zobowiązaniami gminy wynikającymi z konieczności budowy infrastruktury technicznej (w tym nabyciem nieruchomości pod drogi publiczne) i zapewnieniem dostępu do infrastruktury społecznej – pamiętać bowiem należy, że treść studium stanowi podstawę do opracowania planu miejscowego. Omawiana regulacja wiąże się ściśle z zasadami planowania oraz regulacjami uszczegóławiającymi regulacje dotyczące konieczności przeprowadzania analiz.

Przepis ten nie oznacza jednak, że każda zmiana w studium wiąże się z koniecznością dokonywania modyfikacji tego aktu w szerokim zakresie. Gmina, stosując kryterium dezaktualizacji treści studium na skutek projektowanej zmiany, może w uzasadnionych przypadkach uznać, że zamierzona zmiana nie rodzi konieczności szerokiej nowelizacji studium. Dotyczyć to może np. korekt przebiegu inwestycji celu publicznego, uwzględnienia w studium ustanowionej formy ochrony przyrody, która nie prowadzi do konieczności wprowadzania lub rozszerzania ograniczeń w zagospodarowaniu itd. Generalnie uznać można, że istnieje szereg zmian w studium, których punktowy charakter – lub brak istotnego wpływu na pozostałe obszary gminy – uzasadnia przyjęcie, że dla takiej zmiany nowoprowadzany przepis nie rodzi żadnych nowych obowiązków. W każdym przypadku kluczowe będzie jednak szerokie uzasadnienie tej decyzji, pozwalające na ocenę legalności działania gminy.