

INFORMACJE I ANALIZY PRAWNE
dotyczące regulacji planistycznych odnoszących się do lokalizacji hipermarketów,
wykonane dla potrzeb przygotowania odpowiedzi na wnioski Nr 16/2004 i 17/2004
Komisji Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska Rady Miasta Krakowa z
dnia 23 lutego 2004 r.

INFORMACJE PODSTAWOWE

- **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest przepisem gminnym i nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnych ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu** (*art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.*)
- **Studium nie jest przepisem prawa, nie może zatem stanowić podstawy do odmowy ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu** (*Departament Mieszkalnictwa i Ładu Przestrzennego, 06.02 2004 r. – pkt.a*)
- **Podstawą do wydania decyzji o warunkach zabudowy (wydawaną tam, gdzie nie obowiązuje plan miejscowy) są przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 61), które wymagają spełnienia warunków tzw. „dobrego sąsiedztwa” oraz zgodności z przepisami odrębnymi. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest przepisem odrębnym.** (*Departament Mieszkalnictwa i Ładu Przestrzennego, 06.02 2004 r. – pkt.b*)
- **W obecnym stanie prawnym (w sytuacji braku planu), postępowanie administracyjne w sprawach o ustalenie warunków zabudowy dla hipermarketów jest prowadzone w drodze takiej samej procedury, jak dla innych inwestycji kubaturowych.**

ANALIZA

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Krakowa, uchwalone 16 kwietnia 2003 r. (Uchwała Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa), zostało sporządzone pod rządami nieobowiązującej od 11 lipca 2003 r. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.
- Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierały obowiązku wyodrębniania w studium obszarów, na których dopuszcza się lokalizację hipermarketów. Ustawa ta w art. 6 ust. 4 i 5 wymieniała elementy, które składają się na treść studium i winny być w nim uwzględnione, a art. 6 ust. 5 pkt 7 ustawy stwierdzał jedynie, że w studium określa się obszary, dla których sporządzenie planu miejscowego jest obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych lub ze względu na istniejące uwarunkowania.
- Art. 31a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzał procedurę lokalizacji hipermarketów, gdy nie przewidywały jej ustalenia obowiązującego planu. W myśl tych przepisów ostateczną decyzję w sprawie dopuszczenia lokalizacji hipermarketu posiadała rada gminy. W przypadku, gdy wolą rady gminy było wprowadzenie zakazu lokalizacji tego typu inwestycji, konieczne było - w terminie dwóch miesięcy od dnia przedstawienia przez zarząd gminy stosownego wniosku - podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. (Zakaz lokalizacji hipermarketu mógł być zatem skutecznie wprowadzony jedynie w drodze uchwalenia planu miejscowego)
Przepisy te nie zostały przeniesione do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

- Zmiany w przepisach ustawy nasunęły pytanie:
czy zawarcie w studium - sporządzonym pod rządami poprzedniej ustawy - zapisu o obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla obszarów wskazanych dla lokalizacji hipermarketów „ze względu na istniejące uwarunkowania”, skutkowałoby w świetle aktualnych przepisów (po 11 lipca 2003 r.) obowiązkiem sporządzenia planu i pozwalałby stosować przepis, nakazujący zawieszenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy do czasu uchwalenia planu miejscowego (art.62 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)?

Uzyskane na to pytanie odpowiedzi są odmienne:

- a. Zdaniem Zespołu Radców Prawnych UMK obowiązek taki nie istnieje w aktualnej sytuacji prawnej i zastosowanie przepisów art. 62 ust 2 nie jest w takim przypadku uprawnione (*opinia do wglądu w BPP*)
- b. W opinii Departamentu Mieszkalnictwa i Ładu Przestrzennego obowiązek taki istnieje nadal, zgodnie z przyjętą przez Ministerstwo interpretacją art. 10 pkt 8 (*Departament Mieszkalnictwa i Ładu Przestrzennego, 06.02 2004 r. – pkt. c*)

Co wynika z powyższych interpretacji?

ad.a

W myśl interpretacji przedstawionej przez Zespół Radców Prawnych UMK wskazanie w studium, sporządzonym w trybie poprzedniej ustawy, obszarów, w których dopuszcza się lokalizację hipermarketów nie skutkuje obowiązkiem sporządzenia planu, a zatem zapis ten nie dawałby dziś możliwości wstrzymania postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy do czasu uchwalenia planu miejscowego w tych obszarach, jeśli planowana inwestycja spełniałaby warunki art. 61 obowiązującej obecnie ustawy. Tym bardziej taka możliwość nie istniałaby w pozostałych obszarach.

ad.b

Według interpretacji Ministerstwa, jeśli w studium sporządzonym w trybie poprzedniej ustawy, zostały wyznaczone obszary wskazane dla lokalizacji hipermarketów, obowiązek sporządzenia planu w tych obszarach istnieje, a zatem postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy zostaje wstrzymane do czasu uchwalenia planu i dotyczy to wszystkich inwestycji w danym obszarze, nie tylko hipermarketów.

Przepisy ustawy nie mówią jednak wprost o tym czy w pozostałych obszarach, na których takiego obowiązku nie ma i nie ma sporządzonego planu, wydanie decyzji dla lokalizacji hipermarketu jest możliwe. Analiza przepisów obowiązującej ustawy skłania do twierdzenia, że w tych sytuacjach wnioski o ustalenie warunków zabudowy dla lokalizacji hipermarketów podlegają procedurze, jak wszystkie inne, a więc w przypadku spełnienia warunków art. 61 obowiązującej ustawy nie można odmówić wydania decyzji dla każdej inwestycji, w tym również dla hipermarketu. W konsekwencji we wskazanych dla lokalizacji hipermarketów obszarach, wyznaczonych w studium, do czasu uchwalenia planu następowałby paraliż inwestycyjny, podczas gdy w pozostałych obszarach procesy inwestycyjne byłyby realizowane w oparciu o przepisy art. 61 ustawy.

Analizy możliwości (lub zakazu) lokalizacji hipermarketów w obszarze miasta były przeprowadzane na etapie opracowania studium, czego dowodem jest ok. 10 różnych

wariantów możliwych zapisów proponowanych do uwzględnienia w studium (w załączeniu) W wyniku przeprowadzonych wówczas analiz i opiniowania zdecydowano, iż zawarcie w treści studium szczegółowych ustaleń dotyczących lokalizacji hipermarketów jest nieskuteczne, a ponadto przyczyni się do wstrzymania wszystkich procesów inwestycyjnych w wyodrębnionych obszarach, dla których ustalony zostanie obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Zapis Studium został w tej problematyce ograniczony do wprowadzenia wyrażnie sformułowanego zakazu lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w terenach zabudowy jednorodzinnej MN. W pozostałych terenach przewidzianych do zainwestowania (MW, OC, UP, P) takiego zakazu nie wprowadzono. W terenach, których Studium nie wskazywało do zainwestowania (tereny zielone), lokalizacja hipermarketów była niedopuszczona, podobnie jak i jakakolwiek inna zabudowa. W tej wersji projekt dokumentu podlegał opiniowaniu i został przedstawiony Radzie Miasta Krakowa do uchwalenia. **Żadna ze zgłoszonych przez radnych poprawek nie dotyczyła problemu hipermarketów i konieczności wprowadzenia bardziej szczegółowych w tym względzie ustaleń.**

Od dnia 11 lipca 2003 r. obowiązuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.

W art. 10 ust. 2 pkt. 8 znajduje się zapis, w myśl którego w studium określa się w szczególności obszary, „...dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych (...), a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²...”

Art. 10 ust 3 ustawy mówi, że „obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt.8, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia takiego obowiązku”

Dalej (art. 62, ust.2) ustawa mówi, że „jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu”

W myśl art. 4 przeznaczenie terenu następuje poprzez ustanowienie prawa miejscowego, czyli poprzez uchwalenie planu miejscowego. W planie – jeśli stwierdzono taką potrzebę – określa się tereny, na których możliwa jest lokalizacja hipermarketu. Stąd wynika wniosek, że jeśli w uchwalonym planie miejscowym nie ustalono możliwości lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla lokalizacji takiego obiektu w obszarze obowiązującego planu nie jest możliwe.

Art. 14 ust. 7 mówi, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

Istotnym problemem stały się różnice interpretacyjne zapisów art. 10 ust.2 pkt 8 – czyli wątpliwość **czy dla lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego?**

- a. W interpretacji przedstawionej przez Zespół Radców Prawnych UMK omawiany zapis ustawy nie oznacza obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla lokalizacji

hipermarketu, a jedynie obowiązek wyodrębnienia takich obszarów w studium (opinie prawne w załączeniu)

- b. W interpretacji podanej przez Ministerstwo Infrastruktury obowiązek sporządzenia planu dotyczy również obszarów, na których przewiduje się lokalizację hipermarketów. (*Departament Mieszkalnictwa i Ładu Przestrzennego, 06.02 2004 r. – pkt.d*)

Przeprowadzona poniżej analiza pozwala na ocenę konsekwencji tych dwóch interpretacji:

Zapisy w studium, dotyczące obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży pow. 2000 m² mogą mieć charakter „nakazów” lub „zakazów”, poprzez wyznaczenie obszarów, w których mogą być lokalizowane tego typu obiekty, bądź obszarów, w których możliwość taką się wyklucza.

Wyznaczenie na terenie miasta obszarów, w których mogą być lokalizowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²

- (a) Zgodnie z interpretacją Zespołu Radców Prawnych UMK wyodrębnienie w studium obszarów, na których dopuszcza się lokalizację hipermarketów nie skutkuje obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego, a zatem nie ma zastosowania art.62 ust.2, pozwalający na zawieszenie postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy w tych obszarach. Przy spełnieniu warunków art. 61 ustawy nie można odmówić wydania decyzji dla tego typu inwestycji w obszarach, przewidzianych na ten cel w studium, choć plan nie został uchwalony. We wszystkich pozostałych obszarach, dla których w studium nie przewidziano możliwości lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, ale nie sporządzono planu, również nie można odmówić lokalizacji hipermarketu, jeśli spełnione zostały warunki art. 61 ustawy.
- (b) Zgodnie z interpretacją Ministerstwa Infrastruktury wyodrębnienie w studium obszarów, na których dopuszcza się lokalizację hipermarketów, skutkuje obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego. W tych obszarach, zgodnie z zapisem art. 62 ust.2 postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Dotyczy to wszystkich inwestycji, a nie tylko hipermarketów. W pozostałych obszarach - przy spełnieniu warunków art. 61 ustawy - nie można odmówić wydania decyzji dla tego typu inwestycji. Powstaje zatem sytuacja, w której tam, gdzie w studium wyznaczono obszary pod hipermarkety, tam wszystkie inwestycje są wstrzymane do czasu uchwalenia planu, a w pozostałych obszarach procesy inwestycyjne regulowane są tylko przepisami art.61 ustawy. (Był to jeden z głównych powodów, dla których nie zdecydowano się na zamieszczenie w studium zapisów o wyodrębnieniu obszarów, na których dopuszcza się lokalizację hipermarketów.)

Wprowadzenie zakazu lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w wybranych obszarach, bądź (zgodnie z sugestią Komisji) w całym mieście

Zapis taki nie skutkuje możliwością odmowy (lub zawieszenia) wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeśli spełnione są warunki określone w art.62 ust 2. Nie ma podstaw prawnych do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku zgodności planowanego przedsięwzięcia z zapisami studium

Brak w studium zapisów odnośnie zakazu lub dopuszczenia lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²

W aktualnej sytuacji prawnej oznacza to, że lokalizacja hipermarketów nie jest wykluczona w żadnym z terenów, o ile planowana inwestycja spełnia warunki art. 61 ustawy.

W przypadku procedury administracyjnej o ustalenie warunków zabudowy dla lokalizacji hipermarketu wymagane jest tylko zgodność z art. 61 ustawy.

W praktyce oznacza to, że należy ustalić warunki zabudowy dla obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² w każdym przypadku - o ile wnioszek spełniać będzie określone ustawą wymagania (art. 61) oraz pozwoli na to ograniczenia wynikające z przepisów szczególnych - niezależnie od przyjętych w Studium ustaleń.

(Podobnie, przy tych samych uwarunkowaniach prawnych, zawarty w studium zakaz zabudowy w terenach otwartych lub w terenach rezerwowanych pod drogi, nie daje wystarczających podstaw prawnych do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji i zagospodarowania niezgodnego z zapisami studium, ale zgodnego z wymaganiami prawa powszechnie obowiązującego)

Ustawodawca przewidział sytuację, gdy wnioskowana przez inwestora inwestycja jest niepożądana z punktu widzenia interesów gminy. Wówczas istnieje możliwość zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla tej inwestycji. Możliwe jest to tylko w przypadku, gdy rada gminy w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku podejmie uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu. Wydanie decyzji można zwiesić na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy. Po upływie tego terminu, jeśli plan nie został uchwalony, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zostaje wznowione i nie można odmówić wydania decyzji, jeśli jest ona zgodna z przepisami art. 61 ustawy.

Przepis ten jest w praktyce niezwykle trudny do zastosowania, biorąc pod uwagę, że uchwałę rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego poprzedza analiza uzasadniająca podjęcie prac planistycznych. Ponadto – w sytuacji Krakowa - procedury przygotowania, wprowadzenia projektu uchwały pod obrady RMK i podjęcia uchwały trwają ok. 2 miesięcy.

WNIOSKI

Z analizy powyższych okoliczności wynika, że:

- **Zawarcie w studium (tym uchwalonym lub w jego nowej wersji) zapisów o możliwości lokalizacji hipermarketów w wybranych obszarach oznaczać może, w zależności od przyjętej interpretacji przepisów ustawy:**
 - **albo brak możliwości odmowy – przy spełnionych warunkach art. 61 ustawy – ustalenia warunków zabudowy dla tego typu inwestycji we wszystkich obszarach, nie tylko tych wskazanych w studium (w myśl interpretacji Zespołu radców Prawnych UMK)**
 - **albo obligować gminę do sporządzenia w tych obszarach planu i powodować konieczność wstrzymania wszystkich inwestycji w tych**

obszarach do czasu uchwalenia planu miejscowego (w myśli interpretacji Ministerstwa) Równocześnie nie ma możliwości odmowy – przy spełnionych warunkach art. 61 ustawy – ustalenia warunków zabudowy dla tego typu inwestycji w pozostałych obszarach

- Zawarcie w Studium zapisów o zakazie lokalizacji hipermarketów w wybranych obszarach, niezależnie od przyjętych interpretacji prawnych, nie może być podstawą odmowy – przy spełnionych warunkach art. 61 ustawy – ustalenia warunków zabudowy dla tego typu inwestycji w tych obszarach. Skuteczne wprowadzenie zakazu lokalizacji hipermarketów (oraz wszystkich innych form użytkowania terenu), jeśli nie wykluczają tego przepisy odrębne, jest możliwe jedynie poprzez uchwalenie planu miejscowego. Tylko poprzez prawo lokalne gmina ma prawo aktywnie decydować o przyszłym sposobie zagospodarowania przestrzeni. Tam gdzie nie ma planu, tam zakres oddziaływania gminy ogranicza się do kontroli zgodności zamierzeń inwestorów z przepisami odrębnymi w zakresie określonym ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Zasady zagospodarowania przestrzennego zapisane w treści studium mogą być realizowane wtedy, gdy uzyskają rangę przepisu prawnego (planu miejscowego), a zatem dla procedur administracyjnych w sprawach o ustalenie warunków zabudowy ich brak w treści dokumentu nie ma w aktualnej sytuacji prawnej znaczenia.

W odniesieniu do zgłoszonych przez Komisję Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska RMK nasuwają się następujące wnioski:

- Zmiana studium i wprowadzenie do dokumentu zapisu o zakazie lokalizacji hipermarketów - niezależnie od przyjętych interpretacji prawnych - w obszarze miasta nie zapobiegnie ich powstawaniu, jeśli zapis ten nie uzyska rangi prawa lokalnego (czyli odpowiednich ustaleń w planie miejscowym.) Innymi słowy: **tam gdzie miasto zamierza zakazać lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, tam konieczne jest sporządzenie planu miejscowego.**
- Postulowana analiza możliwości lokalizacji hipermarketów mogłaby zostać ponownie sporządzona w celu wyodrębnienia tych terenów, w których należałoby wprowadzić zakaz lokalizacji hipermarketów. Wynik analizy byłby wówczas równoznaczny ze wskazaniem terenów, w których zostanie podjęte natychmiastowe sporządzanie planów miejscowych.
Plany te, zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy, nie miałyby charakteru planów obowiązkowych. Skuteczność ich podjęcia byłaby zatem ograniczona przepisami ustawy, która dopuszcza wstrzymanie wydania decyzji o warunkach zabudowy tylko na dwanaście miesięcy, co przy długości procedury sporządzania planu nie daje dużych gwarancji osiągnięcia zamierzonego celu. (Poważny problem pojawiłby się w sytuacji zamierzonego zakazu omawianych inwestycji na obszarze całego miasta.)

W świetle przedstawionych informacji należy mieć również na uwadze fakt, że podjęcie zmiany studium spowoduje zatrzymanie prac nad planami miejscowymi z powodów organizacyjnych (prace nad studium zaangażują przede wszystkim BPP oraz pozostałe wydziały UMK niezależnie od tego czy zmiana będzie sporządzana siłami własnymi czy zlecona zostanie na zewnątrz) i formalnych (plany muszą uzyskać zgodność ze studium na etapie opracowania projektu, a zatem ich procedury zostaną zatrzymane do czasu uchwalenia

studium) Okres na jaki zostaną wstrzymane prace planistyczne jest trudny do określenia, bowiem przystąpienie do nowelizacji studium może uruchomić nieprzewidywalną liczbę wniosków o zmiany w tym dokumencie (w obecnej procedurze studium podlega wyłożeniu) i bardzo przedłużyć czas jego opiniowania, uzgadniania i uchwalania. Ograniczenie zmian w studium do wybranych elementów nie jest realna z uwagi na brak możliwości ograniczenia zakresu składanych wniosków, uwag i opinii.

W sytuacji, gdy miasto na 96% powierzchni nie ma planów (a więc skutecznego instrumentu zarządzania przestrzenią), a proces budowania systemu planistycznego dopiero się rozpoczął, podejmowanie po upływie niespełna roku, kolejnej (czwartej!) procedury sporządzania studium niesie niebezpieczeństwo odsuwania się w czasie etapu realizacji przyjętych kierunków rozwoju i pozostawania nadal na etapie formułowania wizji rozwoju. **Obecna sytuacja skłania raczej do działań zmierzających do pokrycia planami miejscowymi możliwie dużej powierzchni miasta w jego kluczowych obszarach, ponieważ tylko w ten sposób zapewnione zostanie świadome kształtowanie przestrzeni Krakowa.**

Ewentualne zmiany w studium powinny zostać poprzedzone bardzo roważną i szczegółową analizą celowości ich podejmowania, przede wszystkim w kontekście obowiązujących przepisów prawa i możliwości, jakie ono stwarza dla realizacji zamierzonych celów. Pochopna decyzja o nowelizacji studium nie tylko, że nie przyniesie oczekiwanych skutków, ale przyczyni się do pogłębienia niekorzystnej sytuacji planistycznej miasta.

Biuro Planowania Przestrzennego UMK
luty, 2004 r.