

Katarzyna Borówka<sup>■</sup>  
Jakub Szlachetko<sup>■</sup>

# Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. Analiza dogmatycznoprawna

Framework of stipulated directions and conditions of spatial planning  
devised by the metropolitan union. Legal-dogmatic analysis

Uzasadnieniem związków metropolitalnych jest m.in. wykonywanie zadań publicznych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. W świetle obowiązującej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych instrumentem służącym do realizacji tego zadania jest ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego. W niniejszym artykule autorzy przedstawili jego funkcję oraz konstrukcję prawną.

The aim of metropolitan unions existence is to execute public tasks in the field of spatial planning. According to the binding Act on metropolitan unions from October 2015 (Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych), the instrument intended for the aforementioned task execution is constituted by the framework of stipulated directions and conditions of spatial planning devised by the metropolitan union. In the following article the authors presented not only the framework's function but also its legal construction.

**Słowa kluczowe:** metropolia, obszar metropolitalny, planowanie przestrzenne, akty planowania przestrzennego,

**Keywords:** metropolis, metropolitan area, spatial planning, acts of spatial planning

- Asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; radca prawny.
- ■ Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; przewodniczący Rady Instytutu Metropolitalnego; redaktor naczelny czasopisma „METROPOLITAN. Przegląd Naukowy”.

## WPROWADZENIE

W dniu 1 stycznia 2016 r. weszła w życie długo oczekiwana ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych<sup>1</sup>. Przepisy tej ustawy określają podstawę prawną delimitacji obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych, a także zasady tworzenia związków metropolitalnych w granicach obszarów metropolitalnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.z.m.: „Związek metropolitalny jest zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym”. W skład związku metropolitalnego wchodzi wyłącznie jednostki samorządu lokalnego, tj. gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego oraz powiaty, na obszarze których leży co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego.

W uzasadnieniu pierwotnego projektu ustawy wskazano, że celem zamierzonej regulacji jest umożliwienie dostosowania ustroju związków metropolitalnych do struktury i lokalnej specyfiki obszaru.

Regulacja konstrukcji prawnej związku metropolitalnego jest zbliżona do ustroju jednostek samorządu terytorialnego. Związek metropolitalny, podobnie jak j.s.t., został wyposażony przez ustawodawcę w samodzielność, która podlega sądowej ochronie. Oznacza to, że związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Katalog zadań publicznych wykonywanych przez związki metropolitalne został określony w rozdziale 3 ustawy.

Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 u.z.m., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne m.in. w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Pojęcie „ładu przestrzennego” zostało prawnie określone w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>. Zgodnie z definicją legalną, przez ład przestrzenny 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. Sprawy ładu przestrzennego stanowią zarazem, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zadania własne gminy<sup>3</sup>. Z kolei przepis art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim stanowi, że samorząd wojewódzki wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>.

Przepis art. 3 u.p.z.p. określa zasady kreowania i realizacji polityki przestrzennej w poszczególnych jednostkach terytorialnych państwa. Z przywołanej regulacji wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej:

- na terenie gminy, należy do zadań własnych gminy;
- w województwie, należy do zadań samorządu województwa;
- państwa należy do zadań Rady Ministrów.

Ustawodawca określa akty prawne, za pomocą których realizowana jest polityka przestrzenna,

<sup>1</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r., Poz. 1890, zwanej dalej: „u.z.m.”.

<sup>2</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r. Poz. 199 ze zm., zwanej dalej: „u.p.z.p.”.

<sup>3</sup> Tj. Dz.U. z 2016 r. Poz. 446 ze zm., zwanej dalej: „u.s.g.”.

<sup>4</sup> Tj. Dz. U. z 2015 r. Poz 1392 ze zm.

tj. odpowiednio: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; plan zagospodarowania przestrzennego województwa; koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. W związku z wejściem w życie ustawy o związkach metropolitalnych, dodano przepis art. 3 ust. 2a u.p.z.p., zgodnie z którym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego (obszarze metropolitalnym) należy do zadań związku metropolitalnego, jeżeli został utworzony. Tym samym ustawodawca włączył związki metropolitalne do systemu podmiotów prowadzących politykę przestrzenną. Narzędziem realizacji tej polityki przez związek metropolitalny jest ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, zwane również „studium metropolitalnym”.

Szczegółowa regulacja studium metropolitalnego znajduje się w rozdziale 2a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zatytułowanym – Planowanie przestrzenne na obszarze metropolitalnym. Problematyka studium metropolitalnego stanowi przedmiot rozważań podjętych na łamach niniejszego opracowania. W szczególności uwagę poświęcono takim zagadnieniom jak: (1) klasyfikacja studium metropolitalnego w kategorii prawnych form działania administracji publicznej, (2) konstrukcja prawna studium metropolitalnego

(treść, forma, postać redakcyjna), (3) umiejscowienie studium metropolitalnego w systemie aktów planowania przestrzennego.

## KONSTRUKCJA PRAWNA STUDIUM METROPOLITALNEGO

### Charakter prawny

Charakter prawny studium metropolitalnego jest zbliżony do charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie<sup>5</sup>. W obu przypadkach ustawodawca wprost określa, że wskazane akty nie są aktami prawa miejscowego, a zatem nie mają mocy powszechnie obowiązującej w znaczeniu podmiotowym<sup>6</sup>. Oznacza to, że studium metropolitalne obowiązuje wewnątrz systemu administracji publicznej<sup>7</sup>. Przedstawione stanowisko potwierdza brzmienie art. 37o ust. 6 u.p.z.p., który stanowi, że ustalenia studium metropolitalnego wiążą organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie<sup>8</sup>.

Regulacja studium metropolitalnego jest w dużym stopniu wzorowana na konstrukcji studium gminnego. Na tej podstawie studium metropolitalne należy kwalifikować do aktu kierownictwa wewnętrznego. Ustalenia studium wiążą bowiem organy planistyczne, natomiast nie mogą kształtować bezpośrednio sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu

<sup>5</sup> Dalej również jako: studium gminne.

<sup>6</sup> Zob. przepisy art. 9 ust. 5 u.p.z.p. z art. 37o ust. 7 u.p.z.p.

<sup>7</sup> Por. m.in. M. Szewczyk, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012/el.

<sup>8</sup> Zob. A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 37o u.p.z.p.* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, WK 2016/el.

administracji publicznej<sup>9</sup>. Oznacza to, że z treści studium metropolitalnego nie mogą wynikać uprawnienia i obowiązki obywateli, jak również studium nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych wobec podmiotów organizacyjnie niepodporządkowanych administracji<sup>10</sup>. Studium metropolitalne, jako akt kierownictwa wewnętrznego, określa wyłącznie politykę przestrzenną na obszarze metropolitalnym i wiąże wójta przy sporządzaniu studium gminnego<sup>11</sup>.

Nie można jednak z góry wykluczyć, że w pewnych sytuacjach postanowienia studium metropolitalnego, będą oddziaływać na interes prawny lub uprawnienia właścicieli (bądź użytkowników wieczystych) nieruchomości położonych na obszarze metropolitalnym. To z kolei rodzi pytanie o możliwość wszczęcia kontroli sądowej studium metropolitalnego przez podmiot spoza systemu administracji publicznej. W takim przypadku zasadne będzie dokonanie indywidualnej oceny wystąpienia naruszenia interesu prawnego skarżącego wyprowadzonego z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP<sup>12</sup>.

Wykładnia przepisów u.p.z.p., a w szczególności art. 12, art. 37o ust. 1, prowadzi do wniosku, że studium metropolitalne jest aktem planowania przestrzennego o charakterze obligatoryjnym. Na organach związku metropolitalnego spoczywa zatem obowiązek sporządzenia projektu studium (przez zarząd związku metropolitalnego)

oraz uchwalenia studium metropolitalnego (przez zgromadzenie związku).

Po pierwsze, art. 37o ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że: „Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego, zwane dalej „studium metropolitalnym”, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa”. Z dyrektywy wykładni językowej tego przepisu wprost wynika, że związek metropolitalny sporządza studium obowiązkowo. Ustawodawca, konstruując przywołaną normę prawną, posłużył się bowiem modalnością w postaci „nakazu” określonego postępowania. Przesądza o tym zwrot: „sporządza”. Gdyby studium metropolitalne miało stanowić fakultatywny akt planowania przestrzennego, to racjonalny ustawodawca sformułowałby omawiany przepis np. dodając zwrot: „może sporządzić”.

Po drugie, za obligatoryjnym charakterem studium metropolitalnego przesądza również rezultat wykładni systemowej przepisów u.p.z.p. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepis art. 14 ust. 7 u.p.z.p. stanowi, że: „Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne”. Oznacza to, że co do zasady plan miejscowy ma charakter fakultatywny. Przepisy u.p.z.p. nie zawierają podobnego zastrzeżenia w odniesieniu do studium metropolitalnego, co

<sup>9</sup> Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2004/el.; Zob. T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 216.

<sup>10</sup> Nt. form prawnych działania administracji publicznej zob. D. Tykwińska-Rutkowska [w:] *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 50-56.

<sup>11</sup> Por. uwagi nt. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawarte w roku NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1439/11 (LEX nr 1318028).

<sup>12</sup> Dz. U., Nr 78, poz. 483 ze zm.; por. także wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1573/12 (LEX nr 1251832).

może świadczyć o tym, że z woli ustawodawcy wskazany akt ma charakter obligatoryjny.

Po trzecie, obowiązek sporządzenia studium metropolitalnego potwierdza wykładnia celowościowa. Wykonywanie takich zadań jak kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój obszaru związku, publiczny transport zbiorowy stanowią ratio ingerencji prawodawcy i uzasadniają tworzenie związków metropolitalnych przez jednostki samorządu lokalnego (gminy i powiaty). Związek metropolitalny jest organizacją celową, utworzoną do realizacji wskazanych zadań publicznych, które ze względu na specyficzne uwarunkowania obszarowe oraz demograficzne mają charakter „metropolitalny”. Sprawowanie administracji publicznej przez związek wiąże się przede wszystkim ze współdziałaniem w planowaniu przestrzennym, które norma zadaniowa wymienia w pierwszej kolejności<sup>13</sup>. W świetle przepisów u.z.m., a w tym art. 12 ust. 1, kształtowanie ładu przestrzennego należy uznać za obligatoryjne zadanie publiczne wykonywane przez związek metropolitalny.

Dla pełnienia funkcji politycznych, reprezentacyjnych, integracyjnych i lobbingsowych, podmiotom tego typu przysługują inne formy współdziałania, a przede wszystkim stowarzyszenia, o których mowa w tzw. samorządowych ustawach ustrojowych. Skoro kształtowanie ładu przestrzennego stanowi priorytetowe zadanie metropolitalne, niezbędne jest wyposażenie związku w odpowiednie narzędzie umożliwiające realizację tego zadania. Związek metropolitalny kształtuje ład przestrzenny za pomocą studium metropolitalnego, które w świetle przytoczonych argumentów należy uznać za obligatoryjny akt planowania przestrzennego na obszarze metropolitalnym.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że studium metropolitalne stanowi dokument urzędowy w rozumieniu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, a więc jest informacją publiczną i podlega udostępnieniu<sup>14</sup>.

## Elementy treściowe

Analizując elementy treściowe studium metropolitalnego, należy mieć na względzie, że ustawodawca określił ten akt jako „ramowy”. Studium metropolitalne powinno zatem stanowić program o charakterze ogólnym, będący wyrazem perspektywicznej polityki przestrzennej, odnoszącej się do całego obszaru metropolitalnego. Ze względu na zasadę spójności planowania i zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca wymaga, aby treść studium metropolitalnego uwzględniała ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Przepis art. 37o ust. 2 u.p.z.p. określa obligatoryjną treść studium. Zgodnie z przywołaną regulacją, studium metropolitalne zawiera:

- 1) zasady i obszary rozwoju systemów komunikacji, w tym dróg publicznych z podziałem na klasy i kategorie, infrastruktury technicznej oraz rozmieszczenie innych inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
- 2) zasady i obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla całości obszaru metropolitalnego, w szczególności w odniesieniu do sposobów realizacji infrastruktury technicznej;

<sup>13</sup> J. Szlachetko [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 61.

<sup>14</sup> Tj. Dz.U. z 2015 r. Poz. 2058 ze zm.

- 3) ustalenia wynikające z zasad rozwoju i ochrony obszarów, o których mowa w pkt 1 i 2, położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- 4) maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy.

Ustawodawca wprowadza wymóg uwzględnienia, przy dokonywaniu ustaleń maksymalnych powierzchni przeznaczonych pod zabudowę, potrzeb oraz możliwości rozwojowych obszaru metropolitalnego. W szczególności należy mieć na uwadze:

- 1) analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne;
- 2) prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje w ramach obszaru metropolitalnego;
- 3) możliwości finansowania przez gminy oraz związek metropolitalny wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych odpowiednio tych jednostek;
- 4) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Przepis art. 37o ust. 4 u.p.z.p. odsyła w odniesieniu do sporządzania bilansów terenów przeznaczonych pod zabudowę, do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących studium gminnego.

Co istotne, art. 37o ust. 5 u.p.z.p. stanowi, że obligatoryjne ustalenia studium metropolitalnego obejmują jedynie „elementy niezbędne” dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzen-

nej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego. W nauce prawa zwrócono uwagę, że regulacja studium metropolitalnego może potencjalnie ograniczać samodzielność planistyczną gmin. Należy bowiem raz jeszcze podkreślić, że ustalenia studium metropolitalnego wiążą organ wykonawczy gminy przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego<sup>15</sup>. Z tego względu ograniczenie ustaleń studium metropolitalnego do „niezbędnych elementów” należy potraktować jako wyraz ochrony samodzielności planistycznej gmin, chociaż w praktyce uznanie konkretnych elementów za „niezbędne” może nastęrczać pewnych trudności. Przywołaną regulację należy jednak ocenić pozytywnie, albowiem jest „wyrazem urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady pomocniczości, która (...) leży u podstaw instytucji związku metropolitalnego”<sup>16</sup>.

Na podstawie art. 37o ust. 8 u.p.z.p. w zw. z art. 30 ust. 1 u.p.z.p., każdy ma prawo wglądu do studium lub planu miejscowego oraz otrzymania z nich wypisów i wrysów.

### Postać redakcyjna

Jeśli chodzi o postać redakcyjną studium metropolitalnego, należy zwrócić uwagę, że przepisy u.p.z.p. przewidują dwa sprzężone ze sobą funkcjonalnie, formalnie i treściowo dokumenty urzędowe:

- uchwałę w sprawie uchwalenia studium metropolitalnego;
- studium metropolitalne, stanowiące załącznik do powołanej uchwały.

<sup>15</sup> Zob. A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 37o u.p.z.p.* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, WK 2016/el.

<sup>16</sup> T. Bąkowski [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 218.

Uchwała w sprawie uchwalenia studium metropolitalnego powinna spełniać wymagania, o których mowa w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Tj. Dz.U. z 2016 r. Poz. 283), a w szczególności w przepisach działu VI: „Projekty aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń)”. Przepis §141 rozporządzenia stanowi bowiem, że: „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem §132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”<sup>17</sup>.

Z kolei studium metropolitalne, stanowiące łącznik do w/w uchwały, jest aktem kierownictwa wewnętrznego o specyficznej postaci redakcyjnej. Akty kierownictwa wewnętrznego – zasadniczo – mają postać redakcyjną spełniającą wymogi rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Tj. Dz.U. z 2016 r. Poz. 283). Jednakże z tego zbioru, ze względu na pełnioną funkcję, wyłącza się niektóre kategorie aktów, np. wybrane akty planistyczne. Studium metropolitalne, pełniące funkcję planistyczną, ma postać redakcyjną, która tej funkcji odpowiada. Tym samym przepisy działu VI rozporządzenia nie będą miały do niego zastosowania. Pod względem postaci redakcyjnej studium metropolitalne (podobnie jak koncepcja krajowa, plan wojewódzki czy studium gminne) przypomina raczej opraco-

wanie o charakterze eksperckim (analityczno-koncepcyjne).

### **Miejsce studium metropolitalnego w systemie aktów planowania przestrzennego**

Określając miejsce studium metropolitalnego w systemie aktów planowania przestrzennego należy mieć na uwadze zasadę spójności aktów planowania przestrzennego i zasad zagospodarowania obszarów<sup>18</sup>. Przywołana zasada wymaga wzajemnego uwzględniania treści aktów planistycznych realizowanych na poszczególnych szczeblach planowania przestrzennego. Akty planowania krajowego determinują treść aktów planowania regionalnego, metropolitalnego i gminnego, podobnie jak akty planowania regionalnego determinują treść aktów planowania metropolitalnego i gminnego. W tym kontekście warto przywołać art. 37o ust. 1 u.p.z.p.: „Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego (...) uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa”.

Akty planowania metropolitalnego determinują z kolei treść aktów planowania gminnego (zarówno studium gminnego, jak i planu miejscowego). Studium metropolitalne, co stanowi jego główną funkcję, harmonizuje polityki przestrzenne gmin z obszaru metropolitalnego. Zgodnie

<sup>17</sup> W związku z tym uchwała w sprawie uchwalenia studium metropolitalnego powinna, obok części normatywnej (artykułowanej), zawierać: (1) tytuł, na który składają: oznaczenie rodzaju aktu, nazwa organu wydającego, data wydania i określenie przedmiotu aktu (§120 ust. 1 rozporządzenia), a także (2) przytoczenie przepisu ustawy zawierającego upoważnienie ustawowe, jako podstawy prawnej wydania rozporządzenia (§121 ust. 1 tego aktu).

<sup>18</sup> M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 45.

z art. 37o ust. 5 u.p.z.p.: „Ustalenia studium metropolitalnego (...) obejmują jedynie elementy niezbędne dla właściwego ukierunkowania polityki przestrzennej gmin należących do związku, ze względu na spójność przestrzenną i społeczno-gospodarczą obszaru metropolitalnego”. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie, pozwalające na rekonstrukcję umiejscowienia studium metropolitalnego w obrębie systemu aktów planowania gminnego, wymagają dodatkowej wykładni następujących przepisów: art. 20 ust. 1, art. 37o ust. 6, art. 37p u.p.z.p.

Ustalenia studium metropolitalnego determinują treść studium gminnego. Świadczy o tym co najmniej kilka przepisów u.p.z.p., a wśród ich art. 37o ust. 6 u.p.z.p., który stanowi: „Ustalenia, o których mowa w ust. 2 pkt 3-4 [tej ustawy – autorzy], są wiążące dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta przy sporządzaniu studium”. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, a więc organy odpowiadające za sporządzanie projektów aktów planowania gminnego (m.in. studium gminnego), muszą uwzględniać ustalenia studium metropolitalnego dotyczące wskazanej materii.

Ustawową gwarancję uwzględnienia w treści studium gminnego ustaleń studium metropolitalnego zawiera także art. 11 pkt 6 u.p.z.p. Wójt ma obowiązek uzgodnienia projektu studium gminnego z zarządem związku metropolitalnego. Uzgodnienie jest wiążącą formą współdziałania organów administracji publicznej. Wójt musi więc uzgodnić projekt studium gminnego, zaś brak uzgodnienia będzie stanowić narusze-

nie prawa aktualizujące kompetencję nadzorcą wojewody do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie studium.

Dodatkowo, za art. 37p ust. 1 u.p.z.p.: „Jeżeli uchwalenie albo zmiana studium metropolitalnego powoduje konieczność zmiany studium [gminnego – autorzy], jednocześnie z projektem studium metropolitalnego lub projektem jego zmiany można sporządzić projekt studium lub projekt zmiany studium”. Wskazany zabieg ma uzasadnienie prakseologiczne. Zasadne jest bowiem przyspieszenie w takich przypadkach procedury uchwałodawczej<sup>19</sup>. Należy jednak pamiętać, że uchwalenie studium gminnego (lub uchwalenie jego zmiany) następuje dopiero po uchwaleniu studium metropolitalnego (lub jego zmiany).

Ponadto ustawodawca zabezpiecza uwzględnienie w studium gminnym inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 12 ust. 3 u.p.z.p., jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia m.in. inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, ujętych w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, to wojewoda po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego termi-

<sup>19</sup> Co ciekawe, zgodnie z art. 37p ust. 4 u.p.z.p. jednocześnie z projektem studium metropolitalnego zarząd związku metropolitalnego może sporządzić projektu studium gminnego. Wymagane jest jednak uprzednie zawarcie w tej sprawie porozumienia, o którym mowa w art. 12 ust. 2 u.z.m.



nu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania.

Do studium metropolitalnego zastosowanie znajdują niektóre przepisy u.p.z.p. dotyczące studium gminnego. Przesądza o tym art. 37o ust. 8 tej ustawy. Do studium metropolitalnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 5, art. 7, art. 11-13, art. 15 ust. 1, art. 20, art. 21, art. 23-28, art. 30 i art. 32-33.

W związku z powyższym do studium metropolitalnego stosuje się również – po odpowiedniej modyfikacji – art. 20 u.p.z.p. Na tej postawie należałoby stwierdzić, że rada gminy uchwała plan miejscowy dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium metropolitalnego. Ustalenia studium metropolitalnego są więc

wiążące dla właściwych rad gmin w procesie uchwalania planów miejscowych.

## PODSUMOWANIE

Studium metropolitalne było długo oczekiwanym aktem planowania przestrzennego na obszarach o szczególnych cechach – dużej koncentracji zjawisk przestrzennych, gospodarczych i społecznych, wysokim stopniu zurbanizowania i zagęszczeniu ludności. Tym samym interwencję prawodawcy w zakresie uchwalenia u.z.m. i nowelizacji przepisów u.p.z.p. należy uznać za uzasadnioną. Istnieje realna potrzeba harmonizacji lokalnych polityk przestrzennych na obszarach metropolitalnych. Niestety, dotychczas nie podjęto żadnych działań w kierunku wyznaczenia obszarów metropolitalnych i utworzenia w ich granicach związków, a dopóki ten stan rzeczy nie ulegnie zmianie, analizowane w niniejszym opracowaniu przepisy pozostaną wyłącznie martwą literą.

---

## WYKAZ PUBLIKACJI

Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2004/el.

Bąkowski T. (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016

Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. II, WK 2016/el.

Szewczyk M., *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* [w:] M. Kruś,

Z. Leoński, M. Szewczyk (red.), *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012/el.

Tykwińska-Rutkowska D., *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016

## WYKAZ AKTÓW NORMATYWNYCH:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., nr 78, poz. 483 ze zm.)

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (T. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (T. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.)

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1890)

## **WYKAZ ORZECZNICTWA**

Wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1573/12, LEX nr 1251832

Wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1439/11 (LEX nr 1318028)