

Wybrane zagadnienia
modelu prawnego władztwa
planistycznego gminy

Wybrane zagadnienia modelu prawnego władztwa planistycznego gminy

Redakcja naukowa

Piotr Korzeniowski

Iwona Wieczorek

Łódź 2018

Recenzenci:

dr hab. Anna Barczak, prof. Uniwersytetu Szczecińskiego
Instytut Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego

Redakcja naukowa:

dr Iwona M. Wieczorek – Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Pracy i Polityki Społecznej
dr hab. Piotr Korzeniowski, prof. nadzw. Uniwersytetu Łódzkiego
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

© Copyright by Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego
Łódź 2018

ISBN 978-83-947833-8-9

Opracowanie redakcyjne, skład i łamanie
Wydawnictwo Biblioteka Mateusz Poradecki

Szanowni Państwo!

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST) jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzoną 3 września 2015 r. w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania oraz prowadzenia badań i analiz w zakresie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (jst).

Do najistotniejszych obszarów działania Instytutu należy m.in. opracowywanie ekspertyz, opinii oraz ocen dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. NIST prowadzi także działalność edukacyjną, szkoleniową i wydawniczą.

Do końca grudnia 2018 r. wsparcie Instytutu otrzymało 20 526 osób z 2035 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 73% ogólnej liczby jst.

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, realizując zadania statutowe, wydaje własne publikacje dotyczące funkcjonowania jst oraz biuletyn. Od początku działalności NIST ukazało się kilkadziesiąt ekspertyz, opinii prawnych oraz monografii, a także liczne opracowania i raporty z badań.

NIST prowadzi również cyfrowe repozytorium.

Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi e-platforma Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, umożliwiającą odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Uzupełnienie dotychczasowej tradycyjnej oferty szkoleń stacjonarnych stanowią e-szkolenia dostępne pod adresem <https://e-szkolenia.nist.gov.pl>. W okresie od stycznia do grudnia 2018 r. z kształcenia e-learningowego skorzystało łącznie ponad 14 tys. przedstawicieli jst.

W obszarze działalności Instytutu znajduje się także propagowanie dobrych standardów w zakresie zarządzania jakością w samorządzie terytorialnym. W grudniu 2016 r. NIST przejął funkcję i zadania Krajowego Koordynatora CAF, realizowane dotychczas przez MSWiA.

Wszelkie informacje dotyczące działalności Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego dostępne są na stronie internetowej <https://www.nist.gov.pl/>.

Zapraszamy do współpracy!

Spis treści

Wprowadzenie	9
--------------------	---

I

Władztwo planistyczne gminy – ujęcie wprowadzające

Teoretycznoprawna koncepcja władztwa planistycznego gminy ...	13
Przemysław Wilczyński	
Dochowanie władztwa planistycznego gminy wobec składania wniosków i uwag w postępowaniu planistycznym	31
Anna Fogel	
Próby kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego	45
Piotr Korzeniowski	

II

Akty planistyczne gminy – wybrane zagadnienia

Zasady sporządzania planu	79
Magdalena Durzyńska	
Proceduralne uwarunkowania tworzenia aktów planistycznych gminy	95
Marek Lewicki	
Nadzór nad aktami planistycznymi gminy	111
Renata Lewicka	
Stabilność procesu inwestycyjnego a legalność aktów planistycznych	127
Magdalena Durzyńska	

III

Władztwo planistyczne w procesie kształtowania ładu przestrzennego

Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	145
Agnieszka Jaworowicz-Rudolf	
Finansowe skutki aktów planistycznych gminy	159
Renata Lewicka	
Podmioty legitymowane do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	177
Grzegorz Czerwiński	
Opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów planistycznych gminy	195
Marek Lewicki	
Zasady i tryb lokalizacji elektrowni wiatrowych w planie miejscowym	209
Piotr Korzeniowski	
Ochrona zabytków nieruchomych jako element polityki przestrzennej gminy	231
Maria Karcz-Kaczmarek	
Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako forma ograniczenia władztwa planistycznego gminy (wybrane zagadnienia)	247
Grzegorz Rząsa	
Działalność normatywna gminy w procesie rewitalizacji	273
Maria Karcz-Kaczmarek	
Zakończenie	287

Wprowadzenie

Proponowane Czytelnikom opracowanie dotyczy trudnej i złożonej problematyki władztwa planistycznego, które jest obecnie jednym z kluczowych elementów oddziaływania na rzecz rozwoju gminy. Stanowi ono odpowiedź na dawno już dostrzeżoną w praktyce potrzebę w tym zakresie. Tematyka ta wpisuje się w szeroki katalog zadań jednostek samorządu terytorialnego, a władze gminne dostrzegają potrzebę ich realizacji nie tylko na poziomie deklaratywnym. Gospodarka przestrzenna utożsamiana jest z procesem decyzyjnym, który zmierza do zapewnienia określonego poziomu zagospodarowania przestrzennego, odpowiadającego oczekiwaniom społeczności lokalnych. Można mówić o polityce przestrzennej na szczeblu kraju, województwa lub gminy – potwierdza to artykuł 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Problematyka zagospodarowania przestrzeni znajduje się w centrum zainteresowań władz samorządowych, a podejmowane przez nie przedsięwzięcia muszą posiadać uzasadnienie w treści dokumentów strategicznych i planistycznych. Gminie przysługuje kompetencja do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jest ona wyrazem samodzielności gminy w rozwiązywaniu lokalnych problemów odnoszących się do zachowania ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Przyznane gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje na konieczność dokonania wielu analiz podczas opracowywania studium. Podkreślić należy, że jakość przestrzeni publicznych uległa w minionych latach poprawie, a opracowywane plany mają charakter porządkujący przestrzeń.

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.

Celem opracowania jest przede wszystkim pełniejsze wyjaśnienie istoty przybliżanych pojęć i zagadnień, a zaletą – według koncepcji przyświecającej redaktorom i autorom – położenie nacisku na praktyczny aspekt i możliwości implementacji. Całość składa się z trzech rozdziałów. Autorzy zaprezentowali szerokie *spectrum* spraw obejmujących władztwo planistyczne gminy. Szczególnie szeroko potraktowano kwestie związane z aktami planistycznymi gminy.

Niniejszą publikację dedykujemy szerokiemu gronu odbiorców, a zwłaszcza wójtom, burmistrzom, prezydentom, starostom, radnym, ale również osobom poszukującym rzetelnej i aktualnej wiedzy z zakresu omawianej tematyki, w tym studentom wydziałów prawa, administracji, gospodarki przestrzennej, ekonomii czy zarządzania oraz pracownikom naukowo-dydaktycznym.

Mamy świadomość, że niniejsze opracowanie nie wyczerpuje omawianej tematyki, stanowi jednak punkt odniesienia do współczesnych dylematów praktyki oraz do innych opracowań o podobnym charakterze. Wyrażamy przekonanie, że przyczyni się ono do wzrostu wiedzy o funkcjonowaniu i realizacji zadań gminy w obszarze władztwa planistycznego gminy.

P. Korzeniowski
I. Wieczorek



Władztwo planistyczne gminy

– ujęcie wprowadzające

Teoretycznoprawna koncepcja władztwa planistycznego gminy

Przemysław Wilczyński

Streszczenie

Władztwo planistyczne gminy, stanowiące kategorię władztwa publicznego, postrzegane jest w doktrynie i orzecznictwie jako kluczowy prawny instrument zapewnienia ładu przestrzennego oraz systemowo ujmowanej zasady zrównoważonego rozwoju. W publikacji niniejszej przybliżona została koncepcja teoretyczna tak ujmowanego władztwa planistycznego gminy, w tym jego funkcje i cele. Istotne miejsce wśród omawianych zagadnień zajmuje kwestia granic władztwa planistycznego gminy, w tym granicy wyznaczonej normami chroniącymi prawo własności. Z uwagi na szczególne miejsce, jakie wśród instrumentów władztwa planistycznego gminy zajmuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w publikacji niniejszej odnaleźć można również odniesienia do budzącego wciąż w doktrynie prawa publicznego i orzecznictwie kontrowersje zagadnienia charakteru prawnego tego planu.

Słowa kluczowe

planowanie przestrzenne, zagospodarowanie przestrzenne, władztwo administracyjne, władztwo planistyczne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzenie

W doktrynie prawa administracyjnego nie ma w zasadzie wątpliwości, że główne instrumenty prawne gospodarowania przestrzenią w terenie zlokalizowane są na szczeblu gminy¹. Powiat w tym zakresie odgrywa rolę marginalną², a działania na poziomie regionalnym w gruncie rzeczy stanowią dopełnienie narzędzi funkcjonujących w gminie³. W myśl postanowień art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Zadania w tym zakresie gmina realizuje za pomocą różnorodnych aktów prawnych. W doktrynie podkreśla się, że do wspólnych atrybutów takich aktów zasadniczo zaliczyć można jedynie ich przedmiot. Nie stanowią one bowiem jednolitej kategorii. Zróżnicowana jest ich forma prawna, różne są podmioty wykonujące przyznane w tym zakresie kompetencje, różny obszar objęty czynnościami planistycznymi, adresaci tych aktów, zakres ich oddziaływania i wreszcie

¹ Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, należy do zadań Rady Ministrów. Na szczeblu centralnym konstruowane są również programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Na marginesie należy zauważyć, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na obszarze związku metropolitalnego należy do zadań związku metropolitalnego. W obecnym stanie prawnym dokonywać ma się to poprzez uchwalanie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (art. 12 ust. 1 pkt 2 art. 23 pkt 3 ustawy z 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim; Dz.U. 2017 r., poz. 730).

² Do powiatu należy prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju (art. 3 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; t. jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.; dalej: u.p.z.p.).

³ Organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Pewną rolę w omawianym zakresie odgrywa również strategia rozwoju województwa. M. Górski, J. Kierzkowska, *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 211. Przy założeniu kluczowej roli gminy w systemie planowania i zagospodarowania przestrzeni w RP, obecność w tej sferze podmiotów administracji rządowej ujmowana jest w doktrynie w kategorii interwencjonizmu państwowego podyktowanego przede wszystkim ochroną dobra wspólnego w wymiarze ogólnospołecznym. Por. P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 39.

różna jest również moc prawna⁴. Część spośród tych aktów cechuje władczość, którą kwalifikować można w kategoriach władztwa administracyjnego. Powstająca na tle stosowania tych aktów relacja między organami gminy a adresatami tych aktów ma charakter jednostronnie wiążący dla adresatów tych aktów i kwalifikowana jest w doktrynie i orzecznictwie jako władztwo planistyczne gminy.

Pojęcie władztwa planistycznego gminy

Władztwo planistyczne służy gminie jako podmiotowi władzy publicznej z tytułu powierzenia jej przez ustawodawcę zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzeni lokalnej – jako administratorowi terenu gminy. Postrzegane jest ono w doktrynie jako ustawowe upoważnienie do jednostronnego i władczego określenia przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy⁵. Działania podejmowane w ramach tego upoważnienia rodzą prawne skutki o charakterze kształtującym. Wiążą one ich adresatów, w tym przede wszystkim właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości objętych gminnym aktem planistycznym⁶. Gmina co do zasady posiada wyłączną kompetencję do planowania miejscowego, a organy państwa nie mogą jej władztwa planistycznego pozbawić⁷.

⁴ Por. M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2013, s. 369.

⁵ M. Szewczyk, *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 59.

⁶ Por. T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych spec ustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 265. Por. wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 1565/16, LEX nr 2277950; wyrok NSA z 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, LEX nr 673878. W tym kontekście nie w pełni zasadny wydaje się pogląd, że władztwo planistyczne bardziej oznacza ogólną kompetencję gminy do działania w zakresie zagospodarowania przestrzennego niż konkretną relację między gminą a podmiotami podlegającymi oddziaływaniu samego planu zagospodarowania przestrzennego (por. Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja” 2010, nr 3, s. 8).

⁷ Wyrok NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, LEX nr 25015.

Podobnie jak wszelkie władztwo jednostek samorządu terytorialnego, władztwo planistyczne gminy stanowi kategorię władztwa administracyjnego⁸. Aktom wydawanym w jego ramach służy zatem domniemanie prawidłowości (ważności podjętych działań), rozumiane jako obowiązek administrowanych do traktowania działań podmiotów administracji jako działań podjętych przez podmiot uprawniony oraz w sposób zgodny z prawem (w sposób ważny). Władztwo planistyczne cechuje również możliwość zapewnienia wykonania podejmowanych w jego ramach aktów w drodze przymusu państwowego, w celu zabezpieczenia ustanowionych przez podmiot administrujący zakazów czy nakazów⁹. W swej podstawowej konstrukcji władztwo planistyczne gminy nie różni się od innych rodzajów władztwa wykorzystywanego przez gminę do realizacji jej zadań, choć na gruncie prawa regulującego poszczególne przypadki władczych zachowań organów gminy, dostrzec można szereg różnic w stosowanym władztwie, i to nie tylko w zakresie przedmiotu (władztwo planistyczne ograniczone jest formalnie do planowania przestrzennego), ale i w zakresie jego mocy oraz efektów stosowania¹⁰.

⁸ Por. Z. Czarnik, dz. cyt., s. 7. Pojęcie władztwa administracyjnego określić można jako uprawnienie podmiotu administrującego do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego, poprzez wydawanie aktów prawnych, z którymi prawo wiąże możliwość stosowania przymusu państwowego w celu ich realizacji. Władczość działania administracji cechuje możliwość wydawania jednostronnych aktów prawnych, oznaczająca zwykle możliwość kształtowania sytuacji prawnej administrowanych w sposób niezależny od ich woli. Por. Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCVI” 1992, nr 1313, s. 51.

⁹ Por. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 221; Por. K. Ziemiński, *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2013, s. 53–59.

¹⁰ Por. W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne gminy*, „Administracja” 2012, nr 1, s. 2, 6, 9, 11, 29, 30; W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 72–73, 79–80. Władztwo administracyjne postrzegane jest w doktrynie jako kategoria niejednorodna, stąd też np. dostrzega się w nim cechę stopniowości, która pozwala na optymalne dostosowanie poszczególnych zachowań podejmowanych przez podmioty administrujące do właściwości regulowanych stosunków. Por. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II” 1972, nr 167, s. 51.

Władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru „przedprawnego” czy pozaprawnego, nie stanowi w tym sensie immanentnej cechy gminy¹¹. Oparte jest ono na normach prawnych stanowionych przez organy państwa, a legalizm w zakresie jego stosowania, podobnie jak ma to miejsce w przypadku każdego rodzaju władztwa publicznego, stanowi jego fundamentalną cechę¹². Władztwo planistyczne gminy jest podwójnie prawnie determinowane – z jednej strony regulacjami statuującymi samodzielność gminy i wyznaczającymi jej granice (źródła władztwa planistycznego gminy o charakterze ogólnej kompetencji stanowi już choćby regulacja art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym)¹³, z drugiej zaś normami kreującymi kompetencje i zadania planistyczne gminy (podstawę normatywną władztwa planistycznego gminy należy odczytywać łącznie z szeregu przepisów, w tym m.in. z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.p.z.p.¹⁴). Podzielić należy pogląd, że w obu wskazanych wyżej obszarach regulacji w grę wchodzić mogą wyłącznie normy rangi ustawowej, a ich dekodowanie dokonywać może się wyłącznie na fundamencie przepisów rangi ustawowej, z wyłączeniem wykładni celowościowej¹⁵. Jak każda działalność

¹¹ Tamże, s. 44, 51. Por. P. Radziejewicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 143.

¹² Trudno w tej mierze podzielić pogląd, iż „nie można racjonalnie założyć, że każda czynność organu gminy podejmowana w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego wymaga konkretnego przepisu upoważniającego” (wyrok NSA z 8 listopada 2007 r., II OSK 909/07, LEX nr 460519). Powinność zastosowania się adresata aktu planistycznego gminy do postanowień tego aktu opiera się na mocy normy prawnej kształtującej daną sytuację władczej relacji między gminą a adresatem jej działań. Por. J. Borkowski, dz. cyt., s. 44, 51; P. Radziejewicz, dz. cyt., s. 143.

¹³ T. jedn. Dz.U. 2019 poz. 506; dalej: u.s.g. Samodzielność planistyczna gminy postrzegana może być w perspektywie samodzielności ustrojowej jednostek samorządu terytorialnego (działanie w tym zakresie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność), może też być postrzegana w ujęciu materialnoprawnym. Wyznaczona jest wówczas normami prawa materialnego regulującymi zadania w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i formy ich realizacji. Por. Bąkowski T., K. Kaszubowski, dz. cyt., s. 264.

¹⁴ Bezpośrednim źródłem władztwa planistycznego gminy są normy kompetencyjne, upoważniające ją do określonych władczych zachowań, niemniej co do swego zakresu i form realizacji władztwo to w znacznej mierze kształtowane jest normami zadaniowymi. Por. W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 9, 11; Por. W. Jakimowicz, *O normatywnych...*, dz. cyt., s. 72, 77, 82. Por. wyrok NSA z 5 lutego 2016 r., II OSK 1427/14 LEX nr 2114315.

¹⁵ Kompetencje wykonywane w tym zakresie przez organy gminy nie mogą być bowiem postrzegane jedynie jako konsekwencje treści norm zadaniowych, lecz jako konsekwencje norm kompetencyjnych, które w sposób stosunkowo precyzyjny wyznaczają granice stosowanego przez gminy władztwa. Tym samym zasadne jest mówienie o braku samodzielności gminy w ocenie władztwa planistycznego. Por. W. Jakimowicz, W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 14, 17.

podmiotów władzy publicznej, władztwo planistyczne wykonywane powinno być również w zgodzie z zasadami określonymi w Konstytucji RP oraz innymi zasadami systemu prawa polskiego, w tym w szczególności z zasadami demokratycznego państwa prawnego, praworządności, równości wobec prawa, pomocniczości, proporcjonalności, decentralizacji władzy publicznej, zrównoważonego rozwoju, ochrony prawa własności, samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz domniemania właściwości gminy¹⁶.

Oparcie władztwa planistycznego gminy na atrybucie jej samodzielności uzasadnia w znacznym stopniu interpretację jej norm zadaniowych, która często ściśle nawiązuje do dobra wspólnoty gminnej (interesu lokalnego¹⁷). Akty podejmowane w ramach władztwa planistycznego gminy, stanowiąc instrument zrównoważonego rozwoju, są zarazem wyrazem polityki lokalnej organów gminy¹⁸. W doktrynie podkreśla się w tym kontekście również demokratyzm wykonywania władztwa planistycznego gminy¹⁹.

Władztwo planistyczne gminy wykonywane jest na dwóch poziomach – ogólnym i indywidualnym²⁰. Akty podejmowane w ramach władztwa planistycznego gminy posiadać mogą różny charakter prawny. Służyć im może walor aktu normatywnego powszechnie obowiązującego, mogą stanowić akt normatywny o charakterze wewnętrznym, mogą wreszcie nie posiadać waloru normatywnego i stanowić w swej istocie decyzję administracyjną albo zbiór jednostkowych decyzji²¹. Dzieje się tak m.in. z uwagi na zróżnicowanie treści normatywnej, której ustalenie powierzone zostało gminie w ramach wykonywania władztwa planistycznego. Obok „norm regul”, or-

¹⁶ T. Bąkowski, *Zasady reglamentacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego – koncepcja i praktyka*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2015, s. 20.

¹⁷ Por. W. Jakimowicz, *O normatywnych...*, dz. cyt., s. 86.

¹⁸ Por. M. Stahl, dz. cyt., s. 373.

¹⁹ Wskazuje się w tym kontekście m.in. na demokratyczne mechanizmy wyboru piastunów obu organów gminy. Por. M. Szewczyk, dz. cyt., s. 61.

²⁰ Por. M. Stahl, dz. cyt., s. 372. Z. Czarnik władztwo planistyczne utożsamia z kompetencją gminy do podjęcia i przeprowadzenia procesu planowania i uchwalenia planu jako aktu ogólnego, a przez to przepisu prawa miejscowego. W zakres władztwa planistycznego włącza on również uprawnienie gminy do ukształtowania przestrzeni w drodze aktu indywidualnego, przy pełnej świadomości, że decyzja lokalizująca inwestycję celu publicznego i decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest rozstrzygnięciem konkretnym; Z. Czarnik, dz. cyt., s. 8.

²¹ Por. M. Stahl, dz. cyt., s. 366.

gan stanowiący gminy upoważniony jest również do stanowienia „norm zasad”. Dopuszczenie do kreowania przez organ stanowiący gminy „norm-zasad”, jak się ocenia, istotnie wzmacnia władztwo planistyczne gminy²². Stosowanie „norm-zasad” nie polega bowiem na ich konkretyzacji i indywidualizacji, co ma miejsce w przypadku stosowania „norm-reguł”, lecz na posługiwaniu się nimi przez podmiot stosujący prawo do odkodowania z przepisów prawa innych norm oraz do prawidłowego zastosowania ich²³. Szczególny charakter aktów podejmowanych w ramach wykonywania przez administrację publiczną funkcji planistycznych sprawia, że jakkolwiek akty planowania, w tym akty wydawane w zakresie wykonywania przez gminę władztwa planistycznego, kwalifikowane są wciąż w doktrynie prawa administracyjnego wśród tradycyjnie wyróżnianych prawnych form działania administracji, to jednak coraz częściej postrzegane są one również jako nowa prawna forma działania administracji, obok m.in. aktów nadzoru, aktów kontroli, aktów współdziałania, aktów koordynacji, aktów informacji, aktów wykładni czy aktów organizacji²⁴.

Podstawowe dylematy stosowania władztwa planistycznego gminy na tle postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

W doktrynie wskazuje się, że z postanowień art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej wyprowadzić można co najmniej trzy zasady, które znajdować powinny odniesienie do sposobu wykonywania przez gminy władztwa planistycznego: zasadę wyłączności ustawy, zasadę proporcjonalności oraz zasadę zachowania istoty wolności i praw²⁵.

W perspektywie konstytucyjnych zasad wykonywania przez gminę władztwa planistycznego, szczególnego znaczenia nabiera podnoszony zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie problem konstytucyjności ograniczeń prawa własności dokonywanych za pomocą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wątpliwości budzi możliwość ograniczania prawa

²² W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 23.

²³ Tamże, s. 22.

²⁴ Szerzej na ten temat: M. Stahl, dz. cyt., s. 17.

²⁵ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 111.

konstytucyjnego za pomocą aktu podstawowego, w kontekście treści art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Mimo jednoznacznej deklaracji ustawodawcy co do charakteru prawnego miejscowych planów, które statuuje on jako akty prawa miejscowego²⁶, wciąż toczy się dyskusja, co do zasadności przyjęcia takiego rozwiązania. Na gruncie judykatury zdecydowana dezaprobata dla takiej kwalifikacji widoczna jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK), choć i tu podkreśla się niejednoznaczność charakteru prawnego tych aktów. W ocenie TK w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie *ustawowej* rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi. TK uważa, iż w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję unormowanie *ustawowe* cechować musi zupełność. W żadnym wypadku, w sytuacji sporu między jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego ani mieć rangi niższej od ustawy²⁷. Zdaniem TK niedopuszczalne jest przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń²⁸. Jednocześnie jednak TK podkreśla, że w jego ocenie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami o szczególnym charakterze. Mieszczą się one między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi, związanymi ze stosowaniem prawa. W ocenie TK miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju aktem prawa miejscowego, który nie w pełni odpowiada cechom aktów normatywnych określonych w art. 188 pkt 1–3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji, niemniej nie może też być kwalifikowany jako akt stosowania prawa²⁹. W wypowiedziach sądów administracyjnych na temat konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dominują natomiast poglądy stonowane, poszukujące raczej racjonalnego

²⁶ W myśl postanowień art. 14 ust. 8 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego.

²⁷ Wyrok TK z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK 1998/4/46.

²⁸ Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3.

²⁹ Postanowienie TK z 6 października 2004 r., SK 42/02, OTK-A 2004/9/97.

uzasadnienia dla ustawowej kwalifikacji tych aktów jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się np., iż przepisy upoważniające u.p.z.p., dając podstawę do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ograniczają w konsekwencji sposób wykonywania prawa własności. Ograniczenia te mają zatem swe źródło w ustawie, tak jak tego wymaga Konstytucja RP, a jeżeli tak – to ograniczenia wykonywania prawa własności wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są prawnie dopuszczalne³⁰. Kwestia kwalifikacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego budzi szereg wątpliwości również w doktrynie. W nauce prawa normatywność postanowień aktów planistycznych nie jest traktowana jako ich immanentna cecha. W wielu przypadkach w doktrynie treściami planistycznym odmawia się waloru normatywnego, traktując zawierające je akty raczej w kategoriach aktów stosowania niż stanowienia prawa³¹. W odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w doktrynie akcentuje się m.in. okoliczność, regulowania w nich materii ustawowej, co skłania niektórych autorów do wniosku, że w drodze regulacji art. 14 ust. 8 i art. 15, a także innych postanowień u.p.z.p. ustawodawca dokonał pozakonstytucyjnej subdelegacji kompetencji do uregulowania materii ustawowej³². W konsekwencji tych wątpliwości w doktrynie pojawia się pytanie o dopuszczalność traktowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu powszechnie obowiązującego³³. W ocenie przedstawicieli doktryny krytycznie oceniających kwalifikację miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako źródeł powszechnie obowiązującego prawa, w zakresie, w jakim akt ten ogranicza prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego, mówić należy raczej o akcie stosowania prawa zawierającym normy indywidualne i konkretne³⁴. Podkreśla się w tym kontekście zróżnicowany charakter norm

³⁰ Wyrok NSA z 5 lipca 2005 r., OSK 1456/04, LEX nr 819237.

³¹ Por. M. Stahl, dz. cyt., s. 373.

³² Na gruncie doktryny i orzecznictwa niejednokrotnie dostrzec można wątpliwości co do zakresu swobody planistycznej gminy, skutkującego niejednokrotnie (jak się ocenia) pozakonstytucyjnym ograniczeniem prawa własności. Por. M. Zdyb, *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7. Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012, s. 577.

³³ Por. M. Zdyb, dz. cyt., s. 583, 585.

³⁴ Tamże, s. 587–88.

występujących w takim planie – generalnych i abstrakcyjnych oraz konkretnych i indywidualnych³⁵. Wskazuje się zarazem, że jakkolwiek ustalenia planu adresowane są do generalnie określonych adresatów, to jednak regulują status prawny konkretnych nieruchomości³⁶. Nie brak jednak w doktrynie również wypowiedzi uznających ograniczanie konstytucyjnych wolności i praw w drodze miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego za zgodne z ustawą zasadniczą. Według przedstawicieli doktryny uznających konstytucyjność tych planów, ograniczenie praw, do którego odnosi się regulacja art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nastąpić może albo bezpośrednio w drodze normy ustawowej, albo gdy ustawodawca sam nie jest w stanie z góry ustalić niezbędnych ze względu na doniosłe społecznie wartości ograniczeń wolności lub praw konstytucyjnych, w drodze aktu wykonawczego – w zakresie i sposób ustawowo przewidziany³⁷. Przekonujący wydaje się pogląd, iż mimo względnej konkretności norm zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (określają zagospodarowanie ściśle określonego terenu), nie rozstrzygają one w sposób konkretny o jego przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania, uczynione bowiem to może być dopiero w drodze aktów indywidualnych. Normy zawarte w planie mogą zatem znaleźć wielokrotne zastosowanie. Również adresaci tych norm określani są w sposób generalny³⁸. Niewątpliwie zgodzić można się z twierdzeniem, że odejście od filozofii zakładającej, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym, pozwoliłoby na eliminację niebezpieczeństwa systematycznego naruszania postanowieniami tych aktów przepisów Konstytucji RP (przede wszystkim w odniesieniu do uregulowań art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej)³⁹. Czy

³⁵ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 88; M. Zdyb, dz. cyt., s. 585–586.

³⁶ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 14*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 148. Takie stanowisko zajmuje również m.in. Z. Czarniak. Jego zdaniem określona w obowiązującym prawie forma władztwa planistycznego nie odpowiada standardom konstytucyjnym. Z. Czarniak, dz. cyt., s. 19–20.

³⁷ W takim przypadku jednak w doktrynie postuluje się względnie szczegółowy charakter delegacji ustawowej, tak by nie pozostawiała ona zasadniczych wątpliwości co do zakresu ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw. Por. B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5, s. 57.

³⁸ Por. K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 290.

³⁹ Por. M. Zdyb, dz. cyt., s. 577–588.

jednak istnieje realna alternatywa dla wykonywania władztwa planistycznego gminy za pomocą, traktowanego jako źródło powszechnie obowiązującego prawa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego? Wydaje się, że w warunkach systemu współczesnej administracji publicznej RP, alternatywa taka nie istnieje. Z jednej strony bowiem trudno wyobrazić sobie skuteczne odniesienie ogólnych wartości planowania i zagospodarowania oraz innych wartości systemu prawa polskiego do warunków lokalnych, dokonujące się na poziomie ustawy – z pominięciem instrumentu, jakim jest akt prawa miejscowego (gdyby było to możliwe, akty prawa miejscowego stałyby się zbędne)⁴⁰. Z drugiej strony, trudno też zakładać, że akty prawa miejscowego skutecznie zastąpione mogą być przez instytucje aktu administracyjnego w jego klasycznej postaci (inna jest funkcja obu tych aktów, inne warunki podejmowania zawartych w nich rozstrzygnięć, inne też są zasady kontroli ich legalności). Być może obecne na gruncie orzecznictwa i doktryny wątpliwości co do konstytucyjności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowić powinny asumpt do podjęcia badań zmierzających do wypracowania nowej prawnej formy działania, która przy braku wątpliwości co do jej konstytucyjności skutecznie przejęłaby funkcje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Być może jednak należałoby (mimo uzasadnionych, racjonalnych wątpliwości) przyjąć argumenty zwolenników zgodności instytucji planu miejscowego z Konstytucją RP. Kwestionowanie konstytucyjności planów miejscowych w rzeczywistości stanowi bowiem negację aktów prawa miejscowego jako źródeł prawa RP. W polskim systemie prawnym nietrudno odnaleźć szeregi innych niż plan miejscowy aktów prawa miejscowego, konkretyzujących postanowienia ustawowe poprzez wprowadzane w nich ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. W tej sytuacji być może warto nawet rozważyć zasadność zmiany obowiązujących w omawianym zakresie rozwiązań konstytucyjnych. W doktrynie od samego początku obowiązywania obecnej Konstytucji RP wyrażana była wątpliwość co do tego, czy przewidziane w art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw nie zostały skonstruowane zbyt rygorystycznie. Zastrzeżenia formułowane w doktrynie

⁴⁰ W doktrynie podkreśla się, że uczynienie kwestii kształtowania ładu przestrzennego zadaniem własnym gminy (art. 7 ust. 1 pkt. 1 u.s.g.; art. 3 ust. 1 u.p.z.p.), pozwala na sformułowanie wniosku, iż wolą ustawodawcy był brak pełnej jednorodności materialnej i formalnej w zakresie wykonywania tego zadania w skali całego kraju; por. W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 36.

dotyczą głównie adekwatności ich rygoryzmu w stosunku do ograniczeń niektórych praw ekonomicznych – w tym prawa własności⁴¹. Ocenia się, że prawa te często wymagać mogą ograniczenia wykraczającego poza zakres dopuszczony na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁴².

Szczególną rolę w zakresie stosowania władztwa planistycznego gminy odgrywa również wypływająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności. W myśl przywołanego przepisu, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁴³. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia interesów indywidualnych i interesu publicznego⁴⁴. W orzecznictwie niejednokrotnie podkreśla się znaczenie tej regulacji jako zasadniczej granicy konstytucyjnej dla władztwa

⁴¹ Por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3; wyrok NSA z 8 grudnia 2016 r., II OSK 673/15, LEX nr 2227752; wyrok NSA z 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2047/15, LEX nr 2316302; wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., II OSK 556/15, LEX nr 2199152.

⁴² P. Sarnecki, *Idee przewodnie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, rok V, z. 5 (22), s. 13. W kontekście zagadnienia władztwa planistycznego gminy pod uwagę brany powinien być tu również przepis art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej. Traktowany jest on w doktrynie i orzecznictwie z jednej strony jako konstytucyjna podstawa do dokonywania ograniczeń prawa własności (wraz z postanowieniami art. 31 ust. 3), z drugiej strony zaś sformułowane w tym przepisie przesłanki dopuszczalności ograniczenia prawa własności stanowiąc mogą formalne i materialne kryteria dokonywanych w procesach stanowienia i stosowania prawa ograniczeń prawa własności. Por. M. Zdyb, dz. cyt., s. 578. Warto również rozważyć obecne w doktrynie postulaty zwiększenia stopnia dyskrecjonalności rozstrzygnięć w sprawie zagospodarowania przestrzeni, co osiągnięte miałyby być m.in. poprzez zmniejszenie stopnia szczegółowości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (do poziomu obecnego na gruncie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz włączenia w procesy kształtowania prawa zagospodarowania przestrzeni mechanizmów narzędzi służących wypracowywaniu rozwiązań kompromisowych. Zdaniem K.A. Politowicza, takie rozwiązania prawne, nie naruszając konstytucyjnych gwarancji samodzielności gminy, doprowadziłyby z jednej strony do pełniejszej realizacji wartości wskazanych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., z drugiej zaś zapobiegać mogłyby nieproporcjonalnym ograniczeniom prawa własności; K.A. Politowicz, *Władztwo planistyczne organów gminy a gwarancje praw podmiotowych właścicieli nieruchomości*, „Causus” 2014, nr 72, s.29.

⁴³ Por. W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 45.

⁴⁴ Wyrok NSA z 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, LEX nr 673878. Por. wyrok NSA z 7 kwietnia 2017 r., II OSK 2042/15, LEX nr 2283119; wyrok NSA z 15 czerwca 2012 r., II OSK 710/12, LEX nr 1216757.

planistycznego gminy⁴⁵. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie stosowania przez gminy władztwa planistycznego prowadzi do wniosku, iż nieproporcjonalność władczej ingerencji, przejawiająca się brakiem właściwego wyważenia przez organy gmin kolidujących wartości, które powinny być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶, traktowana powinna być jako nadużycie przez te organy przysługującego im z mocy ustawy władztwa planistycznego⁴⁷. W tym kontekście w doktrynie niejednokrotnie podkreśla się konieczność odpowiedniego stopnia konkretyzacji wartości, ze względu na które w ramach planowania przestrzennego dochodzi do ograniczeń praw własności⁴⁸. Powoływanie się przez stosujący władztwo planistyczne organ na wartości ogólne, które nie zostałyby odniesione do konkretnej sytuacji stosowania tego władztwa, nie czyni, jak się wydaje, zadość wymogom zasady proporcjonalności. Trudno bowiem dokonywać oceny relacji wartości, jaką jest swoboda dysponowania określoną nieruchomością w porównaniu z wyrażaną ogólnie, a tym samym abstrakcyjną wartością taką, jak walory architektoniczne i krajobrazowe, środowisko, dziedzictwo kulturowe, zdrowie czy bezpieczeństwo ludzi i mienia. W doktrynie słusznie podkreśla się zatem, że ocena co do relacji prawnie chronionych dóbr wymaga w pierwszej

⁴⁵ Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 1565/16, LEX nr 2277950. Por. wyrok NSA z 21 marca 2017 r., II OSK 1656/15, LEX nr 2271758.; wyrok NSA z 21 grudnia 2016 r., II OSK 832/15, LEX nr 2248194.

⁴⁶ Sądy wielokrotnie podkreślały, iż w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi, i udowodnić, iż on jest na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli (wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181). W doktrynie akcentuje się, iż praktykę uzasadniania ingerencji w normatywnie wyrażone prawa i wolności z powołaniem się władztwo planistyczne w sposób abstrahujący od wskazania przesłanek jego zastosowania oraz jego zakresu, postrzegać należy jako opatrzone pojmowanie samodzielności gminy (W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 32). Również w orzecznictwie wskazuje się niekiedy na potrzebę szerszego uzasadniania przez radę gminy motywów takiego a nie innego korzystania z tego władztwa. Por. wyrok NSA z 17 listopada 2016 r., II OSK 311/15, LEX nr 2190768.

⁴⁷ Por. wyrok NSA z 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15, LEX nr 2248125; wyrok NSA z 13 października 2016 r., II OSK 3355/14, LEX nr 2169145; wyrok NSA z 28 sierpnia 2015 r. II OSK 9/14, LEX nr 1982884; wyrok NSA z 28 marca 2014 r., II OSK 518/13, LEX nr 1483388. Por. J. Parchomiuk, *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 359.

⁴⁸ Por. K.A. Politowicz, dz. cyt., s.30.

kolejności poza identyfikacją samych dóbr, sprowadzenia ich do tej samej płaszczyzny odniesienia⁴⁹.

Jak była o tym mowa, istotną konsekwencją treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dla stosowania przez gminę władztwa planistycznego jest również zasada zachowania istoty wolności i praw (szczególnie w odniesieniu do własności i prawa użytkowania wieczystego). W doktrynie przyjmuje się, że zasadniczo nieprzekraczalną granicą dla organu realizującego władztwo planistyczne jest istota prawa własności, a w jego ramach – istota prawa zabudowy⁵⁰. Istota prawa lub wolności zostanie naruszona, gdy regulacje prawne – nie znosząc danego prawa (lub wolności) – w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego⁵¹. W ocenie TK, określenie „istoty” prawa własności musi nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju. Obejmują one w szczególności możliwość korzystania z przedmiotu własności oraz pobierania pożytków. Możliwości te mogą być poddawane różnego rodzaju ograniczeniom przez prawodawcę. Ograniczenia te są dopuszczalne, jeżeli czynią zadość wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji RP. Jeżeli jednak zakres ograniczeń prawa własności przybierze taki rozmiar, że niwecząc podstawowe składniki prawa własności, „wydrąży” je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór tego prawa, to naruszona zostanie podstawowa treść („istota”) prawa własności, a to jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Zdaniem TK, ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonywana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Do ustalenia, czy zachowana została „istota” prawa własności, konieczna jest bowiem analiza sumy ustanowionych prawem ograniczeń⁵².

Podsumowanie

Analiza koncepcji władztwa planistycznego gminy, przyjętej na gruncie prawa polskiego, pozwala stwierdzić, że w znacznym stopniu wychodzi ona naprzeciw założeniom, jakie przyjmuje się w odniesieniu do planowania

⁴⁹ Por. J. Parchomiuk, dz. cyt., s. 351.

⁵⁰ W. Jakimowicz *Władztwo planistyczne...*, dz. cyt., s. 43.

⁵¹ B. Banaszak, dz. cyt., s. 57.

⁵² Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000/1/3.

i zagospodarowania przestrzennego, traktowanych w kategoriach funkcji administracji publicznej. W doktrynie i orzecznictwie nie ma wątpliwości, że jakkolwiek realizacja zasady zrównoważonego rozwoju wymaga wielopoziomowej polityki przestrzennej i planowania przestrzennego (na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz na szczeblu centralnym), to jednak kluczowe znaczenie w tym zakresie ma – i powinna mieć gmina⁵³. Mimo konstytucyjnie uzasadnionej samodzielności planistycznej gminy, w zakresie wykonywanego przez gminy władztwa planistycznego w sposób szczególnie oddziaływać musi również zasada legalizmu. Implikuje to brak suwerenności czy autonomii planistycznej gminy. Władztwo planistyczne gminy niewątpliwie kwalifikowane musi być jako środek realizacji dobra wspólnoty gminnej, niemniej postrzegane powinno być również w kontekście dobra innych wspólnot lokalnych⁵⁴, wspólnoty regionalnej i ogólnopństwowej oraz w kontekście dobra osobowego. Dopiero tak normatywnie umocowana samodzielność gminy, urzeczywistniana z zachowaniem struktury aksjologicznej ustawy zasadniczej, pozwolić powinna na optymalną realizację zadań publicznych, w tym w sferze planowania i zagospodarowania przestrzeni.

Bibliografia

Banaszak B., *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5.

Bąkowski T., *Zasady reglamentacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego – koncepcja i praktyka*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M.A. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2015.

Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych spec ustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.),

⁵³ Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe, interesy lokalne i regionalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Por. wyrok TK z 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007/3/25.

⁵⁴ W doktrynie formułowany jest postulat, by jedną z zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego uczynić również zasadę dobrego sąsiedztwa, która odnosiłaby się do relacji, jakie w sferze stosunków przestrzennych powstawać mogą między sąsiadującymi gminami. Por. M. Tetera, *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2003, z. 1–2, s. 11–12.

Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, LexisNexis, Warszawa 2012.

Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II” 1972, nr 167.

Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja” 2010, nr 3.

Górski M., Kierzkowska J., *Strategie, plany i programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.

Jakimowicz W., *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy*, „Administracja” 2012.

Jaroszyński K., Niewiadomski Z., Szmytt A., Złakowski Ł., *Komentarz do art. 14*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015.

Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecyjnej administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010.

Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Parchomiuk J., *Konflikt dóbr i wartości chronionych w prawie administracyjnym na przykładzie nadużycia władztwa planistycznego gminy*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

Politowicz K.A., *Władztwo planistyczne organów gminy a gwarancje praw podmiotowych właścicieli nieruchomości*, „Casus” 2014.

Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCVI” 1992, nr 1313.

Radziejewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4.

Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, red. Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2013.

Szewczyk M., *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Tetera M., *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2003, z. 1–2.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

Zdyb M., *Administracyjnoprawne ograniczenia praw rzeczowych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2012.

Ziemski K., *Podstawy problematyki*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Wydawnictwo C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005.

Summary

The planning authority of communes, one of the categories of the public authority, is perceived in the doctrine and judicial decisions as the key legal instrument to secure the spatial order and the systemic sustainability principle. This publication offers an insight into the theoretical concept of the so-presented planning authority of communes, including its functions and objectives. One of the major issues described is the issue of the limits of the planning authority of communes, including the limits determined by the standards protecting the property law. Due to the special position taken by the local spatial management plan among the instruments of the planning authority of communes, this publication also includes references to the legal nature of such plans, which still raises controversies in the public law doctrine and in the judicial decisions.

Key words

spatial planning, spatial management, administrative authority, planning authority, local spatial management plan

Dochowanie władztwa planistycznego gminy wobec składania wniosków i uwag w postępowaniu planistycznym

Anna Fogel

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza powiązań pomiędzy instytucją składania wniosków i uwag w procedurze planistycznej a wykonywanie władztwa planistycznego gminy. Wyrażenie oczekiwań przez podmioty indywidualne umożliwia władzy publicznej identyfikację interesu indywidualnego, ale jednocześnie potrzeb ochrony interesu publicznego. Tylko na podstawie możliwie wszechstronnej jego identyfikacji możliwe jest należyte wyważenie interesów. Niestety, bardzo ogólne regulacje proceduralne dotyczące uwag i wniosków wymuszają bardzo rozważne prowadzenie procedury – tak aby zapewnić proporcjonalność wprowadzanych ograniczeń, ale zarazem efektywność planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe

władztwo planistyczne, interes prawny, plan miejscowy

Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy należy do zadań własnych gminy. Przepis ten stanowi podstawę prawną tzw. władztwa planistycznego gminy w planowaniu przestrzennym, które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu¹. W istotę władztwa planistycznego gminy wpisane są uprawnienia polegające na legalnej ingerencji w sferę wykonywania własności. W ramach realizacji tego uprawnienia gmina w naturalny sposób zobowiązana jest do kierowania się interesem publicznym oraz odpowiednim jego wyważeniem w odniesieniu do interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady proporcjonalności i racjonalnego postępowania w perspektywie oddziaływania na prawo własności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2017 r., II OSK 2574/15). Jednak uprawnienie to musi mieścić się w granicach prawa – przez co należy rozumieć nie tylko oparcie na normach kompetencyjnych, lecz również dochowanie wymogów dotyczących dopuszczalności ingerencji władzy publicznej w prawa jednostek, a także spełnienie wymogu uwzględniania tzw. wartości „wysoko cenionych” w planowaniu przestrzennym, określonych w art. 1 ust. 2 dalej u.p.z.p. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza, w jakim stopniu na prawidłowe wyważanie interesów w ramach władztwa planistycznego wpływa możliwość udziału podmiotów trzecich, poprzez instrumenty partycypacyjne.

¹ Z uwagi na ramy objętościowe oraz zakres artykułu pomijam w nim szersze rozważania doktrynalne dotyczące władztwa planistycznego gminy. W tym zakresie zob. zwłaszcza: Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 87; M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 20 oraz W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 70–88.

Proporcjonalność przy wykonywaniu władztwa planistycznego

Przestrzeń jest dobrem ograniczonym. Może więc dojść do sytuacji, gdy interesy takie pozostawać będą w konflikcie. Przez konflikt rozumie się w nauce prawa administracyjnego taki układ wzajemnych wartości (lub potrzeb), w których wartości te wykluczają się bądź też realizacja jednych utrudnia realizację innych². Marian Zdyb podnosił, że dla określenia całokształtu relacji interes jednostki – interes społeczny bardziej precyzyjne byłoby posługiwanie się terminem „nietożsamości”. W tym ujęciu istnieć może pełna tożsamość obydwu interesów, przez różne formy mniejszej lub większej dysharmonii aż do sytuacji, w której interes jednostki utrudnia realizację interesu społecznego albo mamy do czynienia z wzajemnym wykluczaniem się, czyli konfliktem interesów³. Należy więc podkreślić, co zasadnie podnosi również Marta Woźniak, że nietożsamość interesów nie musi od razu oznaczać konfliktu między tymi interesami. Może np. występować – i jest to druga z możliwych sytuacji – między nimi pewna dysharmonia, czyli interes publiczny nie pokrywa się w całości z interesem jednostki, jednakże interesy te nie pozostają ze sobą w żadnym konflikcie. Wreszcie trzecia, gdy pozostają one względem siebie całkowicie obojętne, funkcjonując niejako na równoległych płaszczyznach⁴.

Z zasady państwa prawnego, jak również zasady proporcjonalności, określonych w art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika powinność, aby władztwo planistyczne było wykonywane racjonalnie, wybierając optymalne w danej sytuacji rozwiązania i respektując uzasadnione interesy prawne obywateli. Zasada proporcjonalności stanowi zatem istotne materialnoprawne ograniczenie swobody korzystania z władzy dyskrecyjnej, okazuje się bowiem, że nie zawsze legalne jest to, co się formalnie mieści w pojęciu zgodności z prawem⁵.

² M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 164.

³ M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego, Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991, s. 222–223.

⁴ M. Woźniak, *Czy istnieje remedium na konflikt interesów w zagospodarowaniu przestrzennym? – uwagi na tle zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015.

⁵ H. Izdebski, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Warszawa 2013 s. 66–70.

Orzecznictwo konstytucyjne i literatura wskazują na trzy składowe elementy zasady proporcjonalności ingerencji – przydatność, konieczność (niezbędność) i proporcjonalność w sensie ścisłym. Przydatność nakazuje wybór środków pozwalających na skuteczną realizację celu. Z wymogu konieczności ograniczeń płynie nakaz, aby spośród środków równie skutecznych wybrać ten, który jest najmniej uciążliwy dla jednostki. Wreszcie proporcjonalność w sensie ścisłym nakazuje, aby zastosowane środki pozostawały w proporcji do założonego celu⁶. Nieproporcjonalność władczej ingerencji gminy, wyrażająca się w braku właściwego wyważenia kolidujących wartości, które muszą być uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w nieracjonalności przyjętych rozwiązań, nadmiernie ingerujących w sferę praw jednostki, w braku należytego uzasadnienia dla władczej ingerencji, oznacza nadużycie przez organy gminy przysługującego im z mocy ustawy władztwa planistycznego⁷.

Znaczenie wniosków i uwag dla prawidłowego wyważenia interesów w procedurze planistycznej

To, czy zastosowana regulacja nie będzie nadmiernie dolegliwa dla podmiotów indywidualnych, musi również uwzględniać wyrażone oczekiwania takich podmiotów – jako odniesienie się do pewnej potencjalnej sfery możliwego wykonywania prawa własności. Dopiero zestawienie tych oczekiwań z uwarunkowaniami obiektywnymi daje podstawę do prawidłowo dokonanego ważenia interesów. Instrumentem prawnym umożliwiającym wyrażenie takich oczekiwań jednostek jest prawo do składania w postępowaniu planistycznym wniosków, udziału w dyskusji publicznej oraz prawo do składania uwag. Tomasz Bąkowski wnioski i uwagi składane do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planu miejscowego zalicza więc do szczególnych środków ochrony interesu indywidualnego przewidzianych w prawnych procedurach planowania przestrzennego, do wykorzystania wyłącznie w procesie sporządzania aktów planowania przestrzennego⁸.

⁶ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 23.

⁷ Tamże, s. 22.

⁸ T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz ochrony interesu indywidualnego*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa...*

Należy jednak zauważyć, że w procedurach planistycznych w szczególnie sposób uwidacznia się powinność organów samorządowych do identyfikacji i zabezpieczenia prawnie chronionego interesu osób trzecich również wtedy, gdy nie zgłaszają one takich interesów. Można to powiązać z wypracowaną w doktrynie prawnej koncepcją „pozytywnych obowiązków państwa”, rozwijaną między innymi na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁹. Koncepcja ta zakłada, że istnieje pewna sfera uprawnień jednostki, która podlega aktywnej identyfikacji i ochronie ze strony władzy publicznej. W doktrynie praw człowieka wskazuje się bowiem na dwa rodzaje obowiązków władz państwowych. Do pierwszych należą tzw. „obowiązki negatywne”, a więc zakaz naruszania przez struktury publiczne chronionych praw podmiotów indywidualnych oraz tzw. „obowiązki pozytywne” polegające na obowiązku zapobiegania takiemu naruszeniu przez osoby trzecie, także inne podmioty prywatne. W konsekwencji działania osób prywatnych mogą stać się pośrednio przedmiotem oceny w kontekście postanowień Konwencji. Wynika to z tego, iż mogą one w niektórych sytuacjach rodzić obowiązek podjęcia pewnych działań przez państwo. Tak więc niekiedy są wymagane od organów krajowych działania mające na celu niedopuszczenie do naruszenia praw określonych w Konwencji przez osoby prywatne bądź też naprawienie powstałego już naruszenia¹⁰. Ochrona ta dotyczyć powinna zarówno sfery stanowienia prawa, jak i zapewnienia jego efektywnego stosowania.

Powinność władz publicznych – w tym przypadku organów gminy – do prawidłowego ukształtowania porządku planistycznego, przy zapewnieniu interesów jednostek, zobowiązana jest realizować się również poprzez zabezpieczanie interesów osób trzecich. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Najbardziej czytelną sytuacją jest taka, gdy różne podmioty składają różne wnioski

⁹ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284) dalej jako: Konwencja.

¹⁰ M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego”, Numer specjalny – „Ochrona Praw Człowieka” 2009, vol. VII, s. 36.

lub uwagi dotyczące możliwego lub postulowanego zagospodarowania danego terenu. Umożliwia to organom gminy wyważenie sprzecznych często interesów.

Uprawnienie do wniesienia wniosków uwag nie zostało obwarowane żadnymi warunkami w zakresie treści i trybu, co prowadzi do wniosku, że wnoszący uwagę nie ma obowiązku wykazywania istnienia lub naruszenia interesu prawnego. Sama zaś uwaga nie wymaga uzasadnienia, może być wyrazem zarówno krytyki wobec projektu, jak i poparcia albo wskazania kierunków alternatywnych rozwiązań¹¹. Wydaje się, że właśnie te dwa ostatnie elementy możliwe do zawarcia w uwagach nie są należycie uwzględniane i wykorzystywane. Aby bowiem organy gminy mogły w należyty sposób dokonać wyważenia interesów lub wartości, muszą w pierwszej kolejności mieć wiedzę co do ich istnienia. Oczywiście, większość uwarunkowań dotyczących „wartości wysoko cenionych” określonych w art. 1 u.p.z.p. powinna być z urzędu znana tym organom – na podstawie posiadanych opracowań lub dostępu do prowadzonych przez inne organy baz danych. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień z zakresu ochrony środowiska, ochrony zabytków czy bezpieczeństwa publicznego. Gwarantem identyfikacji takich wartości jest również procedura współdziałania z właściwymi organami poprzez obowiązek uzyskania opinii lub uzgodnień. Jednak bardzo często to konkretne osoby lub organizacje pozarządowe mają wiedzę o istniejących uwarunkowaniach (na przykład występowaniu podlegających ochronie gatunków lub siedlisk). Istotne jest również samo oczekiwanie lokalnej społeczności w zakresie sposobu „organizacji” przestrzeni, uwzględnienia swoistości miejsca lub odwrotnie – uwzględnienia aspiracji co do jego zmian.

Na tle powyższych rozważań należy przywołać, jakże nadal aktualne, uwagi Michała Kuleszy. Według tego Autora, niezbędną przesłanką do dochodzenia optymalnych rozstrzygnięć w planowaniu przestrzennym jest rozpoznanie interesów uczestników życia społecznego. Jurydyzacja tych postaw pozwala włączyć je do obrotu prawnego, a następnie uznać lub odrzucić, już w zależności od obowiązujących reguł postępowania. W innym przypadku interesy te i konflikty nie zostaną ujawnione w obrocie prawnym, co nie oznacza, że znikają – tyle tylko, że dochodzą do głosu w innej

¹¹ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 126–127.

formie, zwykle pozaprawnej. To zaś oznacza osłabienie roli prawa jako regulatora stosunków społecznych¹².

Wyrażanie przez podmioty trzecie określonych oczekiwań lub zastrzeżeń obliguje organy gminy do ich rozważenia również w sytuacji, gdy miałyby to służyć zapewnieniu interesu publicznego. Skoncentrowanie się wyłącznie na oczekiwaniach właścicieli nieruchomości i potencjalnych inwestorów doprowadziłoby do zaburzenia zakładanego wyjściowego stanu równorzędności interesów indywidualnego i publicznego. Jak podnosił Mirosław Wyrzykowski, domniemanie przemawia za równowagą interesów w punkcie wyjścia procesu decyzyjnego i dopiero w wyniku uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy można orzec o przewadze pewnego typu interesu. Uwzględniając zasadę równości wobec prawa, należy dokonać wyważenia wartości poszczególnych interesów konfliktowych wobec siebie. Sama zasada wyważenia interesów ma przy tym dwa elementy – wyważenie wartości interesów i rezultat wyważenia, czego konsekwencją jest konieczność przyjęcia założenia, że określony interes może być chroniony w rezultacie wyważenia wartości interesów nawet wówczas, gdy pominięte zostaną pewne elementy procesu wyważenia¹³.

Należy podkreślić, że samo wyważenie interesów nie jest celem planowania przestrzennego, ale środkiem zapewniającym prewencyjnie, że nie dojdzie do naruszenia władztwa planistycznego poprzez jego przekroczenia. Z kolei środkiem proceduralnym do prawidłowego ważenia interesów jest właśnie składanie wniosków i uwag, a następnie – na podstawie ich analizy – dokonanie właściwego rozstrzygnięcia.

Proceduralne uwarunkowania składania uwag w postępowaniu planistycznym a władztwo planistyczne gminy

Co do zasady uwaga może mieć charakter krytyczny, ponieważ może ją wnieść osoba kwestionująca rozwiązania przyjęte w projekcie planu. Może dojść więc do sytuacji, gdy uwzględnienie uwagi jednego podmiotu

¹² M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 340.

¹³ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 177.

spowoduje taką zmianę projektu planu, która będzie niekorzystna dla innego podmiotu. Konieczne jest więc umożliwienie złożenia „kontruwagi”, tak aby i owe pozostałe podmioty mogły przedstawić swoje zastrzeżenia oraz argumentację na ich poparcie.

Proceduralnym zapewnieniem takiego mechanizmu jest obowiązek ponowienia czynności, w tym wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu i umożliwienia składowania uwag, w sytuacji, gdy wskutek wniesienia uwag projekt ulega zmianie. Kryterium konieczności ponownego wyłożenia projektu do publicznego wglądu jest istotność dokonanych zmian (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 lutego 2017 r., II OSK 17/17), a użycie w art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nieostrego sformułowania „w niezbędnym zakresie” prowadzi do wniosku, że ponowienie czynności proceduralnych należy traktować w kategoriach wyjątkowych¹⁴. Co znamienne, obowiązek taki sądy administracyjne wywiodły również w odniesieniu do procedury sporządzania studium uwarunkowań, choć literalnie nie ma takiego wymogu w u.p.z.p., wskazując, że jeżeli 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. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2015 r., II OSK oraz z 15 marca 2016 r., II OSK 1771/14). U podstaw takiej interpretacji stały względy wykładni systemowej. Jak wskazywano w powyższych rozstrzygnięciach, wprowadzie 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. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2010 r., II OSK 905/10, z 5 października 2011 r., II OSK 1435/11, z 3 października 2008 r. sygn. akt II OSK 367/08). Jest to konieczne zwłaszcza w takich przypadkach, gdy zmiany wprowadzane do projektu studium

¹⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2015, s. 199–200.

dotyczą nie tylko jednostkowych interesów, ale mają związek z konfliktem różnych interesów jednostkowych i publicznych.

Trzeba również podkreślić, że zgodnie ze zmianami w u.p.z.p. wprowadzonymi ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹⁵ w katalogu tzw. wartości wysoko cenionych, wymienionych w art. 1 ust. 2, wskazane zostały dodatkowo: zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych. Ustawodawca zdecydował się więc przyznać szczególnie, samodzielny charakter procesom partycypacyjnym, zaliczając je do wyraźnie uwzględnianych wartości¹⁶.

Istotna jest zatem ocena, jaki wpływ miały uchybienia proceduralne na prawa podmiotów trzecich, co konkretyzuje się w wymogu wykazania, w przypadku zaskarżenia studium uwarunkowań lub planu miejscowego, jakie prawa zostały naruszone i w jakim związku pozostają z treścią zaskarżonej uchwały. Przedmiotem analizy w tym zakresie może być zagadnienie, czy skarżący korzystał ze swojego prawa do uczestnictwa w procedurze planistycznej, brał udział w dyskusji publicznej oraz korzystał z prawa składania uwag do projektu planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 lutego 2016 r., II OSK 1427/14).

W szczególności konieczność ponowienia procedury planistycznej w zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu oraz umożliwienia składania uwag nie może być ograniczane wyłącznie do sytuacji, w których potencjalnie byłby naruszony interes prawny indywidualnych podmiotów. Istotą partycypacji w procesach planistycznych jest dokonywanie ważenia interesów z aktywnym udziałem wszystkich interesariuszy. Społeczeństwo ma prawo wyrazić swoje oczekiwania i obawy co do zagospodarowania przestrzeni w gminie. Dlatego też takie istotne zmiany projektu planu, jak przykładowo odstępienie od wyznaczania terenów zieleni, likwidacja dróg publicznych lub wyznaczenie nowych, a także zmiana struktury zagospodarowania prowadząca do zmian w funkcjonowaniu struktur osadniczych

¹⁵ Dz.U. 2015, poz. 1777.

¹⁶ A. Fogel, *Aksjologiczny wymiar partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017, s. 630.

lub przyrodniczych – powinny prowadzić do ponowienia weryfikacji przyjętych rozwiązań.

Tak poczynione założenia prowadzą do wyodrębnienia następujących układów relacji zgłaszania uwag do studium uwarunkowań lub planu miejscowego i ich wpływu na możliwe naruszenia interesu prawnego poprzez przekroczenie władztwa planistycznego gminy:

- 1) dokonywane naruszenie poprzez przekroczenie władztwa planistycznego jest tak wyraźne i nieuzasadnione, że ewentualne zgłaszanie uwag nie ma wpływu na jego ocenę,
- 2) dokonane naruszenie jest na tyle silnie umocowane w wartościach chronionych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub przepisach odrębnych, że w istocie wniesienie uwagi nie ma wpływu na ocenę dochowania prawnych na władztwa planistycznego gminy,
- 3) ocena, czy zostało nastąpiło przekroczenie władztwa planistycznego musi być odniesione do oczekiwań jednostki i obiektywnych uwarunkowań.

Trzeci przypadek jest najczęstszy. Właśnie przedstawienie oczekiwań jednostek ma umożliwić organowi dokonanie wyważenia interesów. W takim przypadku fakt uniemożliwienia wniesienia uwagi może oznaczać, że naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego ma charakter istotny i jest powiązane z niedopuszczalną ingerencją w sferę uprawnień jednostki. Natomiast, co już wskazano, pomimo dochowania proceduralnego wymogu umożliwienia zgłoszenia uwagi, może nastąpić przekroczenie władztwa planistycznego, jeżeli przyjęte rozwiązania nie są wystarczająco uzasadnione, a gmina nie jest w stanie wykazać prawidłowo przeprowadzonego procesu wyważenia interesów. Co więcej, należy uznać, że to organy gminy obciąża „ciężar dowodu” że takie wyważenie było dokonane na właściwych etapach sporządzania planu miejscowego – a więc przede wszystkim rozpatrywania uwag przez organ wykonawczy gminy, a następnie – rozpatrywania uwag nieuwzględnionych przez radę gminy i uchwalenia aktu planistycznego.

Proces ważenia interesów zakłada bowiem racjonalność podejmowanych decyzji na podstawie posiadanych argumentów i kontrargumentów. Tak więc utrzymanie dotychczasowego sposobu zagospodarowania, jeżeli jest ono racjonalne, zgodne z wymogami ładu przestrzennego i wartościami określonymi w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w sytuacji, gdy właściciel terenu nie wnosił o odmienne przeznaczenie, nie może być uznane za wykraczające

poza ramy władztwa planistycznego gminy. Władze samorządowe nie mogą być bowiem obarczane powinnością antycypowania, jakie mogą być potencjalne oczekiwania właściciela co do zagospodarowania terenu. Jednocześnie pozostawianie możliwie szerokiego sposobu zagospodarowania byłoby sprzeczne z istotą i sensem planowania przestrzennego, jako reglamentacji administracyjnej.

Istotna jest zatem ocena, jaki wpływ miały uchybienia proceduralne na prawa podmiotów trzecich, co konkretyzuje się w wymogu wykazania, w przypadku zaskarżenia studium uwarunkowań lub planu miejscowego, jakie prawa zostały naruszone i w jakim związku pozostają z treścią zaskarżonej uchwały. Przedmiotem analizy w tym zakresie może być zagadnienie, czy skarżący korzystał ze swojego prawa do uczestnictwa w procedurze planistycznej, brał udział w dyskusji publicznej ani też nie korzystał z prawa składania uwag do projektu planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 lutego 2016 r., II OSK 1427/14).

Prowadzi to do wniosku, że gdy w miejscowym planie nie zmieniono dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, wówczas ocena pod względem dochowania granic władztwa planistycznego powinna dotyczyć wyłącznie obiektywnych przesłanek w zakresie zasadności określonego przeznaczenia. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 czerwca 2017 r., II OSK 1732/16 (niepubl.) wskazał, że „w takim przypadku określone (inne) warianty przeznaczenia nieruchomości mogłyby być rozważane w procedurze planistycznej, gdyby skarżący złożyli uwagi do planu. Brak inicjatywy ze strony właściciela (użytkownika) może być odczytywany jako akceptacja rozwiązań proponowanych w projekcie. Skoro skarżąca nie zgłosiła uwag co do zmiany przeznaczenia nieruchomości, to nie może podważać ustaleń planu miejscowego tylko dlatego, że z upływem czasu podjęła inne plany w zakresie sposobu ich zagospodarowania. Ewentualną możliwość nowego zainwestowania spornego terenu mogłaby stworzyć zmiana planu, a nie podważanie planu obowiązującego w sytuacji, gdy przy jego tworzeniu uwzględniono aktualne wówczas uwarunkowania faktyczne i prawne. Zakres swobody rady gminy wykonującej władztwo planistyczne w razie braku uwag ulega istotnemu zwiększeniu. Zgłaszanie uwag do projektu nie jest obowiązkiem właściciela nieruchomości, jednak jest to istotny element procedury planistycznej kształtujący ostateczną treść planu. Brak uwag uniemożliwia ewentualną korektę czy zmianę rozwiązań zaproponowanych przez organ”.

Tożsamy pogląd został wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2015 r., II OSK 3105/14. Jak wskazał Sąd w uzasadnieniu, „miejscowy plan nie zmienił dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, skarżąca nie zgłaszała na etapie opracowywania planu żadnych uwag i wniosków o zmianę przeznaczenia przedmiotowej działki. Oczywiście nie ma prawnego obowiązku składania uwag i wniosków do projektu planu, ale podnoszone, po paru latach od uchwalenia planu, zarzuty kwestionujące zasadność utrzymania dotychczasowego sposobu wykorzystywania nieruchomości, nie uzasadniają zarzutu o nadużyciu władztwa planistycznego przez gminę, która pozostawiła dotychczasowe główne przeznaczenie terenu i nie naruszyła zasad ani trybu uchwalania planu miejscowego”. W przedmiotowej sprawie Sąd uznał, że przyjęte rozwiązania były racjonalne oraz zgodne ze studium uwarunkowań.

Znaczenie sposobu rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag

Zajęte przez gminę stanowisko winno być wszechstronnie i przekonywująco uzasadnione (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2006 r. II OSK 1404/05 z 23 listopada 2016 r., I OSK 556/15). Może to nastąpić w uzasadnieniu do uchwały rady gminy. Jednak z uwagi na liczbę składanych uwag, najczęściej taka argumentacja skrótowo jest odzwierciedlana w załączniku zawierającym zestawienie uwag i sposobu ich rozpatrzenia. W przypadku nieuwzględnienia uwag, są one przedstawiane przez organ wykonawczy radzie gminy, która uchwała studium uwarunkowań lub plan miejscowy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych uwag. Na tle tego przepisu wątpliwości budzi zagadnienie, w jaki sposób powinna być przeprowadzona analiza w zakresie uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy oraz jak powinno zostać przeprowadzone głosowanie.

W orzecnictwie sądów administracyjnych prezentowany był pogląd, że każdą zgłoszoną uwagę należy rozpoznać indywidualnie, a rozstrzygnięcie w tym zakresie powinno mieć charakter indywidualnej uchwały organu stanowiącego gminy. W związku z tym głosowanie nad listą nieuwzględnionych uwag do projektu uznawano za istotne naruszenie zasad postępowania planistycznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 czerwca 2010 r., II OSK 467/10). Wydaje się, że obecnie przeważający

w orzecznictwie jest pogląd, zgodnie z którym rozpatrzenie uwag może nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 marca 2017 r., II OSK 1922/15). Nie zwalnia to jednak organów gminy od wykazania, że poszczególne uwagi zostały rzetelnie przeanalizowane, a głosowanie było odzwierciedleniem tego procesu.

Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza potwierdza powiązanie instytucji wniosków, zwłaszcza zaś uwag, składanych w ramach procedur planistycznych w prawidłowym wykonywaniu przez organy gminy władztwa planistycznego. To właśnie wyrażanie stanowiska przez podmioty indywidualne umożliwia władzy publicznej identyfikację interesów jednostkowych, ale również potrzeb ochrony interesu publicznego. Tylko opierając się na możliwie szerokich przesłankach, dokonywać można właściwego wyważania interesów. Dość lakoniczne regulacje proceduralne dotyczące tego mechanizmu muszą prowadzić do rozważnego ich stosowania – z jednej strony, aby zapewnić właściwe standardy planowania przestrzennego, zwłaszcza z poszanowaniem proporcjonalności wprowadzania ograniczeń, a z drugiej – aby zapewnić sprawność i szybkość procedur planistycznych.

Bibliografia

- Fogel A, *Aksjologiczny wymiar partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 2017.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Jankowska-Gilberg M, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego Europejskiego i Porównawczego”*, Numer specjalny – „Ochrona Praw Człowieka” 2009, vol. VII.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.

Niewiadomski Z. (red.) *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2015.

Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.

Woźniak M., *Czy istnieje remedium na konflikt interesów w zagospodarowaniu przestrzennym? – uwagi na tle zasady zrównoważonego rozwoju*, [w:] B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015.

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Zachariasz I. (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego, Studium teoretycznoprawne*, Lublin 1991.

Summary

The analysis done in this article confirms the linking of the institution of remarks and submissions made in the planning procedures in the proper accomplishment of the planning dominion by the municipal authorities. It is the expression of individual demands that empowers the public authority to identify individual interests but also needs to protect the public interest. Only on the basis of the widest possible premises can proper balancing of interests be made. What is more, laconic procedural rules for this mechanism must lead to the thoughtful application in question – to ensure proper spatial planning standards, in particular respect for the proportionality of restrictions and on the other hand — to ensure the efficiency of planning procedures.

Key words

planning authority, legal interest, local development plan

Próby kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego

Piotr Korzeniowski

Streszczenie

Problemy teoretyczne i praktyczne związane z kodyfikacją prawa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego, znalazły się w centrum uwagi toczących się debat społecznych, politycznych i ekonomicznych. Prawo urbanistyczno-budowlane jest terminem roboczym, stosowanym w niniejszym opracowaniu wyłącznie w celu nawiązania do nazwy kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wyodrębnienie obszaru regulacji prawnej nazwanej prawem urbanistyczno-budowlanym jest zagadnieniem dyskusyjnym i może budzić uzasadniony sprzeciw zarówno teoretyków, jak i praktyków.

Słowa kluczowe

prawo, planowanie, zagospodarowanie przestrzenne, proces budowlany, kodeks, teoria

Wprowadzenie

Problemy teoretyczne i praktyczne związane z kodyfikacją prawa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego, znalazły się w centrum uwagi toczących się debat społecznych, politycznych i ekonomicznych. Prawo urbanistyczno-budowlane jest terminem roboczym, stosowanym w niniejszym opracowaniu wyłącznie w celu nawiązania do nazwy kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wyodrębnienie obszaru regulacji prawnej nazwanej prawem urbanistyczno-budowlanym jest zagadnieniem dyskusyjnym i może budzić uzasadniony sprzeciw zarówno teoretyków, jak i praktyków. Z tego powodu poczynione zostało założenie wstępne dotyczące tej nazwy wraz z zastrzeżeniem, że termin ten został zaproponowany jako nazwa skrócona obszaru regulacji prawnych wchodzących w skład analizowanego kodeksu.

Rosnąca liczba przepisów prawnych dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego zrodziła potrzebę rozważenia odpowiedzi na pytania związane z metodą zmniejszenia ich liczby, poprawienia jakości, uchylecia pewnych przepisów oraz ogólnego usprawnienie procesu legislacyjnego. Równolegle coraz bardziej widoczny staje problem nieskuteczności lub słabej skuteczności norm prawnych chroniących przestrzeń publiczną, a z drugiej strony uprawnienia podmiotów uczestniczących w szeroko rozumianym procesie inwestycyjno-budowlanym. W pracach legislacyjnych często zagadnieniem dominującym staje się dość mechaniczne wprowadzenie jakiegoś przepisu lub aktu prawnego z pominięciem skutków, jakie jego stosowanie spowoduje w systemie prawa. Obowiązują akty prawne, które dotyczą poszczególnych etapów procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji. Pojedyncze regulacje prawne, a także w ich ramach instytucje prawne obarczone są często wieloma wadami oraz brakiem spójności z innymi normami systemu prawa.

Normy prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji procesu budowlanego posiadają daleko idącą hermetyczność merytoryczną. Jest ona do pewnego stopnia usprawiedliwiona coraz większą specjalizacją regulowanych zagadnień. Specjalistyczne instytucje prawne dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu budowlanego nie są zintegrowane z innymi obszarami systemu prawa. W tych warunkach uznano, że niezbędne jest przede wszystkim

większe zintegrowanie regulacji prawnych obejmujących w szczególności prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawo gospodarki nieruchomościami oraz prawo budowlane.

Przedstawienie założeń kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego jest niezbędne przede wszystkim dlatego, że analizowany w tej książce model prawny władztwa planistycznego gminy może zmienić się z chwilą wejścia w życie kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Do kluczowych problemów badania każdego modelu prawnego należy bowiem określenie zestawu niezbędnych założeń częściowych i powiązań między nimi, według których następuje grupowanie konstrukcji teoretyczno-prawnych. Tworzą one strukturę analizowanego w tej książce modelu prawnego władztwa planistycznego gminy. Wejście w życie kodeksu urbanistyczno-budowlanego będzie miało istotny wpływ na kształt modelu prawnego władztwa planistycznego gminy.

Model prawny kodyfikacji

W celu poprawy stanu regulacji prawnych, możemy zbudować określony model prawny kodeksu, który powinien być oparty na pewnych kryteriach realizujących cele planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego. Model taki powinien niewątpliwie posiadać także uzasadnienie naukowe¹. A. Peczenik, analizując modele, a także ich funkcje oraz rodzaje, zwraca uwagę, że pojęcie modelu „wiąże się z analogią, ponieważ model danego przedmiotu jest do niego podobny. Ponadto użycie wspomnianego pojęcia zbliża nas do głównego nurtu współczesnej nauki, którą modele interesują daleko częściej niż analogia w ogóle”². W tworzeniu modelu prawnego kodeksu urbanistyczno-budowlanego obok czynników natury prawnej prawodawca powinien uwzględnić obok kwestii prawnych w szczególności uwarunkowania gospodarcze,

¹ Zagadnienia dotyczące kodyfikacji prawa wcześniej analizowałem w książkach: *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 117–206, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 66–72 oraz w artykule: *O potrzebie kodyfikacji prawa ochrony środowiska*, [w:] B. Rakoczy, A. Szalewska, K. Karpus, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014, s. 27–40.

² A. Peczenik, *Wartość naukowa dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego CXXXVII. Prace Prawnicze” 1966, z. 26, s. 16.

techniczne, społeczne i polityczne. Założenia tego rodzaju modelu prawnego powinny stanowić syntezę tez postawionych w obszarach badań realizowanych w naukach ekonomicznych i technicznych³. Tworząc model prawny kodeksu urbanistyczno-budowlanego, należy w pierwszej kolejności pamiętać, że „Planowanie przestrzenne jest działalnością społeczną, mającą na celu planowe zagospodarowanie określonego terenu, aby stworzyć ludziom możliwie dobre warunki życia”⁴. Istotne znaczenie ma także polityka inwestycyjna, która „[...] wyraża się w podejmowanych krokach prawnych, ekonomicznych i technicznych zmierzających do uznanej za najefektywniejszą z punktu widzenia społecznego realizację przedsięwzięcia i zadań inwestycyjnych w obrębie określonych kierunków inwestowania zgodnie z tą polityką”⁵. Do zasadniczych problemów badania każdego modelu prawnego należy określenie zestawu niezbędnych założeń częściowych i powiązań między nimi, według których następuje grupowanie konstrukcji teoretyczno-prawnych. Tworzą one strukturę modelu. Wymagają one jednocześnie zaproponowania rozstrzygnięciami pewnych teoretycznych i praktycznych rozwiązań możliwych do zastosowania, m.in. w procesie legislacyjnym związanych z kodeksem urbanistyczno-budowlanym. W prawie administracyjnym modele mogą obejmować całość systemu prawa, ale również wybrane jego części składowe. Przykładem takim jest kodeks urbanistyczno-budowlany. Każdy model prawny spełnia funkcję objaśniającą i posiada element prognostyczny.

Oznacza to, że w założeniach modelu prawnego zawarta jest również np. wypowiedź o możliwych sposobach uregulowania określonych zagadnień w przyszłości. Model kodeksu urbanistyczno-budowlanego powinien przewidywać przyszłe tendencje rozwojowe systemu prawa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego w ich wzajemnym powiązaniu, zwłaszcza z prawem administracyjnym, gospodarczym czy unijnym. Model taki powinien także stworzyć odpowiednie podstawy oddziaływania prawa na procesy społeczne, ekonomiczne i techniczne. A. Peczenik wskazuje, że „Konieczność »docierania się« odrębnie wytworzonych norm ogólnych jest jednym z uzasadnień potrzeby kodyfikacji. Kodyfikacja zawiera bowiem zespół kompromisów.

³ M. Nowakowska, *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977, s. 48 i n.

⁴ W. Richter, *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1979, s. 5.

⁵ W. Wójcikiewicz, *Elementy nauki w inwestowaniu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 261.

Zawiera ona nie tylko uogólnienia norm konkretnych, ale także normy powstające poprzez dopasowanie jakiejś (mniej lub więcej uświadomionej i uznanej wśród członków danej grupy społecznej) normy ogólniejszej – do innych norm ogólnych”⁶. Z pełną aprobatą należy przyjąć podjęcie działań formalno-organizacyjnych mających na celu uporządkowanie materii wchodzącej w skład projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego. W procesie porządkowania materialnego prawa administracyjnego można wyodrębnić cztery zasadnicze koncepcje legislacyjne: 1) kodeks, 2) ustawę ramową, 3) ustawę kompleksową oraz 4) zbiór ustaw. W Polsce kodyfikacja prawa posiada długie tradycje w ramach ogólnego procesu tworzenia prawa. Kodyfikacja powinna stanowić element rozwoju tej dziedziny prawa aktualnie i w przyszłości. Kodyfikacja stanowi pewien idealny model obowiązującego prawa, który może być zrealizowany przez ustawodawcę. Jest to także jedna z form systematyzacji prawa.

Cechami kodyfikacji prawa są: doskonałość prawa, spójność wewnętrzna, usystematyzowanie treści, brak sprzeczności wewnętrznych, kompletność, jasność i zrozumiałość, zgodność z obowiązującym prawem, poręczność w posługiwaniu się nim (zwięzłość), a nawet postulat pozostający całkowicie poza samym kodeksem, jakim jest rozpowszechnianie znajomości jego przepisów. Realizacja zamysłów związanych z przygotowaniem projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego wymaga zatem zaistnienia następujących okoliczności: 1) potrzeba kodyfikacji musi być odczuwalna przez grupy społeczne, np. przez przedsiębiorców, inwestorów organizacje społeczne, sędziów, pracowników organów administracji; 2) osiągnięcie pewnego progu rozwoju nauki prawa administracyjnego i kultury prawnej społeczeństwa. Chodzi tu o rozwój myśli prawnej oraz unaukowanie rozwoju prawa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego, procesu inwestycyjno-budowlanego oraz gospodarki nieruchomościami. Powinien powstać swego rodzaju program kodyfikacyjny związany z projektem kodeksu urbanistyczno-budowlanego, w którym będą sformułowane jego założenia, cele, warunki i metody kodyfikacji. Przed kodyfikatorami staną bowiem problemy konkretne, jak uświadomienie sobie problematyki systematyzowania bardzo rozbudowanego materiału prawnego dotyczącego trzech filarów przedmiotowej kodyfikacji obejmującej: prawo planowania

⁶ A. Peczenik, *Wartość naukowa...*, s. 102.

i zagospodarowania przestrzennego, prawo budowlane i prawo gospodarki nieruchomościami.

Celem kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego powinno być: ujednolicenie, usystematyzowanie i ustawodawcza racjonalizacja materii prawnej, która już została opanowana przez naukę prawa administracyjnego, orzecznictwo oraz samego prawodawcę. Kodyfikacja w żadnym razie nie powinna oznaczać wstrzymania dalszego rozwoju prawa materialnego prawa administracyjnego, objętego projektem kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Wręcz przeciwnie, w rzeczywistości powinna być rozumiana jako nic innego niż częściowe uporządkowanie tego obszaru materialnego prawa administracyjnego. Rezygnacja z wysiłków kodyfikacyjnych – być może jest przyczyną „zalewu norm” materialnego prawa administracyjnego⁷. Kodyfikacja prawa urbanistyczno-budowlanego powinna także sprzyjać stałości ustaw z tej dziedziny prawa.

W piśmiennictwie polskim zagadnienia związane z teoretycznymi podstawami procesu kodyfikacji były przedmiotem pogłębionej analizy prowadzonej w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Zdaniem H. Rota, „tak szeroko rozumiana «kodyfikacja», jako po prostu techniczna (urzędowa bądź prywatna) systematyzacja rzeczywiście funkcjonujących przepisów prawa, zarówno zwyczajowego, jak też w inny sposób stanowionego instytucjonalnie, jest zjawiskiem niejako «odwiecznym»”⁸. Autor ten odróżnia tak rozumianą „kodyfikację” od porządkowania przepisów prawnych, w ramach którego ustawy, rozporządzenia, zarządzenia oraz inne akty prawne są łączone w pewne zbiory, bez zmiany ich treści, które nazywa inkorporacją (kompilacją) różnych przepisów, „z reguły dotyczących jakiejś wyróżnionej dziedziny życia społecznego”⁹. Według niego, „systematyczna inkorporacja jako najprostsza forma systematyzacji przepisów prawnych, mająca pewne znaczenie praktyczne (dydaktyczne, popularyzacyjne itp.)”, plastycznie obrazuje niekiedy dobre i złe strony ustawodawstwa¹⁰. Z tego wynika, że kodyfikacja jest zaliczana do najwyższych form systematyzacji przepisów prawnych. Formami pośrednimi, które nie należą do kodyfikacji,

⁷ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 11.

⁸ H. Rot, *Kształtowanie systemu prawa*, t. III: *Więź pozioma systemu prawa*, „AUW” 1984/749, „Prawo” 124, s. 41.

⁹ Tamże.

¹⁰ Tamże, s. 42.

są: inkorporacja, unifikacja, konsolidacja i nowelizacja. Zdaniem A. Wasilewskiego, „Kodeks, który realnie stanowić winien rezultat procesu kodyfikacyjnego (niezależnie od nazwy danego aktu prawnego), winien się charakteryzować zespołem cech znamionujących walory jego formy (jedności części w całości), treści (obejmującej całość lub istotną część określonej dziedziny regulacji prawnej i mającej nadrzędną moc obowiązującą w danym systemie prawnym) oraz tzw. atrybutów (czyli jego publikacji i rozpowszechnienia, dostępności, przejrzystości układu i jasności języka kompletności regulacji itp.)¹¹.

Z uzasadnienia do projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego z 30 września 2016 r. wynika, że przestrzeń jest dobrem o charakterze ograniczonym, a zadaniem organów władzy publicznej powinna być regulacja sposobu jej wykorzystywania prowadzona w interesie publicznym – zarówno w ujęciu negatywnym (ochrona stanu istniejącego), jak i pozytywnym (reglamentacja dokonywanych zmian). W uzasadnieniu wskazano, że na regulację tę składa się szereg procesów będących domeną wielu dziedzin polityk publicznych, przede wszystkim w sferze ochrony środowiska, ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, bezpieczeństwa (przeciwdziałania katastrofom naturalnym), transportu, energetyki i zdrowia. Zgodnie z uzasadnieniem projektu kodeksu, potrzeba istnienia w tym zakresie sprawnych mechanizmów regulacyjnych nie jest negowana nawet przez zwolenników skrajnie ograniczonej roli państwa w gospodarce.

Rola gospodarowania przestrzenią, stanowiącego zasadniczy przedmiot regulacji kodeksu urbanistyczno-budowlanego, ma zapewniać realizację zasady zrównoważonego rozwoju, oraz umożliwiać realizację pozostałych zobowiązań wynikających z Konstytucji, chociażby w zakresie ochrony środowiska (art. 74), zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (art. 75) oraz zapewnienia możliwości komunikacji społecznej – w tym w przestrzeni – osobom niepełnosprawnym (art. 69). Zasady te jednocześnie mają wyznaczać materialne wymogi stawiane prawnej regulacji gospodarowania przestrzenią, znajdujące odzwierciedlenie w zasadach ogólnych kodeksu. Z uzasadnienia projektu kodeksu wynika także, że istnieje potrzeba zapewnienia sprawnych i kompleksowych narzędzi prawnych, mających na celu harmonijną realizację wskazanych działań, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju i przy zachowaniu ładu przestrzennego. Powyższe wiąże się z potrzebą

¹¹ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa...*, s. 10.

przeprowadzania okresowej i systematycznej ewaluacji, w celu wyeliminowania zaistniałych nieprawidłowości i wprowadzenia zmian usprawniających zachodzące procesy z korzyścią dla użytkowników przestrzeni. W tym celu uznano, że konieczne jest kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem przestrzenią, w tym przede wszystkim z uwzględnieniem powiązań planowania przestrzennego z strategiami rozwoju tworzącego ramy dla przyszłych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie pełniącego funkcje ochronne wobec wartości wysoko cenionych. Wielowymiarowość i złożoność procesów związanych z gospodarowaniem przestrzenią wymaga uwzględnienia wielu zagadnień pozostających z nim w ścisłym związku, a tym samym uzasadnia potrzebę szerszych regulacji, nieograniczających się do problematyki organizacji, procedur i podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Spowodowane jest to jednocześnie potrzebą usystematyzowania obowiązujących przepisów (m.in. ww. ustaw), które poprzez wielokrotną nowelizację na przestrzeni lat utraciły swoją czytelność oraz jednoznaczność (np. posługują się różnymi słowami w stosunku do takich samych pojęć, używają nieostrych sformułowań lub pozostawiają w pewnych przepisach zbyt dużą swobodę interpretacyjną). Według uzasadnienia projektu kodeksu, niezaprzeczalną zaletą tworzonego kodeksu jest zebranie systemowych przepisów prawa z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami oraz prawa budowlanego i uregulowanie ich w jednym akcie prawnym, posiadającym jednolitą systematykę i zakres pojęć.

R. David twierdzi, że „Kodyfikację, jej rację bytu i doniosłość można zrozumieć tylko w świetle historii”¹².

Historia kodyfikacji prawa urbanistyczno-budowlanego

Regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w polskim systemie prawa mają długą historię¹³. W układzie chronologicznym można przypomnieć następujące podstawowe akty prawne: rozporządzenie Prezydenta RP z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zagospodarowaniu

¹² R. David, *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965, s. 32.

¹³ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 7 i n.

osiedli¹⁴, dekret z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju¹⁵, ustawę z 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym¹⁶, ustawę z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym¹⁷ oraz ustawę z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸. We wszystkich wymienionych podstawach prawnych planowanie i zagospodarowanie przestrzenne było uregulowane jako jedno z ważniejszych zadań publicznych¹⁹. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w procesie inwestycyjno-budowlanym powinniśmy mówić nie o pojedynczych zadaniach, lecz o systemie zadań związanych z jego realizacją. Najważniejszą właściwością takiego systemu jest obecność w nim zadań integrujących. Ważną cechą tych zadań jest odpowiednia konstrukcja struktury celów ustawowych²⁰.

Prace nad kodyfikacją prawa urbanistyczno-budowlanego zostały zapoczątkowane wraz z utworzeniem przy ministrze właściwym do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, Komisji Kodyfikacyjnej Prawa budowlanego na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego²¹. Zadaniem Komisji było opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej obejmujących kompleksową regulację procesu inwestycyjno-budowlanego. Prace Komisji zostały podzielone na cztery zasadnicze obszary problemowe dotyczące: 1. Analizy systemu prawnego obowiązującego w Polsce obecnie oraz w przeszłości, 2. Oceny dotychczasowych projektów zmian legislacyjnych, 3. Rozstrzygnięć stanowiących podstawę do sformułowania tez

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216.

¹⁵ Dz.U. nr 16, poz. 109.

¹⁶ Dz.U. nr 7, poz. 47.

¹⁷ Dz.U. nr 35, poz. 185.

¹⁸ Dz.U. nr 89, poz. 415 ze zm.

¹⁹ Zagadnienia prawne aktów planowania rozważane były w pracach powojennych: W. Brzeziński, *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948, s. 15; M. Jaroszyński, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Służewski (red.), *Prawo administracyjne część ogólna*, Warszawa 1954, s. 24 i n.; W. Brzeziński, *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955, s. 64 i n.; Z. Rybicki, *Z problematyki prawnej aktów planowania*, „PiP” 1956, nr 1, s. 49 i n.; A. Chelmoński, *Niektóre zagadnienia prawne aktów administracyjnych w organizacji gospodarki społecznej*, „PiP” 1957, nr 9; F. Longchamps de Berier, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce narodowej*, „PiP” 1958, nr 1, s. 14.

²⁰ Problemy te wcześniej analizowałem w książce: *Instytucje prawne ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 221–223.

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 856.

Kodeksu, 4. Prac nad sformułowaniem przepisów kodeksu. Komisja działała zgodnie z harmonogramem przyjętym na pierwszym posiedzeniu, który następnie był aktualizowany. Pierwszym przewodniczącym Komisji był prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski. W toku prac Komisji, po dwóch latach następcą prof. Zygmunta Niewiadomskiego w roli przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego został prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski.

Do udziału w pracach nad projektem kodeksu zostali zaproszeni przedstawiciele środowisk zainteresowanych regulacją prawną procesu inwestycyjno-budowlanego. Komisja występowała do przedstawicieli reprezentujących te środowiska o przedstawienie stanowisk. Zdecydowała też, że na jej posiedzenia będą również zapraszani eksperci w zależności od ich specjalizacji zawodowej²². W ramach prac Komisji utworzone zostały zespoły problemowe, których podstawowym zadaniem było przygotowanie założeń do kodeksu budowlanego obejmujące: 1. Model planowania przestrzennego i lokalizacja inwestycji, 2. Budowa i użytkowanie obiektów budowlanych oraz trzy zespoły między problemowe: a. Inwestycje celu publicznego oraz inwestowanie na obszarach szczególnych, b. Ochrona wartości wysoko cenionych, c. Rozstrzygnięcia administracyjne w procesie inwestycyjnym. Harmonogram prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego obejmował m.in.: I. Prace analityczno-studialne, II. Oceną dotychczasowych projektów zmian – wysłuchania autorów do tego projektu kodeksu, III. Szczegółowe rozstrzygnięcia – tezy projektu kodeksu, IV. Bezpośrednie prace legislacyjne – projekt kodeksu, V. Scalanie wyników prac zespołów roboczych, VI. Konsultacje projektu kodeksu budowlanego ze środowiskami stosującymi prawo.

Według tego kodeksu urbanistyczno-budowlanego (projekt z 10 lipca 2013 r.), celem ustawy – kodeks budowlany miało być całościowe uregulowanie procesu inwestycyjno-budowlanego z poszanowaniem ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, konstytucyjnej gwarancji własności, samodzielności planistycznej gminy oraz zasad sprawnego wyważania interesów: publicznego i indywidualnego. Kodeks miał regulować: 1) system aktów planistycznych gminy, 2) przeznaczanie terenu na określone cele, w szczególności budowlane, 3) zasady oraz warunki zagospodarowania

²² Zob. harmonogram prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego – zatwierdzony przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego na posiedzeniu w dniu 10 października 2012 r. po poprawkach z 23 stycznia 2013 r., 3 kwietnia 2013 r., 17 kwietnia 2013 r. oraz 8 maja 2013 r.

i zabudowy terenu, 4) przygotowywanie gruntów pod inwestycje, w szczególności pod realizację infrastruktury technicznej, 5) zasady projektowania obiektów budowlanych, 6) warunki rozpoczęcia i zasady prowadzenia robót budowlanych, 7) oddawanie do użytkowania, zmianę sposobu użytkowania i utrzymywanie obiektów budowlanych, 8) szczególne zasady realizacji inwestycji publicznych, 9) współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych w zakresie podejmowania i realizacji inwestycji, 10) kontrolę zgodności działalności inwestycyjnej z przepisami prawa oraz zasady i środki doprowadzania inwestycji do stanu zgodnego z tymi przepisami, 11) odpowiedzialność uczestników procesu inwestycyjnego oraz odpowiedzialność administracji publicznej, 12) zasady rewitalizacji obszarów zdegradowanych przyrodniczo i technicznie, 13) tryb postępowania w sprawach rozstrzygnięć administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym, 14) zadania i kompetencje organów administracji publicznej w procesie inwestycyjno-budowlanym. Kodeks nie obejmował regulacji ponadlokalnego planowania przestrzennego, kwestii związanych z charakterystyką energetyczną budynków. Przepisów kodeksu nie miały mieć zastosowania: 1) w zakresie rozstrzygnięć planistyczno-przestrzennych: a) do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w rozumieniu przepisów o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, b) do terenów zamkniętych wskazanych przez ministrów właściwych w sprawach obrony i bezpieczeństwa publicznego; 2) w zakresie zasad i warunków projektowania oraz realizacji inwestycji budowlanej – do: a) wyrobisk górniczych w rozumieniu przepisów prawa geologicznego i górniczego, b) do podziemnych muzeów górniczych, c) do urządzeń wodnych, niebędących obiektami budowlanymi, których wykonanie wymaga pozwolenia wodnoprawnego.

Wśród ustaleń i zasad ogólnych projektu kodeksu wskazano m.in., że przestrzeń jest dobrem wspólnym, podlegającym ochronie prawnej. Ochronie prawnej miały podlegać w szczególności: 1) wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, 2) walory architektoniczne i krajobrazowe przestrzeni; 3) wymagania ochrony środowiska, 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, 6) potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Gospodarowanie przestrzenią miało być realizowane na podstawie i w granicach ustaw oraz aktów planowania przestrzennego.

Ustawy oraz akty planowania przestrzennego miały określać status prawno-przestrzenny każdej nieruchomości. Zmiana przeznaczenia terenu oraz realizacja inwestycji miała następować na zasadach określonych przepisami prawa. Podstawowym podmiotem chroniącym i kształtującym przestrzeń miała być gmina. Gmina samodzielnie miała gospodarować przestrzenią na swoim obszarze i z tego tytułu miała ustalać przeznaczenie terenu oraz określać sposób jego zagospodarowania i warunki zabudowy. Ustalanie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania i warunków zabudowy miało odbywać się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – akcie prawa miejscowego. Na obszarach, na których nie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego realizację inwestycji dopuszczono na zasadach określonych w kodeksie (krajowy porządek przestrzenny). Gmina, sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, miała być związana ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – aktu polityki przestrzennej, niemającego mocy prawa powszechnie obowiązującego, z wyjątkiem ustaleń wyraźnie wskazanych w kodeksie. Tereny niezabudowane mogły być przeznaczane pod zabudowę w aktach planistycznych gminy w przypadku niedoboru obszarów zabudowanych. Gmina miała przeciwdziałać zjawisku rozpraszania zabudowy. Każdy miał posiadać prawo do realizacji inwestycji na terenie, do którego ma tytuł prawny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Budowa, z wyjątkiem przypadków określonych w kodeksie, miała wymagać uzyskania zgody budowlanej. Roboty budowlane inne niż budowa wymagały uzyskania zgody budowlanej, jeżeli kodeks tak stanowi. Gmina, stanowiąc o publicznoprawnym kształtowaniu prawa własności, w szczególności o ograniczeniach tego prawa, miała być związana – obok ustaw – wiążącymi ustaleniami aktów planowania ponadlokalnego. Inwestora miały obciążać obowiązki publicznoprawne wynikające z przepisów prawa. Nie można było zobowiązywać inwestora do realizacji warunków lub świadczeń, których nie wymagał przepis prawa. Działania inwestora uważane miało być za legalne do czasu, gdy właściwy organ nie stwierdzi, że naruszają przepisy prawa. Inwestor, który podjął działania naruszające prawo miał być zobowiązany do ich niezwłocznego zaniechania i doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Inwestor miał mieć prawo dostępu do niezbędnej infrastruktury technicznej w obszarze urbanizacji. Poza obszarami urbanizacji koszty doprowadzenia infrastruktury miały obciążać inwestora.

W przypadku wywłaszczenia, wyłączenia lub istotnego ograniczenia możliwości zagospodarowania nieruchomości właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu miało przysługiwać odszkodowanie.

Inwestycje celu publicznego mające być realizowane przez podmioty publiczne, lokalizuje się w pierwszej kolejności na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych. Jeżeli nie było to możliwe lub celowe, właściwe organy miały nabywać nieruchomości od podmiotów prywatnych w drodze umowy. Organy administracji powinny ważyć spreczne interesy, dając pierwszeństwo ugodowym formom rozstrzygania sporów. Organy administracji miały działać bez zbędnej zwłoki, ponosząc odpowiedzialność za nieterminowe załatwienie spraw na zasadach określonych w kodeksie.

Każdy, w tym inwestor, miał posiadać prawo do ochrony interesu prawnego w związku z lokalizacją inwestycji, w granicach wyznaczonych przez obszar oddziaływania tej inwestycji i na zasadach określonych w kodeksie. Każdy, w tym inwestor, ma prawo do ochrony interesu prawnego w związku z realizacją inwestycji, w granicach określonych przez obszar oddziaływania obiektu będącego przedmiotem inwestycji i na zasadach określonych w kodeksie. Działalność inwestycyjna powinna być jawna z zastrzeżeniem danych chronionych ustawą. Każdy miał posiadać prawo do informacji o przestrzeni w zakresie określonym w kodeksie i przepisach szczególnych. Uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miało być fakultatywne, z wyjątkiem przypadków określonych w kodeksie lub przepisach odrębnych. Kodeks miał określać rodzaje inwestycji, które mogą być lokalizowane wyłącznie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W sierpniu 2014 r. prace nad kodeksem wkroczyły w decydującą fazę. Komisja, po objęciu nad nią przewodnictwa przez prof. zw. dr hab. Marka Wierzbowskiego, pod koniec listopada 2014 r., podzieliła się na zespoły, które pracowały nad dwiema częściami kodeksu: księgą budowlaną i przestrzenną. W czasie posiedzenia Komisji w dniu 16 września 2015 r. zdecydowano, że po opracowaniu i przyjęciu ostatecznego projektu księgi urbanistycznej Komisja przystąpi do prac mających na celu scalanie księgi urbanistycznej z księgą budowlaną kodeksu urbanistyczno-budowlanego, czego efektem będzie projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego²³.

²³ Komunikat nr 61 z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 16 września 2015 r.

Podczas posiedzenia Komisji w dniu 28 października 2015 r. zakończono etap przygotowania dwóch podstawowych części kodeksu urbanistyczno-budowlanego przez dwa równolegle działające zespoły – jeden pracujący nad częścią poświęconą prawu budowlanemu (Zespół ds. Prawa Budowlanego) i drugi przygotowujący część dotyczącą planowania i zagospodarowania przestrzennego i inwestycji celu publicznego (Zespół ds. Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego)²⁴. Posiedzenie poświęcone było pracom nad częścią kodeksu dotyczącą planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz inwestycji celu publicznego. Jednocześnie Komisja przystąpiła do scalania projektu kodeksu, tj. księgi budowlanej, która obecnie ma postać kodeksu budowlanego, oraz księgi poświęconej planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennemu i inwestycjom celu publicznego. Część kodeksu dotycząca prawa budowlanego została przygotowana przez Komisję i przekazana Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju w lutym 2015 r. Następnie projekt kodeksu budowlanego, uwzględniający zmiany dokonane przez Ministerstwo, został przekazany do wstępnego uzgodnienia z Rządowym Centrum Legislacji. W dalszej kolejności projekt został skierowany na drogę legislacyjną, przeprowadzono uzgodnienia wewnątrzresortowe, konsultacje publiczne i uzgodnienia międzyresortowe. Projekt był prezentowany na posiedzeniu Komisji Infrastruktury Sejmu RP. W projekcie księgi kodeksu dotyczącej prawa budowlanego wprowadzono nowe rozwiązania mające na celu przede wszystkim uelastycznienie procedur, w tym również procedur legalizacyjnych i naprawczych, ułatwienie realizacji inwestycji budowlanych, oraz stabilizację wydanych pozwoleń na budowę. Najważniejsze zmiany, w porównaniu do dotychczasowego stanu prawnego, dotyczyły: wprowadzenie pojęcia zgody budowlanej, sytuowania budynków, wprowadzenia zasady, zgodnie z którą wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego nie wymaga zgody budowlanej, zmian dotyczących projektu budowlanego z uwzględnieniem: zmian elementów projektu budowlanego, listy uzgodnień projektu budowlanego, złagodzenia wymogów dotyczących egzemplarzy projektu budowlanego, trwałości pozwolenia na budowę, skrócenia terminu rozpatrzenia zgłoszenia, doręczania pism w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego lub niemożności ustalenia adresu stron, a także w przypadku, gdy liczba stron postępowania przekracza dwadzieścia, etapowania odbioru robót, likwidacji obowiązku

²⁴ Komunikat z 2 listopada 2015 r. w sprawie stanu prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego po posiedzeniu Komisji w dniu 28 października 2015 r.

zawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, wprowadzenia pojęcia zgody na użytkowanie, ograniczenia wymogu uzyskania pozwolenia na użytkowanie, zmian w naliczaniu opłat legalizacyjnych.

Księga poświęcona problematyce planowania i zagospodarowania przestrzennego obejmowała problematykę urbanistyczną kodeksu i składała się z sześciu działów: I – Przepisy ogólne, II – Uczestnicy procesu inwestycyjno-budowlanego, III – Planowe gospodarowanie przestrzenią, IV – Inwestowanie na obszarach, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, V – Przygotowanie terenów pod inwestycje, VI – Szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji celu publicznego. Projekt przewidywał wprowadzenie wielu istotnych zmiany systemowych w planowaniu przestrzennym gminy. Ich podstawowym celem miała być realizacja wniosków „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”, zwłaszcza realizacja Celu 6 – obejmujące zagadnienie przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego. Podstawowym dokumentem polityki przestrzennej miało być Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy, określające zasady i warunki inwestowania na terenie gminy, wyznaczając obszar zurbanizowany i chroniąc przed zabudową tereny otwarte, leśne i rolne.

W celu ograniczenia szkodliwego rozpraszania zabudowy projekt kodeksu znosił decyzje o warunkach zabudowy oraz wprowadzał obligatoryjność planowania na terenach rozwoju zabudowy. Wprowadzony został także obowiązek dokumentowania potrzeb demograficznych i możliwości ekonomicznych gminy przy wyznaczaniu tych obszarów, aby zrationalizować rozmiary terenów przeznaczonych pod zabudowę. Instrumenty planistyczne gminy zostały uzupełnione o miejscowe przepisy urbanistyczne pozwalające na wypełnianie luk w zabudowie na obszarach zurbanizowanych oraz Urbanistyczny Plan Realizacyjny, który miał ułatwiać współdziałanie inwestora z gminą. Dla zapewnienia właściwych warunków życia projekt kodeksu wprowadzał tzw. standardy planistyczne, które określały minimalne wymogi w zakresie usług, funkcji publicznych, terenów zieleni i rekreacji oraz transportu na terenach zurbanizowanych i rozwoju zabudowy. Na obszarach rozwoju zabudowy oraz wszędzie tam, gdzie struktura własności uniemożliwia prawidłowe zagospodarowanie terenu, wprowadzone zostały obowiązkowe scalenia. Projekt kodeksu zastępował regulacje specustaw przepisami dotyczącymi szczególnych zasad oraz trybu lokalizowania i realizacji inwestycji celu publicznego, aby zmniejszyć koszty inwestycji

publicznych, ograniczyć konflikty społeczne i powiązać ponadlokalne inwestycje sektora publicznego z planowaniem przestrzennym gminy. Celem projektu kodeksu miało być poszerzenie udziału lokalnych społeczności w planowaniu przestrzennym, obejmie on również pierwsze fazy prac nad założeniami i koncepcjami rozwoju. Prace nad księgą urbanistyczną kodeksu urbanistyczno-budowlanego miały być kontynuowane, w kolejnych miesiącach. Planowane były robocze konsultacje oraz projekty symulacyjne sprawdzające skutki proponowanych regulacji. Kolejnym etapem prac nad kodeksem powinno być scalenie obu przygotowanych oddzielnie ksiąg kodeksu, obejmujące prace redakcyjne oraz weryfikację przyjętych rozwiązań umożliwiającą opracowanie spójnego wewnątrznie projektu kodeksu. Planowano przygotowanie uzasadnienia projektu, opracowanie projektu osobnej ustawy wprowadzającej kodeks (z wykorzystaniem już przygotowanego projektu ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks budowlany) oraz tzw. oceny skutków regulacji. Komisja miała przedłożyć wskazane wyżej dokumenty ministrowi, tak aby umożliwić nadanie projektowi kodeksu urbanistyczno-budowlanego dalszego biegu w ramach standardowych prac legislacyjnych.

W dniu 23 marca 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z 10 marca 2016 r. w sprawie zniesienia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego²⁵. Po zniesieniu Komisji, prace nad projektem kodeksu są kontynuowane w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Przedstawienie pierwszej nowej wersji projektu Kodeksu miało miejsce 30 września 2016 r., kiedy to Minister Infrastruktury i Budownictwa na podstawie § 35 ust. 1 i 2 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów²⁶, przekazał do uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy kodeks urbanistyczno-budowlany wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji²⁷. Opinie dotyczące projektu miały wpłynąć do 21 października 2016 r.²⁸. Przygotowanie kolejnej wersji projektu kodeksu zaplanowano na lipiec 2017 r.

²⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 377.

²⁶ M.P. poz. 979.

²⁷ Projekt z 30 września 2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382112/12382113/dokument247657.pdf>.

²⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl>.

Przedmiot projektu kodeksu według projektu z 30 września 2016 r.

W ramach zakresu przedmiotowego kodeksu uregulowane zostały zagadnienia planowania przestrzennego wszystkich szczebli (planowania lokalnego, metropolitalnego, regionalnego i krajowego), procesu inwestycyjnego, w tym podziału nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości, wywłaszczania nieruchomości, procesu budowlanego (realizacji inwestycji), zasad utrzymania obiektów budowlanych oraz rejestru urbanistyczno-budowlanego. Kodeks reguluje gospodarowanie przestrzenią, na które składa się: 1) kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej, 2) przygotowanie terenu pod inwestycje oraz przygotowanie i realizację inwestycji, w tym inwestycji celu publicznego, 3) nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, 4) utrzymanie obiektów budowlanych, 5) postępowanie w przypadku katastrofy budowlanej. Kodeks nie reguluje kształtowania polityki przestrzennej na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasady ogólne kodeksu

Zasada prawa wynika z uogólnienia jakiegoś zagadnienia, którego jej treść dotyczy. Zasada ogólna jest kwintesencją pojęć ogólnych. Termin ten może oznaczać pewien typ instytucji prawnej dotyczącej wskazanej dziedziny prawa. Mogą to być również określone rozwiązania instytucjonalne charakteryzowane jako zasady prawa. W języku prawniczym „zasada prawa” nie musi oznaczać dyrektywy postępowania. Może to być nazwa pewnego sposobu ukształtowania instytucji prawnej. Najczęściej spotykanym znaczeniem terminu „zasada prawa” jest ujęcie jej w formie określonego rodzaju dyrektywy postępowania. Pojęcie „zasady prawa” w znaczeniu dyrektywalnym może być rozszerzone na sytuacje, w których zasada prawa będzie sprowadzała się do stworzenia wypowiedzi oceniającej²⁹. Zasada prawa nie konkretyzuje najczęściej adresata i nie określa przypadków jej zastosowania. Może wskazywać wytyczne, jakimi powinny kierować się podmioty, np. stosunku prawnego. Treść i systemowe części zasady prawa nie mają

²⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 25.

też charakteru dowolnego. Zależą one od natury i cech regulowanych stosunków prawnych.

W projekcie kodeksu uregulowano m.in. zasady: zrównoważonego rozwoju, ładu przestrzennego, ciągłości procesu gospodarowania przestrzenią, racjonalności i efektywności gospodarowania przestrzenią. Kształtowanie polityki przestrzennej ma następować w ramach prowadzenia polityki rozwoju. Ochronie prawnej ma podlegać istniejący stan zagospodarowania nieruchomości. Gospodarując przestrzenią, organy władzy publicznej mają kierować się potrzebą zabezpieczenia interesu publicznego. Organy władzy publicznej gospodarując przestrzenią będą określać warunki inwestowania, w szczególności zakazy i ograniczenia, w sposób proporcjonalny do zamierzonych celów. Gospodarowanie przestrzenią będzie miał charakter ciągły, obejmując: 1) monitorowanie istniejącego oraz planowanego zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenie innych działań analitycznych w zakresie polityki przestrzennej, 2) ocenę aktualności i stopnia realizacji aktów planowania przestrzennego, 3) określanie kierunków rozwoju przestrzennego w powiązaniu z kierunkami rozwoju strategicznego, 4) sporządzanie oraz uchwalanie aktów planowania przestrzennego i ich realizację, 5) udzielanie zgód inwestycyjnych, 6) kontrolę i podejmowanie działań wobec naruszeń prawa.

W procesie gospodarowania przestrzenią mają być uwzględniane w szczególności potrzeby w zakresie: 1) kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, 2) ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu oraz gruntów rolnych i leśnych, 3) ochrony zabytków, obiektów dziedzictwa kulturowego, dóbr kultury współczesnej oraz Pomników Zagłady; 4) mitygacji i adaptacji do zmian klimatu oraz konieczności przeciwdziałania i likwidowania skutków katastrof naturalnych, w szczególności powodzi, suszy oraz naturalnych zagrożeń geologicznych, 5) zdrowia publicznego, w szczególności poprzez zapewnienie: odpowiedniej jakości środowiska, dostępności terenów rekreacji, zieleni publicznej, usług zdrowia, a także poprzez ograniczenie negatywnego oddziaływania środowiskowego wynikającego z funkcjonowania inwestycji oraz zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności, 6) obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz ochrony jego granic. Organy władzy publicznej gospodarując przestrzenią mają: 1) w sposób racjonalny, efektywny i zrównoważony wykorzystywać istniejące zasoby obszarów zurbanizowanych, 2) podejmować szczególne działania w celu racjonalnego zagospodarowania obszarów

wymagających przekształcenia urbanistycznego, 3) wyznaczać obszary nowej urbanizacji wyłącznie w przypadku, gdy wynika to z potrzeb rozwojowych. Obszary urbanizacji mają być kształtowane w sposób minimalizujący ich transportochłonność, zapewniając mieszkańcom możliwość optymalnego korzystania z publicznej komunikacji zbiorowej, rowerów oraz przemieszczania się pieszo, jako struktury wielofunkcyjne i zwarte. Organy gminy mają zapewniać spójność dokumentów strategicznych, tworzących ramy dla realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych i systemu transportowego oraz ich realizacji, z aktami planowania przestrzennego. Organy gminy mają także kształtować rozwój infrastruktury technicznej, społecznej, usług infrastrukturalnych i systemu transportowego w sposób zapewniający obsługę obszaru zurbanizowanego. W przypadku niemożności zapewnienia obsługi obszaru zurbanizowanego, nie będą wyznaczone obszary nowej urbanizacji. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach innych niż obszary urbanizacji ma służyć ochronie tych obszarów, w szczególności ich wartości przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, a także znajdujących się na tych obszarach gruntów rolnych i leśnych, umożliwiając wykorzystywanie tych obszarów zgodnie z ich charakterem, w szczególności do prowadzenia gospodarki rolnej i leśnej. Projektowanie przestrzeni oraz inwestycji będzie następowało w sposób zapewniający możliwie szeroki dostęp do nich osób o ograniczonej sprawności, w tym osób starszych, zgodnie z zasadami projektowania uniwersalnego. Proces gospodarowania przestrzenią ma być partycypacyjny i jawny. Realizacja inwestycji będzie wymagać, przed jej rozpoczęciem, uzyskania zgody inwestycyjnej, udzielanej w formie decyzji administracyjnej albo innego rozstrzygnięcia. Wyjątki w tym zakresie będzie określał kodeks. Proponuje się inwestorowi możliwość nawiązania współpracy z gminą w realizacji polityki przestrzennej, jeżeli nie będzie to sprzeczne z wymogami interesu publicznego. Warunki współpracy będzie określać umowa urbanistyczna albo umowa infrastrukturalna. Społeczność lokalna ma sprawować kontrolę nad tego rodzaju współpracą. W projekcie kodeksu określono, że celem publicznym będą działania służące realizacji lub zapewnieniu funkcjonowania: 1) publicznego zasobu mieszkaniowego, 2) dróg publicznych oraz ogólnodostępnych: dróg rowerowych, ciągów pieszych, placów, promenad, bulwarów, 3) dróg wodnych, 4) państwowych lub samorządowych linii kolejowych, 5) lotnisk użytku publicznego oraz obiektów obsługi ruchu lotniczego, 6) innych obiektów

budowlanych transportu publicznego, w tym metra, linii tramwajowych i trolejbusowych, 7) obiektów budowlanych telekomunikacji i sygnalizacji, 8) terenów zieleni publicznej, 9) obiektów budowlanych służących do przesyłania lub dystrybucji cieczy, w tym wody, gazów i energii elektrycznej oraz odprowadzania ścieków, a także obiektów i urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę oraz gromadzenia i oczyszczania ścieków, 10) instalacji podziemnego składowania dwutlenku węgla, 11) obiektów energetyki jądrowej, 12) państwowych oraz samorządowych instalacji przetwarzania odpadów, 13) obiektów budowlanych służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, regulacji i utrzymywaniu wód oraz urządzeń melioracji wodnych, 14) obiektów budowlanych dla urzędów organów władzy publicznej, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury, publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych, 15) państwowych albo samorządowych obiektów sportowych, 16) obiektów budowlanych niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia pocztowych usług powszechnych przez operatora wyznaczonego, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług, 17) obiektów budowlanych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich, 18) cmentarzy. Celem publicznym będzie również podejmowanie działań niewymagających realizacji inwestycji w zakresie: 1) poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin objętych własnością górnictwem, 2) opieki nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki, 3) ustanawiania i ochrony miejsc pamięci narodowej, 4) ochrony Pomników Zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego, 5) ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, 6) ochrony krajobrazu i przyrody na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody. Wywłaszczenie nieruchomości będzie mogło być dokonane jedynie, jeżeli cel publiczny nie może być zrealizowany w sposób inny niż przez pozbawienie praw do nieruchomości w niezbędnym zakresie. W przypadku, gdy cel publiczny nie będzie wymagać wywłaszczenia, na nieruchomościach będą ustanawiane, w niezbędnym zakresie, publiczne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Planowanie przestrzenne

W zakresie planowania przestrzennego projekt kodeksu zawiera rozwiązania różniące się od obowiązującego modelu prawnego władztwa planistycznego gminy. Z przepisów projektu kodeksu wynika, że plan miejscowy, studium rozwoju przestrzennego gminy oraz miejscowe przepisy urbanistyczne będą stanowić akty prawa miejscowego (akty o powszechnej mocy obowiązującej). Studium ma zawierać ustalenia w zakresie: 1) obszarów urbanizacji, 2) stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania, 3) obszarów, na których mogą być uchwalane uproszczone plany miejscowe, 4) obszarów, o których mowa w art. 65; 5) obszarów wymagających remediacji, 6) standardów urbanistycznych, 7) zagospodarowania terenów inwestycji: a) wskaźnik powierzchni zabudowy, b) wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych, c) wskaźnik intensywności zabudowy, d) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, e) minimalną i maksymalną wysokość obiektów budowlanych, f) miejsca postojowe, g) kolorystykę obiektów budowlanych, 8) minimalnej powierzchni terenów inwestycji, 9) kierunków i obszarów rozwoju lokalnego systemu transportowego, infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej i usług infrastrukturalnych, 10) kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, 11) obszarów oraz zasad ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, 12) mitygacji i adaptacji do zmian klimatu, 13) obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym parków kulturowych, 14) wskazania chłonności obszarów urbanizacji, określonych zgodnie z art. 42.

Mediacja planistyczna

Mediacja planistyczna jest nową instytucją prawną przewidzianą w projekcie kodeksu. Ma ona stanowić pozasądową metodę rozstrzygania sporów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organami administracji rządowej oraz inwestorami inwestycji celu publicznego, dotyczących treści aktów planowania przestrzennego. Mediacja będzie kończyć się orzeczeniem niewiążącym stron postępowania i niepodlegającym zaskarżeniu. Mediację będzie prowadzić Komisja Mediacyjna powoływana przez Radę do rozpoznania danej sprawy. Komisja Mediacyjna będzie składać się

z trzech do pięciu członków Rady, w tym przewodniczącego powoływane przez Radę. W pracach Komisji mają uczestniczyć przedstawiciele stron mediacji oraz – w razie potrzeby – przedstawiciele innych organów, instytucji i organizacji. Mediacja będzie mogła być prowadzona na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, organu administracji rządowej albo inwestora inwestycji celu publicznego, przedstawiający opis istoty sporu oraz stanowisko strony z propozycją lub propozycjami jego rozwiązania. Mediacja ma trwać sześć miesięcy. Będzie mogła być przerwana albo przedłużona na zgodny wniosek stron. Wniesienie wniosku o mediację dotyczącą projektu aktu planowania przestrzennego będzie powodować zawieszenie procedury jej sporządzania. Komisja Mediacyjna po otrzymaniu wniosku będzie ustalać krąg stron mediacji oraz przekazywać im treść wniosku w celu zajęcia stanowiska. Strony mediacji będą zajmować stanowisko wobec wniosku w terminie jednego miesiąca. Przewodniczący Komisji Mediacyjnej ma wyznaczać czas i miejsce posiedzeń Komisji, powiadamiając strony w terminie czternastu dni przed wyznaczonym dniem posiedzenia. Mediacja ma kończyć się sporządzeniem protokołu, zawierającego opis przebiegu mediacji i ustalone między uczestnikami rozstrzygnięcie. Mediacja będzie jawna. W posiedzeniach Komisji Mediacyjnej będzie mógł wziąć udział każdy. Dokumentacja z przeprowadzonej mediacji, w tym protokół mediacji ma podlegać publikacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ma określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania mediacyjnego, mając na uwadze potrzebę zapewnienia sprawności procedowania.

Zgoda inwestycyjna

W projekcie kodeksu wprowadzono instytucję prawną zgody inwestycyjnej w miejsce dotychczasowego pozwolenia na budowę i zgłoszenia. Realizacja inwestycji zaliczanej do kategorii od drugiej do szóstej będzie wymagać, przed jej rozpoczęciem, uzyskania zgody inwestycyjnej. Zgodę inwestycyjną będzie udzielać organ administracji inwestycyjnej w formie decyzji administracyjnej. W przypadkach określonych w kodeksie zgoda inwestycyjna

może zostać udzielona w formie milczącej zgody. Inwestor będzie mógł złożyć wniosek o udzielenie zgody inwestycyjnej w formie decyzji także dla inwestycji zaliczanej do kategorii pierwszej. Przed złożeniem wniosku o udzielenie zgody inwestycyjnej inwestor powinien, w zależności od rodzaju lub lokalizacji inwestycji oraz gdy wymagają tego przepisy szczególne: 1) uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach – wydawaną na podstawie ustawy o ocenie, 2) dokonać zgłoszenia, o którym mowa w art. 152 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672, 831, 903 i 1250), 3) uzyskać pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w otoczeniu zabytku lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, oraz decyzję określającą zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych – wydawane na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 4) uzyskać decyzję o wyłączeniu terenu inwestycji z produkcji rolnej albo leśnej wydawaną na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych; uzyskać zgodę zarządcy drogi na przebudowę lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń istniejących w pasie drogowym wydaną na podstawie przepisów o drogach publicznych, 6) uzyskać pozwolenie wodnoprawne lub dokonać zgłoszenia, o którym mowa w art. 123a ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r., poz. 469, ze zm.), 7) uzyskać decyzję o zatwierdzeniu projektu technologicznego zakładu wydaną na podstawie przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego.

W przypadku, gdy wniosek o udzielenie zgody inwestycyjnej będzie obejmować realizację inwestycji różnych kategorii, wydanie rozstrzygnięcia będzie następować po przeprowadzeniu postępowania przewidzianego dla inwestycji zaliczanej do najwyższej kategorii. Zamiar istotnego odstąpienia od warunków zawartych w zgodzie inwestycyjnej, od zatwierdzonego projektu budowlanego albo zatwierdzonego planu sytuacyjnego będzie wymagać zgłoszenia organowi administracji inwestycyjnej. Do zgłoszenia będzie należało dołączyć szczegółowy opis planowanego odstąpienia sporządzony przez głównego projektanta, a jeżeli nie został on ustanowiony, przez inwestora.

Decyzja środowiskowo-lokalizacyjna

Nowym instrumentem prawnym, który został wprowadzony w projekcie kodeksu jest decyzja środowiskowo-lokalizacyjna. Organ będzie wydawał decyzję środowiskowo-lokalizacyjną po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, biorąc pod uwagę: 1) wyniki opiniowania, w tym o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ocenowej, 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, 3) ustalenia opinii urbanistycznej, 4) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa, 5) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone, 6) zgodność z planem rozmieszczenia oraz planem miejscowym. Na wniosek inwestora lokalizacja inwestycji celu publicznego klasy pierwszej i drugiej w decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej będzie następować wbrew ustaleniom planu miejscowego, z wyłączeniem inwestycji realizowanych przez gminę lub jej jednostkę organizacyjną. W takim przypadku po ustatecznieniu się decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej przeprowadza się postępowanie, w którym gmina obowiązana będzie dostosować studium lub plan miejscowy do decyzji dokonującej lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli lokalizacja nastąpiła w tej decyzji niezgodnie z ustaleniami studium lub planu miejscowego.

Decyzja zintegrowana

Kolejnym nowym instrumentem prawnym przewidzianym w projekcie kodeksu jest Decyzja zintegrowana

Art. 467. Decyzja zintegrowana:

- 1) dokonuje podziału nieruchomości,
- 2) dokonuje wywłaszczenia polegającego na pozbawieniu praw do nieruchomości lub ograniczeniu korzystania z nieruchomości,
- 3) nakłada obowiązek wypłaty odszkodowania za nabycie praw rzeczowych do nieruchomości i określa jego wysokość, chyba że ustalenia te zawierać będzie odrębna decyzja,
- 4) stanowi tytuł prawny do dysponowania terenem na cele inwestycyjne,
- 5) udziela zgody inwestycyjnej.

Art. 468. Organ wydający decyzję zintegrowaną jest związany ustaleniami:

- 1) planu miejscowego – poza przypadkiem określonym w art. 464,
- 2) decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej,
- 3) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Art. 469. Do wniosku o wydanie decyzji zintegrowanej załącza się:

- 1) decyzję określającą środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia,
- 2) mapę przedstawiającą linie rozgraniczające inwestycji, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych oraz istniejące uzbrojenie terenu – opracowaną z wykorzystaniem mapy do celów projektowych,
- 3) projekt podziału nieruchomości,
- 4) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania terenem na cele inwestycyjne, w zakresie w jakim decyzja nie przenosi lub nie ustanawia praw do nieruchomości,
- 5) wykaz nieruchomości pokrytych wodami płynącymi, stanowiących tereny linii kolejowych lub dróg publicznych, na których ma zostać zrealizowana inwestycja,
- 6) w odniesieniu do nieruchomości, które podlegają wywłaszczeniu, wskazanie:
 - a) nieruchomości lub ich części, według ewidencji gruntów i budynków oraz księgi wieczystej, jeżeli jest prowadzona dla nieruchomości,
 - b) sposobu ograniczenia w przypadku nieruchomości lub ich części wobec których ustanawia się ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości,
 - c) dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i stanu jej zagospodarowania,
 - d) informację o przebiegu negocjacji,
- 7) projekt budowlany,
- 8) wypisy z rejestru gruntów dla terenu objętego wnioskiem,
- 9) w przypadku dróg publicznych stanowiących część transeuropejskiej sieci drogowej – wynik audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o którym mowa w art. 241 ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych wraz z uzasadnieniem zarządcy drogi, stanowiącym

załącznik do wyniku tego audytu, w przypadku nieuwzględnienia go przez zarządcę drogi.

Art. 470. § 1. Organ uzgadnia projekt decyzji zintegrowanej z:

- 1) organem administracji morskiej – w zakresie inwestycji w pasie nadbrzeżnym oraz morskich portów i przystani,
- 2) zarządcą drogi – w zakresie inwestycji realizowanej w pasie drogowym, wymagającej zajęcia pasa drogowego, powodującej ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego lub oddziałującej na funkcjonowanie drogi publicznej,
- 3) zarządcą obszaru kolejowego – w zakresie inwestycji wymagających wywłaszczenia lub ustanowienia publicznych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości wchodzących w skład obszaru kolejowego,
- 4) zarządcą infrastruktury kolejowej – w zakresie inwestycji, których realizacja lub użytkowanie oddziałuje na funkcjonowanie linii kolejowej,
- 5) organem administracji wodnej – w zakresie inwestycji wymagającej pozwolenia wodno-prawnego,
- 6) dyrektorem parku narodowego – inwestycji realizowanych na obszarze parku narodowego i jego otuliny,
- 7) regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w zakresie inwestycji realizowanych na obszarze pozostałych form ochrony przyrody,
- 8) organem inspekcji ochrony środowiska – w zakresie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku występowania poważnej awarii oraz zagospodarowania terenów z nimi sąsiadujących, 9) organem ochrony zabytków – w zakresie inwestycji na obszarach lub wobec obiektów objętych formą ochrony zabytków,
- 9) wojewodą – w zakresie inwestycji na obszarze Pomników Zagłady i ich obszarów ochronnych.

§ 2. Uzgodnienia, o których mowa w § 1, zastępują rozstrzygnięcia organów:

- 1) pozwolenie wodnoprawne,
- 2) uzgodnienie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 35 ust. 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440),
- 3) zgodę zarządcy drogi, o której mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,
- 4) zezwolenie zarządcy drogi, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,

- 5) zgodę zarządcy drogi, o której mowa w art. 43 ust. 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,
- 6) zezwolenia ministra właściwego do spraw środowiska oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Przyrody, o których mowa w art. 15 ust. 3 i 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 7) zezwolenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, o którym mowa w art. 34 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 8) uzgodnienie, o którym mowa w art. 45 ust. 2 pkt 2 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 9) zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu, o którym mowa w art. 83 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 10) brak sprzeciwu wobec zgłoszenia, o którym mowa w art. 118 ust. 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
- 11) pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków albo dyrektora urzędu morskiego, o którym mowa w art. 36 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446, z 2015 r., poz. 397, 774 i 1505 oraz z 2016 r., poz. 1330),
- 12) zgodę wojewody, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r., poz. 2120),
- 13) opinię, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady.

§ 3. Uzgodnień, o których mowa w § 2, dokonuje się w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosku, w przypadku inwestycji celu publicznego I klasy albo 30 dni – w przypadku pozostałych inwestycji. Niedokonanie uzgodnienia lub niezajęcie stanowiska o braku uzgodnienia w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku.

Art. 471. § 1. Z dniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji zintegrowanej, do dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna, w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji stosuje się ograniczenia określone w art. 463.

§ 2. W przypadku, gdy postępowanie w przedmiocie decyzji zintegrowanej zakończyło się w sposób inny niż wydanie tej decyzji wobec nieruchomości objętej wnioskiem, organ jest obowiązany wystąpić niezwłocznie o wykreślenie z księgi wieczystej wpisu o wszczęciu postępowania

w przedmiocie wydania decyzji zintegrowanej albo złożyć odpowiednie zawiadomienie do zbioru dokumentów.

Art. 472. Decyzja zintegrowana może, w zależności od wniosku inwestora, obejmować całą inwestycję lub jej część, w szczególności odcinek obiektu liniowego, obiekt budowlany lub zespół obiektów.

Art. 473. Decyzja zintegrowana, w odniesieniu do terenu inwestycji położonego w liniach rozgraniczających, zawiera w szczególności:

- 1) zatwierdzenie podziału nieruchomości,
- 2) w odniesieniu do nieruchomości podlegających wywłaszczeniu oraz podlegających ustanowieniu publicznych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości:
 - a) oznaczenie tych nieruchomości lub ich części, według ewidencji gruntów i budynków,
 - b) określenie praw podlegających wywłaszczeniu lub ograniczeń podlegających ustanowieniu,
 - c) określenie terminu wydania tych nieruchomości lub opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń,
 - d) ustanowienie niezbędnych służebności oraz ustalenie obowiązku budowy i utrzymania odpowiednich urządzeń,
 - e) ustalenie wysokości odszkodowania, jeżeli nie jest przyznawane odrębną decyzją,
- 3) zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie zgody inwestycyjnej,
- 4) warunki techniczne realizacji inwestycji,
- 5) wykaz nieruchomości pokrytych wodami płynącymi, stanowiących tereny linii kolejowych lub dróg publicznych, na których ma zostać zrealizowana inwestycja,
- 6) ustalenia dotyczące:
 - a) lokalizacji sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w polskich obszarach morskich oraz podmorskich kabli i rurociągów za pomocą współrzędnych geograficznych,
 - b) określenia szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych,
 - c) określenia obowiązku budowy i czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych, w tym dróg i obiektów inżynieryjnych, niezbędnych na czas wykonywania robót budowlanych,

- d) określenia obowiązku i terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych,
- e) określenia szczegółowych wymagań dotyczących nadzoru na budowie,
- f) obowiązku budowy lub przebudowy sieci komunikacyjnych, infrastruktury technicznej, przyłączy, urządzeń wodnych, urządzeń melioracji wodnych szczegółowych lub zjazdów,
- g) określenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości dla realizacji obowiązków, o których mowa w lit. a, c, d, f,
- h) zezwolenia na wykonanie obowiązków, o których mowa w lit. a, c, d f,
- i) potwierdzenia, że projekt budowlany jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji określającej środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia oraz w postanowieniu właściwego organu ochrony środowiska w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia na etapie ponownej oceny oddziaływania na środowisko,
- j) wskazania, że przeprowadzone zostało postępowanie z udziałem społeczeństwa na etapie ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

Art. 474. § 1. Linie rozgraniczające teren inwestycji stanowią linie podziału nieruchomości. Podziału nieruchomości nie przeprowadza dla publicznych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości.

§ 2. W przypadku budowy lub przebudowy dróg w ramach realizacji inwestycji, wniosek o wydanie decyzji zintegrowanej zawiera projekt zmiany kategorii dróg publicznych zapewniający spójność sieci dróg poszczególnych kategorii.

§ 3. Mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, dołączane do wniosku o wydanie decyzji zintegrowanej, w przypadku budowy lub przebudowy dróg publicznych różnej kategorii i klasy uwzględniają granice pasów drogowych tych dróg, z oznaczeniem ich kategorii i klas.

§ 4. Przepis § 3 stosuje się również do budowy lub przebudowy dróg realizowanych w ramach inwestycji innej niż inwestycja drogowa.

Art. 475. Termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń określony w decyzji zintegrowanej, nie może być krótszy niż:

- 1) 90 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna – dla inwestycji celu publicznego klasy I,
- 2) 120 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna – dla pozostałych inwestycji celu publicznego.

Art. 476. W przypadku, gdy w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji zintegrowanej przeprowadzana jest ponowna ocena oddziaływania na środowisko, przepisy art. 67, 88–95 ustawy ocenowej stosuje się odpowiednio.

Art. 477. Do postępowania w sprawie decyzji zintegrowanej w zakresie zatwierdzenia projektu urbanistyczno-architektonicznego oraz udzielenia zgody inwestycyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgody inwestycyjnej.

Art. 478. § 1. Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany decyzji zintegrowanej. Przepis art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji, lub podmiot, na którego została przeniesiona decyzja.

§ 2. Nieistotne odstępianie, o którym mowa w art. 408, nie wymaga zmiany decyzji zintegrowanej.

Bibliografia

Borkowski J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego a porządkowanie legislacji administracyjnej*, [w:] E. Bojanowski, *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania administracyjnego*, Gdańsk 1993.

Brzeziński W., *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948.

Brzeziński W., *Polskie prawo budowlane*, Warszawa 1955.

Chełmoński A., *Niektóre zagadnienia prawne aktów administracyjnych w organizacji gospodarki społecznej*, „PiP” 1957, nr 9.

David R., *Prawo francuskie. Podstawowe dane*, przeł. K. Piasecki, Warszawa 1965.

Jaroszyński M., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Służewski (red.), *Prawo administracyjne część ogólna*, Warszawa 1954.

Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretyczno prawne*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Prawo nr 174, Poznań 2012.

Korzeniowski P., *Instytucje prawne ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012.

Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.

Korzeniowski P., *O potrzebie kodyfikacji prawa ochrony środowiska*, [w:] B. Rakoczy, A. Szalewska, K. Karpus, *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*, Toruń 2014.

Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.

Kosikowski C., *Problemy legislacyjne polskiego prawa finansowego i jego kodyfikacji*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Prace Wydziału II – Nauk Historycznych i Społecznych Nr 90, Wrocław–Warszawa–Gdańsk–Łódź 1983.

Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.

Leoński Z., *Z problematyki legislacyjnej administracyjnego prawa materialnego*, [w:] E. Bojanowski, *Legislacja administracyjna. Materiały ze Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa i Postępowania administracyjnego*, Gdańsk 1993.

Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997.

Longchamps de Berier F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego w gospodarce narodowej*, „PiP” 1958, nr 1.

Łączkowski W., *Kierunki rozwoju źródeł prawa w czasach współczesnych*, [w:] A. Dębiński, *Starożytne kodyfikacje prawa*, Lublin 2000.

Nowakowska M., *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977.

Peczenik A., *Wartość naukowa dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego CXXXVII. Prace Prawnicze” 1966, z. 26.

Richter W., *Planowanie przestrzenne*, Warszawa 1979.

Rot H., *Kształtowanie systemu prawa, t. III: Więź pozioma systemu prawa*, „AUW” 1984/749, „Prawo” 124.

Rybicki Z., *Z problematyki prawnej aktów planowania*, „PiP” 1956, nr 1.

Uruszczak W., *Próba kodyfikacji prawa polskiego w pierwszej połowie XVI wieku. Koryktura Praw z 1532 r.*, Warszawa 1979.

Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.

Wojcikiewicz W., *Elementy nauki w inwestowaniu*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.

Wronkowska S., *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Poznań 1982.

Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.

Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.

Zakrzewski W., *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979.

Summary

Theoretical and practical problems related to the codification of the law regarding planning and spatial development as well as the investment and construction process were at the center of the ongoing social, political and economic debates. Urban and construction law is a working time, used in this study only to refer to the name of the urban and construction code. Separating the area of legal regulation called urban and building law is a debatable issue and may raise legitimate objections from both theoreticians and practitioners.

Key words

law, planning, spatial development, construction process, code, theory.

II

Akty planistyczne gminy – wybrane zagadnienia

Zasady sporządzania planu

Magdalena Durzyńska

Streszczenie

Każdy plan miejscowy stanowi rodzaj ograniczenia prawa własności. Z tego względu istotne jest przestrzeganie określonych normatywnie ram kompetencyjnych wyznaczających gminie zakres minimalnej, jak i maksymalnej regulacji dotyczącej kształtowania przestrzeni. Ścisłe określone w ustawie normy warunkują legalność i zupełność aktów planistycznych. Jednak z biegiem lat sam ustawodawca obniża standardy stawiane temu prawu miejscowemu, orzecznictwo z kolei liberalizuje sankcje za nieprzestrzeganie norm przy jego powstawaniu. Tymczasem świadomość i nieuchronność sankcji za naruszenie zasad tworzenia planów miejscowych winna mieć realny (edukacyjny) wpływ na jego jakość. Praktyka dowodzi jednak, iż orzecznictwo sukcesywnie łagodzi spojrzenie na wymogi procesu legislacyjnego w tym zakresie. Nie chodzi przy tym o kwestie proceduralne, ale nade wszystko o materialno-prawny zakres regulacji. Obniżenie jakości tego prawa w prostej linii skutkuje ograniczeniem prawa własności nieruchomości.

Słowa kluczowe

Plan miejscowy, regulacja, wymogi procesu legislacyjnego

Wprowadzenie

Zasady sporządzania planu miejscowego to nic innego jak określone normatywnie ramy kompetencyjne wyznaczające gminie zakres minimalnej, jak i maksymalnej regulacji w postaci przepisów powszechnie obowiązującego prawa miejscowego. Są to oparte na zakresie upoważnienia ustawowego dla stanowienia prawa – standardy stawiane temu prawu. Warunkują one jego legalność i zupełność. Składają się na nie precyzyjne wytyczne definiujące przedmiot regulacji (tj. ścisłą materię) oraz podstawowe wartości, przyświecające kształtowaniu polityki przestrzennej na danym terenie. W znacznej mierze zasady sporządzania planu kształtuje też orzecznictwo sądowoadministracyjne. Praktyka dowodzi, iż wywiera ono wpływ na liberalizację wymogów procesu legislacyjnego w tym zakresie.

Obligatoryjne elementy planu

Przedstawienie podstawowych zasad sporządzania planu wymaga sięgnięcia do konkretnych przykładów rozwiązań normatywnych oraz do kształtującego się na ich tle orzecznictwa¹. W regulacji ustawowej ustawodawca określił obligatoryjne i fakultatywne elementy planu (art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.)². Te ostatnie to takie, które należy uwzględnić w planie „w zależności od potrzeb”. Do elementów obligatoryjnych zalicza się między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zasady

¹ Z uwagi na ramy niniejszej publikacji przykłady zasad stanowienia przepisów planu miejscowego zostaną omówione w ograniczonym zakresie, choć ze wskazaniem na występującą realnie problematykę.

² Na podstawie art. 16 ust. 2 u.p.z.p. wydane zostało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1587). Przepis § 4 rozporządzenia ustanawia wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Zasady sporządzania planu wynikają także z przepisów szczególnych. Przykładowo, jeżeli na terenie gminy znajduje się lotnisko podlegające modernizacji, to art. 21 ust. 2 pkt 28 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 959) nakazuje uzgodnić projekt planu z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

i warunki scalania i podziału nieruchomości czy np. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną.

Obowiązek zamieszczenia w planie miejscowym ww. elementów wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu prawa. Wobec tego zaniechanie uwzględnienia w przepisach planu materii określonej w ustawie jako element niezbędny i konieczny niewątpliwie stanowi naruszenie zasad sporządzenia planu (art. 28 ust. 1 ustawy)³. Tymczasem od lat, zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, można zaobserwować nurt liberalizujący skutek nieważności planu miejscowego w przypadku zaniechania legislacyjnego polegającego na całkowitym pominięciu elementu planu wymaganego zakresem art. 15 ust. 2 ustawy⁴. Zresztą sam ustawodawca mocą nowelizacji z 2015 r. zdecydowanie złagodził skutki rygorystycznego wymogu przestrzegania wszystkich zasad sporządzania planu. Ograniczenia skutku nieważności jedynie do „istotnego” naruszenia zasad planowania nie można jednak odnosić do całkowitego pominięcia przez organ uchwałodawczy obligatoryjnej materii tego aktu prawnego⁵.

³ Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego”, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., należy wiązać z merytoryczną zawartością tego aktu (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

⁴ Przykładem liberalizacji zasad określonych w u.p.z.p. jest zawarte w jej art. 15 ust. 2 pkt 6 upoważnienie do ustanowienia w planie zasad zabudowy. Wg tego przepisu w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej [...], maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania [...]. Jakkolwiek są to obligatoryjne elementy planu, to w orzecznictwie wskazuje się, że gdy mowa o konieczności określenia maksymalnej i minimalnej powierzchni zabudowy to, co do zasady, dla zachowania ładu przestrzennego istotne znaczenie ma określenie maksymalnego wskaźnika zabudowy. Jego brak uznawany jest za istotne naruszenie zasad sporządzania planu, ale np. nieokreślenie w planie wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy jako mającego mniejsze znaczenie w planowaniu przestrzeni, już nie podlega stosowaniu sankcji – por. wyrok z 14 czerwca 2017 r. II OSK 684/17 LEX nr 2330054.

⁵ W stanie prawnym obowiązującym do 18 listopada 2015 r. nieważność uchwały rady gminy stanowiło jakiegokolwiek naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, natomiast od tej daty nieważność uchwały rady gminy powoduje „istotne” naruszenie zasad sporządzania studium lub planu (art. 41 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Obligatoryjne i fakultatywne elementy planu na tle procedury scaleniowej

Odejście od modelu planu miejscowego wymaganego przepisami zawartymi w art. 15 ust. 2 ustawy jawi się ewidentnie na tle elementów planu dotyczących scalania i podziału nieruchomości. W art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił wymóg obligatoryjnego zamieszczenia w planie szczegółowych zasad i warunków przeprowadzenia tej procedury. Tak ustalone w planie zasady, co jednoznacznie wynika z art. 102 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121, dalej jako u.g.n.), stanowią podstawę do przeprowadzania scalenia i podziału nieruchomości uregulowanego w art. 101 i n. u.g.n. Jednocześnie w przepisach określających alternatywny katalog elementów planu – „w zależności od potrzeb” określa się w nim granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy). Prawidłowe wypełnienie wymogu ustanowienia w planie zasad scalania i podziału obliguje gminę do zamieszczenia w planie wszystkich parametrów wymaganych przez przepisy wykonawcze. Stąd będący wynikiem zaniechania brak zamieszczenia w planie uszczegółowionych zasad i warunków scalania i podziału powoduje niemożliwość wdrożenia i zrealizowania tej procedury zarówno wówczas, gdy z inicjatywą taką wystąpi grupa właścicieli, jak i wtedy, gdy rada gminy podejmie uchwałę o jej przeprowadzeniu. Tu wymaga podkreślenia, że wszczęcie postępowania scaleniowego może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 proc. powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. W obu przypadkach, niezależnie od podmiotu inicjującego i niezależnie od określenia bądź nieokreślenia w planie terenów podlegających scaleniu, zasady scalania i podziału muszą wynikać z przepisów planu miejscowego. Zresztą przepisy rozporządzenia wykonawczego do ustawy precyzują konieczne wymogi, minimalnej regulacji planu w tym zakresie⁶.

Oczywiście rada gminy może zaniechać wyznaczenia w części graficznej i w części tekstowej planu obszarów wymagających scaleń i podziałów.

⁶ Rada gminy jest zobligowana do podporządkowania się wymogom § 4 pkt 8 rozporządzenia z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i określenia wszystkich wskazanych w tym przepisie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości – por. wyrok WSA z 3 listopada 2016 r., II SA/Go 659/16, LEX nr 2152131.

Czym innym jest jednak określenie zasad i warunków danej procedury (art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.), a czym innym wyznaczenie terenów, na których owa procedura powinna być przeprowadzona (art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.)⁷. Określenie zasad to stworzenie podstaw prawnych dla mającego ewentualnie nastąpić scalenia i podziału. Natomiast wyznaczenie w planie terenów, gdzie ma ono nastąpić – to element planu, który (jak ewidentnie wynika z ustawy), może być w nim zawarty, o ile na terenie gminy zaistnieje taka potrzeba. Wyznaczenie terenów objętych powinnością zastosowania tego zabiegu kształtującego przestrzeń, powoduje konieczność podjęcia przez radę gminy, w osobnej uchwale, decyzji o przystąpieniu na danym terenie do scalenia i podziału nieruchomości⁸. Aby to jednak było możliwe, plan musi zawierać zasady i warunki tego przedsięwzięcia. Każdorazowo, a więc i w sytuacji wyznaczenia obszarów scalania i podziału, jak i pominięcia tego fakultatywnego elementu planu – brak sprecyzowania w nim zasad i warunków scalania należy uznać za istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Zaniechanie to winno skutkować stwierdzeniem jego nieważności, uniemożliwia bowiem skuteczne przeprowadzenie tego postępowania, a przez to stanowi ograniczenie uprawnień właścicieli gruntów objętych planem do korzystania z przyznanych im przez ustawodawcę możliwości kształtowania przestrzeni w granicach przysługującego im prawa własności⁹. Oczywiście jest także, że zasady scalania i podziału nieruchomości muszą zostać określone dla wszystkich nieruchomości objętych planem, a nie tylko dla tych obszarów, które zostały wyznaczone na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. *De lege lata* nie sposób zatem przyjąć, że ustawodawca dał radzie gminy prawo wyboru co do możliwości uchwalenia obligatoryjnego elementu planu – w zależności od potrzeb czy uwarunkowań faktycznych i prawnych danego terenu. Orzecznictwo sądowoadministracyjne dopuszcza jednak odstępianie przez radę gminy, np. od ustalenia zasad i warunków

⁷ Przepisy te stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne (art. 101 ust. 2 u.g.n.). Problematykę scalenia i podziału tych ostatnich regulują natomiast przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2018 r. poz. 908). Plan miejscowy jako przepis niższej rangi (a przy tym poza kompetencją ustawową) nie może określać zasad scalenia i podziału na gruntach rolnych i leśnych.

⁸ Por. art. 22 u.p.z.p.

⁹ Por. wyrok WSA z 12 marca 2012 r. w sprawie II SA/Wr 873/11, LEX nr 1145939, wyrok WSA z 13 kwietnia 2016 r. II SA/Gd 578/15.

scalania i podziału z uwagi na brak podstaw faktycznych¹⁰. Wówczas oczywistą i naturalną konsekwencją takiego zaniechania legislacyjnego będzie niedopuszczalność zamieszczenia w planie parametrów, o jakich mowa w § 4 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. Parametry tam określone, takie jak minimalna szerokość frontu działek, ich powierzchnia czy kąt położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego – to nic innego jak uszczegółowione elementy zasad scalania i podziału. Jeżeli gmina w sposób naruszający prawo pomija określenie ww. zasad „generalnych” tej procedury, to tym bardziej nie może zamieścić w planie zindywidualizowanych elementów pominiętej jako całość regulacji.

Przestrzeganie norm kompetencyjnych

W zasygnalizowanym wyżej kontekście – istotnym, a wręcz rażącym naruszeniem zasad sporządzania planu jest mylenie materii podlegającej jego regulacji poprzez zamienne stosowanie norm kompetencyjnych do różnych procedur. Znamienne jest np. utożsamianie zawartej w Rozdziale 2 Działu III u.g.n. procedury scalania i podziału nieruchomości z określoną w Rozdziale 1 Działu III u.g.n. procedurą podziału nieruchomości. Te dwie zupełnie różne instytucje przez twórców planów niejednokrotnie są postrzegane jako podobne bądź nawet tożsame. Skutkuje to ustanawianiem w jednej regulacji (najczęściej w jednym rozdziale czy nawet w jednej jednostce redakcyjnej) naprzemiennie zasad dotyczących scalania i podziału i zasad dotyczących podziału nieruchomości – choć ustawa kompetencyjna różnicuje uprawnienia gminy w tym zakresie. Tak uchwalone przepisy planu powstają z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji z naruszeniem prawa własności nieruchomości nim objętych.

Dla uwypuklenia istoty i skali problematyki konieczne jest porównanie tych dwóch materii. Celem scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest kompleksowa zmiana konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości dla korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury

¹⁰ Por. np. stanowisko NSA zawarte w wyroku z 6 maja 2010 r. sygn. II OSK 424/10, w wyroku z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1370/10; z 13 stycznia 2012 r. sygn. II OSK 2199/11, z 19 czerwca 2012 r. II OSK 814/12, w wyroku z 24 stycznia 2013, sygn. II OSK 2444/12, w wyroku z 17 czerwca 2016 r. sygn. II OSK 2529/14 i w wyroku z 24 lutego 2017 r., II OSK 1558/15.

technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość wielu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości w celu późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą liczbę nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie ich powierzchni, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania, a także przeznaczenia. „Scalenie i podział” obejmują więcej niż jedną nieruchomość, uczestniczy w nim zarówno wiele podmiotów i wiele przedmiotów (nieruchomości), w postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych właścicieli, jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych, a także interes społeczny. Stąd też, uwzględniając złożoność ww. procedury, a także okoliczność, że nieruchomości o niekorzystnych parametrach w wyniku tego postępowania mają zyskać jednolitą konfigurację, ustawodawca uznał za konieczne określenie w planie zasad scalania i podziału¹¹. Procedurę tę przeprowadza rada gminy, a decyzje zapadają w formie uchwał. Czym innym jest natomiast „podział nieruchomości”. Zasady i warunki podziału ustawodawca określił w art. 92 i n. u.g.n. Postępowanie w tym zakresie obejmuje jedną nieruchomość dzieloną na kilka mniejszych działek, przy czym inaczej niż przy scaleniu i podziale, rozstrzygnięcie zapada w formie decyzji administracyjnej wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta.

Jak wynika z przepisów wykonawczych, zawarte w planie zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku tego postępowania, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego¹². Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzeni danego terenu. Tymczasem w wielu planach miejscowych ww. parametry określa się dla działek powstających z podziału jednej nieruchomości. Zamienne ustanawianie w m.p.z.p. zasad odnośnie do dwóch różnych postępowań to niewątpliwie naruszenie zasad techniki legislacyjnej, a przy tym istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Za niedopuszczalne należy uznać określenie w planie parametrów powstałej po podziale działki

¹¹ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 4 maja 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości (Dz.U. nr 86, poz. 736).

¹² § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

budowlanej w postaci: minimalnej czy maksymalnej szerokości frontów wydzielanych działek budowlanych oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Te ostatnie zastrzeżone są wyłącznie dla scalania i podziału. Parametrów tych nie można wymagać, w każdym razie w obowiązującym stanie prawnym, od podlegającej jedynie podziałowi już istniejącej pojedynczej działki¹³.

Poza jakąkolwiek kompetencją gminy jest też ustanawianie w planie zasad podziału nieruchomości bądź ustanowienie idącego jeszcze dalej zakazu dokonywania podziału w ogóle¹⁴. Przepisy u.p.z.p. nie upoważniają rady gminy do ustanawiania w planie dodatkowych warunków podziału, a wszelkie wymogi i zasady w tym zakresie wynikają z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁵. Określają one kryteria podziału nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego planu nie uchwalono. Jeśli chodzi o dotyczące podziału elementy planu, to można określić w nim jedynie minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej. Wynika to *expressis verbis* z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy. Nie jest to przy tym niezbędny element planu i ma zastosowanie dla procedur planistycznych wszczętych po 21 października 2010 r.¹⁶. Jeżeli w planie miejscowym nie określono minimalnej powierzchni działek budowlanych, to o wielkości nowych działek decyduje właściciel. Zadaniem organu gminy jest zaś skonfrontowanie możliwości zagospodarowania tak zaplanowanej działki, zgodnie z przeznaczeniem terenu określonym w planie.

¹³ Por. wyrok WSA z 12 stycznia 2017 r., II SA/Go 920/16, LEX nr 2198042, wyrok WSA z 5 sierpnia 2014 r. w sprawie IV SA/Wa 586/14.

¹⁴ Wyjątek w tym zakresie mogą stanowić jedynie zakazy w strefie ochrony konserwatorskiej. Wówczas ich podstawą prawną jest art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

¹⁵ Na temat procedury podziałowej por. M. Durzyńska, *Podział nieruchomości*, LexisNexis, Warszawa 2013 r., por. też wyrok WSA z 7 lutego 2013 r. w sprawie II SA/Wr 885/12, LEX nr 1330043 i wyrok WSA z 7 lutego 2013 r. II SA/Wr 885/12. Plan miejscowy nie może też zmieniać normy ustawowej poprzez zawężanie czy doprecyzowanie zasad podziału określonych w u.g.n. – por. wyrok WSA z 17 stycznia 2018 r., sygn akt II SA/Wr 707/17.

¹⁶ Art. 15 ust. 3 pkt 10 dodany przez art. 1 pkt 4 lit. b) tiret drugie ustawy z 25 czerwca 2010 r. zmieniającej u.p.z.p. z dniem 21 października 2010 r. (Dz.U. z 2010, nr 130, poz. 871).

Zakaz modyfikowania definicji ustawowych

W planowaniu przestrzennym za niecelowe uznaje się ponowne definiowanie w m.p.z.p. (poprzez transponowanie wprost) bądź też osobne definiowanie pojęć zdefiniowanych już w innych aktach prawnych. Nie skutkuje to nieważnością planu, ale nie znajduje też uzasadnienia. Co do zasady istotnym naruszeniem prawa nie jest też zawarcie w planie przepisu uznanego za zbędny, z uwagi na to, że stanowi on powielanie regulacji ustawowej¹⁷ czy np. odesłanie do obowiązujących powszechnie przepisów prawa. Dopuszcza się także tworzenie definicji, które pojęciowo (znaczeniowo) nie są wyraźnie odmienne od definicji ustawowych bądź definicji nieokreślonych w innych aktach prawnych. Istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu będzie natomiast ustanowienie w planie definicji pozostających w sprzeczności z definicjami określonymi w powiązanych prawem materialnym wiążących aktach wyższego rzędu¹⁸.

Zakaz delegowania kompetencji

Jako zasadę przyjmuje się, że omawiane prawo miejscowe nie tylko nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, nie może także ustalać i rozszerzać zakresu kompetencji ustawowych innych organów państwa. W szczególności przepisy u.p.z.p. nie dają podstaw do ustanawiania w planie dodatkowych obowiązków dla innych organów administracji jako organów opiniujących bądź uzgadniających proces inwestycyjny. Często wskazuje się np. na niedopuszczalność nakładania w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej zadań dotyczących ochrony zabytków. Warunki uzyskania przez inwestora pozwolenia na ingerencję w substancję zabytku winny wynikać wprost z przepisów ustawy regulującej tę materię bądź też plan, w ramach upoważnienia z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., powinien wprowadzać osobne normy ustanawiające na danym terenie ograniczenia inwestycyjne. Przepisy planu nie mogą jednak zobowiązywać adresatów ich norm do uzyskania zgody czy ustanowienia przez inny organ w osobnym akcie administracyjnym warunków inwestycji, chyba że wynika to wprost z ustawy. Innymi słowy, nie ma podstaw prawnych

¹⁷ Odmienne np. WSA w Bydgoszczy w wyroku z 31 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Bd 268/16.

¹⁸ Por. wyrok NSA z 12 września 2017 r. sygn. akt II OSK 2884/16 LEX nr 2404522.

do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku „uzgadniania”, związanego np. z zabytkiem znajdującym się np. w obszarze stanowiska archeologicznego czy w strefie ochrony konserwatorskiej¹⁹. Tego typu regulacje uznaje się za ingerencję w sferę kompetencji i obowiązków wyznaczonych dla organu konserwatorskiego przepisami aktu wyższego rzędu.

W art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. ustawodawca nakazał uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Jako obligatoryjny element planu w art. 15 ust. 2 pkt 4 nakazał też ustanowienie w planie zasad w tym właśnie zakresie. Powinny one zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów²⁰. Trzeba też wskazać na przepisy zawarte w art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz.U. 2017, poz. 2187). Stanowią one, że obok wpisu do rejestru zabytków, jedną z form ochrony zabytków (osobną) są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie uwzględnia się ponadto ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków (art. 19 ust. 1 ww. ustawy). Natomiast w zależności od potrzeb w planie ustala się strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków (art. 19 ust. 3). Z przepisów tych, łącznie ze sformułowanym w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. obowiązkiem określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wynika zakres kompetencji rady gminy do określenia szczególnych zasad ochrony zabytków. Kompetencja ta musi być wykładana ściśle. Uwzględniając uwarunkowania i ukształtowanie danego terenu, plan miejscowy może ewentualnie zawierać czytelne i jednoznaczne nakazy bądź zakazy, czy też formułować inne ograniczenia w zakresie korzystania z prawa własności. Jako przykład regulacji planistycznej można przywołać ustanowienie w planie zakazu zabudowy w sąsiedztwie zabytku w celu zapewnienia ochrony jego „widoku”²¹. Plan miejscowy nie może jednak od-

¹⁹ Por. wyrok WSA z 28 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 15/17 czy z 30 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Bd 135/17.

²⁰ § 4 pkt 4 rozporządzenia.

²¹ Por. wyrok NSA z 6 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 590/15.

syłać do niedookreślonych (gdy chodzi choćby zakres materialnoprawny) uzgodnień co do ochrony zabytku z organem konserwatorskim, działającym na podstawie i w granicach odrębnych przepisów prawa materialnego i procesowego. Tego rodzaju regulacje nie stanowią emanacji prawa gminy do formułowania wiążących norm prawa miejscowego, lecz ustanawiają dodatkową kompetencję dla innych organów administracji. Warto też zwrócić uwagę na to, że zazwyczaj ustanowienie w prawie miejscowym wymogu uzgodnienia z innym organem nie wskazuje ani na formę tegoż uzgodnienia, ani na jego ramy prawne. W rezultacie przewidziane w planie miejscowym obowiązkowe uzgodnienia jako niedookreślone normatywnie, nie nadają się do jakiejkolwiek kontroli.

Za nieuzasadnione i naruszające porządek prawny uznaje się nie tyle regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już zawarte w źródle prawa powszechnie obowiązującego, ale nade wszystko modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu. Jeżeli bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił zamknięty katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego, to ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie lub współdziałanie z tym organem²².

Władztwa planistycznego gmina nie może zatem delegować na inne podmioty. Za wadliwe uznaje się także ustanowienie przepisu, którego nieostrość czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie. Realizując kompetencję z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., rada gminy może np. ustanowić na danym terenie zakaz podwyższania dachu czy jego przebudowy nawet w budynku, który nie został indywidualnie wpisany do rejestru zabytków i który nie znajduje się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Tak uchwalone przepisy planu mają charakter bezpośrednio obowiązujący. Jako pochodzące od uchwałodawcy nie naruszają prawa, a przy tym nie delegują kompetencji, gdy chodzi o ustanowienie jakiegokolwiek zakazu, na inny organ państwa.

²² Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 216/11, wyrok WSA z 28 lutego 2017 r., II SA/Ol 15/17, LEX nr 2247480 i wyrok WSA z 3 lutego 2016 r. w sprawie, II SA/Wr 728/15. Wskazuje się tu na konieczność stosowania zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283).

Na tej samej zasadzie zwraca się także uwagę na niedopuszczalność formułowania w planie nakazów dokonywania uzgodnień inwestycyjnych z zarządcami sieci bądź z operatorami sieci. Za nieuprawnione uznaje się formułowanie w planie przepisów ustanawiających obowiązek przeprowadzenia uzgodnień z zarządcą drogi publicznej czy np. uzgodnienia koncepcji nowej zabudowy, czy przebudowy z architektem miejskim²³. Wszelkie tego typu normy stanowią o nieważności planu w tym zakresie. W ramach posiadanych kompetencji rada gminy może sama ustanowić na danym terenie określone nakazy bądź zakazy, nie ma jednak upoważnienia ustawowego do formułowania nakazu czy też warunku uzyskania przez inwestora jakiegokolwiek pozwolenia bądź pozytywnej opinii od jakiegokolwiek podmiotu trzeciego²⁴.

Zakaz przerzucania zadań publicznych na podmioty prywatne na tle sieci komunikacyjnej

Podstawowy zakres władztwa planistycznego gminy określają dość ogólnie zarysowane normy kompetencyjne, ich uszczegółowione elementy zawiera rozporządzenie wykonawcze. Granice kompetencji rady wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., tj. zakres określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej konkretyzuje § 4 pkt 9 rozporządzenia. Według niego przepisy planu powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym [...] Na tle tej regulacji w praktyce powstał problem dopuszczalności formułowania w planie ww. zasad w zakresie sytuowania na rysunku planu dróg wewnętrznych i wyznaczania ich parametrów w części tekstowej. Orzecznictwo nie jest jednolite w tym zakresie.

Z jednej strony przyjmuje się, że drogi wewnętrzne wchodzą w skład systemu komunikacji z uwagi na to, że ich przebieg umożliwia dostęp do zewnętrznego (tj. publicznego) układu komunikacji drogowej. W tym zakresie dopuszcza się sytuowanie przebiegu dróg wewnętrznych zarówno

²³ Por. wyrok NSA z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11 i wyrok NSA z 12 września 2017 r. w sprawie II OSK 2884/16 LEX nr 2404522.

²⁴ Por. wyrok NSA z 12 września 2017 r., sygn. akt II OSK 2884/16.

na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, ale również dróg wewnętrznych przewidzianych jako przeznaczenie dopuszczalne (uzupełniające) w ramach przeznaczenia podstawowego²⁵. Przy tej koncepcji wyznaczenie w planie miejscowym dróg wewnętrznych nie tylko uznaje się za dopuszczalne, ale za wręcz pożądane i mieszczące się w ramach jednego z podstawowych narzędzi kształtowania ładu przestrzennego. Zwraca się jednak uwagę na ograniczoną możliwość realizacji planowanych dróg wewnętrznych, jako że znajdują się one na terenach nienależących do gminy czy Skarbu Państwa²⁶.

Z drugiej strony, tego rodzaju regulacjom stawia się zarzut nadużycia władztwa planistycznego poprzez nieproporcjonalną ingerencję w prawo własności. W orzecznictwie podnosi się, że jakkolwiek w ramach władztwa planistycznego gmina musi ustanawiać zasady kształtujące ład komunikacyjny na terenie objętym planem, to jednak nie powinna swoich obowiązków „komunikacyjnych” w zakresie zadań własnych przerzucać na podmioty prywatne. Wyznaczanie na terenie planu dróg wewnętrznych, których przebieg i parametry, a także i sama możliwość powstania (jako że są to drogi prywatne) powinny być uzależnione jedynie od woli właściciela gruntu, wykracza poza kompetencje planistyczne gminy.

Przekonujące jest to drugie stanowisko. Już samo powoływanie się na konieczność zapewnienia połączenia komunikacyjnego w ramach sieci dróg publicznych – stanowi w istocie przerzucenie obowiązków gminy w zakresie zapewniania publicznych, tj. powszechnie dostępnych, ciągów komunikacyjnych na podmioty prywatne. Zobligowanie przepisami planu (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej) właściciela nieruchomości do wydzielienia z jej części drogi wewnętrznej jako „łącznika” między drogami publicznymi – to nic innego jak planowanie powszechnie dostępnych dróg na gruntach prywatnych. Jeśli sieć dróg publicznych winna być połączona i winna tworzyć zorganizowaną całość, to wchodzące w jej skład drogi publiczne powinny łączyć inne drogi publiczne, a nie drogi prywatne. Chybiony jest też argument wskazujący na konieczność zapewnienia dostępu do zewnętrznego układu komunikacji drogowej rozumianego jako układ dróg publicznych. Ów zewnętrzny układ dróg publicznych to układ dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych, a więc zewnętrzny (bo niezależny od władz gminy) układ dróg publicznych, z którym winny być połączone drogi gminne. Moim zdaniem usytuowanie na rysunku planu przebiegu dróg wewnętrznych

²⁵ WSA z 28 czerwca 2016 r. w sprawie II SA/Wr 179/16 LEX nr 2102907.

²⁶ Por. wyrok NSA z 24 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1558/15.

stanowi istotne ograniczenie prawa własności, wyklucza bowiem prawo samodzielnego decydowania przez właściciela o sposobie zagospodarowania jego nieruchomości, w tym dokonania swobodnego jej podziału zgodnie z jego prawem do rozporządzania rzeczą. Zabieg celowego połączenia dróg publicznych powszechnie dostępną drogą wewnętrzną, to w istocie wyznaczenie pełniącego funkcję drogi publicznej ciągu komunikacyjnego, którego utrzymanie winno obciążać podmiot publicznoprawny. Także dywagacje co do ewentualnych trudności w zrealizowaniu tak określonej w planie drogi wewnętrznej przesądzą o potrzebie jej wybudowania na rzecz interesu publicznego, a więc jako drogi publicznej. Tymczasem koncepcja dróg wewnętrznych zakłada ich przydatność dla właściciela gruntu²⁷. Innymi słowy, drogi prywatne winny obsługiwać nieruchomości prywatne (w tym choćby i osiedla), wszelkie inne powszechnie dostępne ciągi komunikacyjne winny z kolei stanowić własność podmiotów publicznoprawnych²⁸.

Gdy chodzi o układy komunikacyjne, to przedmiotem regulacji w przepisach planu nie może być też kwestia przebudowy i rozbudowy skrzyżowania z drogą publiczną, gdyż jest ona rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej. Za niemające podstaw ustawowych uznaje się także określenie w planie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem komunikacyjnym usytuowanym poza terenem danej gminy²⁹. Sieć dróg gminnych winna być dostosowana do dróg publicznych „wyższego rzędu” i sąsiednich dróg gminnych.

Wnioski

Ramy formalne niniejszego opracowania ograniczają jego merytoryczną zawartość. Kilka przywołanych jedynie przykładowo zasad sporządzania planu i oparte na nich obszerne (a przy tym rozbieżne) orzecznictwo obrazują skalę problematyki i trudności formułowania norm prawa miejscowego. Zasady planowania winny być jednoznaczne i sztywne. Nadmierne

²⁷ Drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (art. 8 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2018 r., poz. 2068).

²⁸ Por. wyrok NSA z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 240/13 i np. wyrok WSA z 8 czerwca 2016 r. w sprawie IV SA/Po 174/16, LEX nr 2087575.

²⁹ Por. wyrok WSA z 11 maja 2016 r. w sprawie II SA/Go 189/16, LEX nr 2050122.

liberalizowanie ww. zasad to podstawa do postawienia zarzutu przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy, a w konsekwencji – do zarzutu naruszenia prawa własności.

Własność jest wartością chronioną w Konstytucji, a jej ograniczenia zastrzeżone są jedynie dla norm ustawowych. Wobec tego rada gminy nie może wykraczać poza ściśle określone w ustawie kompetencje, a z kolei orzecznictwo sądowo administracyjne nie powinno ewoluować w kierunku regularnego liberalizowania sankcji za brak dyscypliny przy formułowaniu przepisów prawa miejscowego.

Bibliografia

Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002.

Bąkowski T., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex 2013.

Summary

Each zoning plan constitutes a type of restriction on property ownership. For this reason, it is important to comply with a normative competence framework that sets a certain minimum and maximum scope of legal regulations regarding the designation of land for the municipality. The norms, strictly defined in the legal act, determine the legality and completeness of planning acts. However, over the years, the legislators themselves have lowered the standards set for this local law, while the jurisprudence, in turn, has liberalized sanctions for non-compliance with the norms during the formation of this law. Meanwhile, the awareness and inevitability of sanctions for violating the principles in creating local plans should have a real (educational) impact on its quality. However, practice shows that the jurisprudence has gradually softened its view on the requirements of the legislative process in this area. It is not about procedural issues, but above all about the substantive range of the legal regulation. Lowering the quality of this law directly results in limiting the ownership right over a property.

Tłum. Peter Westra

Key words

local plan, regulation, requirements of the legislative process

Proceduralne uwarunkowania tworzenia aktów planistycznych gminy

Marek Lewicki

Streszczenie

Tworzenie aktów planistycznych gminy następuje z zachowaniem szczegółowo określonej procedury. Zapewnia on udział w procesach planistycznych innych podmiotów – zarówno organów administracji publicznej, jak i podmiotów spoza administracji publicznej. Przestrzeganie procedur planistycznych jest przy tym bardzo ważne o tyle, że ich naruszenie skutkuje wadliwością podjętego aktu i możliwość stwierdzenia jego nieważności.

Słowa kluczowe

planowanie przestrzenne, procedury planistyczne, współdziałanie, opiniowanie, uzgadnianie

Wprowadzenie

Skuteczna realizacja przypisanych organom samorządu gminnego kompetencji w zakresie stanowienia aktów planistycznych wiąże się z koniecznością uwzględniania przez podmioty w tych działaniach uczestniczące szeregu uwarunkowań skuteczność tę gwarantujących. Ograniczając się w tym miejscu do nie jedynej, ale – zważywszy na konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) – niewątpliwie najważniejszej, zwrócić należy uwagę na prawną płaszczyznę tych działań. Analiza normatywnych uwarunkowań tworzenia aktów planistycznych mieści się przy tym w szerszym kontekście zagadnień związanych z legislacyjną działalnością administracji publicznej. Niezależnie bowiem od kwalifikacji tych aktów dokonanej przy zastosowaniu kryterium podmiotowego zakresu ich mocy wiążącej¹, wspólną ich cechą jest ogólny i abstrakcyjny charakter pozwalający zaliczyć je do kategorii aktów normatywnych.

Tworzenie aktów planistycznych (jak i innych aktów normatywnych) przez legislatora gminnego następować powinno ze świadomością istnienia wskazanych wyżej ograniczeń prawnych. Zważywszy na ich przedmiot, w pewnym uproszczeniu sprowadzić je można do trzech kwestii. Pierwsza wiąże się z możliwymi do przyjęcia rozstrzygnięciami normatywnymi, a zatem treścią ustanawianych norm prawnych. Tu szczególnego znaczenia nabiera zagadnienie niesamodzielnego charakteru aktów legislacji lokalnej, zwłaszcza zaś aktów prawa miejscowego wynikające z konstytucyjnego warunku stanowienia ich „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 Konstytucji RP). Z tego względu decydujące znaczenie ma tutaj właściwa interpretacja przepisów kształtujących przedmiotowy zakres upoważnienia do wydania określonego aktu. Kwestia druga również wiąże się z kształtowaniem treści aktów normatywnych, ale w inny sposób. Chodzi mianowicie o konstruowanie tych aktów w zgodzie z zasadami techniki legislacyjnej, rozumianymi jako dyrektywy wskazujące, jak poprawnie redagować teksty aktów normatywnych i kształtować strukturę tych aktów². Wskazują one, jak ująć w tek-

¹ Jest to kryterium stanowiące podstawę podziału aktów normatywnych na powszechnie i wewnętrznie obowiązujące.

² Szerzej zob. S. Wronkowska, *Technika prawodawcza i jej zasady*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012, s. 12 i n.

ście prawnym wolę prawodawcy, w żaden sposób nie ingerując przy tym w treść tej woli³.

Trzecim wreszcie wymogiem poprawnego stanowienia aktów planistycznych jest dochowanie prawem określonych procedur ich wydawania, rozumianych jako ciąg przewidzianych prawem czynności podmiotów administracji publicznej, które zmierzają do wprowadzenia do obrotu prawnego nowych unormowań, poczynwszy od momentu podjęcia pierwszej z tych czynności po przewidziane prawem ogłoszenie wydanego aktu normatywnego⁴. Ten właśnie aspekt tworzenia aktów planistycznych na szczeblu gminnym, który w uproszczeniu można określić mianem gminnych procedur planistycznych, stanowi przedmiot niniejszego rozdziału.

W związku z powyższym, zważywszy jednocześnie na przewidziane przez u.p.z.p.⁵ rodzaje aktów planistycznych stanowionych na szczeblu gminnym, analizie poddane zostaną procedury tworzenia:

- gminnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej zwanego „studium”),
- miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej zwanego „planem miejscowym”) oraz
- uchwały ustalającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów, z jakich mogą być wykonane (dalej zwanej „uchwałą krajobrazową”)⁶.

³ Z formalnego punktu widzenia podstawowym źródłem zasad techniki legislacyjnej są obecnie regulacje zawarte w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 283), w którego załączniku zasady te zostały uregulowane.

⁴ G. Wierczyński, *Procedury legislacji administracyjnej*, [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński, *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2010, s. 74.

⁵ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).

⁶ Ustawa planistyczna przewiduje jeszcze możliwość uchwalania przez radę gminy miejscowego planu rewitalizacji, ale w związku z uznaniem tego aktu za szczególną formę planu miejscowego (art. 37f ust. 2 u.p.z.p.) stanowiony jest on zasadniczo przy zastosowaniu procedury tworzenia planu miejscowego (zob. zwł. art. 37n u.p.z.p.).

Ogólna charakterystyka gminnych procedur planistycznych

Mimo iż u.p.z.p. odrębnie reguluje tryby stanowienia poszczególnych gminnych aktów planistycznych, podkreślić można jednak na wstępie kwestie, które z jednej strony związane są oparciem stanowienia tych aktów na tym samym modelu normatywnym, z drugiej zaś przesądzają o ich wyjątkowości w kontekście podkreślanych w literaturze przedmiotu szczególnych cech procedur legislacji administracyjnej.

Odnosząc się do drugiej kwestii, stwierdzić należy przede wszystkim, iż stanowienie aktów planistycznych poddane zostało stosunkowo szczegółowej formalizacji w jego aspektach proceduralnych, zasadniczo niespotykanej w przypadku stanowienia innych aktów. W kontekście ogólnych cech, jakimi są różnicowanie źródeł legislacyjnych procedur prawodawczych oraz ich fragmentaryczna regulacja⁷, podkreślić należy, iż w przypadku aktów planistycznych znacznie więcej elementów trybu ich stanowienia uregulowanych zostało w ustawie. W konsekwencji udział aktów prawa miejscowego (zwłaszcza statutów gmin standardowo regulujących przebieg procedury uchwałodawczej) jest zmniejszony. Uzasadnienia takiego stanu rzeczy upatrywać należy przede wszystkim w wynikającym z przedmiotu regulacji aktów planistycznych (zwłaszcza powszechnie obowiązujących) ich znaczeniu i skutkach dla realizacji i ochrony szeregu istotnych wartości o znaczeniu ogólnym, jak i interesów indywidualnych. Optymalnemu z tego punktu widzenia uwzględnieniu i rozstrzygnięciu konfliktów tych wartości i interesów służyć ma z jednej strony ujednolicenie procedur planistycznych regulacjami szczebla ustawowego (a w konsekwencji ograniczenie ich regulowania przez prawodawców lokalnych), z drugiej zaś ustawowe zagwarantowanie udziału w nich podmiotów będących ich wyrazicielami oraz gwarantami.

Porównanie dalece sformalizowanych procedur tworzenia aktów planistycznych pozwala na wskazanie pewnych cech wspólnych, a jednocześnie swoistych gminnych procedur planistycznych. Pierwszą jest niewątpliwie ustawowy wymóg poprzedzenia podjęcia określonego aktu planistycznego uchwałą organu stanowiącego gminy wyrażającą zamiar jego podjęcia, często określaną jako uchwała intencyjna. Niezależnie od charakteru prawnego oraz skutków takiej uchwały (o czym niżej) ustawowy obowiązek

⁷ Zob. G. Wierczyński, dz. cyt., s. 74.

poprzedzenia jej podjęciem prac nad „właściwym” aktem planistycznym usprawiedliwia, przynajmniej na użytek niniejszych rozważań, włączenie zagadnień dotyczących uchwały intencyjnej do problematyki procedur planistycznych. Kolejną cechą szczególną jest, uwarunkowany przede wszystkim względami wskazanymi w poprzednim akapicie, ustawowo określony szczegółowy tryb sporządzania i przygotowania projektu aktu planistycznego, w ramach którego szczególnego znaczenia nabiera zapewnienie możliwości wpływu na ostateczny kształt aktu planistycznego – w celu zapewnienia prawidłowości, zasadności i społecznej akceptacji przyjętych w nim rozwiązań – innych podmiotów. Są to z jednej strony organy administracji publicznej (przede wszystkim organy administracji specjalnej) współuczestniczące w procesie planistycznym z racji realizowanych przez siebie zadań i kompetencji dotyczących spraw, na które wpływ mają określone akty planistyczne. Drugą kategorią podmiotów są – najogólniej rzecz ujmując – podmioty administrowane, na których uprawnienia i interesy akty planistyczne mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać, których obecność w procedurach planistycznych zagwarantowana jest różnymi formami udziału społeczeństwa w tych procedurach.

Zasygnalizowane wspólne cechy gminnych procedur planistycznych, wywodzone z podobnie ukształtowanych regulacji dotyczących poszczególnych aktów, w szczególności zaś z przepisów proceduralnych wspólnych dla kilku aktów⁸, sprawiają, iż w pewnych granicach – wyznaczonych oczywiście świadomością odrębności tych regulacji – wątpliwości związane z ich interpretacją i praktycznym stosowaniem rozstrzygać można, odwołując się do metody analogii – korzystając z praktyki oraz orzecznictwa administracyjnego i sądowego oraz wykładni doktrynalnej związanej z ich stosowaniem w odniesieniu do innego rodzaju aktu planistycznego.

Procedura tworzenia studium

Jak wskazano wyżej, w przyjętym w tym opracowaniu konwencjonalnym, szerokim ujęciu procedury planistycznej, jej pierwszy etap wiązać należy z podjęciem przez radę gminy, przewidzianej w art. 9 ust. 1 u.p.z.p., uchwały

⁸ Taki walor mają przepisy regulujące problematykę opiniowania i uzgadniania aktów planistycznych, które znajdują zastosowanie zarówno przy tworzeniu studium, jak i planu miejscowego (zob. art. 23–26 u.p.z.p.).

intencyjnej, którą jest uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium. Jeżeli chodzi o proceduralne uwarunkowania jej podjęcia, podkreślić należy, iż ustawa planistyczna nie wprowadza w tym zakresie szczegółowych wymogów i ograniczeń. Przyjąć zatem należy, iż jej podjęcie następuje w zgodzie ze standardami podejmowania uchwał wynikającymi przede wszystkim z u.s.g.⁹ oraz statutu danej gminy regulującego procedurę uchwałodawczą. W szczególności ustawa planistyczna nie ogranicza kręgu podmiotów mogących wystąpić z inicjatywą podjęcia uchwały intencyjnej, nie wprowadza też szczególnych wymogów jej podjęcia¹⁰.

Uchwała intencyjna stanowi uzewnętrznienie woli organu stanowiącego określenia polityki przestrzennej gminy, w szczególności lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Zważywszy na jej przedmiot, nie można przypisać jej waloru aktu prawa miejscowego¹¹. Jej status prawny i funkcje dekodować można z normatywnie określonych skutków jej podjęcia. Pierwszym i bezpośrednim jest powstanie po stronie organu wykonawczego gminy obowiązku podjęcia działań, zmierzających do opracowania projektu studium. Mimo że ustawa nie uszczegóławia terminu rozpoczęcia tych działań przyjąć można, że zważywszy na sprawność procesów planistycznych, powinno to nastąpić niezwłocznie po podjęciu tej uchwały. Drugim, mieszczącym się już w ramach procedury przygotowywania projektu studium, jest upublicznienie faktu podjęcia uchwały intencyjnej oraz zawiadomienie o tym fakcie instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania projektu studium (art. 11 pkt 1 i 2 ustawy). Są to pierwsze etapy szczegółowo określonego w ustawie trybu opracowywania przez wójta projektu studium, który w następnej kolejności stanowić będzie dla rady gminy podstawę uchwalenia studium. Co istotne przy tym, dla zachowania proceduralnej zgodności z prawem działań tej fazy tworzenia studium niezbędne jest nie tylko przeprowadzenie przewidzianych wszystkich w art. 11 u.p.z.p. czynności, ale – co wyraźnie wynika z treści wstępu do ich wyliczenia – przeprowadzenie ich w określonej przez ustawodawcę kolejności.

Upublicznienie przez wójta faktu podjęcia uchwały intencyjnej (poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) powiązane zostało

⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

¹⁰ Znajdują tu zastosowanie ogólne wymagania określone w art. 12 u.s.g.

¹¹ Nie podlega zatem ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

z obowiązkiem określenia formy, miejsca i terminu składania wniosków dotyczących studium, przy czym wyznaczony przez wójta termin nie może być krótszy niż dwadzieścia jeden dni od dnia ogłoszenia uchwały. Możliwość składania wniosków dotyczących studium, których przedmiotem mogą być sugestie wprowadzenia do tego aktu określonych rozwiązań normatywnych (bądź też ich niewprowadzania) wiązać należy z chronologicznie (zważywszy na treść art. 11 ustawy) pierwszą formą uspołecznienia procesów planistycznych. Wskazać przy tym należy, iż ustawodawca w żaden sposób nie ograniczył (tym samym nie może tego dokonać wójt) zakresu podmiotowego uprawnionych do zgłaszania wniosków. W konsekwencji skuteczne skorzystanie z tego prawa nie wymaga legitymowania się interesem prawnym (zgłaszający może być „tylko” faktycznie zainteresowany określonym ukształtowaniem treści studium). Nieistotny jest w tym kontekście również status składającego wniosek – mogą to być zarówno podmioty administrowane¹², ale również podmioty mające status podmiotów publicznych¹³. Podkreślić jednak przy tym należy relatywnie ograniczony realny wpływ podmiotów składających wnioski na ostateczną treść studium. Po pierwsze bowiem, wnioski te z istoty mają charakter niewiążący dla wójta przygotowującego projekt studium (mają walor sugestii zawarcia w nim określonych regulacji), po drugie zaś, zgodnie z art. 7 u.p.z.p. jego rozstrzygnięcia o nieuwzględnieniu wniosków nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego¹⁴.

W następnej kolejności organ wykonawczy gminy, po rozpatrzeniu wskazanych wyżej wniosków, a także – co jest przejawem wynikającej z u.p.z.p. zasady harmonizacji aktów planistycznych – uwzględniając ustalenia innych aktów planistycznych¹⁵, sporządza projekt studium. W tym momencie zatem pojawia się stanowiący punkt odniesienia i oceny na dalszych etapach

¹² W związku z nimi możliwość składania wniosków utożsamia się z formą udziału społeczeństwa w procesach planistycznych.

¹³ Przykładowo, wnioskującym może być gmina sąsiadująca z gminą, która przystąpiła do sporządzenia studium, zainteresowana we wprowadzeniu określonych rozwiązań, zwłaszcza na obszarze bliskim granicy gmin.

¹⁴ Skutkiem tego rozwiązania jest przede wszystkim to, że przebieg procedury planistycznej nie ulega zawieszeniu na czas rozpatrywania skarg. Podmioty, których wnioski nie zostały uwzględnione mogą przy tym dochodzić swych praw zaskarżając do sądu administracyjnego – na ogólnych zasadach regulujących zaskarżania aktów generalnych – studium.

¹⁵ Chodzi tu przede wszystkim o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego.

projekt aktu planistycznego. Podnieść przy tym należy, iż mimo formalnego przypisania kompetencji do sporządzenia projektu wójtowi, faktycznymi jego twórcami – co powinno jednoznacznie wynikać z dokumentacji planistycznej – mogą być wyłącznie osoby, które spełniają wymagania określone w art. 5 u.p.z.p., dając tym samym gwarancje opracowywania tych dokumentów z uwzględnieniem specyfiki zawartych w nich regulacji wymagającej szczególnej wiedzy w tym zakresie.

Formalizacja dalszych etapów przygotowywania projektu studium wiąże się z sygnalizowanym już zagwarantowaniem wpływu na jego treść innych podmiotów. Pierwszym z nich jest uzyskanie opinii organu doradczego wójta w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego – komisji architektoniczno-budowlanej która, zważywszy na określone ustawowo zasady kształtowania jej składu, winna oceniać projekt w kontekście dochowania merytoryczno-prawnych oraz pozaprawnych zasad planowania przestrzennego¹⁶.

Pozostałe podmioty wyrażające swoje stanowisko co do przedstawionego im projektu studium mają już charakter całkowicie niezależny tak wobec wójta, jak i gminy, dla której opracowywany jest projekt studium – są to inne organy administracji publicznej. Ich wpływ na treść projektu studium został uregulowany z wykorzystaniem dwóch instytucji współdziałania w procesie decyzyjnym – uzgodnienia oraz zaopiniowania przedstawionego przez wójta projektu.

W związku z tym, że procedura uzgadniania i opiniowania projektów aktów planistycznych przez inne organy administracji publicznej jest przedmiotem szczegółowego opracowania w innej części niniejszej monografii, w tym miejscu problematyka ta zostanie pominięta. Pozostaje tylko zwrócić uwagę na zasadniczo różny walor stanowiska wyrażanego w formie uzgodnienia i opinii z punktu widzenia jego mocy wiążącej i wpływu na treść aktu, do którego stanowisko to się odnosi. Uzgodnieniu przypisać należy charakter zgody na treść przedłożonego projektu aktu i w tym znaczeniu ma ono charakter wiążący. Opinia z kolei ma walor niewiążącego twórcę opiniowanego aktu poglądu w kwestii prawidłowości i zasadności rozwiązań przyjętych w opiniowanym projekcie aktu¹⁷.

¹⁶ Zob. art. 8 u.p.z.p.

¹⁷ O obu formach współdziałania w procesie prawotwórczym zob. np. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Oficyna, Warszawa 2007.

Konsekwencją uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień jest wprowadzenie zmian w projekcie studium. Finałnym etapem procedury przygotowania projektu studium jest jego upublicznienie, na które składa się ogłoszenie przez wójta o jego wyłożeniu do publicznego wglądu, a następnie samo wyłożenie oraz opublikowanie na stronach internetowych urzędu gminy. Upublicznienie projektu studium związane jest kolejnymi (obok wniosków do studium) instytucjami społecznienia i demokratyzacji procesu planistycznego. Pierwszą jest dyskusja publiczna nad przyjętymi w projekcie studium rozwiązaniami, której obowiązek organizacji spoczywa na wójcie w okresie wyłożenia projektu (jest to okres co najmniej dwudziestu jeden dni). Drugą jest możliwość wniesienia uwag dotyczących projektu studium. Termin na wnoszenie uwag określa wójt w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu studium i nie może być on krótszy niż dwadzieścia jeden dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia. Podmiotami mogącymi skorzystać z tej formy wpływu na treść studium są przy tym osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej¹⁸. Przedmiotem uwag mogą być przy tym określone rozwiązania wprowadzone do projektu, jak również brak w nim regulacji oczekiwanych przez wnoszącego uwagę.

W kontekście instytucji uwag do projektu studium oczywiste jest, że ich uwzględnienie może doprowadzić do zmiany treści projektu. W szczególności mogą być to zmiany modyfikujące projekt w zakresie wcześniej uzgodnionym z właściwymi organami. Podkreślenie tej okoliczności jest istotne o tyle, iż w przeciwieństwie do regulacji normującej opracowywanie projektu planu miejscowego¹⁹, art. 11 nie przewiduje ponowienia uzgodnień w tym przypadku. Wydaje się jednak, iż mimo braku formalnego obowiązku ponowienia uzgodnień, postulować należy dokonanie ich w każdej sytuacji, gdy w ocenie wójta uwzględnienie uwag wskazany wyżej skutek wywołuje.

Przygotowany z zachowaniem przybliżonego wyżej trybu projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag przedstawiany jest przez wójta radzie gminy, przy czym u.p.z.p. nie przewiduje szczególnych regulacji dotyczących postępowania z projektem studium przez organ stanowiący

¹⁸ Podkreślić przy tym należy, treść art. 11 pkt 11 u.p.z.p. zdaje się wykluczać – w przeciwieństwie do kręgu podmiotów uprawnionych do składania wniosków – z kręgu podmiotów mogących wnosić uwagi dotyczące projektu studium podmioty publiczne, w szczególności organy administracji publicznej.

¹⁹ Zob. art. 17 pkt 13 *in fine*.

gminy. W związku z powyższym w tym zakresie znajdują zastosowanie regulacje ogólne (ustawowe i statutowe) normujące procedurę uchwałodawczą. Jedynym wyjątkiem jest na tym etapie wynikający z treści art. 12 ust. 1 u.p.z.p. obowiązek rozpatrzenia przez radę gminy nieuwzględnionych przez wójta uwag. Rozstrzygnięcie w tym zakresie stanowi przy tym załącznik do uchwały o uchwaleniu studium. I w tym przypadku brak jest również wyrażonego *expressis verbis* obowiązku ponowienia uzgodnień w przypadku, gdy zmiany następujące w skutek uwzględnienia uwag zachodzą w zakresie objętym uzgodnieniami przeprowadzonymi przez wójta.

Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie studium jest ostatnim etapem procedury planistycznej. Jako że nie jest ona aktem prawa miejscowego, nie podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym wchodzi ona w życie w terminie w niej wskazanym (może to być dzień jej uchwalenia), bez ograniczeń warunkujących ten fakt ogłoszeniem czy też wymogu zachowania określonego *vacatio legis*. Przy tej okazji podnieść należy, iż obowiązujące regulacje prawne, w szczególności u.p.z.p. nie przewidują obowiązku publikacji studium²⁰. Powszechny dostęp do nich gwarantowany jest jednak dla zainteresowanych chociażby poprzez zastosowanie regulacji materializujących zasadę jawności, w szczególności zaś ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹.

Procedura tworzenia planu miejscowego

W związku z sygnalizowanym wyżej istotnym podobieństwem procedur tworzenia studium oraz planu miejscowego w tej części opracowania uwaga skupiona zostanie przede wszystkim na tych elementach trybu tworzenia planu, które nie występują lub uregulowane są odmiennie niż w przypadku studium. Podkreślić w tym miejscu można, że różnice w tych procedurach uwarunkowane są przede wszystkim prawnym charakterem planów miejscowych, które jako akty prawa miejscowego w sposób prawnie wiążący przesądzają o przeznaczeniu terenów oraz określają dopuszczalne sposoby ich zagospodarowania i zabudowy, istotnie ingerując w prawo własności.

²⁰ W praktyce akty te są publikowane na stronach internetowych gmin.

²¹ Tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 ze zm. Zob. T. Filipowicz, *Komentarz do art. 9*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2016.

Odrębności te występują już w fazie podejmowania uchwały intencyjnej. W związku bowiem z tym, że w przeciwieństwie do studium, plan miejscowy obejmować może część obszaru gminy, obligatoryjnym elementem uchwały intencyjnej jest określenie obszaru objętego projektem planu. Ponadto, wyłączną inicjatywę w przedmiocie podjęcia tej uchwały mają rada gminy oraz wójt (wyłączona jest inicjatywa innych – wskazanych w regulacjach statutowych – podmiotów). Poza terytorialnym ograniczeniem dalszych prac planistycznych, uchwała intencyjna (tak samo jak w przypadku studium) nie może zawierać żadnych regulacji o charakterze merytorycznym wpływających na treść przyszłego aktu planistycznego.

Skutkiem upublicznienia uchwały intencyjnej i rozpatrzenia wniosków do planu jest, podobnie jak w procedurze tworzenia studium, sporządzenie projektu planu miejscowego. Na tym etapie procedury ustawa kreuje dodatkowe obowiązki wójta, związane z opracowaniem dokumentów o charakterze prognostycznym określających skutki wejścia w życie opracowanego projektu. Są to prognoza oddziaływania na środowisko oraz prognoza finansowych skutków uchwalenia planu. Co do zasady nie występują również odrębności na etapie opiniowania i uzgadniania projektu planu. Podkreślić jednak należy, iż w tym przypadku zdecydowanie liczniejsza grupa podmiotów uzyskała kompetencje w zakresie jego uzgadniania. W związku z tym, choć sam przebieg procedur wyrażania stanowiska (przedstawiania opinii, dokonania uzgodnienia) przebiega na podstawie tych samych przepisów co w przypadku projektu studium, stwierdzić należy, iż samodzielność organów gminy w kształtowaniu treści rozwiązań planu miejscowego jest mniejsza niż w przypadku studium.

Regulacja etapu upublicznienia projektu planu oraz zagwarantowania wpływu na jego treść społeczeństwa (chodzi o przeprowadzenie dyskusji publicznej oraz wnoszenie i rozpatrywanie przez wójta uwag do projektu) również zasadniczo nie odbiega od wcześniej scharakteryzowanego modelu przewidzianego przy projekcie studium. Poza możliwością wyznaczenia przez wójta krótszego terminu na wnoszenie uwag (w tym przypadku – nie krótszego niż czternaście dni) oraz sformalizowania zakresu podmiotowego uprawnionych w tym przedmiocie i formy wnoszenia uwag (art. 18 ustawy), wyraźnie przewidziano obowiązek ponownienia w niezbędnym zakresie uzgodnień, który wiązać należy z wpływem zmian projektu w związku z uwzględnieniem uwag na treść uzgodnionych już wcześniej rozwiązań.

W kontekście postępowania z przedstawionym przez wójta projektem planu miejscowego przez organ stanowiący podkreślić można z przede wszystkim istnienie obowiązku rozpatrzenia przez ten organ nieuwzględnionych przez wójta uwag, w wyniku czego może dojść do zmiany projektu planu i spowodować konieczność ponowienia w zakresie niezbędnym czynności przewidzianych przy opracowywaniu projektu przez wójta. Taki sam skutek wywoła dokonanie przez radę gminy zmian w projekcie planu z własnej inicjatywy. Dodatkowym obowiązkiem rady gminy jest rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. Dla podjęcia uchwały w sprawie planu miejscowego wymagane jest również wcześniejsze stwierdzenie przez radę gminy, iż plan ten nie narusza ustaleń studium²².

W związku z tym, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, jego wejście w życie uwarunkowane jest ogłoszeniem przez wojewodę w wojewódzkim dzienniku urzędowym i może nastąpić od dnia w nim określonego, nie wcześniej jednak niż po upływie czternastu dni od ogłoszenia (art. 28 ust. 1)²³. Poza skierowaniem uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego do wojewody z wnioskiem o jej ogłoszenie, temu samemu organowi – tym razem w związku z przysługującymi mu kompetencjami nadzorczymi – uchwała ta, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych przedstawiana jest w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

Procedura tworzenia uchwały krajobrazowej

Wprowadzone regulacjami tzw. ustawy krajobrazowej²⁴ unormowania wyposaające rady gmin w kompetencje podejmowania uchwał krajobrazowych objęły także tryb ich przygotowywania. W tym zakresie ustawodawca zasadniczo oparł się na istniejącym już na gruncie u.p.z.p. modelu tworzenia aktów planistycznych, choć procedura znajdująca swoje odzwierciedlenie w treści art. 37b jest bardziej uproszczona.

²² W praktyce stwierdzenie to dokonywane jest w formie odrębnej uchwały bądź też stanowi jedno z postanowień uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

²³ Niezależnie od ogłoszenia w dzienniku urzędowym uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego podlega również publikacji na stronie internetowej gminy (art. 28 ust. 2).

²⁴ Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774).

Podobnie jak w poprzednio opisanych przypadkach, procedurę tę rozpoczyna uchwała intencyjna (uchwała o przygotowaniu przez wójta projektu uchwały krajobrazowej). W tym miejscu zwrócić należy jednak uwagę na istotną kwestię. Otóż uchwała ta nie tylko zobowiązuje wójta do podjęcia określonych czynności związanych z opracowaniem projektu uchwały, ale również powinna wskazywać zakres przedmiotowy tego aktu. Związane jest to z tym, że w świetle art. 37a ust. 1 u.p.z.p. przedmiotem regulacji uchwały krajobrazowej mogą być różne kwestie, przy czym rada gminy – w przekonaniu autora – nie ma obowiązku w całości wykorzystywać delegacji ustawowej²⁵. Stąd w uchwale intencyjnej określić należy, oczywiście bez możliwości ingerowania w merytoryczną treść przyszłego aktu, jakie sprawy zostaną uregulowane w uchwale krajobrazowej.

W kontekście wynikającego z uchwały intencyjnej obowiązku wójta przygotowania projektu uchwały, podkreślić należy, iż mimo obowiązku upublicznienia tej uchwały, ustawodawca nie przewidział możliwości składania wniosków do uchwały intencyjnej. Sporządzony następnie projekt uchwały podlega zaopiniowaniu oraz uzgodnieniu za wskazanymi w art. 37b ust. 2 pkt 3–7 podmiotami. Podkreślić przy tym należy, iż w tym przypadku termin (bez możliwości jego przedłużenia) na zajęcie stanowiska ma charakter ustawowy i wynosi miesiąc od dnia otrzymania projektu uchwały. Brak zajęcia stanowiska w tym terminie skutkuje odpowiednio uznaniem projektu za uzgodniony lub uznaniem za spełniony wymogu zasięgnięcia opinii. Wobec faktu, iż ustawodawca nie przewidział w tej procedurze szczególnych rozwiązań, przyjąć należy, iż zajęte stanowisko podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 98 ust. 1 w zw. z art. 89 u.s.g.

Ogłoszenie o wyłożeniu do publicznego wglądu i samo wyłożenie projektu uchwały krajobrazowej odbywa się na tych samych, co wcześniej omówione, zasadach. W tym przypadku ustawodawca nie zobowiązał wójta jednak do organizowania dyskusji publicznej, udział wpływu podmiotów niepublicznych na treść tego aktu ograniczając do możliwości wnoszenia uwag, które podlegają rozpatrzeniu przez wójta, a następnie (uwagi nieuwzględnione przez wójta) przez radę gminy, której wójt przedkłada projekt uchwały.

²⁵ Przykładowo, przedmiotem regulacji takiej uchwały może być wyłącznie ustalenie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, bez konieczności jednoczesnego regulowania tych kwestii w odniesieniu do obiektów małej architektury, tablic reklamowych czy też urządzeń reklamowych.

Rozstrzygnięcie w tym zakresie towarzyszy uchwaleniu przez organ stanowiący uchwałę krajobrazowej, która następnie – jako akt prawa miejscowego – podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zmiana aktu planistycznego

W kontekście proceduralnych uwarunkowań zmian dokonywanych w aktach planistycznych podkreślić należy dwie kwestie. Po pierwsze, stosunkowo jednoznacznie odniósł się do tego ustawodawca w przypadku zmiany studium i planu miejscowego. Wymienione akty planistyczne, w związku z art. 27 u.p.z.p. mogą być zmieniane w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Uzasadnienie tej regulacji jest dosyć oczywiste, chodzi o zagwarantowanie ochrony wartości i zabezpieczenie interesów uznanych za istotne w procesach planistycznych nie tylko na etapie tworzenia aktów normatywnych w tym przedmiocie, ale również ich modyfikacji. Stąd w żaden sposób nie można podważyć racjonalności tej regulacji.

Po drugie, w związku z powyższym niejednoznacznej ocenie podlega brak analogicznego rozwiązania w odniesieniu do zmiany uchwały krajobrazowej. Mimo to jednak opowiedzieć należy się za obowiązkiem stosowania regulacji zawartych w art. 37b ustawy również w przypadku zmian uchwały krajobrazowej, polegających zarówno na modyfikacji rozwiązań merytorycznych w zakresie jej pierwotnego zakresu przedmiotowego, tym bardziej zaś w przypadku nowelizacji polegającej na zmianie jej przedmiotowego zakresu regulacji.

Podsumowanie

W podejmowaniu wszelkiego rodzaju aktów prawnych przez organy władzy publicznej rozważeniu (i w rezultacie normatywnemu odzwierciedleniu) powinna podlegać kwestia sformalizowania trybu ich podejmowania. Ma to szczególne znaczenie w przypadku aktów, do podjęcia których niezbędna jest szczegółowa i specjalistyczna wiedza z wielu dziedzin, dodatkowo zaś mających rozstrzygać konflikt wielu interesów. Do takich aktów niewątpliwie zaliczyć można akty planistyczne. Zważyć przy tym należy, iż właściwie ukształtowana procedura nie tylko ma walor instrumentalny, standardyzując, a tym samym ułatwiając dokonywanie czynności zmierzających

do podjęcia określonego rozstrzygnięcia, ale również (niekiedy przede wszystkim) umożliwia ochronę i zabezpieczenie określonych wartości i interesów i ich optymalną realizację w kontekście określonych uwarunkowań prawnych i faktycznych. Tak też postrzegać należy funkcje procedur planistycznych, których aksjologiczne, a nie tylko pragmatyczne walory, przy właściwym ich wykorzystaniu pozwalają złagodzić negatywne niekiedy oceny wynikające z ich długotrwałości i wysokich kosztów. Nie można zapominać przy tym, iż dochowanie tych procedur jest jednym z kryteriów oceny zgodności z prawem przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne podjętego w ich wyniku aktu planistycznego, w związku z czym zarówno organy wykonawcze, jak i stanowiące gmin, dokonujące poszczególnych działań i czynności w tym zakresie, powinny dokładać należytej staranności, eliminując niebezpieczeństwo zakwestionowania ich legalności w tym zakresie.

Bibliografia

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Oficyna, Warszawa 2007.

Plucińska-Filipowicz A. Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014.

Wierczyński G., *Procedury legislacji administracyjnej*, [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński, *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej*, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2010.

Wronkowska S., *Technika prawodawcza i jej zasady*, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2012.

Abstract

The creation of municipal planning documents is subject to a detailed procedure, ensuring the participation of other entities in the planning processes – both public and non-public. Compliance with the planning procedures is essential, as any infringement thereof will cause the adopted planning document to be deficient and affect its potential invalidation.

Key words

spatial planning, planning procedure, cooperation, providing opinions, agreement

Nadzór nad aktami planistycznymi gminy

Renata Lewicka

Streszczenie

Nadzór nad stanowaniem aktów z zakresu planowania przestrzennego gminy dotyczy zarówno aktów prawa miejscowego, jak i aktów wewnętrznie obowiązujących. Co do zasady postępowanie nadzorcze nie odbiega od nadzoru sprawowanego nad innymi aktami generalnymi samorządu terytorialnego. Odmiennie zostały określone przesłanki stwierdzenia nieważności tych aktów jako istotne naruszenie zasad, trybu lub właściwości organów w procedurze planistycznej. Wojewodzie jako organowi nadzoru ustawodawca przyznał także kompetencję do zastosowania w określonych przypadkach środka nadzoru w postaci zarządzenia zastępczego.

Słowa kluczowe

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nadzór wojewody, rozstrzygnięcie nadzorcze, zarządzenie zastępcze

Wprowadzenie

Uregulowania związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym z mocy art. 3 u.p.z.p.¹ przekazane zostały do kompetencji organów administracji różnego szczebla, jednakże z uwzględnieniem szczególnej roli gminy, która w ramach przyznanego jej „władztwa planistycznego” posiada prawne umocowanie, aby wiążąco ustalać przeznaczenie i sposoby zagospodarowania terenów położonych na jej obszarze. Kompetencję tę gmina realizuje w drodze uchwalania aktów planistycznych o charakterze powszechnie obowiązującym – aktów prawa miejscowego. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż wiążące ustalenie sposobu zagospodarowania i przeznaczenia terenów, a co za tym idzie, również wynikających z tego ograniczeń, przyjmuje przede wszystkim postać miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także miejscowego planu rewitalizacji (będącego w myśl art. 37f ust. 2 u.p.z.p. szczególną formą planu miejscowego) oraz uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, czyli tzw. uchwały krajobrazowej (art. 37a i nast.). Szczególny charakter ma natomiast ostatni z uchwalanych przez gminę aktów planistycznych, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, który ma charakter aktu wewnątrznie obowiązującego, a jednocześnie stanowi wiążący punkt odniesienia przy uchwalaniu zarówno miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowego planu rewitalizacji, plany te bowiem uchwalane są przez radę gminy po stwierdzeniu, że nie naruszają one ustaleń studium (art. 20 ust. 1 i art. 37j ust. 5 u.p.z.p.). Jednocześnie zarówno akty planistyczne mające charakter aktów prawa miejscowego, jak i wewnątrznie obowiązujące (studium) stanowią uchwały z zakresu administracji publicznej, objęte z mocy rozdziału 10 ustawy o samorządzie gminnym² oraz przepisów szczególnych ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadzorem. Zaznaczyć przy tym należy, iż co prawda przedmiotem rozważań będzie nadzór nad aktami planistycznymi (aktami o charakterze generalno-abstrakcyjnym), jednakże biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy nadzoru, wynikający z przepisów u.s.g., nadzorem

¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 (u.p.z.p.).

² Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm. (u.s.g.).

objęte są także uchwały podejmowane przed rozpoczęciem danej procedury planistycznej (tzw. uchwały intencyjne o przystąpieniu do sporządzenia danego rodzaju aktu), jak i inne uchwały podejmowane w czasie trwania postępowania planistycznego.

W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że instytucja nadzoru nad samorządem gminnym uregulowana została przede wszystkim w ustawie o samorządzie gminnym, akty planistyczne zaś jako akty z zakresu administracji publicznej podlegają nadzorowi sprawowanemu w tym trybie przez wojewodę. Przedstawienia zatem wymaga problematyka nadzoru jako takiego (a więc w zakresie szerszym niż wynikający z u.p.z.p.), regulacje te bowiem znajdują zastosowanie także do aktów planistycznych, odmienności zaś wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym występują jedynie w niewielkim zakresie.

Pojęcie nadzoru

Kontrola sprawowana nad stanowieniem przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów z zakresu administracji publicznej, w obowiązujących regulacjach prawnych określana jest mianem nadzoru, wykonywanego przez organy administracji rządowej. Nadzór ten ma charakter samoistny, wynikający z odrębnego upoważnienia do jego sprawowania i przybiera postać nadzoru prawnego, dotyczącego oceny zgodności z prawem zadań realizowanych przez te podmioty³. Nadzór stanowi rodzaj powiązań między podmiotami administrującymi, obejmujący uprawnienie do kontroli połączonej z możliwością władczej ingerencji w działalność podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorczemu⁴. Sprawowanie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego odbywa się wyłącznie z uwzględnieniem

³ A. Wasilewski, *Zapewnienie realizacji zadań publicznych i prywatnych poprzez „nadzór państwowy” z prawnego punktu widzenia*, [w:] H. Bauer, P. M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników – Administratywistów Warszawa, 20–22 września 2001 r.*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 230.

⁴ Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 5 października 1994 r. (W 1/94), z uwagi na brak definicji nadzoru uznał „za obowiązujące stanowisko, iż odnosi się ono do nadzoru administracyjnego sprawowanego przez organy rządowej administracji publicznej. [...] przez nadzór należy rozumieć określone procedury dające odpowiednim organom państwowym, wyposażonym w stosowne kompetencje, prawo ustalania stanu faktycznego, jak też korygowania działalności organu nadzorowanego, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” z 1994 r., z. 2, poz. 47.

kryterium legalności (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 85 u.s.g.). Nadzór sprawowany jest przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodę, a w zakresie spraw finansowych – przez regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 2 Konstytucji). Podział kompetencji między organami sprawującymi nadzór nad samorządem terytorialnym (nadzór weryfikacyjny) jest rozłączny, przy czym wojewoda jest organem nadzoru o kompetencji ogólnej, właściwym we wszystkich sprawach, których ustawodawca nie zastrzegł do właściwości Prezesa Rady Ministrów i regionalnej izby obrachunkowej. Nadzór Prezesa Rady Ministrów sprawowany jest w zasadzie jedynie w kontekście personalnym, natomiast pozostałe organy sprawują nadzór w odniesieniu do działalności organów samorządowych, w tym ich działalności prawotwórczej. Środki nadzoru można przy tym podzielić na dwie grupy: na środki skierowane przeciwko aktom samorządu i środki skierowane przeciwko organom samorządu, przy czym środki te co do zasady są środkami represyjnymi, a zatem stosowanymi *ex post*⁵. Środki nadzoru nakierowane na efekt działalności tych organów, czyli w zakresie zainteresowania badawczego na akty prawotwórcze, określane są również jako środki *ad meritum* i w kontekście nadzoru nad aktami planistycznymi gminy, to one będą przede wszystkim przedmiotem omówienia.

Postępowanie nadzorcze w odniesieniu do aktów planistycznych

Przechodząc do rozważań dotyczących nadzoru nad aktami planistycznymi gminy, w pierwszej kolejności wskazać należy, iż ustawodawca nie przewidział żadnych szczególnych uregulowań w tym zakresie w odniesieniu do poszczególnych aktów, a zatem omówieniu będą one podlegały łącznie, z zastrzeżeniem odrębnego omówienia jednego ze środków nadzorczych, jakim jest zarządzenie zastępcze wydawane na podstawie delegacji z art. 12 ust. 3 u.p.z.p. Organem nadzoru w zakresie generalno-abstrakcyjnych aktów planistycznych gminy jest wojewoda.

Końcowy efekt przeprowadzonej przez gminę procedury planistycznej w postaci uchwał rady gminy o uchwaleniu: studium, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji oraz

⁵ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, nr 46, s. 53.

zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (uchwała krajobrazowa) podlega przedstawieniu wojewodzie w celu ich zgodności z przepisami prawnymi. Przedstawieniu podlega uchwała wraz z załącznikami w postaci tekstu, rysunku i rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag oraz cała dokumentacja prac planistycznych. Przedkładanie organom nadzoru aktów podlegających nadzorowi stanowi ustawowy obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który gwarantować ma przede wszystkim skuteczną realizację funkcji nadzoru nad samorządem terytorialnym, a przedkładanie aktów stanowi zasadnicze źródło wiedzy organów nadzoru na temat objętych nadzorem przejawów aktywności organów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.s.g. wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu siedmiu dni od dnia ich podjęcia⁶. Przekazanie tych aktów skutkuje rozpoczęciem biegu terminu do stwierdzenia ich nieważności przez organ nadzoru, który orzeka o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części w terminie nie dłuższym niż trzydzieści dni od dnia doręczenia uchwały (art. 91 ust. 1 zd. 2 u.s.g.). Odnosząc się do charakteru tego terminu, podkreślić należy, że jego przekroczenie nie pociąga negatywnych skutków ani wobec aktu, ani wobec kompetencji nadzorczych organów nadzoru. Naruszenie terminu do przekazania aktu skutkuje jedynie odroczeniem w czasie możliwości stwierdzenia nieważności aktów przedłożonych po jego upływie, a więc termin ma charakter instrukcyjny⁷. W przypadku zaś zaniechania realizacji obowiązku przedłożenia aktu w ogóle, przyjąć należy, że organ nadzoru pomimo to ma możliwość wszczęcia postępowania nadzorczego w każdym przypadku powzięcia wiadomości o wydaniu aktu⁸. Jedynym prawnie usankcjonowanym w ustawach samorządowych skutkiem naruszenia terminu przedłożenia uchwały bądź zarządzenia organowi nadzoru jest wyłączenie generalnej niedopuszczalności stwierdzenia ich nieważności,

⁶ Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu dwóch dni od ich ustanowienia – art. 90 ust. 1 zd. 2 u.s.g.).

⁷ Np. orzeczenie NSA z 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1990/4/11.

⁸ Np. w sytuacji przedstawienia mu uchwały w celu publikacji. Podobne stanowisko zajęli m.in. Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 1–2, s. 99; zob. też D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 31.

jeżeli od ich podjęcia upłynął jeden rok (art. 94 ust. 1 u.s.g – wyłączenie dotyczy aktów prawa miejscowego oraz aktów, co do których uchybiono obowiązkowi ich przedłożenia w terminie). Nie wyklucza to oczywiście ewentualnej odpowiedzialności organu zobowiązanego do przedłożenia aktu w przypadku powtarzających się naruszeń, łącznie z możliwością zastosowania w stosunku do niego środków nadzoru o charakterze personalnym.

Należy także pamiętać, iż organ nadzoru posiada także możliwość ustalenia istnienia aktu, co do którego uchybiono obowiązkowi jego przedstawienia przez wykorzystanie przyznanych mu uprawnień obejmujących prawo do żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy, niezbędnych do wykonywania przysługujących organowi uprawnień nadzorczych⁹.

Postępowanie nadzorcze nie jest wszczynane automatycznie na skutek przedłożenia aktu organowi nadzoru, lecz z urzędu, gdy w wyniku wstępnej kontroli przedstawionego aktu organ stwierdza naruszenie lub możliwość jego wystąpienia. Wszczęcie postępowania nadzorczego powinno nastąpić w formie pisemnej (art. 14 k.p.a.), ale wydanie odrębnego postanowienia o wszczęciu bądź odmowie wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest wymagane. Wyrazem wszczęcia postępowania będzie zawiadomienie skierowane do organu gminy, nawet jeżeli nie zawiera elementów postanowienia, jakie wydaje się w toku postępowania administracyjnego (art. 91 ust. 5 u.s.g. w zw. z art. 61 § 4 k.p.a.)¹⁰.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Przeprowadzenie postępowania nadzorczego kończy zazwyczaj wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, choć oczywiście możliwa jest sytuacja, w której po przeprowadzeniu postępowania organ stwierdza, że nie zachodzą przesłanki do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozstrzygnięcie

⁹ Podobnie J. Jagoda, *Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, Lex/el.

¹⁰ Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru...*, s. 10–101, uchwała NSA z 21 października 2002 r., OPS 9/02, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” z 2003 r., z. 2, poz. 43, z glosą aprobowaną Z. Kmiecika – Z. Kmiecik, *Glosa do uchwały NSA z dnia 21 października 2002 r.*, OPS 9/02, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2003, nr 3, poz. 32.

nadzorcze to podejmowany przez organ nadzoru, w przypadkach przewidzianych przepisami prawa, akt o charakterze władczym kończący postępowanie nadzorcze, rozstrzygający sprawę stanowiącą przedmiot tego postępowania przez skonkretyzowanie środka nadzoru¹¹. Rozstrzygnięcia nadzorcze *ad meritum* mają charakter korygujący i odnoszą się do objętych zakresem nadzoru aktów podejmowanych przez organy jednostki samorządu terytorialnego (a więc także aktów planistycznych). Zalicza się do nich rozstrzygnięcia obejmujące stwierdzenie nieważności aktu oraz rozstrzygnięcia zawierające wskazanie wydania aktu z naruszeniem prawa.

Organ nadzoru, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze, ma obowiązek przedstawienia motywów podjętego rozstrzygnięcia, czyli uzasadnienia swojego stanowiska przez przedstawienie okoliczności faktycznych i argumentacji prawnej¹², a także pouczenia gminy o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 91 ust. 3 u.s.g.).

Organ nadzoru posiada kompetencję do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie trzydziestu dni od doręczenia mu aktu podlegającego kontroli. Termin ten jest terminem ustawowym, prekluzyjnym i nie podlega przedłużeniu, przywróceniu ani zawieszeniu¹³, jego zaś upływ skutkuje utratą uprawnienia organu nadzoru do podjęcia działania w tej formie¹⁴. W konsekwencji, nawet w przypadku, gdy akt objęty wszczętym postępowaniem nadzorczym jest aktem sprzecznym z przepisami prawa, to pozostaje on w systemie prawnym. Weryfikacja takiego aktu (i ewentualne wyeliminowanie go z obrotu prawnego przez stwierdzenie jego nieważności) po upływie powyższego trzydziestodniowego terminu, może nastąpić jedynie w drodze kontroli dokonanej przez sąd administracyjny, kontrolę taką zaś zainicjować może zarówno organ nadzoru, który nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego, jak i inne podmioty w drodze skargi z art. 101 u.s.g.

¹¹ M. Lewicki, *Rozstrzygnięcie nadzorcze*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego – Ustrój*, Difin, Warszawa 2010, s. 204.

¹² Z. Kmiecik, *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, z. 3, s. 29, a także np. orzeczenia NSA: z 21 maja 2001 r., SA/Kr 541/01, Lex i z 18 kwietnia 2000 r., III SA/397/00, Lex.

¹³ Orzeczenie NSA z 19 marca 1992 r., SA/Wr 104/92, „Samorząd Terytorialny” 1992, z. 12, s. 72.

¹⁴ W myśl art. 93 ust. 1 u.s.g. po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Naruszenie prawa jako przesłanka wydania rozstrzygnięcia nadzorczego

Ustawodawca w ustawie o samorządzie gminnym (jak i w pozostałych ustawach samorządowych) wyróżnił występowanie w aktach objętych nadzorem naruszenia prawa o charakterze istotnym (kwalifikowanym) i nieistotnym. Skutkiem stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa jest wydanie przywołanego wyżej rozstrzygnięcia nadzorczego wskazującego, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Wydawanie przez organ nadzoru rozstrzygnięć wskazujących, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, nie ma charakteru władczego, jednakże rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nawet nieistotne naruszenie prawa stanowi także swego rodzaju władcze oddziaływanie wobec działalności jednostek samorządu, określające zastrzeżenia odnośnie do ustanowionego aktu, które powinno skutkować unikaniem w przyszłości przez organ samorządu popełniania tego samego błędu (funkcja prewencyjna), czyli służyć podnoszeniu standardów prawa. Organ, który dany akt ustanowił, może, po zapoznaniu się z takim rozstrzygnięciem, dokonać jego zmiany, weryfikując wskazane w rozstrzygnięciu naruszenie prawa. Zasadność podejmowania takich rozstrzygnięć wiąże się m.in. z wywodzonej także z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKSL)¹⁵ zasadą proporcjonalności w zakresie stosowania wobec jednostek samorządu terytorialnego środków nadzoru, tj. z zachowaniem odpowiedniej proporcji między środkami nadzoru a chronionymi wartościami¹⁶, czyli poprzez wprowadzenie ustawowej gradacji występujących naruszeń prawa determinujących rodzaj podjętych przez organ nadzoru rozstrzygnięć¹⁷.

Pojęcie „nieistotnego naruszenia prawa” należy do kategorii tzw. pojęć nieostrych, które nie zostały zdefiniowane ustawowo i każdorazowo podlegają wykładni sądowej. Doktryna, dokonując wykładni pojęcia „nieistotnego naruszenia prawa”, przyjmuje, że są to „naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia”¹⁸, rodzaj usterki, nieścisłości prawnej,

¹⁵ Dz.U. z 1994, Nr 124, poz. 607.

¹⁶ Art. 8 ust. 3 EKSL.

¹⁷ Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, z. 6, s. 16.

¹⁸ Z. Kmiecik, *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny” 1994, z. 3, s. 30.

względnie błędu nieodnoszącego się do istoty spraw będących przedmiotem badanej przez organ nadzoru uchwały czy też nieodpowiednie oznaczenie uchwały (nadanie jej błędnej nazwy)¹⁹, a także np. powołanie niewłaściwej podstawy prawnej (przy założeniu, że istnieje ustawowe umocowanie do podjęcia uchwały)²⁰.

Konsekwencją natomiast stwierdzenia przez organ nadzoru wystąpienia istotnego naruszenia prawa jest nieważność aktu objętego nadzorem lub jego części²¹, a organ nadzoru obowiązany jest do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu ustanowionego przez organ samorządu terytorialnego. Redakcja normy z art. 91 ust. 1 jest jednoznaczna, a więc nieważność w takim przypadku jest skutkiem wynikającym z mocy prawa, rozstrzygnięcie zaś nadzorcze wojewody posiada charakter deklaratoryjny i wywołuje skutek prawny *ex tunc* (od początku)²².

Przesłanki stwierdzenia nieważności aktów planistycznych gminy

Powracając do rozważań dotyczących nadzoru sprawowanego przez wojewodę w zakresie aktów planistycznych gminy, podkreślić należy, iż wszystkie wyżej przeprowadzone rozważania odnoszą się także do nadzoru nad tymi aktami. Jednakże ustawodawca wprowadził odmienną regulację w zakresie przesłanek nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji (w kontekście art. 37n u.p.z.p.) oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały rady gminy w całości lub części stwierdza się jedynie w przypadku istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Ustawowe założenia...*, s. 17.

²⁰ Z. Kmiecik, *W sprawie nieistotnego...*, s. 30; A. Szewc, *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, z. 6, s. 12; orzeczenie NSA z 5 marca 2002 r. II SA/Ka 3232/01, Lex.

²¹ Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

²² Orzeczenie NSA z 12 października 1990r., SA/Lu 663/90, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1990, z. 4, poz. 6 oraz orzeczenie NSA z 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01, Lex.

Tryb postępowania to pewna sekwencja czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium czy też planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, natomiast pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej²³. Regulacja ta stanowi zatem *lex specialis* w stosunku do przesłanek nieważności z art. 91 ust. 1 u.s.g. Jednocześnie nie można nie zauważyć, że odmienność ta jest w zasadzie pozorna, wszystkie bowiem z przesłanek z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. mieszczą się w zakresie przesłanki „sprzeczności z prawem” z art. 91 ust. 1 u.s.g., z tym że wyodrębniają sprzeczność z prawem materialnym (naruszenie zasad), sprzeczność z prawem procesowym (naruszenie trybu) oraz brak sprzeczności z regułami kompetencyjnymi dotyczącymi właściwości²⁴. Konsekwencją stwierdzenia wystąpienia przynajmniej jednego z tych naruszeń prawa jest wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność aktu w całości lub w części. Przykładowo niezgodność planu z ustaleniami wynikającymi ze studium czy też brak rozstrzygnięcia przez radę gminy w przedmiocie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, stanowią rażące naruszenie procedury planistycznej²⁵. W pozostałych przypadkach (innych naruszeń) skutkiem będzie wskazanie w rozstrzygnięciu nadzorczym, iż akt wydano z naruszeniem prawa.

Zarządzenie zastępcze

Szczególnym rodzajem aktu nadzoru przysługującym organom nadzoru w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego jest możliwość, w przypadkach przewidzianych w ustawie, wydania zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy wezwany do tego organ jednostki samorządu terytorialnego nie podejmuje uchwały. Środek ten jest najczęściej środkiem nadzoru

²³ Wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08, Lex.

²⁴ Podobnie A. Ostrowska, *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy – aspekty materialne i procesowe*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, Lex/el.

²⁵ Wyrok NSA z 28 stycznia 2016 r., II OSK 1295/14, CBOSA.

o charakterze personalnym (o wygaśnięciu mandatu, odwołaniu ze stanowiska lub rozwiązania stosunku pracy). Na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca przyznał wojewodzie, jako organowi nadzoru, szczególną kompetencję w zakresie usuwania bezczynności prawnej organu gminy w drodze zarządzenia zastępczego. Zgodnie bowiem z treścią art. 12 ust. 3 zd. 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w programach zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48 ust. 1 u.p.z.p.) lub w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, 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. Ustawodawca nie wprowadził żadnego ograniczenia co do terminu podjęcia czynności przez wojewodę, jak i wyznaczonego przez niego gminie czasu, jednakże czas ten powinien realnie umożliwić gminie podjęcie wskazanych działań. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu 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, które wywołuje skutki prawne, takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w normalnym trybie przez radę gminy (art. 12 ust. 3 zd. 2 i 3 u.p.z.p.). Zastosowany w tym przypadku przez wojewodę środek nadzoru ma charakter pozytywny w przeciwieństwie do pozostałych rozstrzygnięć nadzorczych, których zadaniem jest co do zasady eliminacja z obrotu prawnego sprzecznych z prawem aktów. Z treści art. 12 ust. 3 nie wynika, w jakim trybie plan taki powinien zostać przez wojewodę sporządzony, a w szczególności czy wojewoda ma obowiązek podjęcia czynności składających się na procedurę planistyczną, a określonych w art. 17 u.p.z.p. dotyczącym procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy. Zgodzić należy się jednak z I. Zachariaszem, że skoro plan sporządzony przez wojewodę w trybie zarządzenia zastępczego wywołuje takie same skutki jak plan uchwalany przez radę gminy,

to również wymogi dotyczące jego podjęcia z art. 17 u.p.z.p. powinny zostać spełnione²⁶, podobnie jak wymóg przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewidziany w art. 46 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁷.

Zarządzenie zastępcze wojewody wydane na podstawie delegacji z art. 12 ust. 3 u.p.z.p. jest aktem wyjątkowym, w większości bowiem ustawowo przewidzianych przypadków wydawania zarządzeń zastępczych, zarządzenia te zastępują akt, którego dotyczy bezzynność prawodawcza. W tym natomiast przypadku ustawodawca nie tylko zezwolił na przejęcie kompetencji prawodawczych gminy, ale swoją delegacją umocował wojewodę do wydania aktu o charakterze powszechnie obowiązującym (prawa miejscowego) w przypadku niewydania lub braku zmiany aktu wewnętrznie obowiązującego (studium). Przyjęty w tym trybie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podlega kontroli sądowej zarówno jako akt nadzoru, a więc w drodze zaskarżenia przez gminę, jak również w ramach szeroko określonej dopuszczalności zaskarżania aktów z zakresu administracji publicznej przez innych uczestników obrotu prawnego, na podstawie treści art. 101 u.s.g. Nic nie stoi także na przeszkodzie, aby gmina dokonała zmiany takiego planu miejscowego, z tym zastrzeżeniem, iż zmiana ta musi także zostać dokonana w drodze procedury planistycznej. Pewnego rodzaju wątpliwość wzbudza natomiast kwestia omówionego wyżej wymogu zgodności ustaleń studium i miejscowego planu (tj., aby plan nie naruszał ustaleń studium). W tym przypadku bowiem ustawodawca nie przewidział, aby jednocześnie wojewoda sporządzał bądź dokonywał zmian w studium, a w konsekwencji ustalenia wynikające ze sporządzonego przez niego planu miejscowego najprawdopodobniej będą odmienne niż wynikające ze studium. Zmianę studium zatem przeprowadzi gmina w ramach obowiązku jego aktualizacji.

Opierając się natomiast na treści art. 96 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze²⁸ – wojewoda jako organ nadzoru wprowadza obszar udokumentowanego złoża kopaliny albo obszar udokumentowanego kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla

²⁶ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 12*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, Lex/el.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1131 ze zm.

do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze, jeżeli gmina w przewidzianych terminach nie ujawni ich w studium. Zmiana studium sporządzona w tym trybie wywołuje skutki prawne, takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (a zatem zarządzenie zastępcze obejmuje sporządzenie aktu o tożsamym charakterze jak akt zastępowany).

Prawomocność i wykonalność rozstrzygnięcia nadzorczego

Problematyka podejmowania przez organ nadzoru rozstrzygnięć nadzorczych wiąże się z kwestią prawomocności i wykonalności rozstrzygnięcia. Zgodnie z zawartą w ustawie o samorządzie gminnym regulacją, rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd²⁹, a zatem z chwilą, gdy nie przysługuje już żaden środek zaskarżenia. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 92 ust. 1 u.s.g.). Rozwiązanie to stanowi swojego rodzaju gwarancję skuteczności nadzoru – do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru w sytuacji, gdy mimo istnienia po temu przesłanek, nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w terminie trzydziestu dni od przedstawienia aktu, traci kompetencję do wydania rozstrzygnięcia, a jedyną drogą prowadzącą do eliminacji takiego aktu jest wystąpienie do sądu administracyjnego. Prawna dopuszczalność wystąpienia z taką skargą otwiera się dla organu nadzoru dopiero z momentem upływu trzydziestodniowego terminu od doręczenia uchwały lub zarządzenia (czyli z upływem terminu do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego). Wniesienie skargi przed tym terminem jest niedopuszczalne z uwagi na brak wyczerpania kompetencji organu nadzoru³⁰. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym ani ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ograniczają wniesienia skargi żadnym terminem końcowym. Skarga może (a w zasadzie

²⁹ Art. 98 ust. 5 u.s.g.

³⁰ Postanowienie NSA z 9 grudnia 1994 r., I SA 1706/94, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1995, z. 3, poz. 144.

powinna, o ile zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności aktu) przy tym zostać wniesiona zarówno w przypadku braku wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, jak również w sytuacji, gdy zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze, z tym, że obejmujące jedynie część kontrolowanego aktu, natomiast skargą do sądu organ nadzoru obejmuje inne niż objęte rozstrzygnięciem normy prawne tego aktu.

Ustawodawca przyznał także gminie prawo kwestionowania prawidłowości i zasadności wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego w drodze skargi do sądu administracyjnego. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia, legitymowanym zaś do jej wniesienia jest organ, który ustanowił akt objęty rozstrzygnięciem.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, stwierdzić należy, iż co do zasady jest on sprawowany na zasadach określonych w ustawie o samorządzie gminnym, odmienności zaś wynikające z przepisów szczególnych ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprowadzają się w zasadzie do uszczegółowienia kryterium sprawowanego nadzoru. Oczywiście nadal jest to kryterium legalności (zgodności z przepisami prawa), z tym, że w ustawie planistycznej zostało to ujęte w trzech aspektach – naruszenia prawa materialnego (istotne naruszenie zasad sporządzania danego aktu); – naruszenia prawa procesowego (istotne naruszenie trybu sporządzania aktu); – naruszenia zasady kompetencyjności (właściwości organów w tym zakresie). Ponadto ustawodawca upoważnił wojewodę jako organ nadzoru do wydania zarządzenia zastępczego w sytuacji, gdy gmina nie realizuje, w określonych w ustawie warunkach, obowiązku uchwalenia lub aktualizacji studium. Rozwiązanie to jest natomiast o tyle nietypowe, że zazwyczaj organ nadzoru zarządzeniem zastępczym zastępuje dany akt, i zarządzenie to ma ten sam charakter i moc prawną co akt zastępowany. Na gruncie natomiast ustawy planistycznej wojewoda zastępuje studium (akt wewnętrznie obowiązujący) zarządzeniem zastępczym będącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (akt prawa miejscowego).

Bibliografia

Dąbek D., Zimmermann J., *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie pokonstytucyjnym*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Jagoda J., *Postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Kmieciak Z., *Glosa do uchwały NSA z dnia 21 października 2002 r., OPS 9/02, „Orzecznictwo Sądów Powszechnych” 2003, nr 3.*

Kmieciak Z., *Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1994, z. 6.

Kmieciak Z., *Uzasadnienie aktu nadzoru nad działalnością komunalną*, „Samorząd Terytorialny” 1996, z. 3.

Kmieciak Z., *W sprawie nieistotnego naruszenia prawa przez uchwałę budżetową*, „Samorząd Terytorialny” 1994, z. 3.

Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, z. 1–2,

Lewicki M., *Rozstrzygnięcie nadzorcze*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia Samorządu Terytorialnego – Ustrój*, Warszawa 2010.

Ostrowska A., *Sądowoadministracyjna kontrola aktów planowania przestrzennego wydawanych na szczeblu gminy – aspekty materialne i procesowe*, [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992, nr 46.

Szewc A., *Legalność uchwał organów gminy (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 1998, z. 6.

Wasilewski A., *Zapewnienie realizacji zadań publicznych i prywatnych poprzez „nadzór państwowy” z prawnego punktu widzenia*, [w:] H. Bauer, P.M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europaeum. Dwunaste Polsko-Niemieckie Kolokwium Prawników – Administratywistów Warszawa, 20–22 września 2001 r.*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.

Summary

Supervision over the preparation of municipal spatial planning documents includes both acts of local law and internal regulations. As a rule, supervisory proceedings in respect of planning documents are the same as in the case of other general acts of local governments. However, the prerequisites for invalidating planning documents are different and include a material breach of the rules, mode or competence of authorities in the course of the planning procedure. The legislature also gave the voivode, as the supervisory authority, the right to implement a supervisory measure in the form of a replacement directive, applicable in specific cases.

Key words

local spatial development plan, study of conditioning and directions of spatial development, voivode's supervision, replacement directive

Stabilność procesu inwestycyjnego a legalność aktów planistycznych

Magdalena Durzyńska

Streszczenie

W obecnym stanie prawnym wyeliminowanie z obrotu decyzji zatwierdzającej projekt budowlany na podstawie przepisów uznanego za nieważny planu miejscowego – *de lege lata* nie jest możliwe. Odmiennie niż to ma miejsce przypadku terenu, na którym uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, proces inwestycyjny oparty na zasadach określonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, do czasu ostateczności decyzji zatwierdzającej projekt budowlany – nie korzysta z ochrony, jaką co do zasady gwarantuje inwestorowi prawo miejscowe w postaci planu. Dopuszczalność wzruszenia bądź unieważnienia decyzji „planistycznych”, a także ryzyko uchwalenia – wprowadzającego inne zasady – planu miejscowego na terenie, dla którego je wydano – wyklucza niewzruszalność pozwolenia na budowę, a przez to i stabilizację procesu inwestycyjnego. Skala problematyki, a także zasada pewności obrotu, wymagają uporządkowania ww. materii i ustanowienia jednoznacznych a nade wszystko jednolitych reguł w tym zakresie.

Słowa kluczowe

decyzja administracyjna, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchylenie planu miejscowego, wadliwość decyzji planistycznej

Wprowadzenie

Fundamentem, na którym opiera się funkcjonowanie europejskiego społeczeństwa, jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego. Według niej instytucje państwowe, w tym w szczególności organy administracji publicznej, mogą działać jedynie w zakresie określonym przez prawo i na podstawie prawa. Społeczeństwo natomiast, jak i każda podlegająca prawu jednostka, ma prawo oczekiwać, zgodnie z zasadą zaufania obywateli do organów państwa, że wydawane w ramach imperium władzy publicznej decyzje są oparte na wiążących przepisach prawa. Jakakolwiek wadliwość tych przepisów, w tym przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może zatem wpływać ujemnie na ustanowione na jego podstawie uprawnienia jednostki. Państwo swoim autorytetem winno sanować błędy stanowionego w jego majestacie prawa. Jednocześnie stabilność procesu inwestycyjnego nie powinna zależeć od stosowanej przez gminę formy władztwa planistycznego.

Ramy czasowe obowiązywania planu miejscowego

Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od określonego w niej dnia, jednak nie wcześniej niż po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (art. 29 ust. 1 ustawy)¹. Wejście w życie nowego planu powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części w zakresie objętego nim terenu. Stanowi o tym *expressis verbis* art. 34 ust. 1 ustawy. Utrata mocy przepisów dotychczasowych następuje zatem z mocy samego prawa².

W praktyce wątpliwości interpretacyjne rodzą się na tle oceny skutków prawnych utraty mocy danego planu albo choćby tylko części jego

¹ Termin „uchwalenie planu miejscowego lub jego zmiana” to data wejścia w życie uchwały gminy o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, następująca każdorazowo z upływem *vacatio legis* – por. wyrok SN z 28 kwietnia 2016 r. w sprawie V CSK 473/15, LEX nr 2066991.

² Plan miejscowy, który utracił już moc obowiązującą, może być zaskarżony w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – o ile zostanie wykazane, że naruszył interes prawny lub uprawnienie skarżącego – por. postanowienie NSA z 6 kwietnia 2017 r. w sprawie II OSK 690/17, LEX nr 2276952.

przepisów. Dla decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów dotychczasowych inny skutek ma uchylenie planu wobec wejścia w życie jego zmiany bądź uchwalenia nowego planu, a inny skutek ma stwierdzenie nieważności planu. Zmiana planu na nowy następuje na przyszłość (*ex nunc*), natomiast skutek nieważności planu ma moc wsteczną (*ex tunc*). Stąd i różne skutki prawne dla aktów prawnych wydanych na podstawie wyrugowanego z obrotu planu miejscowego.

Skutki uchylenia planu

Przepisy ustawy ustanawiają jednoznaczną zasadę, według której uchylenie obowiązującego dotychczas planu miejscowego nie powoduje wygaśnięcia wydanych na jego podstawie decyzji administracyjnych (art. 34 ust. 2). „Wygazzeniu” w trybie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. podlegają jedynie decyzje o warunkach zabudowy albo decyzje o ustaleniu lokalizacji celu publicznego – ale tylko pod warunkiem, że pozostają one w sprzeczności z przepisami nowo uchwalonego planu oraz pod warunkiem, że na ich podstawie nie została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy).

Jak wynika z tej regulacji, związany z wejściem do obrotu nowego planu wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych, dotyczy jedynie decyzji „planistycznych”, które zostały wydane w związku z brakiem planu, i to też pod określonymi warunkami. Wszystkie inne decyzje administracyjne zapadłe na podstawie obowiązujących w danym czasie przepisów prawa miejscowego pozostają w mocy i wywołują określone w nich skutki prawne.

Co do zasady zatem decyzje administracyjne wydane na podstawie przepisów planu, który został następnie uchylony, pozostają w mocy. W pewnym sensie nawet pojedyncze przepisy ustawy wskazują na rozwiązania, według których przepisy nowego planu nie mają wpływu na wcześniej wydane decyzje. Stąd np. nowelizacja planu określająca minimalną powierzchnię nowo powstającej działki budowlanej (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy) nie niweczy wydzielania uprzednio w toku procedury podziałowej działki budowlanej o odpowiednio mniejszej powierzchni, nie powoduje też skutku w postaci niemożliwości jej zagospodarowania zgodnie z planem (o ile nie doszło do zmiany przeznaczenia terenu). Ustanowienie w planie fakultatywnego

parametru, jakim jest powierzchnia działki budowlanej, dotyczy działek nowo wydzielanych, obowiązuje zatem jedynie na przyszłość.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akt stanowiący powszechnie obowiązujące przepisy prawa. W konsekwencji czynności i akty administracyjne podejmowane na podstawie tych przepisów w dacie ich obowiązywania nie mogą być negowane po tym, jak ulegną one zmianie. Generalna zasada z art. 33 ustawy – to zasada pełnej skuteczności decyzji zapadłych na podstawie przepisów obowiązującego planu.

Stwierdzenie nieważności planu

Czym innym jest jednak kwestia zmiany planu czy uchwalenia nowego planu (bo ta następuje *ex nunc*), a czym innym jest stwierdzenie nieważności planu. Skutek tego ostatniego następuje *ex tunc*. Stwierdzenie nieważności planu oznacza, że nie było w ogóle przepisów, wymaganych do podjęcia danego aktu administracyjnego. Ponieważ przepisy ustawy nie zawierają regulacji w tym zakresie, do decyzji administracyjnych zapadłych na podstawie nieważnego planu zastosowanie znajdują ogólne reguły procesowe.

Kierunek postępowania wyznacza tu art. 147 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Stanowi on, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały, której nieważność została stwierdzona przez sąd, podlegają wzruszeniu w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym. Używając sformułowań: „rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych”, „podlegają wzruszeniu” oraz „w trybie określonym w postępowaniu administracyjnym albo w postępowaniu szczególnym” – ustawodawca posłużył się terminami niedookreślonymi. Jest to ewidentne, gdy się uwzględni, że ww. regulacja odsyła do „trybu określonego w postępowaniu administracyjnym”, podczas gdy żaden z zawartych w k.p.a. trybów nadzwyczajnych nie przewiduje sankcji odnośnie do orzeczeń administracyjnych zapadłych na podstawie nieważnych przepisów prawa. W art. 145a § 1 k.p.a. ustawodawca dopuścił wprowadzić możliwość żądania wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzeknie o niezgodności będącego podstawą decyzji aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub

z ustawą³. Żadnych skutków prawnych ani możliwości wznowienia postępowania ustawodawca nie przewidział jednak dla decyzji opartych na gminnych aktach normatywnych, których niezgodność z aktem wyższego rzędu stwierdził sąd administracyjny.

Wzruszenie decyzji administracyjnej opartej na wadliwym planie

Sama kwestia „wzruszenia” decyzji administracyjnej opartej na nieważnym akcie prawa miejscowego w orzecznictwie nie jest jednoznacznie wykładana. Mający częściowo materialnoprawny, a jednocześnie jedynie odsyłający charakter art. 147 § 2 p.p.s.a., raz uznawany jest za podstawę zastosowania procedury nieważności decyzji, innym razem procedurę tę wyklucza – jako wykraczającą poza ramy zawartego w tej regulacji odesłania.

Jeśli chodzi o szerokie rozumienie instytucji określonej jako „wzruszenie indywidualnego aktu administracyjnego”, to według obowiązujących norm może ono nastąpić w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym, tj. w trybie wznowienia postępowania (art. 145 i n. k.p.a.), w trybie art. 154, 155, 161 czy art. 163 k.p.a. bądź w trybie nieważnościowym (art. 156 i n. k.p.a.). Niewątpliwie uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest ani decyzją, ani orzeczeniem, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., ani też żaden inny przepis k.p.a. nie przewiduje, że jej unieważnienie mogłoby stanowić podstawę do wznowienia postępowania. Zatem ten nadzwyczajny (wznawieniowy) tryb postępowania administracyjnego, jako że przesłanki jego wdrożenia winny być wykładane ścieśniająco, nie będzie miał w tym przypadku zastosowania. Wobec tego, przy uwzględnieniu określonych w art. 154, 155 czy np. 161 k.p.a. przesłanek *stricte* „słusznościowych”, do rozważenia pozostaje jako jedyna alternatywa, użycie art. 156 § 1 k.p.a. Ponieważ jednak i w tym nadzwyczajnym trybie żadna z przesłanek jego zainicjowania nie może być liberalnie wykładana, to w istocie w grę wchodziłby tylko art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. procedura stwierdzenia nieważności decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa bądź bez podstawy prawnej.

³ Trzeba jednak podkreślić, iż w takim przypadku to beneficjent decyzji administracyjnej decyduje o ewentualnym zainicjowaniu procedury prowadzącej do jej wzruszenia. Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 a k.p.a. następuje tylko na żądanie strony (art. 147 zd. 2 k.p.a.).

Według poglądów doktryny, w razie wyeliminowania aktu prawa miejscowego z obrotu prawnego (jako nieważnego) można zastosować trzy rozwiązania. Mianowicie: 1) procedurę stwierdzenia nieważności decyzji uruchamianą z urzędu lub na wniosek strony czy też tylko na wniosek strony (to ostatnie rozwiązanie, jak się przyjmuje, w celu ochrony praw nabytych); 2) wzruszenie decyzji w trybie postępowania w sprawie wznowienia postępowania lub trybie uchylecia lub zmiany decyzji (art. 154, 155 k.p.a.) z urzędu lub na wniosek; 3) zaniechanie wprowadzenia sankcji skutkującej wyeliminowaniem decyzji administracyjnej z obrotu⁴. Przyjęcie którejkolwiek z zaprezentowanych wyżej koncepcji każdorazowo zależy od woli ustawodawcy. Podkreśla się przy tym, że zgodnie z zasadą trwałości decyzji administracyjnej dopuszczalność podważenia mocy obowiązującej decyzji musi wynikać z wyraźnie ustanowionej normy prawnej zawartej w ustawie⁵. Zatem brak w normie rangi ustawowej jednoznacznej sankcji czy niejednoznaczność przepisów co do właściwej procedury oznacza nic innego jak niedopuszczalność wzruszenia decyzji administracyjnej.

Jakkolwiek szerokie rozumienie pojęcia „wzruszenie” winno obejmować wszelkie przewidziane w k.p.a. tryby umożliwiające weryfikację ostatecznej decyzji administracyjnej, a zatem obok wznowienia postępowania również i stwierdzenie nieważności decyzji, a także pozostałe przywoływane wyżej procedury, to jednak, gdy mowa o odesłaniu zawartym w art. 147 § 2 p.p.s.a. – orzecznictwo NSA stanęło po stronie wąskiego rozumienia tego pojęcia. Przyjęto mianowicie, iż *de lege lata* nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji opartej na nieważnym akcie stanowiącym źródło prawa powszechnie obowiązującego⁶. Płynąca z orzecznictwa argumentacja wskazuje na brak ustanowienia stosownej sankcji w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Żadnej normy w tym zakresie nie zawierają też przepisy ustawy określającej zasady planowania przestrzennego.

⁴ Por. B. Adamiak, *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002, s. 21.

⁵ Por. tamże, s. 15 i n.; por. też np. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex 2013. Por. też wyrok NSA z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1207/09, Lex nr 737693 oraz ww. wyrok NSA z 24 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 1490/15, LEX nr 2228008. W omawianym kontekście wątpliwości budzi przywoływanie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie argumentacji dotyczącej ochrony praw nabytych.

⁶ Por. np. wyrok NSA z 24 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 1490/15, LEX nr 2228008; wyrok NSA z 27 października 2016 r. sygn. akt II OSK 163/15, LEX nr 2189778; wyrok NSA z 4 lipca 2017 r. II OSK 1850/16.

Jeśli zaś chodzi o treść art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. to przesłankę braku podstawy prawnej decyzji odnosi on do naruszenia prawa obowiązującego w dniu jej wydania (co nie ma miejsca w razie stwierdzenia nieważności przepisów planu *ex post*); art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. wskazuje natomiast na przesłankę wyraźnego ustanowienia sankcji nieważności w przepisie szczególnym, co również nie ma miejsca w omawianym przypadku.

Podobne stanowisko, choć w trochę innej konfiguracji procesowej, zajął NSA w wyroku z 24 listopada 2016 r. zapadłym w sprawie II OSK 1490/15. Tak jak w innych tego typu sprawach NSA uznał, że zawarte w art. 147 § 2 p.p.s.a. pojęcie „wzruszenie” należy postrzegać w znaczeniu wąskim. W uzasadnieniu wskazano na zasadę racjonalizmu ustawodawcy. Argumentowano mianowicie, że mógł on posłużyć się bardziej rozbudowaną wypowiedzią, w której zastrzegłby w takiej sytuacji konkretną sankcję (jak ma to miejsce np. w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP). NSA przyjął, że skoro w art. 147 § 2 p.p.s.a. mowa jest ogólnie o wzruszeniu rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach, to gdy chodzi o decyzje administracyjne, należy przez to rozumieć sankcje wzruszalności, a nie nieważności. W rozpoznawanej przez NSA sprawie chodziło o kontrolę decyzji administracyjnej wydanej na podstawie planu, którego nieważność prawomocnie stwierdzono niebawem po uzyskaniu przez nią cechy ostateczności. W kontekście wariantów jurysdykcyjnych właściwych dla kontroli sądownoadministracyjnej uznano, że art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie stanowi podstawy do stwierdzenia przez sąd nieważności kontrolowanej decyzji z uwagi na stwierdzenie nieważności planu miejscowego, na podstawie którego tę decyzję wydano. W ramach argumentacji zwrócono szczególną uwagę na konieczność zagwarantowania stronom podstawowych standardów proceduralnych, w tym dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, którego art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie gwarantuje. Gdy zaś chodzi o samą ewentualną sankcję nieważności decyzji wydawanej na podstawie obowiązującego w danym miejscu i czasie prawa, podniesiono, iż nadrzędne znaczenie w tym zakresie winna mieć zasada praworządności. Uznano, że jeżeli decyzja administracyjna została wydana w czasie, gdy plan miejscowy był prawem obowiązującym – to jej wzruszenie z tego powodu, że *ex post* został on uznany za nieważny (z mocą *ex tunc*) podważyłoby zasadę zaufania do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie, na poziomie jednostki samorządu terytorialnego, prawa⁷.

⁷ Por. wyrok NSA w sprawie II OSK 1490/15, jw.

Odsyłając do dwuinstancyjnej procedury administracyjnej i wykluczając możliwość wyeliminowania przez sąd administracyjny decyzji opartej na nieważnym planie na podstawie art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., NSA z jednej strony wykluczył dopuszczalność zastosowania procedury stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na wąskie rozumienie pojęcia „wzruszenie” z art. 147 § 2 p.p.s.a., z drugiej zaś strony wskazał na zasadność stosowania odpowiednio jednego z trybów przewidzianych w k.p.a.⁸. Pomiął jednak, że alternatywny tryb nadzwyczajny ani w art. 145 k.p.a. ani w przepisach następnych tego kodeksu nie przewiduje podstawy dla wzruszenia decyzji administracyjnej w postaci nieważności przepisów prawa, na podstawie których została ona wydana. Stąd wniosek, że skoro ani przepisy ustawy, ani p.p.s.a., ani przepisy k.p.a. nie przewidują jakichkolwiek negatywnych skutków dla aktów administracyjnych wydanych na podstawie nieważnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to należy przyjąć, że wszystkie decyzje administracyjne wydane w dacie jego obowiązywania pozostają w mocy i w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do ich wzruszenia w jakimkolwiek trybie nadzwyczajnym. Zasada ta ma zastosowanie zarówno wówczas, gdy mowa o zmianie przepisów planu (art. 34 § 2 ustawy), jak i wówczas, gdy sąd administracyjny wyeliminuje je z obrotu prawnego jako nieważne.

„Utrata mocy obowiązującej planu”

Alternatywna koncepcja zakładająca legalność decyzji wydawanych na podstawie uznanego *ex post* za nieważny planu, może opierać się na szerokiej wykładni art. 34 ust. 2 ustawy. Zawarte w nim sformułowanie „utrata mocy obowiązującej” planu miejscowego można interpretować ściśle ze skutkiem *ex nunc*, jak i rozszerzająco, ze skutkiem *ex tunc*. Wąskie postrzeganie tego terminu winno ograniczać się do skutku z art. 34 ust. 1 ustawy, tj. jedynie do „wejścia w życie nowego planu”. Szerokie ujęcie sformułowania „utrata mocy” można zaś postrzegać zarówno w kontekście uchylecia bądź zmiany planu miejscowego, jak i wyeliminowania go z obrotu wskutek stwierdzenia jego nieważności. Ta ostatnia koncepcja jako *lex specialis* w stosunku do zasad ogólnych z k.p.a. czy p.p.s.a. (tu w odniesieniu do art. 147 § 2

⁸ Por. II OSK 1490/15, jw.

p.p.s.a.) oddawałaby istotę idei ustawodawcy ustanawiającego w ustawie regułę niewadliwości decyzji administracyjnych opartych na wyeliminowaniu z obrotu przepisów planu, niezależnie od przyczyny tego stanu rzeczy ani terminu określającego powstanie skutku tejże eliminacji.

Wadliwość decyzji planistycznej

Gdy mowa o aktach planowania przestrzennego i wyznaczaniu kierunków rozwoju danego terenu, to obok kwestii postrzegania skutków zmiany czy wyeliminowania z obrotu na podstawie przepisów szczególnych przepisów planu miejscowego, należy zwrócić uwagę na inne akty administracyjne, które w razie braku planu wyznaczają standardy zagospodarowania przestrzennego. Jak wiadomo, w sytuacji, gdy na danym terenie nie uchwalono planu, to określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (tj. w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy). Co do zasady przepisy ustawy nie zawierają jakichkolwiek ograniczeń czasowych w obowiązywaniu ww. decyzji. Wyjątkiem jest zasygnalizowana wyżej możliwość wygaszenia takiej decyzji w trybie art. 65 ustawy. Następuje to w sytuacji, gdy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę bądź gdy wszedł w życie plan miejscowy, a jego przepisy są odmienne od wydanej uprzednio decyzji „planistycznej”, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę.

Jeśli chodzi o decyzje zastępujące plan, to w stosunku do nich ustawa nie zawiera odpowiednika art. 34 ust. 2. Natomiast jeśli odnieść się do zasad ogólnych z k.p.a., to uchylenie np. o decyzji o warunkach zabudowy, na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. stanowi podstawę do wznowienia postępowania na decyzji tej opartego – z jednoczesnym wykluczeniem w takim przypadku równorzędnego zastosowania procedury nieważności postępowania. Trzeba bowiem uwzględnić, że każdy z przewidzianych w k.p.a. trybów nadzwyczajnych ma na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości decyzji, a to prowadzi do wniosku, że tryby te nie mogą być stosowane ani równolegle, ani tym bardziej zamiennie. Powyższe oznacza, że jeżeli daną okoliczność ustawodawca zakwalifikował jako podstawę do wznowienia postępowania, to nie można jednocześnie uznawać jej

za przesłankę zastosowania innego nadzwyczajnego trybu weryfikacji decyzji administracyjnej. Innymi słowy przesłanka określona w art. 145 § 1 k.p.a. nie może być uwzględniona w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 156 i n. k.p.a. Odmienny pogląd prowadziłby do sprzeczności z zasadą niekonkurencyjności przewidzianych w k.p.a. procedur nadzwyczajnych.

W przypadku decyzji wydanych na podstawie decyzji planistycznych mamy zatem inną sytuację prawną ich adresatów niż przy decyzjach wydanych na podstawie przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchylenie decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o lokalizacji celu publicznego, inaczej niż ma to miejsce przy uchyleniu („utracie mocy”) przepisów planu, implikuje wznowienie postępowania w sprawach, dla których decyzje te stanowiły podstawę czy też prejudykat dla rozstrzygnięcia. Podstawę prawną w tym zakresie, jak wskazano wyżej, wyznacza norma ogólna z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Zastosowanie tego przepisu, tak jak i w innych przypadkach procedury wznowieniowej, ograniczone jest określonym terminem przedawnienia (art. 1 § 146 k.p.a.). W związku z tym w orzecznictwie pojawiły się przypadki inicjowania *ex post*, po nieskutecznym wdrożeniu procedury wznowieniowej, postępowania nieważnościowego z powołaniem się na art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Rozbieżność procesowa, jaka na tym tle pojawiła się w praktyce, doprowadziła do sformułowania uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012 r. w sprawie o sygn. akt I OPS 2/12. Uznano w niej, że stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną przedmiotowo zależną decyzję⁹, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.¹⁰. Na tle tej uchwały w orzecznictwie powstał też problem dotyczący dopuszczalności ponownej oceny tej samej decyzji „inwestycyjnej” pod względem przesłanek nieważnościowych z art. 156 § 1 k.p.a. po tym, jak w stosunku do niej zostało przeprowadzone wcześniej (nieskutecznie z uwagi na upływ terminu przedawnienia) postępowanie wznowieniowe oparte na treści art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Pojawił się też problem dotyczący wykładni i stosowania uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego podejmowanych w trybie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

⁹ Chodzi o tzw. decyzje inwestycyjne, np. zatwierdzające podział nieruchomości czy np. stanowiące pozwolenie na budowę.

¹⁰ ONSAiWSA 2013, Nr 1, poz. 1.

Jakkolwiek formalnie moc wiążąca uchwał abstrakcyjnych nie została przez ustawodawcę wyartykułowana wprost, to jednak brzmienie art. 269 § 1 p.p.s.a. niejako obliguje sądy administracyjne do ich uwzględniania także w innych sprawach. Zasadą jest bowiem, że w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tak zwanej „uchwały przełamującej”, sąd orzekający nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez Naczelny Sąd Administracyjny¹¹. W praktyce, pomimo iż nie wynika to wprost z przepisu, oznacza to związanie taką uchwałą. Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, iż według wyartykułowanego w uchwale NSA I OPS 2/12 stanowiska, art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. powinien mieć zastosowanie jedynie w stosunku do decyzji wydanych na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które zostało następnie „uchylone lub zmienione”. Chodzi zatem o decyzje bądź orzeczenia sądów wyeliminowane z obrotu prawnego z mocą *ex nunc*. Wznowienie postępowania „inwestycyjnego” na tej podstawie prawnej nie może mieć natomiast miejsca w sprawach opartych na decyzji „planistycznej” (np. na decyzji o warunkach zabudowy) w sytuacji, gdy stwierdzono następnie jej nieważność (z mocą *ex tunc*). Wobec tego stwierdzenie nieważności decyzji „planistycznej”, na podstawie której wydano inną przedmiotowo zależną decyzję „inwestycyjną”, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności tej ostatniej (tj. decyzji zależnej) na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. – jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Wznowienie postępowania zakończonego decyzją „inwestycyjną” może mieć natomiast miejsce w razie uchylenia bądź zmiany decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a nie stwierdzenia jej nieważności. Koncepcję tę uzasadniono, wskazując na jednoznacznie określone w procedurze administracyjnej znaczenie zwrotu „uchylone lub zmienione” użytego w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Jak wskazano wyżej, inny jest również skutek uchylenia decyzji a inny – stwierdzenia nieważności decyzji. Ten ostatni termin jest immamentnie powiązany z art. 156 § 1 i n. k.p.a.¹².

Ostatecznie w orzecznictwie zarysował się pogląd, według którego nawet gdy w sprawie decyzji wydanej na podstawie innej decyzji, której stwierdzono nieważność, została wydana decyzja w wyniku wznowienia

¹¹ Por. wyrok NSA z 8 czerwca 2017 r., sygn. akt I FSK 1285/15.

¹² Por. wyrok NSA z 29 marca 1988 r., I SA 636/87, ONSA 1988, Nr 1, poz. 45, wyrok SN z 17 grudnia 1993 r., sygn. akt III ARN 50/93 oraz wyrok NSA II OSK 1490/15.

postępowania, to nie stoi to na przeszkodzie, aby w stosunku do tej samej decyzji uruchomić następnie postępowanie dotyczące stwierdzenia jej nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa, tak jak wynika to z uchwały NSA w sprawie I OPS 2/12¹³. W przypadku zbiegu postępowań nadzwyczajnych w stosunku do tej samej decyzji „inwestycyjnej”, pierwszeństwo należy przypisać procedurze nieważnościowej jako wywołującej skutki dalej idące¹⁴.

Stabilność decyzji administracyjnych opartych na aktach planistycznych

W praktyce doszło zatem do takiej sytuacji, że *de lege lata*, pomimo zawartego w art. 147 § 2 p.p.s.a. odesłania do przepisów k.p.a. bądź przepisów szczególnych, wyeliminowanie „inwestycyjnej” decyzji administracyjnej wydanej na podstawie nieważnych przepisów planu miejscowego – właściwie nie jest możliwe¹⁵. Zawarte w tym przepisie odesłanie do procedury administracyjnej – w jej obecnym kształcie czyni je martwym. Natomiast wyeliminowanie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie uchylonej *ex post* decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może nastąpić, jak jednoznacznie wynika z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., w trybie wznowienia postępowania. Z kolei nieważność decyzji „planistycznej” prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji inwestycyjnej – na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

¹³ Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 13 listopada 2012 r. sygn. akt I OPS 2/12 wskazująca na to, że stwierdzenie nieważności decyzji, na podstawie której wydano inną, przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa – nie ma zastosowania do postrzegania skutków prawnych stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na uprzednio wydaną decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę (por. wyrok NSA z 4 lipca 2017 r. II OSK 1850/16).

¹⁴ Por. wyrok NSA z 17 stycznia 2006 r. II OSK 406/05, Lex nr 196451; wyrok WSA w Krakowie z 20 maja 2009 r. III SA/Kr 389/08, Lex nr 550468.

¹⁵ Przyjęta w orzecznictwie wykładnia zawartego w art. 147 § 2 p.p.s.a. terminu „podlegają wzruszeniu” nakazuje ściśle przestrzegać przesłanki określone w procedurze administracyjnej, *vide* wyrok NSA w sprawie II OPS 1490/15.

Niepewność prawa i różnicowanie pozycji inwestorów.

Tak diametralne zróżnicowanie stabilności pozycji prawnej podmiotów podejmujących proces inwestycyjny warunkowane sprawowaniem na danym terenie władztwa planistycznego gminy w postaci jednej z dwóch form przewidzianych w ustawie – zdaje się w sposób oczywisty naruszać zasadę równości wobec prawa. W tych warunkach nie bez znaczenia jest też okoliczność, że inwestor (ani nikt inny) nie ma wpływu na podjęcie przez gminę inicjatywy uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W szczególności brak jakichkolwiek działań gminy czy też przedłużająca się w czasie procedura zmierzająca do jego uchwalenia nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego w trybie przepisów o bezczynności czy przewlekłości działań rady gminy¹⁶.

Wreszcie, niepewność obrotu, jak i brak gwarancji bezpieczeństwa procesu inwestycyjnego, potęguje kształtująca się linia orzecznictwa wskazująca na konieczność eliminowania z obrotu prawnego decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego czy o pozwoleniu na budowę – jeszcze zanim zostanie zainicjowana procedura wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy w trybie art. 65 ustawy. Oparcie procesu inwestycyjnego na którejkolwiek z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w trakcie przedłużającej się w nieskończoność procedury planistycznej gminy obarczone jest zatem ryzykiem konieczności zmiany koncepcji inwestycji w razie nagłego wejścia w życie przepisów planu.

Tu trzeba wskazać, że ustawodawca ustanowił zasadę wygaszania decyzji planistycznych – o ile ich treść pozostaje w sprzeczności z przepisami planu. Tego rodzaju decyzja o wygaśnięciu np. decyzji o warunkach zabudowy jako podejmowana w trybie i na zasadach przewidzianych w k.p.a., wywołuje skutki dopiero od daty jej ostateczności. Tymczasem w orzecznictwie wskazuje się na to, że ocena zainicjowanego odpowiednio wcześniej procesu budowlanego warunkowanego ostateczną decyzją ustalającą warunki

¹⁶ Skarga na bezczynność rady gminy w przedmiocie podjęcia uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może być uwzględniona. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 7 ustawy – sporządzanie takiego planu (jego zmiany) nie jest obowiązkowe. W tym zakresie przyjęto zatem, że skoro uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, to nie ma podstaw do zastosowania art. 101a ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że przepisy art. 101 stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

Por. wyrok WSA z 8 grudnia 2010 r. sygn akt II SA/GI 585/10, LEX nr 752882.

zabudowy i zagospodarowania terenu z chwilą wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje konieczność uchylecia nieostatecznej jeszcze decyzji „inwestycyjnej”, zanim decyzja „planistyczna” zostanie skutecznie wyeliminowana z obrotu prawnego. Jakkolwiek bowiem odmiennosc ustaleń planu w stosunku do wydanej uprzednio decyzji o warunkach zabudowy bądź decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego stanowi przesłankę decyzji podejmowanej na podstawie art. 65 ust. 3 ustawy (a więc jest przedmiotem badania organu administracji i podlega ocenie w ramach oceny legalności decyzji stwierdzającej jej wygaśnięcie), to jednak nie można przyjąć, że do czasu ostatecznego „wygaszenia” decyzji planistycznej należy domniemywać jej niesprzeczność z przepisami nowego planu. Jako podstawę prawną determinującą dalszy tok postępowania w omawianym zakresie przywołuje się art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z 4 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Stanowi on, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu [...]. Wejście w życie planu wyklucza zatem wydanie decyzji „inwestycyjnej” na podstawie decyzji „planistycznej” – choćby nie została ona jeszcze wygaszona. Badanie zgodności projektu budowlanego z jej postanowieniami dopuszczalne jest bowiem tylko w przypadku braku planu. Norma zawarta w art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego wyznacza zatem kierunek procedowania organu administracji niezależnie od uregulowanej w art. 65 ustawy kwestii (i terminu) wygaszenia decyzji „planistycznej”. Przyjmuje się zresztą, że w takiej sytuacji stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy ma charakter czysto formalny, a jej pozostawanie w obrocie prawnym po wejściu w życie planu nie wywołuje żadnych skutków materialno-prawnych¹⁷.

¹⁷ Por. wyrok NSA z 15 lutego 2017 r. w sprawie II OSK 1393/15, Legalis nr 1605465. Wygaszenie decyzji o warunkach zabudowy, gdy jest ona sprzeczna z ustaleniami uchwalonego planu miejscowego, uznawane jest za zabieg „porządkujący”. (por. wyroki NSA: z 11 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2195/12; z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1207/09; z 8 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2489/13; z 19 lipca 2013 r., sygn. akt II OSK 661/12 – orzeczenia.nsa.gov.pl).

Wnioski

Powyższe prowadzi do wniosku, że odmiennie, niż to ma miejsce przypadku terenu, na którym uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, proces inwestycyjny oparty na zasadach określonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, do czasu ostateczności decyzji zatwierdzającej projekt budowlany – nie korzysta z ochrony, jaką co do zasady gwarantuje inwestorowi prawo miejscowe w postaci planu. Dopuszczalność wzruszenia bądź unieważnienia decyzji „planistycznych”, a także ryzyko uchwalenia – wprowadzającego inne zasady – planu miejscowego na terenie, dla którego je wydano – wyklucza niewzruszalność decyzji „inwestycyjnej”, a przez to i stabilizację obrotu. W obecnym stanie prawnym gwarancję legalności mają jedynie decyzje „inwestycyjne” oparte na przepisach planu miejscowego. Wzruszalne (na zasadach ogólnych) substytucyjne akty planistyczne w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – mogą prowadzić do wzruszalności decyzji warunkujących proces budowlany. Ustawodawca winien zatem ujednolicić zasady w tym zakresie. Decyzja „planistyczna” rozumiana jako alternatywna forma władztwa planistycznego gminy, zależna wyłącznie od niej samej, a nie od działań jakichkolwiek podmiotów zewnętrznych, winna gwarantować jednostce identyczne prawa jak te, które dają jej przepisy planu miejscowego.

Nie sposób przy tym przyjąć, iż obowiązujące regulacje są efektem racjonalnych działań ustawodawcy. Przedstawione wyżej tezy to efekt interpretacji orzecznictwa i norm rozproszonych po wielu aktach prawnych natury procesowej. Skala problematyki, a także zasada pewności obrotu, wymagają uporządkowania ww. materii i ustanowienia jednoznacznych zasad w tym zakresie.

Bibliografia

- Adamiak B., *Nieważność aktu prawa miejscowego a wadliwość decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2002.
- Bąkowski T., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex 2013.

Summary

In the current legal state, it is impossible, *de lege lata*, to eliminate a decision approving a construction project based on the provisions of a local zoning plan that has been declared invalid. Unlike in the case of an area where a local zoning plan was adopted, the investment process based on the principles set out in the zoning decision, until issuing of the final decision approving a construction permit, does not benefit from the protection that is in principle granted to the investor, by the local law, in the form of a plan. The admissibility of revision or annulment of zoning decisions, as well as the risk of adopting a zoning plan implementing other rules for an area for which they were issued, excludes the non-appealability of a construction permit and thus also the stability of the investment process. The scale of those issues, as well as the principle of trading certainty requires resolving of the aforementioned issues as well as establishing unambiguous and, above all, uniform rules in this regard.

Tłumacz Peter Westra

Key words

administrative decision, local spatial development plan, revoking of a local plan, faultiness of a planning decision



Władztwo planistyczne
w procesie kształtowania ładu
przestrzennego

Charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Agnieszka Jaworowicz-Rudolf

Streszczenie

W rozdziale rozpatrywany jest charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kategoriach formalnych i materialnych. Przedstawiono również zarys propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie planowania przestrzennego przyjętych w projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany.

Słowa kluczowe

planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzenie

Zadaniem własnym gminy¹ jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie. Na podstawie tej kompetencji gmina sporządza dokumenty planistyczne, które są przyjmowane w formie uchwał przez jej organ stanowiący – radę gminy. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² przewiduje, że polityka przestrzenna gminy określana jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium), natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) gmina ustala przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Należy podkreślić, że obydwa wymienione akty planistyczne ze sobą ściśle powiązane, nie można bowiem sporządzić planu miejscowego, jeśli nie sporządzono studium, a ponadto ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Zarówno studium, jak i plan miejscowy przyjmowane są przez radę gminy w drodze uchwały, lecz inny jest ich charakter prawny. Ustawodawca przesądził, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, natomiast rangę aktu prawa miejscowego nadał planowi miejscowemu. W prawnym systemie zagospodarowania przestrzennego w Polsce miejscowy plan uznawany jest za podstawowe narzędzie planistyczne, w którym dominują ustalenia mające charakter postanowień regulacyjnych, służących rozdysponowaniu przestrzeni obszaru objętego planowaniem i ustaleniu zasad zagospodarowania terenów, a ponadto, postanowienia o charakterze proceduralnym, przy czym należy podkreślić, iż normy proceduralne przewidują szeroki zakres partycypacji społecznej w procedurach sporządzania planu i jego zmian.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w systemie źródeł prawa

W art. 14 ust. 8 u.p.z.p. ustawodawca opowiedział się za normatywnym charakterem planu miejscowego, wyraźnie wskazując, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego. Plan

¹ Istota zadań własnych polega na tym, że gmina nie może uchylać się od ich podejmowania i o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, musi je wykonywać na własny koszt i własną odpowiedzialność.

² tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073 z późn. zm. Ustawa ta określana jest dalej skrótem: u.p.z.p.

miejscowy jako akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym powszechnie obowiązującym, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego na danym terenie.

Na temat normatywnego charakteru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w literaturze przedmiotu i orzecznictwie wypowiadało się wielokrotnie. Postulat rewizji poglądu o normatywnym charakterze planu miejscowego wysunął m.in. Z. Niewiadomski. Jak zauważył, plan, niezależnie od jego jednoznacznego zaliczenia do aktów prawa powszechnie obowiązującego, ma jednak charakter bardzo zróżnicowany, oprócz bowiem norm generalno-abstrakcyjnych zawiera także normy indywidualne (dotyczące konkretnych nieruchomości), jest w dużej mierze zbiorem indywidualnych regulacji określających przeznaczenie poszczególnych działek i jest bliższy aktowi indywidualnemu niż normatywnemu³. W konsekwencji, Z. Niewiadomski wskazuje na zasadność zmiany przepisów prawa sytuujących plan przestrzenny w systemie źródeł prawa i postuluje traktowanie planu w kategoriach aktu stosowania prawa. W tej koncepcji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie tracąc mocy wiążącej, wpisywałby się w system aktów stosowania prawa, stanowiąc akt o szczególnym charakterze – akt indywidualny wielokrotnego zastosowania⁴.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawił się pogląd, iż plany miejscowe są aktami prawa miejscowego o szczególnym charakterze. Mieszczą się one między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi związanymi ze stosowaniem prawa⁵. Analizując charakter prawny miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy odnieść się także do linii orzeczniczej SN i NSA. Na uwagę zasługuje

³ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 110. Plan miejscowy określa nie tylko przeznaczenie konkretnych, istniejących w dacie uchwalenia planu, działek, ale i kolejnych działek, które mogą powstać z tych pierwszych w drodze ich przekształceń, np. podziału. Związana jest więc z nim specyficzna tzw. „wielokrotność” stosowania. Plan odnosi się też do wszystkich kolejnych osób uzyskujących prawo do dysponowania daną przestrzenią. Mamy więc także specyficzną tzw. „wielostronność” planów. Ta „wielostronność” i „wielokrotność” nie pozwalają zaliczyć planów miejscowych „klasycznych” aktów stosowania prawa, ale nakazują sytuować je między „klasycznymi” aktami normatywnymi a „klasycznymi” aktami stosowania prawa.

⁴ Tamże, s. 110 i n.

⁵ Zob. szerzej: I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „ST” 2009, nr 1–2, s. 72–89, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/wladztwo-planistyczne-gminy-w-orzecznictwie-sadow-administracyjnych-i-trybunalu-konstytucyjnego>.

wyrok SN z 22 lutego 2001 r.⁶, uznający, iż plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji. Ponadto, w uchwale składu pięciu sędziów NSA w Warszawie z 30 października 2000r.⁷, w tezie wskazano, iż Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako organy administracji publicznej są związane w działalności orzeczniczej przepisami prawa powszechnie obowiązującego i takim przepisem prawa powszechnie obowiązującym jest uchwała rady gminy w przedmiocie uchwalenia lub zniesienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w kategorii formalnej i materialnej

Charakter prawny miejscowego planu rozpatrywać można w kategoriach formalnych i materialnych. W kategorii formalnej miejscowy plan to akt prawa miejscowego, w formie uchwały rady gminy, który jest aktem normatywnym wyrażającym przepisy prawa obowiązujące na obszarze danej gminy. Ma to ten skutek, że jest źródłem prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i stanowi podstawę działania organów administracji publicznej. Poszczególne ustalenia planu stanowią normy prawne, będące podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w procesie budowlanym konkretyzujących prawo zabudowy nieruchomości. Wyraźnie go to odróżnia od innych aktów planowania: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Natomiast w kategorii materialnej miejscowy plan jest aktem prawnym kształtującym, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Miejscowy plan kształtuje sposób wykonywania prawa własności, a w konsekwencji staje się także podstawą decyzji administracyjnych, dotyczących objętego nim terytorium. Co do zasady, muszą one być zgodne z takim planem, pod rygorem nieważności. Warto tu przywołać wyrok NSA w Warszawie z 3 listopada 1999 r.⁸, w którym podniesiono, iż treść przepisów miejscowego

⁶ Sygn. IIIRn 203/00, publ. 2001/20/606.

⁷ Sygn. OPK 13/00, publ. 2001/2/63.

⁸ Sygn. akt IV SA 1678/98, publ. Lex 48263.

planu zagospodarowania przestrzennego, wspólnie z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania własności i uchwalając plan miejscowy, gmina może przeznaczać na realizację celów publicznych nie tylko grunty skomunalizowane bądź należące do Skarbu Państwa, lecz może przeznaczać na takie cele grunty stanowiące własność osób fizycznych i prawnych. Dodano, iż w tej mierze brak jest ustawowych ograniczeń, w szczególności zakaz taki nie wynika z przepisów Konstytucji, które choć chronią prawo własności, równocześnie dopuszczają do wyłączenia tego prawa na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem.

Miejscowy plan stanowiony jest w formie uchwały rady gminy, wskazuje ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określa sposób zagospodarowania i warunki zabudowy (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Mimo iż plan miejscowy jest podstawowym instrumentem realizującym politykę przestrzenną, to zasadą jest fakultatywność jego uchwalenia, czyli nie ma obowiązku sporządzenia i uchwalenia planów miejscowych dla terenów położonych w granicach gminy, o ile przepisy odrębne nie nakładają takiego obowiązku⁹. Przy badaniu obowiązkowości sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy brać pod uwagę również przepisy szczególne ustaw innych niż u.p.z.p., odnoszące się do materii obszarów regulowanych planem oraz szczególne unormowania wynikające ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązkowe sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wynikać m.in.:

- 1) z ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – w przypadku, gdy na terenie gminy przewiduje się utworzenie lub prowadzi się obszar chronionego krajobrazu, tj. obszar, który obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych,

⁹ Zasada fakultatywności sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego mogą działać w sposób dowolny, lecz muszą wykonywać swoje zadania dla dobra całej wspólnoty samorządowej i aktywnie wykorzystywać swoje kompetencje. Można tu chociażby nawiązać do problematyki uchwalania szczególnej formy planu miejscowego, jakim jest miejscowy plan rewitalizacji, uchwalany dla całości lub części obszaru rewitalizacji. Kwestie obszaru rewitalizacji reguluje ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1023 z późn. zm.). Rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla obszaru rewitalizacji lub jego części, jeżeli został uchwalony gminny program rewitalizacji.

- 2) z ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – art. 16 ust. 6 tej ustawy stanowi, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszarów, na których utworzono park kulturowy,
- 3) z ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – w przypadku, gdy gmina zamierza przeznaczyć pod działalność inwestycyjną obszary dotychczas rolne i leśne (art. 7 ustawy),
- 4) z ustawy z 4 lutego 1994 r. – prawo geologiczne i górnicze – dla terenu górniczego sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym określa się obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopalin nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr,
- 5) w sytuacji, gdy na terenie gminy mają być realizowane inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,
- 6) czy też w przypadku, gdy sama gmina przewiduje realizację inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, obiektowym, o funkcjach społecznych z wydzieleniem stref ochronnych.

Dodatkowo w przepisach dotyczących sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyróżnia się obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy na podstawie przepisów odrębnych, w tym np. obszarów, dla których przeprowadzone ma zostać scalenie lub podział nieruchomości. Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku, gdy wynika to z przepisów odrębnych, powstaje po upływie trzech miesięcy od momentu ustalenia tego obowiązku, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej i ustalają inny termin¹⁰. Artykuł 62 ust. 2 u.z.p.z. stanowi, iż w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jego uchwalenie jest obowiązkowe, nie można wydać decyzji administracyjnej do czasu uchwalenia planu¹¹. Należałoby tu zwrócić uwagę, iż w sytuacji, gdy rada

¹⁰ Należy jednak zaznaczyć, że dotyczy to sytuacji określonych w art. 10 ust. 2 pkt 8 u.z.p.z.

¹¹ Postępowanie administracyjne ulega zawieszeniu. Warto tu zauważyć, iż po wejściu w życie planu wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy nie ma racji bytu, gdyż ideą tej instytucji jest wydawanie decyzji w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

gminy, mimo spoczywającego na niej obowiązku i wezwania wojewody, nie uchwaliła planu (art. 12 ust. 3 u.p.z.p.), miejscowy plan zostaje sporządzony przez wojewodę w ramach sprawowanego nadzoru, tzw. zarządzeniem zastępczym. Jest wówczas szczególnym aktem prawa miejscowego.

Obowiązkowe elementy miejscowego planu zostały wymienione w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. W planie miejscowym – zgodnie z treścią tego przepisu – określa się obowiązkowo: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; zasady kształtowania krajobrazu; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów; stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Przepisy u.p.z.p. wyznaczają zakres przedmiotowy miejscowego planu, jednakże ustawodawca nie określił precyzyjnie, czy i jakie ograniczenia korzystania z własności nieruchomości mogą być ustanawiane w planie miejscowym. Sformułowano jedynie bardzo ogólne zasady gospodarowania przestrzenią. W art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wskazano ogólne wytyczne odnoszące

się do podstawowych zagadnień, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są to głównie wymogi zachowania harmonii architektoniczno-krajobrazowej, ochrony środowiska i dóbr kultury, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa ludzi i mienia, uwzględnienia potrzeb obronności państwa, potrzeb interesu publicznego, a także prawa własności. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, natomiast ust. 2 tegoż przepisu zapewnia właścicielowi prawo do zagospodarowania terenu zgodnie z planem, o ile nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, oraz prawo do ochrony własnego interesu przy ustalaniu zagospodarowania terenu należącego do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Można zatem uznać, że w zakresie zagospodarowania przestrzennego przyznano gminie swobodę regulacyjną. Należy jednak podkreślić, iż tzw. władztwo planistyczne gminy, jak każda inna działalność organu władzy publicznej, musi być zgodne z zasadami określonymi w Konstytucji, w szczególności z zasadami demokratycznego państwa prawnego i praworządności oraz zasadą poszanowania prawa własności. W świetle powyższych zasad konstytucyjnych swoboda regulacyjna, przysługująca gminie w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, nie jest absolutna. Z jednej strony, przepisy prawa ustanawiają określoną procedurę wymaganą przy sporządzaniu miejscowego planu, a z drugiej strony, wprowadzają ograniczenia władztwa planistycznego o charakterze materialnoprawnym. Biorąc pod uwagę wykładnię systemową, należy tu zaznaczyć, iż władztwo planistyczne nie może być wykorzystywane w sposób dowolny, ale musi służyć dobru wspólnoty samorządowej. Rada gminy ma wręcz obowiązek podjęcia działań niezbędnych dla realizacji tego dobra.

Wymagania proceduralne przy sporządzaniu miejscowego planu zostaną pominięte w niniejszym opracowaniu, gdyż są one przedmiotem rozważań odrębnego rozdziału monografii¹², odnosząc się zaś do przepisów o charakterze materialnoprawnym, należy stwierdzić, że ustanawiają one trojaki rodzaj ograniczenia. Po pierwsze, organy gminy muszą kierować się ogólnymi zasadami określonymi w art. 1 u.p.z.p. Po drugie, plany

¹² Na temat trybu i etapów postępowania przy opracowywaniu i uchwalaniu miejscowego planu zob. szerzej: M. Stahl, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 617–619.

miejscowe muszą być zgodne z innymi ustawami regulującymi określone kwestie szczegółowe z zakresu gospodarki przestrzennej, w szczególności z ustawą Prawo ochrony środowiska, ustawą o odpadach, ustawą o ochronie przyrody, ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawą o lasach itd. Po trzecie, plany miejscowe muszą być zgodne z Konstytucją RP i postanowieniami ratyfikowanych umów międzynarodowych. Oznacza to w szczególności, że wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym. Należałby tu sygnalizacyjnie dodać, iż w orzecznictwie NSA wielokrotnie poruszane było zagadnienie wykładni miejscowego planu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał m.in., że wszelka rozszerzająca wykładnia planu na niekorzyść właścicieli nieruchomości byłaby sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i stanowiłaby naruszenie ustaleń tego planu¹³ oraz że miejscowy plan jako akt prawa miejscowego winien cechować się jednoznacznością, a sformułowania nieostre i wywołujące wątpliwości co do ich znaczenia nie są w nim pożądane. W razie braku definicji ustawowych danych pojęć (które ustawodawca może przecież w akcie prawnym wprowadzić) należy stosować znaczenie słownikowe tych słów¹⁴.

Nadzór i kontrola legalności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako uchwał z zakresu administracji publicznej

Miejscowy plan jest uchwałą rady gminy, którą należy zaklasyfikować do zbioru uchwał z zakresu administracji publicznej. Podlega zatem nie tylko nadzorowi wojewody, co do jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, ale i kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wójt jest zobowiązany do przedłożenia uchwały rady gminy wojewodzie w ciągu siedmiu dni od jej uchwalenia. Wojewoda może orzec o nieważności

¹³ Wyrok NSA z 22 lutego 2011 r., sygn. II OSK 353/10.

¹⁴ Wyrok NSA z 20 grudnia 2011 r., sygn. II OSK 2085/11.

uchwały rady gminy, w ciągu trzydziestu dni od jej doręczenia, jeśli jest sprzeczna z prawem (art. 91 ust. 1 u.p.z.p). Gmina może zaskarżyć rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Należy jednocześnie zauważyć, iż zgodnie z art. 28 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części¹⁵. W trybie i na zasadach określonych w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym istnieje możliwość zaskarżenia uchwały o uchwaleniu miejscowego planu do wojewódzkiego sądu administracyjnego¹⁶. Możliwość wniesienia skargi w tym trybie ma każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, po uprzednim wezwaniu właściwego organu (w przypadku miejscowego planu rady gminy) do usunięcia naruszenia prawa.

Podsumowanie i zarys propozycji rozwiązań normatywnych w zakresie planowania przestrzennego przyjętych w projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany

Szacuje się, iż planów miejscowych nie ma ok. siedemdziesiąt proc. polskich gmin, a jeżeli już uchwalane są plany, to najczęściej obejmują one jedynie określone obszary gmin, a nie całej gminy. Gminy rezygnują z opracowania i uchwalenia planów, bo to procedura kosztowna i długotrwała. W takich sytuacjach podstawą działań planistycznych są decyzje administracyjne – decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a nie polityka przestrzenna gminy wyrażona w studium, które nie ma charakteru i mocy prawa miejscowego. Nie sprzyja to budowaniu ładu przestrzennego uwzględniającego zrównoważony rozwój, a generuje szereg niepożądanych zjawisk, w szczególności w praktyce prowadzi

¹⁵ M. Stahl podnosi, że przepis ten jest źródłem rozbieżności w orzecznictwie. Zob. M. Stahl, *Wybrane dylematy kształtowania ładu przestrzennego (planu i zagospodarowania przestrzennego)*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 357.

¹⁶ Zob. szerzej: R. Lewicka, *Zaskarżanie aktów planistycznych gminy w drodze skargi indywidualnej z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym – uwag kilka*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 327 i n.

do dużej dowolności w polityce przestrzennej. Zagadnienie to jest szczególnie aktualne w kontekście dyskusji nad kształtem systemu planowania przestrzennego w Polsce oraz trwającymi pracami nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym, który ma stanowić kompleksowy zbiór zasad korzystania z polskiej przestrzeni i objąć m.in. zakresem regulacji sprawy planowania przestrzennego na wszystkich poziomach¹⁷. Zastąpić ma on szereg obowiązujących ustaw, przede wszystkim: ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawo budowlane, tzw. specustawy inwestycyjne (które *nota bene* znacząco przyczyniły się do dezintegracji planowania i zagospodarowania przestrzennego) oraz znaczną część ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wdrożenie Kodeksu wymagać będzie opracowania osobnej ustawy wprowadzającej, zmieniającej lub uchylającej ponad sto ustaw oraz wydania kilkudziesięciu rozporządzeń.

Jeśli chodzi o podstawowe rozwiązania w zakresie planowania przestrzennego zaproponowane w Kodeksie, to kluczową kwestią jest przyjęcie, iż prawo zabudowy nieruchomości nie przynależy do prawa własności, przez co planowanie przestrzenne uzyska solidne podstawy normatywne. Określone zostały zasady ogólne planowania, w tym zasada dążenia do zwartości zabudowy, ograniczania jej transportochłonności oraz preferencji dla terenów zurbanizowanych (*brownfields*) przed wykorzystaniem terenów nowej urbanizacji (*greenfields*). Na obszarach niezabudowanych przede wszystkim chroniony ma być ich krajobraz i aktualny sposób użytkowania. Uznano za niezbędne projektowanie przestrzeni i pojedynczych inwestycji w sposób zapewniający ich dostępność dla osób z ograniczeniami w zakresie mobilności, co staje się niezwykle istotne w starzejącym się społeczeństwie (*silver economy*) i w realizowaniu polityk prorodzinnych.

Na poziomie lokalnym zachowany ma zostać klasyczny podział na studium i plany miejscowe, do których dodane zostaną miejscowe przepisy urbanistyczne regulujące m.in. porządek reklamowy. Rola studium zostanie wzmocniona¹⁸ – najistotniejsze jego rozstrzygnięcia, takie jak strefa funk-

¹⁷ Treść projektu dostępna jest na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463>. Informacje o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797419-p_10.htm Zgodnie z zapowiedzią wiceministra infrastruktury i budownictwa z lipca 2017 r. projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego rząd skieruje do Sejmu na początku 2018 r.

¹⁸ Na poziomie wojewódzkim wzmocniona ma być rola planu rozwoju przestrzennego województwa, wyraźnie wyodrębnione jego wiążące treści, dotyczące m.in. obszarów rewitalizacji,

cjonalna i podstawowe parametry zabudowy, obowiązywać będą na obszarach bez planu miejscowego. Projektodawcy zakładają jednocześnie, że plan miejscowy stanie się podstawowym narzędziem realizacji polityki przestrzennej. Pozytywnie należy ocenić to, że usunięte mają być bariery utrudniające uchwalanie planów, zmienione zasady odszkodowawcze. Nową instytucją mają być przewidziane w projekcie plany uproszczone, dla uporządkowanych części gmin. Wprowadzona ma być również uproszczona procedura dla niewielkich lub oczywistych zmian aktów planistycznych. Plan miejscowy zawierać ma w sobie procedurę scalenia i podziału nieruchomości, tak aby w momencie wejścia w życie struktura gruntowa umożliwiała jego realizację. W projekcie przewidziano ponadto wprowadzenie trybu transparentnej współpracy gminy z inwestorami w celu uchwalenia i wykonania planu, a także uzgodnienia zasad współpracy wielu inwestorów z gminą przy realizacji powiązanych inwestycji. W miejsce opłat planistycznych oraz adiacenckich, które działają wadliwie, zaproponowano jednoznaczne reguły współfinansowania urbanizacji przez inwestorów – jednolitą opłatę infrastrukturalną, zależną od kosztów konkretnej inwestycji drogowej albo wodno-kanalizacyjnej. Gmina, znając lokalne uwarunkowania, sama ma ustalić szczegóły związane z ustaleniem i poborem tej opłaty, w tym jej rozłożenie na raty.

Co istotne, projekt przewiduje likwidację decyzji o warunkach zabudowy. Poza obszarami objętymi planem miejscowym obowiązywać mają jednoznaczne reguły inwestowania (m.in. właściwie sformułowane dobre sąsiedztwo), uzupełnione regulacjami studium. Spełnienie tych warunków badane będzie w ramach uzyskiwania zgody inwestycyjnej.

obszarów lokalizacji odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Wprowadzone mają zostać mechanizmy uzgodnienia między gminami i powiatami dodatkowych wiążących ustaleń planu. Projektodawca uregulował również działanie obszarów funkcjonalnych, przewidując dla nich narzędzia koordynacji rozwoju przestrzennego w większej niż wojewódzka skali.

Bibliografia

Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „ST” 2009, nr 1–2, s. 72–89, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/wladztwo-planistyczne-gminy-w-orzecznictwie-sadow-administracyjnych-i-trybunalu-konstytucyjnego>.

Lewicka R., *Zaskarżanie aktów planistycznych gminy w drodze skargi indywidualnej z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym – uwag kilka*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003.

Stahl M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Stahl M., *Wybrane dylematy kształtowania ładu przestrzennego (planu i zagospodarowania przestrzennego)*, [w:] B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

Summary

The chapter discusses the legal nature of the local spatial development plan in terms of formal and material. There is also an outline of the proposals for normative solutions for spatial planning adopted in the draft law – Urban Construction Code.

Key words

spatial planning, local spatial development plan

Finansowe skutki aktów planistycznych gminy

Renata Lewicka

Streszczenie

Uchwalane przez gminę akty planistyczne o charakterze powszechnie obowiązującym wywołują różnego rodzaju konsekwencje, w tym także finansowe. W zależności od rodzaju i przedmiotu aktu skutki te będą obejmowały przede wszystkim obowiązek naprawienia właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu szkody powstałej w wyniku ustanowienia ograniczeń korzystania z nieruchomości bądź na warunkach określonych w ustawie, obowiązek uiszczenia opłaty planistycznej na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Słowa kluczowe

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odszkodowanie, zbycie nieruchomości, opłata planistyczna, decyzja administracyjna

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest omówienie konsekwencji finansowych uchwalenia bądź zmiany niektórych aktów planistycznych gminy. W ramach przyznanego gminie władztwa planistycznego realizuje ona swoje kompetencje w zakresie wiążącego ustalenia przeznaczenia i zagospodarowania obszaru położonego w jej granicach administracyjnych. Realizacja tych kompetencji następuje przede wszystkim poprzez uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji (stanowiącego szczególnie rodzaj planu miejscowego) oraz podejmowanie uchwały w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń (tzw. uchwała krajobrazowa). Poza wymienionymi wyżej aktami prawa miejscowego, których stanowienie jest co do zasady fakultatywne¹, gmina ma także obowiązek uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego będącym aktem polityki wewnętrznej. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że pojęcie skutków finansowych nie obejmuje kwestii związanych z kosztami sporządzenia danego aktu. W związku z powyższym wystąpienie tych skutków ogranicza się w zasadzie wyłącznie do aktów planistycznych gminy powszechnie obowiązujących, przy czym najbardziej zróżnicowane dotyczą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W toku szczegółowo uregulowanej w ustawie procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 5 u.p.z.p.). Prognoza stanowi analizę ekonomiczną i powinna zawierać w szczególności:

- 1) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem

¹ Z wyjątkiem ustawowo określonych obszarów, dla których uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obligatoryjne – np. dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej zgodnie z art. 38b ustawy z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1056 ze zm., czy też dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 2120.

nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 u.p.z.p.,

- 2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,
- 1) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych².

Prognoza skutków finansowych nie jest załącznikiem do projektu planu wykładanym do publicznego wglądu i dyskusji publicznej, lecz przedkładana jest radzie gminy przy zwracaniu się o uchwalenie danego planu i jako analiza ekonomiczna w szczególności skutków wynikających z art. 36 u.p.z.p. powinna zostać sporządzona rzetelnie³. Rada gminy powinna, przy uchwalaniu planu miejscowego, mieć świadomość jego finansowych skutków i powinna być to rzetelna informacja ekonomiczna. Wadliwość prognozy skutków finansowych może bowiem stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności planu, jako naruszenie trybu sporządzania planu z art. 28 u.p.z.p. z tym zastrzeżeniem, iż wymaga wykazania, że taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu, a gdyby była przedstawiona rzetelna analiza ekonomiczna, do uchwalenia planu by nie doszło⁴.

W zakresie szacowania skutków finansowych wejścia w życie miejscowego planu (a więc także i miejscowego planu rewitalizacji) najistotniejsze znaczenie mają skutki uregulowane w art. 36 u.p.z.p. Wpływy bowiem z podatków same w sobie nie podlegają zmianie na skutek uchwalenia czy zmiany planu, lecz co najwyżej dopiero w perspektywie dalszej, gdy na skutek zmiany planu większa część nieruchomości zostaje przeznaczona pod zabudowę lub inny rodzaj inwestycji, skonsumowanie zaś tej zmiany przez zrealizowanie inwestycji (wybudowanie budynków) wywrze skutek w postaci wpływów z podatku od nieruchomości zabudowanej (budynku), których stawka jest wyższa niż podatku od samych gruntów⁵. Niewątpliwie także przeznaczenie w planie pod zabudowę bądź inny rodzaj inwestycji

² § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587.

³ Wyrok WSA w Łodzi z 25 maja 2017 r., II SA/Łd 843/16, Lex.

⁴ Wyrok NSA z 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, Lex.

⁵ Szczegółowe uregulowania dotyczące podatku od nieruchomości i wysokości maksymalnych stawek tego podatku zawarte zostały w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, test jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.

nieruchomości, na których wcześniej nie mogły one być realizowane, będzie miało wpływ na wartość tych nieruchomości, a zatem w przypadku zamiaru ich zbycia przez gminę zwiększy się wpływ do budżetu z tego tytułu (co powinno zostać już uwzględnione w prognozie). Z kolei w odniesieniu do wydatków związanych z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, uchwalenie planu może mieć również znaczenie. W przypadku bowiem wprowadzenia szeroko rozumianego prawa zabudowy (i innych inwestycji) na obszarach, na których dotychczas nie można było sytuować danego rodzaju obiektów, w wielu przypadkach konieczne jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej. Zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶, przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Zaspokajanie tych potrzeb, w myśl art. 7 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ (dalej u.s.g.) należy do zadań własnych gminy. Przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rada gminy rozstrzyga m.in. o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Za zrealizowanie tego wymogu uznaje się jedynie sytuację, gdy rada gminy wskaże podległe jej jednostki odpowiedzialne za realizację infrastruktury gminnej oraz termin realizacji⁸. Jednocześnie wskazać należy, iż na dzień dzisiejszy ustawodawca nie przewidział konsekwencji braku zrealizowania infrastruktury w terminie określonym w planie.

Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może spowodować szereg zmian w zakresie dopuszczalnego sposobu zagospodarowania danej nieruchomości, a co za tym idzie – spowodować zmianę wartości nieruchomości (w stosunku do wartości, jaką nieruchomość miała przed wejściem w życie planu). Jak już wspomniano wyżej, szczególne znaczenie ma w tym zakresie art. 36 u.p.z.p. Zmiana sposobu

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

⁸ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 20*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, Lex/el.

korzystania z nieruchomości powodująca obniżenie wartości nieruchomości rodzi po stronie gminy obowiązek odszkodowawczy, natomiast zmiana powodująca wzrost wartości nieruchomości może stanowić podstawę do obciążenia właściciela nieruchomości obowiązkiem uiszczenia opłaty (renty) planistycznej.

Odszkodowanie z tytułu zmiany wartości nieruchomości wskutek uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

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

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę (a więc tylko tzw. *damnum emergens*, roszczenie zaś o odszkodowanie za spodziewane utracone korzyści tzw. *lucrum cessans* nie przysługuje) albo
- wykupienia nieruchomości lub jej części (przy czym gmina może zaofერować również nieruchomość zamienną – art. 36 ust. 2 u.p.z.p.).

Powyższe roszczenia mają charakter cywilnoprawny, natomiast ich zaspokojenie może nastąpić bądź w drodze zawarcia stosownej umowy między gminą a poszkodowanym właścicielem albo użytkownikiem wieczystym, bądź w drodze powództwa cywilnego przed sądem powszechnym. Dopuszczalne jest również powództwo o zobowiązanie gminy do złożenia oświadczenia o zawarciu umowy, której przedmiotem jest wykup nieruchomości lub jej części⁹. Roszczenia te stają się wymagalne z dniem wejścia w życie planu miejscowego. Powstanie tych roszczeń nie jest natomiast zależne od obniżenia wartości nieruchomości ani też od dokonania jej zbycia. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera regulacji ograniczających terminem możliwość ich dochodzenia. Jednakże z uwagi na to, iż są to roszczenia majątkowe *stricte* cywilne, to zastosowanie znajdują do nich ogólne reguły dotyczące przedawnienia roszczeń, wynikające z kodeksu cywilnego, w myśl bowiem art. 117 k.c., z zastrzeżeniem

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 26 sierpnia 2016 r., I ACa 298/16, Lex.

wyjątków w ustawie przewidzianych, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu, a po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Termin przedawnienia tego roszczenia obejmuje ogólny termin przedawnienia roszczeń majątkowych cywilnych i wynosi lat dziesięć (art. 118 k.c.). Okoliczność, że roszczenie to przysługiwać może nie tylko podmiotom prywatnym, ale także przedsiębiorcom, nie skraca terminu przedawnienia do lat trzech, jak w przypadku innych roszczeń związanych z działalnością gospodarczą¹⁰. Legitymacja czynna w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przysługuje właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, których dotknęły skutki zmian w planowaniu przestrzennym. Obejmuje ona zatem podmioty, którym przysługiwały wymienione prawa do nieruchomości w chwili wejścia w życie nowego lub zmienionego planu miejscowego, a status tych osób musi być utrzymany do chwili zamknięcia rozprawy przed sądem drugiej instancji¹¹. Podkreślenia wymaga, że spory w sprawach dotyczących roszczeń odszkodowawczych rozpoznają sądy powszechne, a nie administracyjne (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.). W razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, wypłacone odszkodowanie podlega obligatoryjnie zwrotowi na rzecz gminy (art. 36 ust. 5 u.p.z.p.).

Natomiast w sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał wcześniej z prawa do odszkodowania, o którym mowa wyżej, a więc wykupienia bądź zamiany nieruchomości, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.z.p.). Celem tej regulacji jest ochrona właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych powodujących obniżenie jej wartości, przy czym skutek ten wiąże się z niemożnością uzyskania przez właściciela albo użytkownika wieczystego dodatkowych korzyści

¹⁰ Zgodzić bowiem należy się w pełni z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z 20 października 2016 r., II CSK 53/16 (www.sn.pl), że roszczenie odszkodowawcze objęte przepisami u.p.z.p. nie jest roszczeniem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, a zatem nie podlega trzyletniemu terminowi przedawnienia przewidzianemu w art. 118 k.c. dla tego rodzaju roszczeń.

¹¹ Wyrok SN z 6 października 2016 r., IV CSK 778/15, Lex.

w razie zbycia przysługującego im prawa do nieruchomości, której wartość na skutek zmian planistycznych uległa obniżeniu.

Roszczenie to również ma charakter cywilnoprawny, ale staje się wymagalne z dniem zbycia nieruchomości (data umowy w akcie notarialnym), jeżeli zbycie nie następuje, to roszczenie nie powstaje. Roszczenie to powstaje, o ile zbycie następuje przed upływem pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące i jednocześnie zgłoszenie tego roszczenia gminie musi nastąpić przed upływem tego terminu. Termin ten jest terminem zawitym prawa materialnego, ale do zgłoszenia roszczenia odszkodowawczego właściwej gminie w celu zachowania prawa dochodzenia tego roszczenia przed sądem powszechnym. Termin ten należy do unormowań administracyjnoprawnych i wyczerpuje się on w postępowaniu administracyjnym w chwili zgłoszenia roszczenia, które ma charakter czynności jednorazowej w odniesieniu do danego roszczenia. Stanowi oświadczenie woli, które musi dotrzeć do zobowiązanego przed upływem terminu w taki sposób, by się mógł z nim zapoznać (art. 61 k.c.), a więc musi nastąpić doręczenie go gminie przed tym terminem. W przypadku braku jego zaspokojenia można dochodzić odszkodowania przed sądem powszechnym¹². Roszczenie natomiast przedawnia się w ogólnym terminie dziesięciu lat (art. 118 k.c.), początek zaś biegu przedawnienia biegnie od daty wejścia w życie nowego planu miejscowego albo jego zmiany¹³, z tym zastrzeżeniem, że dokonano zgłoszenia tego roszczenia przed upływem pięciu lat. Jeżeli pozew został wniesiony po jego upływie, roszczenie nie wygasa. Pojęcie „zbycia” nie może być utożsamiane ze wszystkimi, tj. zarówno odpłatnymi, jak i nieodpłatnymi, formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego, ustawa bowiem wiąże skutek, o którym jest mowa w art. 36 ust. 3, z brakiem uzyskania dodatkowej korzyści majątkowej, w razie obniżenia wartości nieruchomości, co może nastąpić tylko przy jej odpłatnym zbyciu¹⁴. Ustalenie „odpłatności” zbycia wiąże się z oceną ekwiwalentności dokonanej czynności prawnej. Przez zbycie należy przykładowo rozumieć nie tylko podstawowe formy odpłatnego przeniesienia własności nieruchomości (np. sprzedaż), ale także przykładowo

¹² Wyrok SN z 10 stycznia 2017 r., V CSK 222/16, www.sn.pl.

¹³ Odmienne E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu działań legalnych innych niż wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, Lex/el.

¹⁴ Wyrok SN z 23 kwietnia 2009 r., IV CSK 508/08, Lex.

wniesienie nieruchomości aportem do spółki¹⁵. Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem (na podstawie wyceny rzeczoznawców zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami). W praktyce jest to różnica między ceną, jaką właściciel albo użytkownik wieczysty uzyskałby, gdyby nie zmieniono planu, a ceną faktycznie przez niego uzyskaną przy sprzedaży po zmianie planu¹⁶. Legitymowanym do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu obniżenia wartości nieruchomości jest natomiast były właściciel albo wieczysty użytkownik, który we wskazanych w art. 36 ust. 3 i art. 37 ust. 3 u.p.z.p. warunkach zbył nieruchomość, jeżeli przy tym nie skorzystał z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p., określone zaś prawo do nieruchomości (własność bądź użytkowanie wieczyste) przysługiwało mu w chwili wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany¹⁷.

Ustawodawca wprowadził sześciomiesięczny termin (chyba że strony postanowią inaczej) na wypłatę odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, na wykup nieruchomości lub jej części bądź zaoferowanie nieruchomości zamiennej, a także na wypłatę odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, liczony od daty złożenia wniosku. W przypadku wystąpienia opóźnienia w realizacji tych roszczeń właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie.

Opłata planistyczna

W sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.).

¹⁵ Wyrok SN z 9 marca 2016 r., II CSK 411/15, Lex.

¹⁶ Wyrok SN z 25 listopada 2015 r., IV CSK 97/15, Lex.

¹⁷ Wyrok SN z 6 października 2016 r., IV CSK 778/15, Lex.

Oplata ta ma charakter publicznoprawny¹⁸, obowiązek jej uiszczenia zaś powstaje, gdy dochodzi do zbycia nieruchomości lub jej części przed upływem pięciu lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Termin pięciu lat dotyczy także możliwości zgłoszenia przez gminę roszczenia z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Dla jego zachowania nie jest wymagane wydanie decyzji przed upływem tego terminu, lecz wystarczające jest samo wszczęcie postępowania administracyjnego w tym przedmiocie¹⁹. Po upływie tego terminu nie jest możliwe już wszczęcie postępowania w przedmiocie nałożenia opłaty.

Wysokość opłaty wynika ze stawki procentowej obligatoryjnie określanej w uchwale rady gminy wprowadzającej (lub zmieniającej) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.) i stawka ta nie może być wyższa niż 30 proc. wzrostu wartości nieruchomości, ale też nie może zostać określona w stawce zerowej²⁰. Jednocześnie wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 12 w powiązaniu z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. pozwala na ustalenie w planie stawek procentowych opłaty planistycznej o różnych wysokościach dla różnych obszarów, w zależności od przeznaczenia danych terenów w planie²¹.

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek ustalić opłatę niezwłocznie po otrzymaniu od notariusza wypisu aktu notarialnego, z którego wynika zbycie nieruchomości. Notariusz natomiast zobowiązany jest przesłać wójtowi, w terminie siedmiu dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, wypis z tego aktu (art. 37 ust. 5 i 6 u.p.z.p.). Pobranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest obligatoryjne (w przypadku zbycia), opłata zaś jest dochodem własnym gminy (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.). Dla ustalenia opłaty planistycznej konieczne jest wykazanie, że zachodzi bezpośredni związek przyczynowy

¹⁸ Szerzej na temat charakteru opłaty planistycznej zob. P. Szczęśniak, *Ogólna charakterystyka opłaty planistycznej*, [w:] A. Hanusz, P. Czerski, M. Musiał, A. Niezgoda, P. Szczęśniak (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

¹⁹ Wyrok NSA z 24 listopada 2016 r., II OSK 2502/15, CBOSA.

²⁰ Wyrok NSA z 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, Lex.

²¹ Wyrok NSA z 17 listopada 2016 r., II OSK 311/15, CBOSA; podobnie M. Szewczyk, *Wysokość ustalonej w planie miejscowym stawki procentowej opłaty planistycznej*, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, Lex/el.

między zmianą wartości nieruchomości a przyjętymi w planie ustaleniami. Do opłaty planistycznej znajdują zastosowanie przepisy działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²², a zatem na wniosek obowiązany może nastąpić odroczenie terminu jej zapłaty, rozłożenie na raty, a nawet umorzenie.

Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, na podstawie wyceny rzeczoznawcy majątkowego (w formie operatu szacunkowego) dokonaną na dzień zawarcia umowy sprzedaży, na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11 u.p.z.p.).

Z punktu widzenia problematyki ustalania opłaty planistycznej, kwestią wymagającą wykładni jest przesłanka „zbycia” nieruchomości, które jest jednym z warunków naliczenia opłaty planistycznej. Pojęcie to było różnie interpretowane, zarówno w orzecnictwie sądów administracyjnych, jak i literaturze przedmiotu. Pierwotne brzmienie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. warunkowało naliczenie opłaty planistycznej od sprzedaży nieruchomości, jednakże nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu dokonaną 22 września 2004 r. ustawodawca zastąpił „sprzedaż” szerszym pojęciem „zbycia” nieruchomości. Pozostawienie w art. 37 ust. 1 u.p.z.p. sformułowania, iż wysokość opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości „ustala się na dzień jej sprzedaży”, nie można uznać za celowy zabieg legislacyjny, lecz niedopatrzenie ustawodawcy. Jednocześnie w u.p.z.p. nie została wprowadzona legalna definicja tego pojęcia, co wywołuje nadal wiele problemów interpretacyjnych. Powstała przy tym wątpliwość, czy na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zastosowanie znajduje definicja legalna „zbywania” przyjęta w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami (dodana poprzez tę samą ustawę zmieniającą, która znowelizowała u.p.z.p., co wskazywałoby na celowy zabieg ustawodawcy, zmierzający do powiązania tych regulacji). W myśl art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami pod pojęciem zbywania albo nabywania nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 201, ze zm.

nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Kodeks cywilny wymienia jako czynności prawne przenoszące własność nieruchomości między innymi umowę sprzedaży, zamiany i darowizny (art. 155 k.c.). W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowany został pogląd, że należy stosować wykładnię językową odnoszoną przy tym do języka potocznego przyjmując, iż pojęcie „zbycia” rozumiane powinno być jako „sprzedaż, odstąpienie czegoś za pieniądze, pozbycie się czegoś przez sprzedaż”, zgodnie z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego²³, czyli traktując zbycie jako czynność prawną wzajemną i ekwiwalentną. Pogląd ten powiązany został dodatkowo z wykładnią funkcjonalną zakładającą potrzebę interpretacji zwrotu „zbycia” z korzyścią dla obywatela (*in dubio pro cive*), z uwagi na publicznoprawny i zbliżony do podatku charakter opłaty planistycznej jako daniny publicznej²⁴. Interpretacja ta znalazła potwierdzenie w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2009 r.²⁵. W uchwale tej NSA przyjął, iż pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej. Powyższa teza obejmuje co prawda tylko sytuację związaną z przeniesieniem własności nieruchomości w drodze umowy darowizny między osobami bliskimi, jednakże treść uzasadnienia uchwały wskazuje na objęcie taką zwężającą interpretacją wszystkich rodzajów zbycia, które nie mają charakteru ekwiwalentnego. Należy przy tym podkreślić, iż uchwała składu siedmiu sędziów NSA jest wiążąca nie tylko w danej sprawie (na podstawie art. 187 § 2 p.p.s.a.), ale także ma tzw. ogólną moc wiążącą opartą na o art. 269 § 1 p.p.s.a. Norma ta nie pozwala, aby jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozstrzygnął inną sprawę w sposób sprzeczny ze stanowiskiem zawartym w uchwale powiększonego składu NSA, jeśli natomiast skład ten nie podziela stanowiska zawartego w uchwale, może ponownie przedstawić dane zagadnienie do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. Pamiętać przy tym należy, iż moc wiążącą ma jedynie stanowisko zawarte w sentencji uchwały, poglądy prawne zaś wyrażone w uzasadnieniu wiążą tylko w zakresie, w jakim mają bezpośredni związek z „zajętym stanowiskiem”. Z tych też względów uznać należy za aktualnie wiążące

²³ Tom III, Warszawa 1983, s. 988.

²⁴ Wyrok NSAz 5 marca 2009 r., II OSK 302/08, CBOSA.

²⁵ II OPS 3/09, CBOSA.

uznawanie darowizny między osobami bliskimi jako wyłączające obciążenie opłatą planistyczną, ale jednocześnie sądy administracyjne (w zgodzie z poglądami prawnymi wyrażonymi w uchwale) interpretują zawężająco „zbycie” z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jako przeniesienie własności (bądź użytkowania wieczystego) w drodze czynności prawnej ekwiwalentnej. Pojęcie ekwiwalentności świadczeń doktryna prawa cywilnego wiąże z odpłatnymi czynnościami prawnymi, na podstawie których obie strony uzyskują określoną korzyść majątkową stanowiącą ekwiwalent własnego świadczenia (np. umowa sprzedaży czy też umowa zamiany). Jednocześnie sądy administracyjne przyjmują, iż niektóre czynności prawne niebędące ani sprzedażą, ani zamianą nieruchomości stanowią również zbycie ekwiwalentne. Do czynności takich zaliczone zostało m.in. tzw. *datio in solutum*, czyli świadczenie w miejsce wypełnienia, które prowadzi do zwolnienia dłużnika ze zobowiązania poprzez spełnienie innego świadczenia²⁶; zniesienie współwłasności w ramach podziału majątku dorobkowego małżonków przy jednoczesnej spłacie jednego z małżonków w celu przejęcia własności całej nieruchomości²⁷; zamiana nieruchomości, podobnie jak i wniesienie nieruchomości tytułem wkładu niepieniężnego do spółki (strona wyzbywająca się własnej nieruchomości uzyskuje w zamian wymierną korzyść poprzez objęcie nowopowstałych udziałów w spółce)²⁸. Nie stanowi natomiast takiego zbycia przeniesienie własności nieruchomości dokonane w ramach przewłaszczenia na zabezpieczenie pożyczki czy też kredytu, celem bowiem takiej czynności prawnej jest zabezpieczenie interesów wierzyciela i wyraz wiarygodności dłużnika, niepowodujące jednocześnie trwałego wyzbycia się prawa własności²⁹. Nie może stanowić podstawy do naliczenia opłaty planistycznej umowa przedwstępna, zobowiązująca do przeniesienia własności, gdyż zbycie następuje z chwilą zawarcia umowy przyrzeczonej – rozporządzającej – która przenosi własność nieruchomości.

W myśl art. 37 ust. 7 u.p.z.p. właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, przed jej zbyciem może żądać od wójta, burmistrza albo

²⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 371/12, CBOSA.

²⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 20 września 2011 r., II SA/Kr 1131/11, CBOSA.

²⁸ Wyrok NSA z 8 stycznia 2013 r., II OSK 1630/11, CBOSA.

²⁹ Wyrok SN z 29 maja 2000 r., III CKN 246/00, Lex; Wyrok WSA w Gliwicach z 27 stycznia 2010 r., II SA/Gl 790/09, CBOSA oraz A. Brzezińska-Rawa, *Glosa do wyroku WSA z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Gl 790/09*, „Samorząd Terytorialny” 2012, z. 9, s. 80 i n.

prezydenta miasta ustalenia, w drodze decyzji, wysokości opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4. Funkcją tego rozwiązania jest umożliwienie uzyskania informacji o wysokości opłaty planistycznej przed jej zbyciem, decyzja taka zaś ma charakter decyzji projektującej³⁰.

Ustawodawca wyłączył obowiązek pobrania opłaty planistycznej w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników [...] ³¹ albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (2) [...] ³². W przypadku jednak zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika przepisy o opłacie planistycznej, stosuje się odpowiednio.

Konsekwencje finansowe uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji

Szczególne rozwiązania w zakresie skutków finansowych powstają w przypadku uchwalenia przez gminę miejscowego planu rewitalizacji, będące szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezależnie bowiem od roszczeń wynikających z art. 36 u.p.z.p. (na podstawie norm z art. 37h ust. 4 w zw. z art. 37n ust. 1 u.p.z.p.), poszkodowanemu służy także roszczenie o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej w wyniku ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości na skutek ustanowienia w miejscowym planie rewitalizacji zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej (art. 37h ust. 1 u.p.z.p.). Roszczenie to zgłaszane jest do starosty, a nie do gminy, choć to ona

³⁰ B. Dobkowska, K. Klonowski, *Decyzja „projektująca” czy ustalająca wysokość opłaty planistycznej – rozważania na temat art. 37 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012, Lex/el.

³¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 277 i 2043 oraz z 2017 r., poz. 2, 38, 624 i 715.

³² Dz.U. z 2016 r., poz. 1387 i 1579 oraz z 2017 r., poz. 5 i 624.

wprowadziła zakazy i ostatecznie również gmina wypłaca to odszkodowanie. *Ratio legis* takiego rozwiązania jest raczej wątpliwe. Postępowanie w przedmiocie ustalenia odszkodowania jest postępowaniem administracyjnym, jednoinstancyjnym, gdyż odwołanie do organu wyższego stopnia nie przysługuje, natomiast podmiot nieusatsfakcjonowany przyznanym odszkodowaniem może, w terminie trzydziestu dni od doręczenia mu decyzji starosty, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa otwiera się także w sytuacji beczynności starosty przekraczającej trzy miesiące od daty złożenia wniosku o odszkodowanie. Biorąc po uwagę zawarte w art. 37n ust. 1 odesłanie w zakresie nieuregulowanym do przepisów dotyczących miejscowego planu, uznać należy, iż do ustalenia wysokości tego odszkodowania odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 37 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie ustalania wysokości odszkodowania w drodze operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego. Roszczenie to ma również *stricte* charakter cywilnoprawny, a więc również w odniesieniu do niego uznać należy, iż omówione wyżej aspekty przedawnienia roszczenia odszkodowawczego z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. pozostają aktualne. Jednocześnie podkreślić należy, iż uzyskanie roszczenia odszkodowawczego objętego dyspozycją art. 37h ust. 1 u.p.z.p. nie oznacza skonsumowania dalej idących roszczeń z art. 36.

Zasygnalizować także należy, biorąc pod uwagę przedmiot rozdziału, że szeroko rozumiane skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji wiążą się także z prawnie uregulowaną dopuszczalnością zawarcia tzw. umowy urbanistycznej między gminą i inwestorem (art. 37i u.p.z.p.). W planie tym bowiem, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanych gmina może przyjąć, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. Inwestycja główna nie może stanowić inwestycji celu publicznego. Wymiar zobowiązań inwestora jest proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji³³.

³³ Szczegółowe regulacje dotyczące zawarcia i realizacji umowy urbanistycznej zostały określone w dalszych ustępach art. 37i u.p.z.p. Zobacz także A. Kosicki, *Komentarz do art. 37(i)*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz,

Gmina, planując przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu rewitalizacji, musi zatem również uwzględniać i szacować ewentualne roszczenia odszkodowawcze związane z ograniczeniami wynikającymi z tego planu.

Finansowe aspekty uchwalenia tzw. uchwały krajobrazowej

Ostatnim aktem, z którego uchwaleniem mogą wiązać się określone skutki finansowe, to uchwała w sprawie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, czyli tzw. uchwała krajobrazowa uregulowana w art. 37a–37e u.p.z.p., choć zaznaczyć przy tym należy, że nie stanowi ona *stricte* aktu planistycznego³⁴. Wywołane jej wejściem w życie konsekwencje finansowe sprowadzają się do trzech aspektów: stawek opłaty reklamowej, wpływów z kar pieniężnych z tytułu umieszczenia tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego niezgodne z przepisami uchwały (art. 37d i n.) oraz odszkodowań za szkody poniesione na skutek wejścia w życie uchwały, w tym z uwagi na konieczność dostosowania obiektów i ogrodzeń istniejących do wymogów określonych w uchwale.

W sytuacji, gdy rada gminy uchwałała uchwałę krajobrazową, może także wprowadzić opłatę reklamową od umieszczonych tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych na podstawie upoważnienia zawartego w art. 17a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁵. Stanowi ona swego rodzaju instrument służący zwiększaniu skuteczności podejmowanych przez gminę działań w zakresie porządkowania przestrzeni publicznej, o ile gmina przyjmie uchwałę określającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że opłata ta jest przez gminę wprowadzana fakultatywnie, choć jednocześnie regulacja ta może stanowić dla gmin bodziec do podejmowania działań prawotwórczych w tym zakresie z uwagi na możliwość zwiększenia swoich

A. Kosicki, M. Rypina, M. Wincenciak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

³⁴ Szerzej o uchwale krajobrazowej zob. np. R. Lewicka, *Ochrona krajobrazu w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyńska (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 716 ze zm.

dochodów. Opłata reklamowa składa się z części stałej i części zmiennej. Część stała ma zryczałtowaną wysokość niezależną od pola powierzchni tablicy reklamowej lub urządzenia reklamowego służącego ekspozycji reklamy, natomiast część zmienna zależy od wielkości pola powierzchni tablicy lub urządzenia reklamowego służących ekspozycji reklamy (art. 17b). Ustawa ta określa także maksymalną wysokość tych stawek (art. 19 pkt 1 ppkt g i h).

M burmistrz, prezydent miasta, w wysokości szczegółowo w ustawie określonej, co cv WE3FVBHJJGFsposobu jej wyliczenia (art. 37d ust. 8–10), przy czym co do zasady obciąża ona podmiot, który dopuścił się naruszenia, jednakże w sytuacji braku możliwości jego ustalenia, wymierza się ją odpowiednio właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub posiadaczowi samoistnemu nieruchomości, lub obiektu budowlanego, na których umieszczono tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe (odpowiedzialność obiektywna). Karę wymierza się obligatoryjnie.

Najbardziej jednak problematyczna pozostaje kwestia prawa do odszkodowania dla podmiotów, które poniosły szkodę na skutek przyjęcia przez gminę uchwały krajobrazowej. Szkoda ta może dotyczyć w szczególności konieczności rozwiązania wcześniej zawartych umów obejmujących np. wdzierżawienie miejsca pod reklamę bądź kosztów usunięcia, lub dostosowania istniejących obiektów do wymogów wynikających z uchwały. Ustawodawca pominął natomiast te kwestie w całości, w przeciwieństwie do wyżej omówionych regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu uchwalenia miejscowego planu i miejscowego planu rewitalizacji. Tymczasem szkody powstałe na skutek wejścia w życie postanowień uchwały krajobrazowej mogą być co najmniej równie dotkliwe. Łatwo bowiem można sobie wyobrazić, że w przypadku umów o dzierżawę miejsca reklamowego, umowy te mogą być zawarte na czas określony, co istotnie ogranicza możliwość ich wcześniejszego rozwiązania, a ponadto po pierwsze, przewidywać kary umowne za odstąpienie od umowy, a po drugie, odszkodowania za szkody dalej idące (niezależnie już od kosztów usunięcia czy też w najlepszym wypadku dostosowania do wymogów z uchwały). Uchwała krajobrazowa może także obejmować wymóg dostosowania istniejących obiektów małej architektury i ogrodzeń do wymogów określonych w uchwale (co do gabarytów, rodzaju materiałów, ich standardów itp.) bądź całkowitego usunięcia. O ile co do zasady regulacje dotyczące wprowadzania pewnych wymogów „jakościowych” w celu ochrony krajobrazu uznać należy

za uzasadnione, to jednocześnie nie można pomijać kwestii związanych z kosztami takiego dostosowania (przykładowo właściciel nieruchomości wznosił ogrodzenie z płyt betonowych, następnie zaś rada gminy wprowadziła wymóg stosowania wyłącznie materiałów naturalnych – kamienia i drewna i obowiązek dostosowania już istniejących ogrodzeń do tych wymogów). Ustawodawca jednocześnie nie przewidział żadnej formy rekompensaty tych kosztów, stanowiących *damnum emergens*. Brak regulacji szczególnej przewidującej odpowiedzialność odszkodowawczą za zgodne z prawem działania organów administracji publicznej należy zatem uznać za lukę w prawie zwłaszcza, iż w innych przypadkach zaistnienia potencjalnej szkody w wyniku ustawowo przewidzianych działań organów (legalnych) takie regulacje zostały wprowadzone (omówione wyżej sposoby odszkodowania za szkody powstałe w wyniku wprowadzonych w miejscowym planie lub miejscowym planie rewitalizacji ograniczeń w zakresie korzystania z nieruchomości).

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, podkreślić należy, iż gmina w ramach wykonywania przyznanego jej władztwa planistycznego musi także ponosić koszty ograniczeń wprowadzanych w celu zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, które następują kosztem ograniczenia prawa własności. Ustawodawca częściowo umożliwia gminie rekompensatę z tytułu ponoszonych kosztów stanowienia tych aktów planistycznych i ponoszonej odpowiedzialności odszkodowawczej przez wprowadzenie opłaty planistycznej oraz możliwości pobierania opłaty reklamowej i zawierania umów urbanistycznych, jednakże w praktyce finansowe korzyści z tego tytułu są stosunkowo niewielkie, rozwinięta zaś społeczna świadomość prawna powoduje, że z roszczeniami odszkodowawczymi występuje coraz więcej podmiotów, a jednocześnie wiedza o konieczności pokrycia opłaty planistycznej skutkuje wstrzymaniem zbycia nieruchomości przez okres pięciu lat od wejścia w życie miejscowego planu lub jego zmiany, bądź obrót ten dochodzi do skutku poprzez zawieranie umów przedwstępnych, do przeniesienia zaś własności nieruchomości dochodzi po upływie tego okresu, co wyłącza możliwość pobrania opłaty.

Bibliografia

Brzezińska-Rawa A., *Glosa do wyroku WSA z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/GI 790/09*, „Samorząd Terytorialny” 2012, z. 9, s. 80.

Dobkowska B., Klonowski K., *Decyzja „projektująca” czy ustalająca wysokość opłaty planistycznej – rozważania na temat art. 37 ust. 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Kosicki A., *Komentarz do art. 37(i)*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, red. M. Wierzbowski, K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, M. Rypina, M. Wincenciak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Lemańska E., *Przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu działań legalnych innych niż wywłaszczenie nieruchomości*, [w:] *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczeniem nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Lewicka R., *Ochrona krajobrazu w planowaniu przestrzennym*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Szczęśniak P., *Ogólna charakterystyka opłaty planistycznej*, [w:] A. Hanusz, P. Czerski, M. Musiał, A. Niezgoda, P. Szczęśniak (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Szewczyk M., *Wysokość ustalonej w planie miejscowym stawki procentowej opłaty planistycznej*, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Zachariasz I., *Komentarz do art. 20*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Summary

Generally applicable planning documents adopted by the municipal authorities, have various consequences, including financial ones. Depending on the type and subject matter of each planning document, such consequences will primarily include the duty to compensate the owner or perpetual lessee of the land for the damage resulting due to the imposition of limitations on the use of the property, or the duty to pay a planning fee to the municipality on account of an increase in the value of real property, based on the provisions of the act.

Key words

local spatial development plan, compensation, disposal of real estate, planning fee, administrative decision

Podmioty legitymowane do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Grzegorz Czerwiński

Streszczenie

W artykule poddano analizie zagadnienie podmiotów uprawnionych do zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazano na dwie grupy podmiotów uprawnionych do zaskarżenia takiej uchwały. Pierwszą grupą są podmioty, których interes prawny naruszają uregulowania zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienie drugiej grupy do zaskarżenia uchwały nie jest związane z naruszeniem interesu prawnego. W artykule omówiono, co należy rozumieć przez interes prawny oraz jego naruszenie, odwołując się do poglądów orzecznictwa sądowego i doktryny prawniczej. Wymieniono także podmioty, które nie muszą wykazywać naruszenia interesu prawnego, by zaskarżyć miejscowy plan oraz wskazano przesłanki zaskarżenia miejscowego planu przez podmioty.

Słowa kluczowe

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszenie interesu prawnego, prawo do nieruchomości

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z treścią art. 29 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, jest aktem prawnym stanowionym przez radę gminy w formie uchwały. Plan ten jest aktem prawa miejscowego, co zostało przesądzone przez ustawodawcę w art. 14 ust. 8 tej ustawy.

Rolą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Plan miejscowy ustala przede wszystkim przeznaczenie terenu i jako taki przesądza o ograniczeniach prawa własności².

Forma prawna, w której stanowiony jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz zagadnienia, które on reguluje, determinują sposób jego zaskarżenia oraz krąg podmiotów uprawnionych, które mogą tej czynności dokonać.

Przesłanki zaskarżania uchwał rady gminy oraz podmioty uprawnione do ich zaskarżenia wskazane zostały w art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.³ Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Z treści tego przepisu wynika, że uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy przysługuje każdej osobie fizycznej i prawnej posiadającej zdolność do czynności, a także podmiotom nieposiadającym osobowości prawnej, ale posiadającym zdolność do czynności prawnej, jak np. spółka jawna.

Krąg podmiotów, do których będzie odnosiło się określenie „każdy”, jest szeroki i zróżnicowany. Obejmuje on osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki nieposiadające osobowości prawnej i nie jest zawężony tylko do podmiotów będących członkami określonej wspólnoty samorządowej czy mieszkańców obszaru, na który rozciąga się właściwość organów upoważnionych do stanowienia aktu prawa miejscowego⁴.

¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 778 j.t. ze zm.

² Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck. Warszawa 2015, s. 40.

³ Dz.U. z 2016 r., poz. 446 j.t. ze zm.

⁴ M. Stahl, *Materiały z konferencji Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Zaskarżalność aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego”*, Warszawa, 26 listopada 2012 r., „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3(48), s. 44, 45.

Kluczowym dla ustalenia kręgu podmiotów uprawnionych do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednak zawarte w drugiej części ww. przepisu stwierdzenie, że podmiot chcący zaskarżyć miejscowy plan musi wykazać, że plan ten narusza jego interes prawny lub uprawnienie. Pojęcia interes prawny i uprawnienie nie zostały ustawowo zdefiniowane. Ustalenie znaczenia tych pojęć następuje w orzecznictwie sądowoadministracyjnym i doktrynie prawniczej.

Przyjmowane przez doktrynę i orzecznictwo sądowe pojęcie interesu prawnego nawiązuje zawsze do istnienia konkretnej normy prawnej, na której interes ten może być oparty i z której może być wywiedziony⁵. Źródłem interesu prawnego musi być norma prawa przedmiotowego, kształtująca sytuację prawną wnoszącego skargę⁶. O istnieniu interesu prawnego (uprawnienia) decyduje przepis prawa materialnego. Interes prawny jest więc kategorią prawnomaterialną, obejmuje uprawnienia i obowiązki oparte na prawie⁷. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgody z prawem i interes chroniony przez prawo⁸.

Naruszenie interesu prawnego, to naruszenie indywidualnej sytuacji prawnej skarżącego, nie zaś naruszenie prawa przez zaskarżony akt. Naruszenie przez uchwałę interesu prawnego skarżącego nie daje jeszcze odpowiedzi na pytanie, czy naruszone zostało również prawo przedmiotowe⁹.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalając przeznaczenie danego terenu w określonym zakresie, może prowadzić do ograniczeń prawa własności przez posiadających to konstytucyjnie chronione prawo na objętym planem obszarze. Nie można skutecznie twierdzić, że prawa właścicielskie zostały planem miejscowy ograniczone w przypadku, gdy w planie tym dany teren przeznaczono pod takie same funkcje, jakie teren pełnił przed wejściem w życie planu, a ponadto określony w planie sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu pozostają bez

⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 338.

⁶ W. Kisiel, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 997.

⁷ Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 810.

⁸ A. Matan, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 933.

⁹ W. Kisiel. Dz. cyt., s. 988, 989.

zmian. Dopiero wówczas, gdy w tym zakresie przewidywane są zmiany, mamy do czynienia z problemem, czy i w jakim zakresie prawa właścicielskie doznają ograniczeń¹⁰.

W praktyce jednak decydujące znaczenie dla ustalania i precyzowania pojęcia „naruszony interes prawny” ma orzecznictwo sądów administracyjnych. Orzecznictwo to jest bardzo bogate i dotyczy wielu różnych związanych z tą kwestią zagadnień.

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości fakt, że skarga, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest skargą powszechną. W wyroku z 6 października 2015 r.¹¹ NSA stwierdził, że skarga wnoszona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis*, co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej wniesienia. Składający skargę musi zatem nie tylko wskazać na normę materialnego prawa administracyjnego, z którego swój interes prawny wywodzi, a również wykazać, że zaskarżony akt organu gminy wpłynął ujemnie na jego prawa chronione normami materialnymi lub uprawnienia z tych norm wynikające.

Pogląd ten należy w pełni podzielić. Skoro uchwała w przedmiocie miejscowego planu ma naruszać interes prawny, to znaczy, że interes ten musi istnieć już przed wejściem w życie tej uchwały. Przepisy samej uchwały nie mogą być tym samym uznane za źródło interesu prawnego uzasadniającego istnienie prawa do jej zaskarżenia. Przepisy uchwały, która wchodzi w życie, nie mogą skutkować powstaniem interesu prawnego ze skutkiem wstecznym. Interes prawny musi więc wynikać z przepisów prawa, które obowiązywały przed jej uchwaleniem.

Odnosnie do kwestii posiadania interesu prawnego w wyroku z 5 listopada 2014 r.¹² NSA uznał, że posiadanie interesu prawnego przy próbie zakwestionowania uchwały rady gminy, oznacza istnienie związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego a zaskarżoną uchwałą. Interes prawny lub uprawnienie nie musi mieć podstawy wyłącznie w przepisach materialnych prawa administracyjnego. Uchwały organów samorządowych, mieszcząc się

¹⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 76.

¹¹ Wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 305/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

¹² Wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., II OSK 974/13 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

co do zasady w zakresie „administracji publicznej”, mogą bowiem ograniczać uprawnienia ze sfery prawa cywilnego, pozbawiając stronę prawa własności lub innego prawa rzeczowego. Dla skutecznego wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi na uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezbędne jest wykazanie, że wskutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony własny, indywidualny interes skarżącego albo jego uprawnienie i wykazanie, że uchwała powoduje ograniczenie lub pozbawienie go uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa i to aktualnie, a nie w przyszłości. Także w wyroku z 12 maja 2015 r.¹³ NSA stwierdził, że interes prawny musi być rozumiany jako obiektywna, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Musi być to interes, który wynika z określonego przepisu prawa odnoszącego się wprost do podmiotu zgłaszającego zastrzeżenia i musi dotyczyć bezpośrednio tego podmiotu. Interes może znajdować ochronę także w przepisach k.c., przede wszystkim tych, które regulują sferę uprawnień przysługujących właścicielowi nieruchomości.

Przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są przepisami powszechnie obowiązującego prawa i z uwagi na przedmiot regulacji kształtują sposób korzystania z nieruchomości, wpływając tym samym na wykonywanie prawa własności. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyraźnie podkreśla się, że nie każdy rodzaj uprawnień do nieruchomości daje możliwość zaskarżenia miejscowego planu.

W wyroku z 2 lutego 2016 r.¹⁴ NSA wyraził pogląd, że przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszenie interesu prawnego (uprawnienia) wykazać może właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, a nie podmiot, który nie legitymuje się jakimkolwiek tytułem prawnym do nieruchomości położonych na obszarze objętym zaskarżoną uchwałą – przepisy prawa bowiem, zwłaszcza przepisy kodeksu cywilnego, chronią jedynie prawa właścicielskie.

Wielokrotnie sądy administracyjne zajmowały stanowisko, że prawa do nieruchomości o charakterze obligacyjnym nie dają uprawnienia do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W wyroku z 23 stycznia 2013 r.¹⁵ NSA stwierdził, że ustalenia planu miejscowego mogą mieć jedynie pośredni wpływ na sytuację prawną podmiotów,

¹³ Wyrok NSA z 12 maja 2015 r., II OSK 2438/13 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

¹⁴ Wyrok NSA z 2 lutego 2016 r., II OSK 1418/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

¹⁵ Wyrok NSA z 23 stycznia 2013 r., II OSK 2369/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

którym przysługuje prawo obligacyjne do nieruchomości poprzez takie ograniczenie sposobu korzystania przez właściciela z jego prawa własności do nieruchomości, że niemożliwe lub utrudnione stanie się wywiązanie przez niego z umowy cywilnoprawnej uprawniającej inny podmiot do korzystania z nieruchomości lub pobierania z niej pożytków. Podmioty te mogą mieć interes w kwestionowaniu ustaleń planu przed sądem administracyjnym, lecz nie będzie to interes prawem chroniony, lecz interes faktyczny. Istotnym argumentem przemawiającym za przyjęciem wskazanego poglądu jest również to, że niejednokrotnie interes podmiotu, któremu przysługuje prawo obligacyjne do nieruchomości, jest sprzeczny z interesem jej właściciela.

Nie daje uprawnień do zaskarżenia miejscowego status najemcy nieruchomości¹⁶ oraz dzierżawcy nieruchomości.¹⁷ Nie daje również uprawnień do zaskarżenia miejscowego planu bezumowne korzystanie z nieruchomości¹⁸.

Pogląd, że prawa obligacyjne do nieruchomości nie dają podstaw do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uznać należy za zasadny. Dopuszczenie przeciwnego poglądu skutkowałoby tym, że osoby posiadające prawa obligacyjne do nieruchomości mogłyby kwestionować ustalenia planu, które dla właściciela nieruchomości są korzystne. Analogicznie ocenić należy możliwość zaskarżenia miejscowego planu przez osoby posiadające ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości. Wątpliwości mogą powstać natomiast co do możliwości zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez użytkownika wieczystego nieruchomości.

Użytkowanie wieczyste jest prawem najbardziej zbliżonym do prawa własności. Właściciel – zgodnie z treścią art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego – może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Natomiast zgodnie z treścią art. 233 k.c. w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego

¹⁶ Wyrok NSA z 27 października 2015 r., II OSK 424/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

¹⁷ Wyrok NSA z 15 czerwca 2012 r., II OSK 738/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

¹⁸ Wyrok NSA z 30 września 2015 r., II OSK 198/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać. Użytkownik wieczysty ograniczony jest w wykonywaniu swojego prawa nie tylko ustawami i zasadami współżycia społecznego, ale również umową zawartą z właścicielem nieruchomości. Jeśli ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpływać będą na możliwość wykorzystywania nieruchomości w granicach uprawnień określonych w umowie, to uznać należy, że użytkownik wieczysty może zaskarżyć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienie to będzie uprawnieniem niezależnym od uprawnienia przysługującego właścicielowi nieruchomości.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozważana była też kwestia możliwości zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez następcę prawnego właściciela nieruchomości. W wyroku z 13 listopada 2012 r.¹⁹ NSA opowiedział się za dopuszczalnością wniesienia takiej skargi przez następcę prawnego właściciela nieruchomości. NSA stwierdził, że nowy właściciel nieruchomości – jako następca prawny – wstępuje w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym wynikające z uprawnień, o jakich mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g. Jeżeli dotychczasowy właściciel nie skorzystał z uprawnienia do zaskarżenia uchwały rady gminy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która weszła w życie przed zbyciem nieruchomości, to nabywca (aktualny właściciel) posiada legitymację do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. Analogiczny pogląd wyrażony został w wyroku NSA z 10 lipca 2012 r.²⁰ oraz w wyroku NSA z 8 lipca 2014 r.²¹.

Stanowisko NSA wyrażone w ww. wyrokach należy w pełni podzielić. Nadto należy opowiedzieć się za możliwością zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na analogicznych zasadach przez następcę prawnego użytkownika wieczystego, a także przez użytkownika wieczystego, który uzyskał prawo użytkowania wieczystego nieruchomości po uchwaleniu miejscowego planu.

Zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowania, odnoszące się bezpośrednio do nieruchomości skarżącego, mogą być dla niej korzystne lub neutralne, jednakże negatywne konsekwencje dla

¹⁹ Wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁰ Wyrok NSA z 10 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1064/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²¹ Wyrok NSA z 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 3005/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

możliwości zagospodarowania tej nieruchomości mogą wynikać z zapisów miejscowego planu odnoszących się do innej nieruchomości. W wyroku z 5 lipca 2016 r.²² NSA stwierdził, że naruszenie interesu prawnego skarżącego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., nie zawsze wynika z ustaleń planu odnoszących się wyłącznie do jego nieruchomości, lecz często również z ustaleń dotyczących nieruchomości sąsiednich.

Naruszenie interesu prawnego właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości poprzez uchwalenie bądź zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niewątpliwie może nastąpić wówczas, gdy plan ten dotyczy obszaru, na którym położona jest ta nieruchomość lub nieruchomość sąsiednia. Nie jest jednak wykluczone, że prawo do zaskarżenia miejscowego planu przysługiwać będzie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, która położona jest poza obszarem objętym tym planem. W wyroku z 1 września 2009 r.²³ NSA stwierdził, że błędna jest wykładnia art. 101 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, iż sam fakt położenia nieruchomości poza obszarem objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wyklucza możliwość jego skarżenia. Nie można bowiem wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym zmianą, ale w jego sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela (użytkownika wieczystego) takiej nieruchomości. Zdaniem NSA, wiele zależy od tego, w jakim stopniu ustalenia planu wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.

W ocenie P. Daniela w sytuacji, gdy skarżący jest właścicielem nieruchomości nieobjętej planem miejscowym, odwołanie się do przepisów prawa cywilnego jako podstawy do wniesienia skargi będzie skuteczne, o ile na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającego na zmianie sposobu zagospodarowania nieruchomości nim objętych, będzie on zakłócał sposób korzystania z nieruchomości skarżącego²⁴.

Rozważając zagadnienie dopuszczalności zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, NSA w swoim orzecznictwie podkreślał, że naruszenie interesu prawnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., musi znajdować oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego,

²² Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2770/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²³ Wyrok NSA z 1 września 2009 r., sygn. akt II OSK 900/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁴ P. Daniel, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 3/2016, s. 75.

musi to być przy tym interes aktualny i realny, a nie jedynie potencjalny²⁵. Praw do zaskarżenia miejscowego planu nie daje sam fakt ubiegania się o nabycie jednej z nieruchomości objętej zarządzeniem burmistrza w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego nieruchomości stanowiącej własność gminy. Nie jest to bowiem jakiegokolwiek uprawnienie prawnorzeczowe chronione prawem materialnym, na które to uprawnienie mogłoby w jakikolwiek sposób oddziaływać takie zarządzenie²⁶. Sama ekspektatywa nabycia prawa własności nieruchomości nie może stanowić źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.²⁷. Nie daje podstaw do zaskarżenia miejscowego planu powoływanie się na potencjalne zagrożenie związane z ruchem pojazdów zakłócającym ponad przeciętną miarę korzystanie z nieruchomości, nie wiążących utrudnień z żadnym z przepisów prawa materialnego. Tego rodzaju argument może świadczyć jedynie o naruszeniu interesu faktycznego, który w świetle art. 101 u.s.g. nie daje możliwości skorzystania z uprawnienia do zainicjowania kontroli sądowej zaskarżonej uchwały²⁸.

Skargę na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można wnieść tylko w celu ochrony własnego interesu prawnego naruszonego uchwałą. Jeśli skargę wnosi więcej niż jedna osoba, to każda z nich musi wykazać, że doszło do naruszenia jej interesu prawnego tą uchwałą. Podmiot, który nie wniósł skargi we własnym interesie, nie może skutecznie ubiegać się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Indywidualny charakter skargi do sądu administracyjnego na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza bowiem, że tylko skarżący, która spełnił warunek formalny w postaci wystąpienia do rady gminy z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, może być (oprócz organu) stroną postępowania w tej sprawie sądowoadministracyjnej²⁹.

Art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 16 września 2008 r.³⁰ stwier-

²⁵ Wyrok NSA z 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 1058/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁶ Wyrok NSA z 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2110/10 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁷ Wyrok NSA z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3121/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁸ Wyrok NSA z 14 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2790/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

²⁹ Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2452/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

³⁰ Wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06 OTK-A 2008/7/121.

dził, że przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 oraz z art. 77 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przyjęta powszechnie przez sądy interpretacja, w myśl której prawo do zaskarzania uchwał do sądu administracyjnego, o którym mowa w art. 101 ust. 1 ustawy, przysługuje tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego – gwarantuje prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prawo do sądu wiąże się bowiem ściśle z rozpatrzeniem sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, w sposób sprawiedliwy i jawny, bez nieuzasadnionej zwłoki. Przyjęta powszechnie przez sądy wykładnia pojęcia „interes prawny” jako indywidualnego interesu prawnego określonego przez konkretną normę prawa materialnego, powoduje, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą, identyfikowaną przez określony stan faktyczny, związany z określonym podmiotem, wymagający prawnej kwalifikacji na podstawie normy prawnej, mającej charakter generalny i abstrakcyjny. Natomiast przyjęcie interpretacji, że interes prawny wynika z samej przynależności do społeczności samorządowej, w oderwaniu od prawa materialnego – powodowałoby, że legitymacja skargowa każdego członka społeczności samorządowej mogłaby uruchomić kontrolę legalności aktu wydanego przez organy samorządu terytorialnego, bez względu na indywidualny interes prawny, chroniony przez prawo materialne. Tak pojmowana legitymacja skargowa nie służyłaby ochronie indywidualnych praw skarżących, dzięki której uruchamiana byłaby kontrola legalności aktów organów gminy, o których mowa w art. 101 ust. 1 ustawy. Taka legitymacja skargowa nie mieściłaby się w konstytucyjnym pojęciu sprawy, stanowiącym nieodłączny element prawa do sądu i istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości, wynikających z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze przytoczone wyżej poglądy wyrażone w doktrynie prawniczej i orzecznictwie sądowym, można sformułować twierdzenie, że uprawnienie do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, w odniesieniu do której na skutek zawartych w miejscowym planie przepisów następuje ograniczenie możliwości jej wykorzystywania.

Z art. 101 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa w ust. 1, można wnieść do sądu

administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę. Dokonując wykładni tego przepisu, NSA w wyroku z 8 listopada 2011 r.³¹ stwierdził, że w przypadku wniesienia skargi przez „grupę mieszkańców” interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., dający legitymację do zaskarżenia uchwały, przysługiwać powinien indywidualnie zarówno skarżącemu, jak i każdemu z imiennie oznaczonych członków „grupy mieszkańców”. Tym samym w przypadku zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skorzystanie z możliwości przewidzianej w ww. przepisie nie wyłącza konieczności wykazania przez każdego z członków „grupy mieszkańców”, że miejscowy plan narusza jego własny interes prawny.

Wymóg wykazania naruszenia interesu prawnego jako warunku wniesienia skargi na uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczy również organizacji społecznych. NSA jednoznacznie stwierdził, że z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie wynika, aby organizacje społeczne mogły wnosić skargi na uchwały i zarządzenia organów gminy w interesie publicznym lub innych osób. Zgodnie z art. 101 ust. 3 u.s.g., przepisy k.p.a. stosuje się jedynie w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa i tylko te, które dotyczą terminów załatwiania spraw. W sprawie skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy nie stosuje się więc art. 31 k.p.a., który przewiduje możliwość udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej³². Także w wyroku z 15 lutego 2017 r.³³ NSA wyraził pogląd, że jeśli stowarzyszenie nie wykazało naruszenia interesu prawnego, w szczególności nie wykazało, że posiada tytuł prawny do nieruchomości objętej uchwałą planistyczną, to okoliczność, że stowarzyszenie ma w zakresie statutowej działalności „udział w kształtowaniu polityki planistycznej” i „ochronę ładu przestrzennego” nie świadczy o posiadaniu przez nie interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Oprócz podmiotów wywodzących możliwość zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z faktu naruszenia ich interesu prawnego istnieją też podmioty, których uprawnienie do zaskarżenia miejscowego planu nie jest uzależnione od tego wymogu.

³¹ Wyrok NSA z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1940/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

³² Wyrok NSA z 5 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2088/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

³³ Wyrok NSA z 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1277/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zgodnie z treścią art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy, a tym samym również uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje organowi nadzoru. Organ nadzoru może to uczynić, jeśli upłynął termin do samodzielnego stwierdzenia przez niego nieważności uchwały.

Organy nadzoru nad samorządem terytorialnym zostały wymienione wprost w Konstytucji RP. Z art. 171 ust. 2 Konstytucji wynika, że organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Treść tego przepisu jest w istocie tożsama z treścią art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika, że organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa.

Podział zadań między te organy jest podziałem rozłącznym. Regionalna izba obrachunkowa zajmuje się nadzorem nad działalnością gminy w sprawach finansowych, a tym samym nie ma kompetencji do badania zgodności z prawem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uprawnienia nadzorcze Prezesa Rady Ministrów zostały wprost wymienione w ustawie o samorządzie gminnym (art. 96 ust. 1 i 2, art. 97 ust. 1 i 3, art. 99 ust. 2). Wśród tych uprawnień nie ma uprawnień do nadzoru nad działalnością planistyczną gminy. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W wyroku z 16 czerwca 2005 r.³⁴ WSA w Białymstoku stwierdził, iż z regulacji zawartej w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji Prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej.

Uprawnienie wojewody nie ma charakteru ingerującego w działalność organów samorządowych. Jest on wyłącznie podmiotem inicjującym, którego wnioski – w razie uwzględnienia przez sąd – może doprowadzić do wyeliminowania aktu z obrotu prawnego. Kompetencja wojewody do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę nie została ograniczona żadnym terminem jej realizacji³⁵.

³⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2005 r., II SA/Bk 476/05 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

³⁵ M. Chlipała, [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielnosci*, LEX Wolters Kluwers, Warszawa 2011, s. 64.

Kolejnym podmiotem uprawnionym do zaskarżenia miejscowego planu jest prokurator. Uprawnienie prokuratora wynika z art. 70 ustawy z 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze³⁶. Przepis ten stanowi, że jeżeli uchwała lub zarządzenie organu samorządu terytorialnego albo rozporządzenie wojewody są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wnioskiem o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru, w przypadku zaś uchwały lub zarządzenia organu samorządu terytorialnego prokurator może także wystąpić o stwierdzenie ich nieważności do sądu administracyjnego. Uprawnienie do zaskarżenia przez prokuratora miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika również z ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁷. Z art. 8 tej ustawy wynika, że prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Z kolei z art. 50 § 1 wynika, że uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Treść tego przepisu wskazuje, że uprawnienie prokuratora nie jest uzależnione od posiadania interesu prawnego w zaskarżeniu miejscowego planu.

Analogiczne uprawnienia do zaskarżenia miejscowego planu przysługują Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Rzecznikowi Praw Dziecka. Rzecznik Praw Obywatelskich zgodnie z treścią art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁸ może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnieść skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 listopada 2005 r.³⁹, Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest też zobowiązany przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego

³⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 177 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2016 r., poz. 718 j.t. ze zm.

³⁸ Dz.U. z 2017 r., poz. 958 j.t.

³⁹ Wyrok NSA z 24 listopada 2005 r., I OSK 1065/05 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

na uchwałę organu gminy wyczerpać tryb przewidziany w art. 101 u.s.g., ponieważ uchwała nie dotyczy jego interesu prawnego czy uprawnienia.

Uprawnienie Rzecznika Praw Dziecka do wniesienia skargi na uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika z przytoczonych wyżej przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz z art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁴⁰. Przepis ten ma identyczną treść jak art. 14 pkt 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich i stanowi, że Rzecznik Praw Dziecka może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Zaznaczyć jednak należy, że celem działania Rzecznika Praw Dziecka jest działanie na rzecz ochrony praw dziecka. Przypadki, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będzie zawierał przepisy, które uzasadniałyby wniesienie skargi na ten plan przez Rzecznika Praw Dziecka, będą w praktyce bardzo rzadkie.

Prawo do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przysługuje też tym podmiotom, którym przyznano je na mocy przepisu szczególnego. Takimi podmiotami są przedsiębiorca telekomunikacyjny oraz Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Zgodnie z treścią art. 48 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych⁴¹ mogą oni zaskarżyć uchwałę w sprawie planu miejscowego w zakresie telekomunikacji.

Pojęcie „telekomunikacja” zdefiniowane zostało w art. 2 pkt 42 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁴². Telekomunikacja, to nadawanie, odbiór lub transmisja informacji, niezależnie od ich rodzaju, za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych, lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną. Prawo do zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego oraz Prezesa UKE możliwe jest tylko w odniesieniu do tych przepisów planu, które regulują zagadnienia wymienione w podanym artykule.

Treść art. 48 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wskazuje, że prawo wniesienia skargi ww. podmiotów

⁴⁰ Dz.U. z 2017 r., poz. 92 j.t.

⁴¹ Dz.U. z 2016 r., poz. 1537 ze zm.

⁴² Dz.U. z 2016 r., poz. 1489 j.t. ze zm.

na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zostało powiązane z koniecznością wykazania posiadania interesu prawnego ani tym bardziej naruszenia interesu prawnego poprzez uchwalenie miejscowego planu.

Prezes UKE jest organem administracji właściwym w sprawach telekomunikacyjnych, co wynika z art. 189 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Natomiast w art. 2 pkt 27 tej ustawy zawarta jest definicja przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Jest to przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych, przy czym przedsiębiorca telekomunikacyjny, uprawniony do świadczenia usług telekomunikacyjnych, zwany jest „dostawcą usług”, przedsiębiorca telekomunikacyjny zaś uprawniony do dostarczania publicznych sieci telekomunikacyjnych lub świadczenia usług towarzyszących, zwany jest „operatorem”. Nadto w art. 2 pkt 4 ww. ustawy zawarta została ustawowa definicja pojęcia „dostarczanie sieci telekomunikacyjnej”. Zgodnie z tą definicją przez dostarczanie sieci telekomunikacyjnej należy rozumieć przygotowanie sieci telekomunikacyjnej w sposób umożliwiający świadczenie w niej usług, jej eksploatację, nadzór nad nią lub umożliwianie dostępu telekomunikacyjnego. Zdefiniowane zostało też w art. 2 pkt 41 pojęcie świadczenia usług telekomunikacyjnych, przez które należy rozumieć wykonywanie usług za pomocą własnej sieci, z wykorzystaniem sieci innego operatora lub sprzedaż we własnym imieniu i na własny rachunek usługi telekomunikacyjnej wykonywanej przez innego dostawcę usług oraz w art. 2 pkt 44a pojęcie świadczenia usług towarzyszących, przez które należy rozumieć usługi związane z siecią lub usługami telekomunikacyjnymi, które umożliwiają lub wspierają dostarczanie usług za pośrednictwem tych sieci lub usług, lub które mogą służyć do tego celu, i obejmują między innymi systemy translacji numerów lub systemy o równoważnych funkcjach, systemy dostępu warunkowego i elektroniczne przewodniki po programach, jak również inne usługi, takie jak usługi identyfikacji, lokalizacji oraz sygnalizowania obecności.

Z art. 75 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych wynika, że art. 46 i art. 48 tej ustawy stosują się także do planów obowiązujących w dniu wejścia w życie tej ustawy. Oznacza to, że podmioty wymienione w art. 48 mają prawo zaskarżenia także

miejscowego planu, który zaczął obowiązywać przed wejściem w życie ww. ustawy. Należy mieć jednak na uwadze fakt, iż w wyroku z 14 czerwca 2016 r.⁴³ Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, który zabrania ustanawiania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zakazów i przyjmowania rozwiązań mogących uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, nie może mieć zastosowania do aktu prawa miejscowego uchwalonego przed dniem wejścia w życie przepisów przywołanej ustawy. Zdaniem NSA, powstanie późniejszej sprzeczności między zapisami planu miejscowego a regulacją ustawową oznacza, że gminny akt planowania przestrzennego powinien zostać dostosowany do nowego stanu prawnego. Sytuacja taka nie prowadzi natomiast do stwierdzenia nieważności planu miejscowego, gdyż taki skutek musiałby opierać się na niemożliwym do przyjęcia założeniu, że uznanie planu miejscowego za niebyły (w całości lub części) wynikałoby z ustalenia, że był on sprzeczny z przepisem prawa jeszcze nieobowiązującym w momencie prowadzenia przez organ gminy procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe stanowisko i przedstawioną przez NSA argumentację uznać należy za zasadne. Zaznaczyć jednak należy, że przedsiębiorca telekomunikacyjny oraz prezes UKE mogą w skardze na miejscowy plan, uchwalony przed wejściem w życie ww. ustawy, podnosić zarzuty naruszenia przepisów, które obowiązywały w dniu uchwalenia planu, jeśli wprowadzone w planie ograniczenia w zakresie telekomunikacji naruszają te przepisy.

Bibliografia

Chlipała M., [w:] M. Stec, M. Mączyński (red.), *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, LEX Wolters Kluwers, Warszawa 2011.

Chmielnicki P. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013.

Daniel P., „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3.

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2003 r.

⁴³ Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2470/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC Wolters Kluwer bussines, Warszawa 2010.

Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2011.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2015.

Stahl M., *Materiały z konferencji Naczelnego Sądu Administracyjnego: Zaskarżalność aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego*, Warszawa, 26 listopada 2012 r., „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3(48).

Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Wykaz orzeczeń

Wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 305/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., II OSK 974/13 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 12 maja 2015 r., II OSK 2438/13 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 2 lutego 2016 r., II OSK 1418/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 23 stycznia 2013 r., II OSK 2369/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 27 października 2015 r., II OSK 424/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 15 czerwca 2012 r., II OSK 738/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 30 września 2015 r., II OSK 198/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 10 lipca 2012 r., sygn. akt. Akt II OSK 1064/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 8 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 3005/12 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2770/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 1 września 2009 r., sygn. akt II OSK 900/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 19 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 1058/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 22 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2110/10 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 8 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3121/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 14 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2790/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2452/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok TK z 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06 OTK-A 2008/7/121.

Wyrok NSA z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1940/11 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 5 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2088/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 15 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 1277/15 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok WSA w Białymstoku z 16 czerwca 2005 r., II SA/Bk 476/05 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 24 listopada 2005 r., I OSK 1065/05 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2470/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Summary

This article analyses the issue of entities have the right to litigate a local area development plan. The article point out two group of entities have the right to litigate this act. The first group are entities whose legal interest was violated by regulations included in a local area development plan.

The right of the second group to litigate the act is not connected with the violation of legal interest.

In this article there was shown what legal interest is and its violation, based on judicature and legal literature.

In it, it was also indicated entities for whom it is not obligatory to point out the violation of legal interest to litigate a local area development plan and showed presumptions to litigate the act.

Key words

a local area development plan, violation of legal interest, the right to real estate

Opiniowanie i uzgadnianie projektów aktów planistycznych gminy

Marek Lewicki

Streszczenie

Istotny wpływ na treść gminnych aktów planistycznych mają inne organy administracji publicznej. Ustawodawca przewidział ich udział w procesach tworzenia tych aktów poprzez wyrażanie stanowiska – opinii oraz uzgodnienia. Mają one na celu zagwarantowanie przede wszystkim zgodności z prawem aktów planistycznych.

Słowa kluczowe

planowanie przestrzenne, procedury planistyczne, współdziałanie, opiniowanie, uzgadnianie

Wprowadzenie

Regulując procedurę stanowienia samorządowych aktów normatywnych, w szczególności powszechnie obowiązujących, ustawodawca nierzadko jednym z jej istotnych elementów czyni obowiązek występowania na etapie przygotowywania ich projektów do innych podmiotów (głównie organów administracji publicznej) o zajęcie stanowiska w przedmiocie prawidłowości (zwłaszcza w kontekście ich zgodności z prawem) tych projektów. Racjonalny prawodawca przewiduje takie rozwiązania w szczególności w przypadkach, w których przedmiotowy zakres przygotowywanego projektu wymaga – w celu zapewnienia jego prawidłowości – wiedzy specjalnej, z różnych dziedzin administrowania (którą nie dysponują należące do kategorii administracji ogólnej organy samorządowe i ich aparaty pomocnicze), jak również uwzględnienia wartości, potrzeb czy interesów, których wyrazicielami czy rzecznikami są inne podmioty. Przykładem tego typu aktów są akty planistyczne, stanowione na szczeblu gminnym przewidziane w u.p.z.p.¹. Zważywszy na treść zawartych w ustawie regulacji dotyczących tworzenia tych aktów, stwierdzić wręcz można, iż podstawową przesłanką ich wprowadzenia było, poza jawnością, demokratyzacją i uspołecznieniem procesów planistycznych, właśnie zagwarantowanie udziału w kształtowaniu ich treści innych organów administracji publicznej w drodze zajęcia stanowiska co do projektu aktu. Ustawodawca wykorzystał przy tym dwie formy zajęcia stanowiska: przedstawienie opinii oraz dokonanie uzgodnienia. Należy zwrócić uwagę na zasadniczo różny walor stanowiska wyrażanego w formie uzgodnienia i opinii z punktu widzenia jego mocy wiążącej i wpływu na treść aktu, do którego stanowisko to się odnosi. Uzgodnieniu przypisać należy charakter zgody na treść przedłożonego projektu aktu i w tym znaczeniu ma ono charakter wiążący. Opinia z kolei ma walor niewiążącego twórcę opiniowanego projektu poglądu w kwestii prawidłowości i zasadności rozwiązań przyjętych w opiniowanym projekcie aktu.

¹ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.). Aktami tymi są: gminne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej zwane „studium”), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej zwany „planem miejscowym”) oraz uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów, z jakich mogą być wykonane (dalej zwana „uchwałą krajobrazową”).

Zważywszy na fakt, iż stanowienie przez organy gmin aktów planistycznych jest podstawową formą korzystania z przyznanego gminom władztwa planistycznego, obecność w gminnych procedurach planistycznych innych podmiotów oraz możliwość ich wpływania na treść stanowionych aktów postrzegać należy nie tylko w płaszczyźnie wskazanej wyżej potrzeby zapewnienia prawidłowości i legalności przyjmowanych rozwiązań, ale również jako przejaw ingerencji, a tym samym ograniczenia samodzielności samorządu gminnego w tym zakresie. Zasygnalizowany konflikt wartości czyni ten aspekt tworzenia aktów planistycznych gminy szczególnie istotnym. Z tego względu uczyniony on został przedmiotem odrębnego rozdziału niniejszej monografii.

Przybliżenie problematyki opiniowania i uzgadniania projektów aktów planistycznych dokonane zostało przy tym odrębnie w odniesieniu do studium i planu miejscowego oraz do uchwały krajobrazowej, o czym przesądziły regulacje kwestie te normujące. Podstawowe aspekty opiniowania i uzgadniania projektu studium i planu regulują bowiem te same przepisy. Nie obejmują one jednak swoim zakresem procedowania projektu uchwały krajobrazowej.

Opiniowanie i uzgadnianie projektu studium i planu miejscowego

Charakterystykę przewidzianych form współdziałania rozpocząć należy od przedstawienia jej aspektu podmiotowego. W tym zakresie podstawowe znaczenie przypisać należy przepisom u.p.z.p. normującym tryb przygotowywania przez organ stanowiący gminy projektu studium i planu miejscowego.

Z art. 11 tej ustawy wynika, że projekt studium podlega:

- 1) zaopiniowaniu przez:
 - a) starostę powiatowego,
 - b) gminy sąsiednie,
 - c) właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków,
 - d) właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
 - e) dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,

- f) właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
 - g) właściwy organ administracji geologicznej,
 - h) ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
 - i) dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
 - j) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - k) właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w określonym 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 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,
 - właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego;
- 2) uzgodnieniu z:
- a) zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
 - b) zarządem związku metropolitalnego w zakresie jego zgodności z ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego,
 - c) wojewodą w zakresie jego zgodności z ustaleniami zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym.

Z kolei w świetle art. 17 projekt planu miejscowego podlega:

- 1) zaopiniowaniu przez:
- a) gminną lub inną właściwą, w rozumieniu art. 8, komisję urbanistyczno-architektoniczną,
 - b) wójtów, burmistrzów gmin albo prezydentów miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,

- c) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - d) właściwych organów administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych,
 - e) 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 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i 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,
 - f) właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego,
 - g) starostę jako właściwego organu ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
 - h) operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku, gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV;
- 2) uzgodnieniu z:
- a) wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych,
 - b) organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych,
 - c) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,
 - d) właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
 - e) dyrektorem właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
 - f) właściwym organem nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,

- g) ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
- h) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
- i) zarządem województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a u.p.z.p.

Podkreślić przy tym należy, iż krąg podmiotów uzgadniających czy też opiniujących projekty aktów planistycznych w rzeczywistości jest jeszcze szerszy w związku z regulacjami ustaw szczególnych². Poza wskazaniem organów właściwych do zajęcia stanowiska oraz zakresu dokonywanych uzgodnień czy przedmiotu opinii regulacje te nie wprowadzają jednak, co do zasady, szczególnych rozwiązań dotyczących trybu czy formy zajęcia stanowiska, w związku z czym w tych przypadkach znajdują zastosowanie regulujące te kwestie przepisy u.p.z.p.³.

Jeżeli chodzi o formalne aspekty uzgadniania i opiniowania projektów, możliwość kwestionowania zajętogo stanowiska oraz skutki braku jego zajęcia, to stwierdzić należy, iż regulacje przyjęte w ustawie planistycznej mają, w zakresie unormowanym odmiennie, charakter *lex specialis* w stosunku do zasad wynikających w tych kwestiach z art. 89 oraz 98 u.s.g. Przy czym, co do zasady, w ustawie planistycznej obie formy współdziałania objęte zostały zakresem zastosowania tych samych przepisów (chodzi tu przede wszystkim o art. 24–26 ustawy). Istotnym wyjątkiem w tym względzie jest zawarte w zdaniu drugim art. 24 ust. 1 wskazanie, że uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. oraz skutków nieokreślenia warunków, na jakich może nastąpić uzgodnienie projektu. O skutkach tych regulacji będzie mowa w dalszej części opracowania.

Gwarancją nieponoszenia przez gminy kosztów realizacji ustawowego obowiązku uzyskiwania stanowisk innych organów w toku procedur planistycznych jest przesądzenie przez ustawodawcę, iż opiniowanie i uzgadnianie

² Przykładowo, w świetle art. 4a ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1121) uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej wymaga studium w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, a także miejscowy plan w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

³ Zob. np. wyrok NSA z 23 sierpnia 2016 r., II OSK 705/16, LEX nr 2102285 w którym Sąd stwierdził, iż jeżeli obowiązek uzgodnienia projektu studium wynika z przepisu szczególnego (np. art. 16 ust. 7, art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody), to uzgodnienie takie następuje również w trybie przewidzianym w art. 106 k.p.a. w zw. z art. 24 ust. 1 u.p.z.p.

projektów studiów i projektów planów miejscowych następuje na koszt podmiotów właściwych w tym zakresie (art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze).

Pierwszą (wspólną dla obu form) czynnością w procedurze wyrażania stanowiska jest wystąpienie przez organ wykonawczy gminy do właściwego organu o przedstawienie opinii (lub dokonanie uzgodnienia) w przedmiocie projektu określonego aktu planistycznego (studium albo planu miejscowego). Zważywszy na analizowane regulacje, stwierdzić należy, iż istotnym elementem tego wystąpienia powinno być wskazanie terminu zajęcia stanowiska, przy czym, jak wynika z art. 25 ust. 1 ustawy, termin ten nie może być krótszy niż czternaście dni i dłuższy niż trzydzieści dni od udostępnienia projektu aktu (w przypadku planu miejscowego – wraz z prognozą oddziaływania na środowisko). Z powyższego wynika, iż warunkiem rozpoczęcia biegu terminu wyznaczonego przez organ gminy jest udostępnienie wskazanych dokumentów. Jednocześnie ustawodawca upoważnił organy uzgadniające i opiniujące do występowania – w uzasadnionych przypadkach – do organu wykonawczego gminy, o zmianę wyznaczonego przezeń terminu w drodze wskazania temu organowi terminu nie dłuższego niż trzydzieści dni na zajęcie stanowiska (art. 25 ust. 1a ustawy).

Ocena regulacji dotyczącej możliwości, na wniosek organu zajmującego stanowisko, wskazania nowego terminu na zajęcie stanowiska nie jest jednoznaczna, choć nie powinno budzić wątpliwości jej uzasadnienie. Skorzystanie z niej umożliwia weryfikację treści projektu aktu planistycznego poprzez wyeliminowanie dostrzeżonych i wyartykułowanych przez inne organy nieprawidłowości. Jednocześnie jest to istotnie niesformalizowany element analizowanej procedury. Przy czym samo w sobie nie jest to wadą, jednak co najmniej w jednym elemencie brak regulacji może być oceniony jako niedoskonałość tej konstrukcji. Chodzi mianowicie o nieuregulowanie skutków wystąpienia o zmianę terminu na bieg terminu pierwotnie wyznaczonego przez organ wykonawczy gminy. Podkreślenia bowiem wymaga, po pierwsze, iż termin na zajęcie stanowiska, w kontekście – o czym niżej – ustawowo określonych skutków jego bezskutecznego upływu nie ma charakteru instrukcyjnego (porządkowego), a wykazuje cechy terminu materialnego. Po drugie zaś, ustawa nie przewiduje żadnych okoliczności, których zaistnienie skutkowałoby zawieszeniem lub przerwaniem biegu wyznaczonego terminu⁴. W szczególności, wobec milczenia ustawodawcy

⁴ Podkreśla się to również w literaturze przedmiotu, zob. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 25*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

w tym zakresie, skutku takiego (zawieszenia biegu terminu) nie wywołuje wystąpienie o jego zmianę. W konsekwencji, organ występujący powinien oczekiwać na rozpatrzenie swojego wniosku ze świadomością nieprzerwanego swoim wystąpieniem biegu pierwotnie wyznaczonego terminu i skutków jego upływu przed rozpatrzeniem wniosku. W konsekwencji przyjąć należy również, iż organ wykonawczy gminy może zmienić termin tylko w czasie biegu terminu pierwotnie wyznaczonego.

Jak już wskazano, art. 24 ust. 1 u.p.z.p. przesądza o odrębnym trybie wyrażania opinii i dokonywania uzgodnień. W konsekwencji odmiennie kształtują się również możliwości ich weryfikacji. Uzasadnieniem tego stanu rzeczy zdaje się być przede wszystkim różnicowany charakter prawny obu typów stanowisk w kontekście ich mocy wiążącej, a tym samym stopień ingerencji w samodzielność planistyczną gminy. Niewiążące w swej istocie opinie nie zostały objęte wymogiem ich wyrażania w trybie art. 106 k.p.a. Ustawodawca nie wskazał przy tym trybu i formy ich uzewnętrzniania przez właściwe organy. Należy w związku z tym podzielić pogląd, iż wystarczy zatem, że zostaną one utrwalone i zakomunikowane organowi wykonawczemu gminy w jakikolwiek sposób, jednak tak, aby organ ten mógł się do ich treści ustosunkować oraz w przypadku uznania zaprezentowanego w opinii stanowiska za słuszne, skorygować projekt studium lub planu miejscowego⁵. Stanowisko wyrażone w formie opinii nie podlega przy tym weryfikacji w trybie administracyjnym. Powstaje jednak pytanie o możliwość poddania go kontroli sądowej. W literaturze przedmiotu kwestia ta nie jest podnoszona, a poszczególni autorzy skupiają się przede wszystkim na problematyce weryfikacji uzgodnień, co w kontekście niewiążącego charakteru opinii jest skądinąd dość oczywiste. Również i w praktyce potrzeba kwestionowania prawnie niewiążących negatywnych opinii wydaje się nie być dostrzegana. Niezależnie od tego jednak zasygnalizować należy kwestię dopuszczalności zaskarżania do sądu administracyjnego opinii przedstawianych w procesach planistycznych na podstawie art. 98 w związku z art. 89 u.s.g.⁶, przewidującym poddanie kognicji sądów administracyjnych stanowisko zajęte w trybie art. 89, który reguluje niektóre

Komentarz, LEX 2013.

⁵ A. Kosicki, A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 24*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2016.

⁶ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

aspekty sytuacji, w których prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, określając termin zajęcia stanowiska oraz skutki bezskutecznego jego upływu. Z jednej strony bowiem wszystkie formalne aspekty procedur zajmowania stanowiska w procesach planistycznych uregulowane są w ustawie planistycznej (trudno zatem jednoznacznie stwierdzić, że opinie wydawane są w trybie art. 89 u.s.g., a te podlegają zaskarżeniu na podstawie art. 98 tej ustawy), z drugiej zaś opinie w procesach planistycznych są również tymi, od których prawo uzależnia ważność aktu planistycznego (niezasięgnięcie opinii skutkuje istotną wadliwością procedury planistycznej, a w konsekwencji i podjętego w jej wyniku aktu). Ta okoliczność, wyeksponowana w art. 89 u.s.g., wzmocniona odwołaniem do konstytucyjnej zasady sądowej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) pozwala opowiedzieć się jednak za dopuszczalnością skargi na opinie.

Zważywszy na treść art. 106 k.p.a., poddanie dokonywania uzgodnień trybowi tego przepisu pozwala podzielić podkreślaną w literaturze i orzecznictwie tezę, iż wbrew literalnej wykładni art. 24 ust. 1 u.p.z.p. zawarte w nim odesłanie to odesłanie do odpowiedniego (a nie „wprost”) stosowania wskazanego przepisu, co uwarunkowane jest przede wszystkim specyfiką postępowania planistycznego w stosunku do postępowania administracyjnego regulowanego w k.p.a.⁷ W tym kontekście podkreślić należy podstawowe konsekwencje tego odesłania. Po pierwsze zatem, w związku z art. 106 § 5 k.p.a. dokonanie uzgodnienia następuje w formie postanowienia. Po drugie, w związku z treścią tego samego przepisu postanowienie to podlega weryfikacji w trybie administracyjnym wskutek zażalenia wniesionego do organu wyższego stopnia. Za utrwalone i uzasadnione uznać można przy tym stanowisko przypisujące wyłączną legitymację w tym zakresie gminie, której organy projekt aktu planistycznego uzgadniały⁸.

W kontekście zasygnalizowanej możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie wydane w postępowaniu uzgodnieniowym, należy zwrócić uwagę na rozwiązanie przyjęte w art. 24 ust. 2 ustawy planistycznej,

⁷ Zob. np. T. Bąkowski, *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 45–47.

⁸ Zob. np. wyrok NSA z 17 kwietnia 2012 r., II OSK 827/12, LEX nr 1410770; postanowienie NSA z 29 maja 2012 r., II OSK 1254/12, LEX nr 1337297.

zgodnie z którym organ wykonawczy gminy może uznać za uzgodniony projekt studium albo projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy uzgadniające nie określą warunków, na których uzgodnienie może nastąpić. Przepis ten daje asumpt do przyjęcia, że – zasadniczo rzecz ujmując – stanowisko organu wyrażać powinno aprobatę rozwiązań zawartych w projekcie aktu (a zatem jego bezwarunkowe uzgodnienie)⁹ bądź też odmowę uzgodnienia. W tym drugim przypadku organ ten winien jednak określić warunki, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Niedokonanie tego wiąże się ze wskazanym wyżej rygorem. Jego sformułowanie pozwala jednak przyjąć, iż skutek w postaci uznania projektu aktu za uzgodniony nie następuje z mocy samego prawa, ale rozstrzygnięcie w tym zakresie pozostawione zostało uznaniu organu wykonawczego gminy. W kontekście tej możliwości, podważenie skutków w ten sposób wadliwego postanowienia nie będzie wymagało wnoszenia zażalenia do organu wyższego stopnia. Należy przy tym podkreślić, iż swoboda organu gminy w uznaniu projektu za uzgodniony obejmuje tylko okres między zajęciem stanowiska a wyznaczonym na podstawie art. 25 ust. 1 lub 1a terminem na jego zajęcie. Po jego upływie, z mocy jednoznacznego w tym zakresie brzmienia art. 25 ust. 2 nieprzedstawienie warunków uzgodnienia jest równoznaczne z uzgodnieniem projektu.

Nie budzi wątpliwości również dopuszczalność sądowej kontroli rozstrzygnięć zapadających w tym przedmiocie. W związku jednak z przesądzeniem o innym trybie dokonywania uzgodnień, wyłączona jest możliwość wnoszenia skarg na podstawie art. 98 u.s.g. W związku z tym podstaw prawnych wnoszenia skarg upatrywać należy w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.¹⁰, który obejmuje kognicją sądów administracyjnych postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, na które przysługuje zażalenie. Uwzględnienie przy tym jednej z podstawowych przesłanek wnoszenia skargi do sądu administracyjnego, jaką jest wyczerpanie środków zaskarżenia (art. 52 p.p.s.a.), wskazać należy, iż przedmiotem zaskarżenia może być postanowienie organu wyższego stopnia. Podobnie jak w przypadku

⁹ Należy przyjąć przy tym, iż zastrzeżenia organu uzgadniającego nie powinny, mimo istnienia takiej praktyki, znajdować wyrazu w warunkowym zatwierdzeniu projektu. Ustawodawca nie przewiduje bowiem takiego sposobu zajęcia stanowiska. Inaczej zob. J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 24*, [w:] K. Buczyński i in., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014.

¹⁰ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1369).

wnoszenia zażalenia, także i w przypadku wnoszenia skargi do sądu administracyjnego legitymacją w tym zakresie dysponuje przede wszystkim gmina.

Poza wskazaniem trybu zajmowania stanowiska, ustawodawca określił również skutki bezskutecznego upływu terminu na jego zajęcie. Zgodnie z przywołanym już art. 25 ust. 2 normatywnie określonym skutkiem nieprzedstawienia stanowiska w pierwotnie ustalonym lub zmienionym przez organ wykonawczy gminy terminie jest przyjęcie przez ustawodawcę fikcji prawnej polegającej na tym, że uznane zostało to za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu studium. Rozwiązanie to w istotny sposób rzutuje na charakter przedmiotowego terminu – nie jest on bowiem terminem instrukcyjnym (porządkowym), ale ma wszelkie znamiona terminu materialnego. Skutkami zastosowanej przez ustawodawcę regulacji jest z jednej strony zdyscyplinowanie organów współdziałających do terminowej realizacji swoich kompetencji (bezkuteczny upływ terminu skutkuje wygaśnięciem kompetencji do zajęcia stanowiska, pozbawiając organ wpływu na treść projektu), z drugiej zaś umożliwienie kontynuowania procesu planistycznego w sytuacji bezczynności organów współdziałających. Analiza treści art. 25 ust. 2 u.p.z.p. przekonuje przy tym, iż hipotezą określonego w nim skutku objęte zostały nie tylko przypadki braku zajęcia stanowiska, co utożsamiać należy z niewydaniem przez właściwy organ opinii lub postanowienia w przedmiocie uzgodnienia projektu, ale również te, w których organ uzgadniający w drodze wydanego w terminie postanowienia odmówił zatwierdzenia projektu, ale ani w tym postanowieniu, ani w późniejszym czasie (w ramach wyznaczonego terminu) nie określił warunków, na jakich uzgodnienie to może nastąpić.

Uzyskanie przez organ wykonawczy gminy wymaganych stanowisk innych organów i dokonanie w związku z nimi odpowiednich zmian w projekcie studium lub planu miejscowego umożliwia poddanie ich dalszym etapom procedury planistycznej. Podkreślić przy tym należy jednak, iż zgodnie z treścią art. 26 ust. 1 u.p.z.p. organ, z którym uzgodniono projekt studium lub projekt planu miejscowego, ponosi koszty zmiany tych projektów, spowodowane późniejszą zmianą stanowiska. Regulacja, wskazując przede wszystkim na finansowe skutki podejmowanych przez te organy działań, w pośredni sposób wyposaża je w prawo zmiany stanowiska wyrażonego w ostatecznym postanowieniu. Przyjąć przy tym należy, iż uprawnienie do zmiany stanowiska wygasa wraz z uchwaleniem odpowiedniego aktu

planistycznego. Jednocześnie mając na względzie, iż uzgodnienie projektu przez określony organ wiązać należy z wydaniem postanowienia uzgadniającego, jak też – wobec jego niewydania – upływu terminu na zajęcie stanowiska, przyjęć należy, iż wynikająca z art. 26 ust. 1 możliwość późniejszej zmiany stanowiska ma miejsce tylko w tym pierwszym przypadku (wydania postanowienia).

Opiniowanie i uzgadnianie projektu uchwały krajobrazowej

Zgodnie z normującym tryb przygotowania uchwały krajobrazowej art. 37b ust. 2 u.p.z.p. jej projekt:

- 1) wymaga zaopiniowania przez:
 - a) regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
 - b) właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej,
 - c) marszałka województwa oraz
- 2) wymaga uzgodnienia z:
 - a) wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu,
 - b) ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Regulacje dotyczące uzyskiwania stanowiska w tych przypadkach zostały przy tym wyrażone w ust. 4 i 5 art. 37b. Zgodnie z pierwszym z nich, brak zajęcia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały przez organy uzgadniające uznaje się za uzgodnienie projektu uchwały w przedłożonym brzmieniu. Ustęp 5 w identyczny sposób reguluje kwestię wyrażania opinii, uznając za spełniony wymóg jej zasięgnięcia, w przypadku niewyrażenia opinii w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały.

Z przytoczonych regulacji wynika, iż ustawodawca i w tym przypadku skupił się na dwóch kwestiach. Pierwszą jest – taki sam dla obu form zajęcia stanowiska i mający charakter ustawowy – miesięczny termin na zajęcie stanowiska. Nie została przy tym wprowadzona jakakolwiek możliwość jego zmiany. Druga, kluczowa z punktu widzenia dynamiki procesu przygotowania projektu uchwały, polega na wprowadzeniu fikcji prawnej, odpowiednio uznania projektu za uzgodniony oraz spełnienia wymogu zasięgnięcia opinii.

Nie jest to przy tym regulacja analogiczna do poprzednio omawianej. Ma charakter bardziej uproszczony. Uzasadnione to jest być może charakterem uchwały planistycznej. W konsekwencji rodzi to określone skutki z punktu widzenia stosowania omawianych przepisów.

Po pierwsze, nie powinno budzić wątpliwości, iż mimo odmiennego uregulowania niektórych aspektów zajmowania stanowiska, obie jego formy mieszczą się w pojęciu stanowiska, o którym mowa w art. 89 oraz 98 u.s.g. z konsekwencjami z tych przepisów wynikającymi. Podlegają one zatem zażaleniu do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem. W żadnym przypadku nie jest możliwe poddanie ich kontroli i weryfikacji w trybie administracyjnym.

Po drugie, w przeciwieństwie do wyżej omawianych procedur uzgadniania projektów studiów i planów miejscowych, ustawodawca w żaden sposób nie odniósł się do problemu warunków, od spełnienia których organ uzgadniający uzależnić może uzgodnienie projektu uchwały krajobrazowej. Nie oznacza to, jak się wydaje, możliwości i celowości ich formułowania w każdej sytuacji, gdy organ uzgadniający uzna, że zapewni to zgodność z prawem projektu uchwały w zakresie podlegającym uzgodnieniu. Wręcz przeciwnie, taki sposób działania uznać należy za w pełni uzasadniony i uprawniony. Nie sposób jednak przyjąć, iż odmowa uzgodnienia bez wskazania tych warunków może zostać uznana za skutkującą zaistnieniem fikcji uzgodnienia projektu. Wiąże ona organ gminy. Tak sformułowane stanowisko organu uzgadniającego, w przypadku kwestionowania go przez organ wykonawczy gminy, może być przedmiotem zażalenia do sądu administracyjnego.

Podsumowanie

Obowiązek uzyskania opinii albo uzgodnienia właściwych organów jest jednym z podstawowych wymogów proceduralnych dotyczących gminnych aktów planistycznych. Jego rzetelna realizacja jest jednym z aspektów oceny legalności podjętego aktu. Niezależnie zatem od wspomnianych w tym opracowaniu merytorycznych funkcji i celów elementu tworzenia aktów planistycznych przestrzegania procedur w tym zakresie w żadnej mierze nie można uznać za mniej ważne.

Bibliografia

Bąkowski T., *Prawne procedury planowania przestrzennego w kontekście ochrony interesu publicznego oraz interesu indywidualnego*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

Buczyński K. i in., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014.

Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX/el 2013.

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis 2014.

Summary

Other public administration authorities have a significant influence on the content of municipal planning documents. The legislature provided for their participation in the process of creating such documents through expressing their position thereon, in the form of reviews and agreements. The primary purpose of such participation is to ensure that the planning documents comply with legal regulations.

Key words

spatial planning, planning procedure, cooperation, providing opinions, agreement

Zasady i tryb lokalizacji elektrowni wiatrowych w planie miejscowym

Piotr Korzeniowski

Streszczenie

Zasady i tryb lokalizacji elektrowni wiatrowych w planie miejscowym realizują ważną potrzebę korzystania z przestrzeni. W ramach tych zasad i trybu ich stosowania są wykonywane zadania publiczne. Przedmiot tych zadań w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ukształtowany przede wszystkim poprzez funkcje prawa dotyczącego inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych. Sposób realizacji tych funkcji zależy od przyjętego zestawu wartości uznanych za fundamentalne w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W systemie tym możemy wskazać na pewien kompleks wartości.

Słowa kluczowe

prawo, lokalizacja, elektrownia wiatrowa, plan miejscowy, przestrzeń, ochrona środowiska

Wprowadzenie

Przepisy ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (dalej: u.i.e.w.)¹¹ są częścią systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jedną z istotnych przesłanek dotyczących zasad i trybu lokalizacji elektrowni wiatrowych w planie miejscowym jest identyfikacja celów lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych oraz warunków lokalizacji elektrowni wiatrowych w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej. Oprócz ogólnych społeczno-gospodarczych przesłanek determinujących lokalizację elektrowni wiatrowej, występują ponadto inne czynniki, bardziej uniwersalne w postaci polityki przestrzennej. A. Potoczek wskazuje, że „Konstrukcja systemu planowania przestrzennego określa identyfikacja podstawowych jego elementów, relacji zachodzących między nimi oraz sposoby funkcjonowania systemu jako całości. Wyróżnikiem elementów systemu jest specyfika planowania przestrzennego dla każdego poziomu samorządowej administracji terytorialnej oraz administracji rządowej na szczeblu centralnym. Cechą charakterystyczną podziału jest zróżnicowanie poszczególnych poziomów pod względem agregacji i szczegółowości problematyki”¹². Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest określenie przedmiotu ustawy w art. 1 ust. 1 u.i.e.w. Są nim warunki i tryb *lokalizacji* i budowy elektrowni wiatrowych oraz warunki *lokalizacji* elektrowni wiatrowych w sąsiedztwie istniejącej albo planowanej zabudowy mieszkaniowej. Z przepisu tego wynika również podstawowy cel u.i.e.w. S. Wronkowska wskazuje, że „Określić cele danego aktu prawotwórczego, to wskazać stany rzeczy, które zamierza się osiągnąć poprzez ustanowienie tego właśnie aktu. Na ogół bywa tak, że zrealizowanie celów poszczególnego aktu jest warunkiem zrealizowania celów ogólniejszych, wyznaczonych w programie politycznym państwa lub aktach prawotwórczych wyższej rangi”¹³.

Cel aktu prawnego powinien dostrzegać wagę kumulatywności zmian czynników społecznych, gospodarczych i politycznych, której odzwierciedleniem jest jego zakres przedmiotowy. W celu regulacji prawnej chodzi o wagę równoczesnego działania kilku czynników w tym samym

¹¹ Dz.U. 2016 r., poz. 961 ze zm.

¹² A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003, s. 262.

¹³ S. Wronkowska, *Model racjonalnego tworzenia prawa*, [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983, s. 42.

oczekiwanym przez prawodawcę kierunku. Każdy projekt regulacji prawnej jest pewnym eksperymentem myślowym, w którym układa się cele regulacji w zgodności z ww. czynnikami. Ich oddziaływanie wzajemne musi wyprzedzać realne działanie aktu, a potem służyć jako model ich weryfikacji w procesie wykładni i stosowania prawa. Prawodawca, określając cele regulacji prawnej, powinien możliwie szybko dostrzegać wszystkie elementy sprzeczności w procesach wykładni i stosowania prawa. Uchwalenie u.i.e.w. jest elementem realizacji przez państwo polityki przestrzennej. Według M. Kuleszy: „Metodologiczna koncepcja przedstawienia uwarunkowań prawnych dla sfery realizacyjnej polityki przestrzennej może przybrać różną postać. Faza realizacyjna działalności organizatorskiej służy praktycznemu urzędzeniu przestrzeni – jej zagospodarowaniu w ustalony planem sposób lub – przy innym podejściu – w sposób niesprzeczny z ustaleniami planu. Sfera realizacyjna służy osiąganiu celów polityki przestrzennej, co odbywa się za pośrednictwem rozmaitych instrumentów prawnych. Prawo jest więc tu traktowane jako instrument polityki, co nie przeczy pierwotnemu założeniu, iż również cele polityki są (powinny być) warunkowane prawem; ustalone prawem treści interesu (dobra) publicznego są wiążące również dla władzy kreującej i następnie realizującej określoną politykę”¹⁴. Zdaniem M. Kuleszy, „Zasadniczym mechanizmem sfery realizacyjnej polityki przestrzennej jest postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji”¹⁵.

W ciągu ostatnich lat przed badaczami systemu prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego otworzyły się nowe obszary zainteresowań, związane z analizą zagadnień dotyczących lokalizacji inwestycji w postaci elektrowni wiatrowych. Praca na tym kierunku aktywności naukowej jest nadal działaniem na pograniczu nowych dyscyplin naukowych rozwijających się w ramach systemu prawa administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że wyjaśnianie treści obowiązków normatywnych organu uchwałodawczego wynikających z lokalizacji elektrowni wiatrowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest autentycznym problemem nauki prawa administracyjnego, szczególnie w okolicznościach dynamicznego poszerzania się obszaru regulacji prawnych chroniących środowisko. Co więcej, wydaje się, że merytoryczne rozstrzygnięcie konstrukcji zasad i trybu lokalizacji elektrowni wiatrowych może mieć duże znaczenie

¹⁴ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 246.

¹⁵ Tamże, s. 281.

praktyczne w stosowaniu prawa oraz w procesie legislacyjnym obejmującym zagadnienie ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W artykule uwzględniono stan prawa i literatury na dzień 31 grudnia 2018 r.

Zasada lokalizacji elektrowni wiatrowej wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Zgodnie z zasadą ogólną wyrażoną w art. 3 u.i.e.w., *lokalizacja* elektrowni wiatrowej następuje tylko (wyłącznie) na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)¹⁶.

Z treści zasady wyrażonej w art. 3 u.i.e.w. wynika wprost obowiązek lokalizacji elektrowni wiatrowej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada lokalizacji elektrowni wiatrowej wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzupełnia katalog zasad ogólnych planowania i zagospodarowania przestrzennego uregulowanych w u.p.z.p.¹⁷. Zgodzić należy się z poglądem M. Szyrskiego, że u.i.e.w. stanowi materialne prawo administracyjne będące jednocześnie *lex specialis* w stosunku do u.p.z.p. Ustawa ta nosi też znamiona tzw. specustawy (ustawy odnoszącej się w sposób szczególny do zasad przygotowania i realizacji inwestycji w danym zakresie)¹⁸. Wejście w życie u.i.e.w. wprowadziło do systemu prawa administracyjnego zasadę lokalizacji elektrowni wiatrowych wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁹. Z zasady tej wynika wprost obowiązek prawny skierowany do organu uchwalającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

¹⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 1945.

¹⁷ Por. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 33–35.

¹⁸ M. Szyrski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. Analiza administracyjnoprawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 123.

¹⁹ M. Przybylska, *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych – uwagi „de lege lata” po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, „ST” 2017, nr 11, s. 26.

Obowiązek oznacza konieczność zrobienia czegoś, co wynika z nakazu wewnętrznego (moralnego), administracyjnego, prawnego. Jest to to, co musi zrobić organ uchwałodawczy powodowany koniecznością wynikającą z normy prawnej. Może on oznaczać powinność lub zobowiązanie²⁰. W piśmiennictwie trudno wskazać jedną w pełni wystarczającą definicję pojęcia obowiązku. W tym kontekście zwrócono uwagę, że zadanie zdefiniowania „obowiązku” w postaci definicji klasycznej okazało się niewykonalne²¹. Norma ustanawia dla danego podmiotu obowiązek zwłaszcza wtedy, kiedy przewiduje dla niego jeden tylko sposób zachowania w danych okolicznościach²². Zachowanie będące przedmiotem obowiązku wynikające z określonej normy prawnej może być nakazane lub zakazane. W prawie może wystąpić obowiązek pozytywny lub negatywny. Obowiązek prawny nie musi się sprowadzać do prostych nakazów lub zakazów. Obowiązek prawny stanowi uwarunkowane przez zawarte w normach prawa żądanie i zagwarantowaną przez przymus państwowy konieczność określonego zachowania się²³. Według Z. Ziemińskiego, możemy spotkać się z sytuacją, w której „czyn może polegać na jakimś działaniu lub zaniechaniu, a w przypadku, gdy norma nie określa czynu formalnie, lecz wskazuje, jaki stan rzeczy ma być przez adresata normy zrealizowany, czyn może składać się ze złożonego zespołu działań i zaniechań”²⁴. Z treści art. 3 u.i.e.w. wynika jednoznaczny obowiązek lokalizacji elektrowni wiatrowej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od dnia wejścia w życie u.i.e.w. (od 16 lipca 2016 r.) istnieje zakaz lokalizowania elektrowni wiatrowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 14 ust. 5 u.i.e.w., postępowania w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy, dotyczące elektrowni wiatrowych, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy umarza się.

Wejście w życie u.i.e.w. spowodowało, że organy są zobowiązane do jej bieżącego zastosowania i rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisów tego aktu prawnego. Według NSA, „Znaczenie zwrotu »wyłącznie«

²⁰ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979, s. 419.

²¹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 324.

²² A. Łopatka, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975, s. 297.

²³ S.F. Keczekian, *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, przeł. Cz. Gofroń, Warszawa 1960, s. 91.

²⁴ Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 99.

w kontekście przyjętej regulacji oznacza, że w przypadku barku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest możliwa lokalizacja elektrowni wiatrowej w oparciu o decyzję w warunkach zabudowy. Potwierdza to treść przepisów przejściowych do powołanej ustawy, a w tym zastosowany przez organy art. 14 ust. 5 ww. ustawy. Natomiast decyzje o warunkach zabudowy dotyczące elektrowni wiatrowych wydane przed dniem wejścia w życie ustawy tracą moc, chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy wobec inwestycji nimi objętych wszczęto postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę (art. 14 ust. 6 ww. ustawy)”²⁵.

W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano zasady dotyczące zagadnień intertemporalnych. NSA wskazuje na potrzebę uwzględniania trzech zasad dotyczących rozstrzygnięcia kwestii intertemporalnych w procesie stosowania prawa. Mają one zastosowanie zarówno do sytuacji, w której ustawodawca nie zajął stanowiska co do tego, jakie przepisy należy stosować do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów, jak i do sytuacji, gdy ustawodawca te kwestie rozstrzygnął. Rozstrzygnięcie kwestii intertemporalnych w procesie stosowania prawa może polegać na przyjęciu jednej z trzech zasad: 1) zasady bezpośredniego działania nowego prawa (nowe prawo od momentu wejścia w życie reguluje wszelkie zdarzenia z przeszłości), 2) zasady dalszego obowiązywania dawnego prawa, zgodnie z którą prawo to, mimo wejścia w życie nowych regulacji, ma zastosowanie do zdarzeń, które wystąpiły w przeszłości, 3) zasady wyboru prawa, zgodnie z którą wybór reżimu prawnego mającego zastosowanie do zdarzeń sprzed wejścia w życie nowego prawa, pozostawia się zainteresowanym podmiotom²⁶. W piśmiennictwie zwrócono także uwagę na metodę, która polega na ustanawianiu przez prawodawcę specjalnych przepisów przejściowych, które powinny być stosowane do spraw z elementem dawnym²⁷. W orzecznictwie sądów administracyjnych rozważano kwestie wpływu wejścia w życie u.i.e.w. na wydaną wcześniej decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Nie można podzielić argumentu, że przepisy u.i.e.w., jako bardziej rygorystyczne w odniesieniu do możliwości lokalizowania elektrowni wiatrowych, nie powinny mieć zastosowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w sytuacji wydania pozytywnej decyzji

²⁵ Wyrok NSA z 15 marca 2018 r., sygn. II OSK 2305/17, LEX nr 2497787.

²⁶ Uchwała NSA pięciu sędziów NSA z 20 października 1997 r., sygn. FPK 11/97, ONSA 1998/1/10, LEX nr 31628.

²⁷ J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62.

środowiskowej przed wejściem w życie u.i.e.w. Skoro przepisy u.i.e.w. tej kwestii wyraźnie nie regulują, należy przyjąć zasadę bezpośredniego zastosowania nowej ustawy. Przepisy u.i.e.w. będą zatem miały zastosowanie do zdarzeń, stosunków prawnych czy stanów zarówno powstałych po dniu jej wejścia w życie, jak też do tych, które co prawda miały miejsce wcześniej, ale trwają dalej, a więc nie zostały zamknięte w przeszłości. W takiej sytuacji nie dochodzi do naruszenia zasady *lex retro non agit*, zmiana prawa bowiem nie dotyczy sytuacji zakończonych w dawnym porządku prawnym, a tym samym nie dochodzi do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Ustawodawca w u.i.e.w. nie wprowadził normy nakazującej stosowanie do spraw niezakończonych decyzją ostateczną przepisów dotychczasowych²⁸.

Wskazać należy, że wybór lokalizacji elektrowni wiatrowej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ma doniosłe znaczenie i pociąga za sobą wiele różnorodnych oraz długotrwałych skutków prawnych. Lokalizacja farmy wiatrowej ma ponadto wpływ na otoczenie jej funkcjonowania. Cechą charakterystyczną wyboru lokalizacji elektrowni wiatrowej jest długotrwałość skutków, jakie powstają oraz trudność ich poprawienia w trakcie jej eksploatacji. Wybór lokalizacji takiej inwestycji powinien zatem uwzględniać różnorodne przesłanki prawne i ekonomiczne, a także środowiskowe i społeczne. Lokalizacja elektrowni wiatrowej – ze względu na wielość skutków, ich różnorodność i długotrwałość oraz brak jednoznacznego rachunku korzyści oraz ujemnych skutków danej lokalizacji – powoduje, że zagadnienie to ma charakter złożony i jest regulowane w przepisach odrębnych.

Jako przykład przepisów odrębnych odnoszących się do różnorodnych skutków lokalizacji elektrowni wiatrowej można wskazać rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych²⁹, które określa, jakie przeszkody lotnicze i obiekty budowlane podlegają zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym (§ 2 ust. 1 i ust. 2). Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 28 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze³⁰, do kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego należy, *uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, na terenie których przewiduje się lokalizację nowego lub modernizację istniejącego lotniska oraz lotniczych urządzeń*

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 7 lutego 2017 r., sygn. IV SA/Wa 2590/16, LEX nr 2408969.

²⁹ Dz.U. nr 130, poz. 1193 ze zm.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1183 ze zm.

naziemnych. Według art. 87 ust. 2, 3, 4 i 5 ustawy Prawo lotnicze, wszelkie obiekty budowlane i obiekty naturalne stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych, zwane „przeszkodami lotniczymi”, powinny być niezwłocznie zgłoszone Prezesowi Urzędu i oznakowane, przy czym obowiązek oznakowania i zgłoszenia tych przeszkód obciąża posiadacza nieruchomości, na której taka przeszkoda się znajduje, z wyłączeniem sytuacji, gdy obiekt budowlany lub obiekt naturalny stał się przeszkodą lotniczą w wyniku budowy lub rozbudowy lotniska.

Zgodnie § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym i oznakowaniu podlegają przeszkody lotnicze, a w szczególności: 1) stałe lub tymczasowe obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, o wysokościach przekraczających powierzchnie ograniczające, określone w przepisach w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, 2) obiekty budowlane o wysokości stu metrów i więcej powyżej poziomu otaczającego terenu lub wody, zlokalizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym na polskich wodach terytorialnych Morza Bałtyckiego, 3) obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części trudno dostrzegalne z powietrza na tle otoczenia z powodu ich barwy, położenia lub konstrukcji oraz inne naziemne obiekty budowlane oraz obiekty naturalne lub ich części, zlokalizowane w strefach dolotu do lotniska i odlotu, szczególnie w terenie pagórkowatym i górskim, uznane przez Prezesa lub przez właściwy organ nadzoru nad lotnictwem wojskowym za przeszkody lotnicze. Zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości pięćdziesięciu metrów i więcej.

Z treści przywołanych wyżej przepisów wynika, że obowiązek zgłaszania i uzgadniania z powołanymi do tego organami, obiektów o wysokości równej i większej od pięćdziesięciu metrów npt, wynika z przepisów odrębnych.

Uchwały podejmowane przez lokalnego prawodawcę, dotyczące lokalizacji przedsięwzięć w zakresie elektrowni wiatrowych, muszą uwzględniać warunki środowiskowe, które powinny być spełnione oraz czynniki lokalizacyjne, które odgrywają ważną rolę przy wyborze miejsca do zbudowania elektrowni wiatrowej. Elektrownia wiatrowa wymaga odpowiedniej siły

wiatru. Wymogi lokalizacyjne dotyczące elektrowni wiatrowej ograniczają zatem zakres swobody wyboru lokalizacji. Energetyka wiatrowa należy do tych dziedzin gospodarki, które mają ograniczoną swobodę lokalizacji. Czynniki lokalizacyjne powinny stanowić przesłanki tworzenia treści planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych. W poszczególnych obszarach Polski wpływ tych czynników, oprócz innych, będzie większy lub mniejszy. Wiatr porównaniu z innymi nośnikami odnawialnych źródeł energii uznawany jest za jedno z tańszych źródeł energii. Jego zaletą jest dostępność, brak kosztów pozyskiwania surowca, niskie koszty przetwarzania. Do zalet tego źródła energii zalicza się także niewielki wpływ na środowisko, możliwość zagospodarowania nieużytków, takich jak wybrzeża i skały. Wśród wad wykorzystania wiatru jako źródła energii, wymienia się hałas emitowany przez turbiny, możliwość zakłócania łączności radiowej oraz okresowe zagrożenia dla przemieszczającego się ptactwa³¹. W piśmiennictwie wskazuje się, że podczas poszukiwania lokalizacji pod elektrownie wiatrowe pod uwagę brane są następujące czynniki: 1) otoczenie (analiza najbliższego sąsiedztwa, podczas której uwzględniane są odległości od zabudowań, rzeźba terenu, odległość od obszarów chronionych, lasów, jezior itp.), 2) wietrzność na danym obszarze, 3) sytuacja planistyczna, 4) klimat inwestycyjny w gminie (nastawienie władz gminy oraz lokalnej społeczności do tego typu inwestycji)³². Według B. Stolińskiej, prawidłowe zaplanowanie budowy elektrowni wiatrowych powinno polegać na znalezieniu lokalizacji spełniającej szereg obostrzeń zarówno prawnych, jak i tych związanych *stricte* z uwarunkowaniami infrastrukturalnymi, środowiskowymi, ukształtowaniem terenu, wietrznością³³. Ilość energii elektrycznej produkowanej w elektrowni wiatrowej zależy głównie od prędkości wiatru, co z kolei wiąże się z wieloma czynnikami – zarówno klimatycznymi, jak dotyczącymi np. wysokości usytuowania wiatraka (im jest położony wyżej, tym większa jest produkcja energii)³⁴.

³¹ S. M. Szukalski, S. Malinowski, M. Zdzenicka, W. Witowski, *Charakterystyka odnawialnych źródeł energii i ich rozwój w krajach Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Szukalski, S. Malinowski (red.), *Energia odnawialna. Technologia, ekonomia, finansowanie*, Poddębice 2013, s. 53.

³² B. Stolińska, *Czynniki lokalizacji elektrowni wiatrowych*, „Świat Nieruchomości” 2014, nr 88, s. 28.

³³ Tamże.

³⁴ K. Czajkowska-Matosiuk, *Inwestycje w elektrownie wiatrowe*, „PiŚ” 2017, nr 2, s. 76.

Istotne znaczenie dla inwestora oraz organu uchwalającego plan miejscowy powinna mieć ocena lokalizacji elektrowni wiatrowej z punktu widzenia przepisów u.i.e.w.

Zasada zachowania minimalnej odległości

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.i.e.w., odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: 1) elektrownia wiatrowa – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa oraz 2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej – jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Ustawodawca w art. 4 ust. 1 u.i.e.w. uregulował zagadnienie dotyczące odległości na dwa sposoby. Pierwszy dotyczy odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego lub budynku o funkcji mieszanej (art. 4 ust. 1 pkt 1 u.i.e.w). Drugi dotyczy odległości takiego budynku od elektrowni wiatrowej (art. 4 ust. 1 pkt 2 u.i.e.w.). Według WSA w Poznaniu, w razie ustalenia, że ze względu na parametry planowanej zabudowy – elektrowni wiatrowej teren działki znajduje się w odległości mniejszej niż wskazany w art. 4 ust. 1 pkt 2 u.i.e.w. i nie byłaby możliwa legalna zabudowa (organy są obowiązane uwzględniać przepis art. 4 u.i.e.w. na każdym etapie procesu inwestycyjnego) tej działki budynkiem mieszkalnym (albo budynkiem o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa)³⁵.

W art. 4 ust. 2 u.i.e.w. uregulowano ważną kwestię związaną z ochroną przyrody, dotyczącą odległości wymaganej przy lokalizacji i budowie elektrowni wiatrowej od form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 i 5 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁶ oraz od leśnych kompleksów promocyjnych, o których mowa w art. 13b ust. 1 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach³⁷. Ustanawianie tych form ochrony przyrody oraz leśnych kompleksów promocyjnych nie wymaga zachowania odległości, o której mowa w art. 4 ust. 1 u.i.e.w. Art. 4 u.i.e.w. wprowadza

³⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 24 sierpnia 2017 r., sygn. II SA/Po 227/17, LEX nr 2373568.

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614.

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 788 ze zm.

szczegółowe ograniczenia lokalizacji elektrowni wiatrowych wynikające z istniejącej zabudowy budynkami o funkcjach wymienionych w art. 4 ust. 1 u.i.e.w. oraz istnienia form ochrony przyrody i leśnych kompleksów promocyjnych, które powinny zostać ustalone w planie miejscowym.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.i.e.w., odległość, o której mowa w art. 4 ust. 1 u.i.e.w., nie jest wymagana przy przebudowie, nadbudowie, rozbudowie, remoncie, montażu lub odbudowie budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa. W piśmiennictwie wskazuje się, że zasada odległościowa ma zasadniczo zapobiec takim problemom, jak zajmowanie przez elektrownie wiatrowe gruntów najlepszych klas bonitacyjnych, sytuowanie ich zbyt blisko zabudowań i w związku z tym niedostatecznego uwzględniania wpływu „wiatraków” na zdrowie mieszkańców oraz ich negatywnego wpływu na krajobraz³⁸.

Zasadniczym celem zasady zachowania minimalnej odległości uregulowanej w art. 4 u.i.e.w. jest zapewnienie, aby elektrownia wiatrowa nie stwarzała zagrożenia w postaci negatywnego oddziaływania na budynek mieszkalny, budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, formy ochrony przyrody i leśne kompleksy promocyjne. Dotyczy to w szczególności emisji powodowanej przez instalację, jaką jest elektrownia wiatrowa.

W kontekście przedstawionych wyżej rozważań wskazać należy na funkcjonowanie w prawie dwóch definicji: 1) „farmy wiatrowej” i 2) „elektrowni wiatrowej”. W rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego³⁹, w § 2 pkt 1 wprowadzono definicję pojęcie „farma wiatrowa”, które oznacza „jednostkę wytwórczą lub zespół tych jednostek wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej energię wiatru, przyłączonych do sieci w jednym miejscu przyłączenia”. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „inwestycje w postaci elektrowni wiatrowych są urządzeniami infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 61 ust. 3 u.p.z.p.”⁴⁰. Farma wiatrowa, w rozumieniu przepisów ww. rozporządzenia, jest wyodrębnionym zespołem urządzeń należących do przedsiębiorstwa energetycznego,

³⁸ M. Przybylska, *Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych*, „PiP” 2018, nr 4, s. 101.

³⁹ Dz.U. z 2007 r., nr 93 poz. 623 ze zm.

⁴⁰ Wyrok NSA z 27 września 2017 r. sygn. II OSK 987/16, LEX nr 2423170.

służącym do wytwarzania energii elektrycznej z energii wiatru i wyprowadzania mocy, opisanym poprzez dane techniczne i handlowe, przyłączonym do sieci w jednym jej punkcie, w którym odcinek lub element sieci służący do połączenia urządzeń, instalacji lub sieci podmiotu, o wymaganej przez niego mocy przyłączeniowej, z pozostałą częścią sieci przedsiębiorstwa energetycznego świadczącego na rzecz podmiotu przyłączanego usługę przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, łączy się z siecią. W planie należy ustalić w jednoznaczny sposób lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Rada gminy jest samodzielna w ustalaniu lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Oznacza to, że nie może przekazać swoich uprawnień na inny podmiot (inwestora, organy administracji architektoniczno-budowlanej). Brak jednoznacznych ustaleń dotyczących lokalizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych może powodować, że treść planu będzie dotyczyć zdarzeń przyszłych i niepewnych, będących normami otwartymi, umożliwiającymi dowolną interpretację treści planu. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p., plan miejscowy powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń, które mogą być realizowane po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych. H. Rot wskazuje, że „Mimo, że ogromna sfera stosunków społecznych regulowana jest przepisami stanowionymi przez organy centralne, istnieje wiele przyczyn uzasadniających wyposażenie także organów lokalnych w kompetencje prawotwórcze”⁴¹.

Plan miejscowy w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych powinien określać, w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenów. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego „[...] w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji

⁴¹ H. Rot, *Pojęcie i rola prawa miejscowego*, [w:] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994, s. 26.

miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa”⁴². D. Dąbek, analizując powszechny charakter aktów prawa miejscowego, wskazuje, że „Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że „mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych oraz prywatnych. Powszechność obowiązywania ma więc charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny (obszar całego państwa czy też obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe». Przepisy powszechnie obowiązujące mają moc obowiązującą w stosunku do określonych ogólnie kategorii podmiotów, bez względu na więź prawną i organizacyjną łączącą ich z normodawcą. Akty prawa miejscowego są zatem prawem dla wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji”⁴³.

W myśl art. 2 pkt 1 u.i.e.w., elektrownia wiatrowa oznacza „instalację odnawialnego źródła energii, składającą się z części budowlanej stanowiącej budowlę w rozumieniu prawa budowlanego oraz urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych, w której energia elektryczna jest wytwarzana z energii wiatru, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii”⁴⁴. W piśmiennictwie wyodrębnia się rodzaje „siłowni wiatrowych”. Ze względu na moc dokonuje się podziału na: „mikro”, „małe” i „duże” siłownie wiatrowe. „Mikroelektrownie” wiatrowe o mocy poniżej 100 W najczęściej są używane do ładowania baterii akumulatorów stanowiących zasilanie obwodów wydzielonych w miejscach, gdzie sieć elektroenergetyczna nie występuje lub względy zewnętrzne wskazują na konieczność wykorzystania innego źródła energii. Małe „elektrownie wiatrowe” o mocy od 100 W do 50 kW. Elektrownie takie zapewniają energię elektryczną w pojedynczych gospodarstwach domowych lub w małych firmach. W warunkach przydomowych najczęściej występują elektrownie o mocy 3–5 kW. Duże elektrownie wiatrowe zazwyczaj posiadają moc powyżej 100 kW. Elektrownie takie mogą zasiląć dom, a ponadto są stosowane do wytwarzania prądu, który sprzedaje się do sieci elektroenergetycznej. Duże elektrownie wiatrowe osadzone

⁴² Wyrok NSA z 27 listopada 2015 r., sygn. II OSK 2253/15, LEX nr 2002180.

⁴³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 70.

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1269.

są zazwyczaj na wieżach siedemdziesiąt–osiemdziesiąt metrów lub sto–sto dwadzieścia metrów⁴⁵.

Dokonując wykładni przepisów dotyczących zachowania minimalnej odległości, należy pamiętać o przyczynach uchwalenia u.i.e.w. Lokalizacja elektrowni wiatrowych w pobliżu ww. budynków była przyczyną wielu niepokojów i interwencji mieszkańców, których budynki zlokalizowane były w okolicy planowanego przedsięwzięcia w postaci elektrowni wiatrowej. Konflikty społeczne związane z planowaną budową elektrowni wiatrowej ujawniały się najczęściej w końcowym etapie procedury lokalizacyjnej, tj. w trakcie prowadzonej przez właściwy organ procedury oceny oddziaływania na środowisko przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, koniecznej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. Źródłem, tych konfliktów był potencjalny negatywny wpływ przedmiotowych przedsięwzięć na zdrowie i życie ludzi, zwierząt gospodarskich oraz dzikich zwierząt. W piśmiennictwie wskazuje się, że „Konflikt ekologiczny jest jednym z rodzajów konfliktu społecznego, wyodrębnionym ze względu na przedmiot tej bezpośredniej interakcji międzyludzkiej charakteryzującej się występowaniem zewnętrznych przejawów walki między stronami. Przedmiotem tej walki jest ogólnie mówiąc stan środowiska, w którym egzystuje człowiek⁴⁶.

Do najistotniejszych zjawisk towarzyszących pracy elektrowni wiatrowej zalicza się emisję hałasu i infradźwięków oraz efekt tzw. migotania cienia. Dodatkowo pojawiły się obawy o stan techniczny elektrowni wiatrowych jako całości oraz poszczególnych ich urządzeń, w tym urządzeń technicznych. W piśmiennictwie wskazuje się, że „siłownia wiatrowa” jest źródłem hałasu spowodowanego poruszaniem się ze znacznymi prędkościami końcówek łopat i pracą wirnika oraz wirowaniem ogromnych mas, na które składają się masa wirnika, kół, wałów oraz łożyskowania, a także wirnika prądnicy. „Negatywny wpływ na organizmy żywe ma migotanie światła słonecznego i cienia, powodowane znacznymi rozmiarami wirnika. Nawet w warunkach domowych człowiek i zwierzęta narażone są na oddziaływania pochodzące od wiatraków. Są nimi przede wszystkim infradźwięki mogące przenikać poprzez przegrody betonowe, ale także migotanie światła elektrycznego zasilanego z sieci, do której załączona jest siłownia⁴⁷. Ha-

⁴⁵ K. Czajkowska-Matosiuk, *Inwestycje w elektrownie...*, s. 75–76.

⁴⁶ J. Runc, *Ochrona środowisk a konflikty społeczne w Polsce*, Poznań 1998, s. 37.

⁴⁷ A. Baranowski, S. Borowski, M. Lubocka-Hoffmann, J. Marć-Pieńkowska, J. Mikołajczak, G. Pojmański, I. Rosiak, *Farmy wiatrowe zagrożenia dla człowieka i środowiska na przykładzie*

łas to dźwięki o dowolnym charakterze akustycznym, niepożądane w danych warunkach i dla danej osoby. T. Wszolek uważa, że „W pojęciu tym duże znaczenie odgrywa czynnik subiektywny, jednak niezależnie od subiektywnego charakteru odbioru dźwięku jako hałasu, narządem za odbiór jest narząd słuchu”⁴⁸. Największa częstotliwość dźwięku, która wywołuje wrażenia słuchowe, zależy w dużej mierze od wieku osoby. Małe dzieci mogą słyszeć tony o częstotliwościach 20 kHz, podczas gdy u większości dorosłych granica ta obniża się do 15 kHz. W zakresie niskich częstotliwości przyjmuje się, że granicą taką jest 16 Hz, a dźwięki o częstotliwościach niższych odczuwane są jako drgania⁴⁹. T. Wszolek wskazuje, że „Problem wpływu hałasu na organizm człowieka jako organizmu biologicznego, jednostki intelektualnej żyjącej w pewnym środowisku, jest niesłychanie złożony. Ze szczególnie dużą złożonością spotykamy się w przypadku oceny psychoakustycznej, kiedy należy wziąć pod uwagę wiele trudnych do sparаметryzowania czynników osobniczych czy synergicznych”⁵⁰.

Przypomnieć należy, że do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane były skargi na pogorszenie stanu zdrowia wywołane oddziaływaniem turbin wiatrowych, jak też dotyczące samej procedury lokalizowania i budowy farm wiatrowych, które w zakresie sposobów weryfikowania spełnienia przez nie norm ochronnych, nie były transparentne i przejrzyste. W piśmie z 3 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) Adam Bodnar, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵¹, w wystąpieniu generalnym zwrócił się z prośbą o zajęcie przez Ministra Środowiska stanowiska w sprawie dotyczącej lokalizacji elektrowni wiatrowych⁵².

Po stronie RPO powstała wątpliwość, czy ówczesny stan prawny w dziedzinie lokalizacji elektrowni wiatrowych realizował w sposób dostateczny konstytucyjne wymogi ochrony środowiska (art. 5 i art. 74 ust. 2 Konstytucji RP), ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji RP) i życia (art. 38

Elbląga i Żuław Wiślanych, Wydawnictwo Uczelniane Uniwersytetu Techniczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz 2014, s. 27.

⁴⁸ T. Wszolek, *Ochrona przed hałasem*, [w:] J. Krystek (red.), *Ochrona środowiska dla inżynierów*, Warszawa 2018, s. 88.

⁴⁹ Tamże., s. 89.

⁵⁰ Tamże., s. 92.

⁵¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.

⁵² www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Do_MSr_ws_ochrony_praw_osob_mieszkajacych_w_poblizu_farm_wiatrowych.

Konstytucji RP). RPO zwrócił uwagę na brak instrumentów prawnych, za pomocą których właściwe instytucje badałyby faktyczny wpływ oddziaływania farm wiatrowych na środowisko, zarówno na etapie poprzedzającym realizację inwestycji, jak i na etapie jej eksploatacji⁵³. RPO wskazał także na szeroko pojawiający się na tle spraw związanych z inwestycjami w postaci elektrowni wiatrowych problem braku należytego zapewnienia uczestniczenia właścicieli nieruchomości, na które oddziałuje inwestycja w postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Według RPO, pomimo usytuowaniu inwestycji blisko nieruchomości sąsiednich, ich właściciele nie są traktowani jako strona tych postępowań. Właściciele dowiadawali się o inwestycji dopiero w momencie rozpoczęcia prac budowlanych i podejmowali ochronę swoich praw z wykorzystaniem instytucji wznowienia postępowania, która – w przypadku znacznego stopnia zaawansowania prac inwestora albo ich zakończenia – była iluzoryczna. W art. 5 u.i.e.w. uregulowano sposób wyznaczania odległości zakazu lokalizacji elektrowni wiatrowych w odniesieniu do zabudowy. Przez odległość, w której mogą być lokalizowane i budowane: 1) elektrownia wiatrowa – od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, oraz 2) budynek mieszkalny albo budynek o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa – od elektrowni wiatrowej.

Obowiązek uwzględniania minimalnej odległości przy uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego i wydawaniu decyzji wynika z art. 6 u.i.e.w.

Wykładnia treści planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych

Zasadniczym zadaniem planowania przestrzennego jest ustalenie dla poszczególnych obszarów przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów na określone cele. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.i.e.w., plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej: 1) określa maksymalną całkowitą wysokość elektrowni

⁵³ W piśmie z 3 lutego 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w wystąpieniu generalnym zwrócił się z prośbą o zajęcie przez Ministra Środowiska stanowiska w sprawie dotyczącej lokalizacji elektrowni wiatrowych.

wiatrowej, 2) sporządza się co najmniej dla obszaru, na którym, zgodnie z art. 4 ust. 1 u.i.e.w., nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczane z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie. W myśl art. 7 ust. 2 u.i.e.w., w uzasadnieniu, dołączanym do projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego przewidującego lokalizację elektrowni wiatrowej, zamieszcza się w szczególności maksymalną całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej, która zostanie określona w tym planie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, powinien charakteryzować się następującymi cechami: wydawany jest na podstawie delegacji ustawowej; zawiera rozstrzygnięcia generalne kierowane do nieokreślonego adresata; wywiera skutki zewnętrzne; jest aktem wielokrotnego zastosowania – jego adresatem może być ktoś teraz, ktoś jutro, ktoś w przyszłości; najczęściej poparty jest przymusem państwa; treść jego da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji; pochodzi od uprawnionych organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niezespólonej. W orzecznictwie NSA wyrażono pogląd, według którego nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej – części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem. Oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej⁵⁴.

Treść planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych powinna stanowić rozwinięcie celu ustawowego wynikającego z treści art. 1 ust. 1 u.i.e.w. W piśmiennictwie wskazuje się, że racjonalna działalność prawodawcza opiera się na założeniu wartości celu. Zarówno ocena, jak i dyrektywa dotycząca celu może być uzasadniona przez odwołanie się do określonych założeń aksjologicznych. W tym sensie wybór celu jest zrelatywizowany systemowo. Wybór celów prawodawcy jest uzależniony od założeń aksjologicznych. Wyznaczają one wartościowanie prawodawcy w różnym stopniu, w zależności od charakteru celu, np. ogólne cele prawodawstwa, cele jakiejś części systemu prawnego, aktu normatywnego czy też jego części⁵⁵.

⁵⁴ Wyrok NSA z 9 czerwca 2014 r., sygn. II OSK 3083/13, LEX nr 1519365.

⁵⁵ J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk 1985, s. 141–142.

Główny cel u.i.e.w. zrelatywizowany jest przez wartość w postaci władztwa planistycznego gminy. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem władztwa planistycznego gminy, które pozwala gminie decydować o stopniu szczegółowości pewnych postanowień planu. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne regulacje, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że „Pomijanie celu regulacji prawnej i ustalanie jej znaczenia wyłącznie przy pomocy analizy słów jest głównym i najczęściej występującym błędem w rozumieniu i stosowaniu prawa administracyjnego. Błędem powodującym jego nieskuteczność i brak akceptacji społecznej”⁵⁶.

Dokonując wykładni treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w pierwszej kolejności należy ustalić cele danej regulacji prawnej. Oznacza to, że należy dążyć do tego, aby poszczególnym przepisom planu miejscowego nadać znaczenie, które będzie w największym stopniu odzwierciedlało cele wynikające z u.i.e.w. Wykładnia celowościowa powinna zatem służyć do zweryfikowania wykładni językowej i systemowej przepisów planu miejscowego. Uwzględniając cechy prawa administracyjnego oraz jego funkcje i cele, wykładnia oparta wyłącznie na samym brzemieniu przepisów części tekstowej planu miejscowego może być zawodna. Wykładnia celowościowa powala na szerokie rozumienie treści normatywnej planu. Dzięki temu uzupełnia ona wykładnię językową. W treści planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych wiodące ustalenia powinny dotyczyć ochrony środowiska, z uwzględnieniem racjonalnego rozdysponowania przestrzeni przeznaczoną na lokalizację takich przedsięwzięć.

Przyjęte rozwiązania planistyczne dotyczące lokalizacji elektrowni wiatrowych muszą uwzględniać: 1) zasady ogólne prawa ochrony środowiska oraz 2) minimalizować sytuacje konfliktowe. Według M. Kuleszy i W. Pańko „Zasady organizacji środowiska muszą mieć tylko wsparcie w świadomości formułowanych celach, jakie stawia sobie społeczeństwo, a cele te znaleźć winny rozwinięcie w odpowiednich aktach planowania”⁵⁷.

⁵⁶ Zob. E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 32.

⁵⁷ M. Kulesza, W. Pańko, *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1984, s. 10.

Specyfika planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych polega na tym, że w jego ramach za ważne z punktu widzenia ochrony środowiska uważa się racjonalne rozmieszczenie w terenie pojedynczych urządzeń wchodzących w skład elektrowni wiatrowej i dostosowanie ich do miejscowych uwarunkowań środowiskowych. W treści planu miejscowego należy dążyć do zminimalizowania oddziaływania na życie i zdrowie człowieka oraz środowisko elektrowni wiatrowej. Treść planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych powinna sprzyjać także wzrostowi potencjału gospodarczego gminy. Szczególnym celem planu miejscowego może być dążenie do wyrównywania rozpiętości w rozwoju gospodarczym poszczególnych obszarów gminy, a tym samym do zapewnienia jej zrównoważonego rozwoju. Elektrownie wiatrowe są lokalizowane najczęściej na obszarach wiejskich, które nie są intensywnie zabudowane przeważnie o krajobrazie naturalnym. Są to na ogół obszary rolnicze, grunty orne i trwałe użytki zielone. Lokalizacja elektrowni wiatrowych w planie miejscowym musi stanowić decyzję uzasadnioną z punktu widzenia prawnego, ekonomicznego, społecznego oraz fizjograficznego.

Tworząc treść planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych, konieczne jest w szczególności prognozowanie zmian społecznych, jakie dane przedsięwzięcie spowoduje w skali gminy. Równie starannie powinny być ustalone przyszłe zmiany, jakie dane przedsięwzięcie wywoła w środowisku. Ocena lokalizacji elektrowni wiatrowej nie może także ograniczać się tylko do pojedynczego przedsięwzięcia, ale musi objąć także ich zespoły. Zasada kompleksowej ochrony środowiska powinna być jedną z najważniejszych dyrektyw tworzenia i wykładni treści planu miejscowego w zakresie lokalizacji elektrowni wiatrowych.

Podsumowanie

Zasady i tryb lokalizacji elektrowni wiatrowych w planie miejscowym realizują ważną potrzebę korzystania z przestrzeni. W ramach tych zasad i trybu ich stosowania są wykonywane zadania publiczne. Przedmiot tych zadań w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest ukształtowany przede wszystkim poprzez funkcje ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Sposób realizacji tych funkcji zależy od przyjętego zestawu wartości uznanych za fundamentalne w systemie

prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. W systemie tym możemy wskazać na pewien kompleks wartości, takich jak: ład przestrzenny, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój. Wykładnia przepisów ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych powinna służyć realizacji tych wartości w celu zapewnienia ochrony środowiska jako dobra wspólnego. Wartości w prawie planowania i zagospodarowania mogą być identyfikowane z celami regulacji oraz powinny być wykorzystywane jako instrument oceny prawa obowiązującego.

Bibliografia

- Baranowski A., Borowski S., Lubocka-Hoffmann M., Marć-Pieńkowska J., Mikołajczak J., Pojmański G., Rosiak I., *Farmy wiatrowe zagrożenia dla człowieka i środowiska na przykładzie Elbląga i Żuław Wiślanych*, Wydawnictwo Uczelniane Uniwersytetu Techniczno-Przyrodniczego, Bydgoszcz 2014.
- Czajkowska-Matosiuk K., *Inwestycje w elektrownie wiatrowe*, „PiŚ” 2017, nr 2.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004.
- Keczekian S.F., *Stosunki prawne w społeczeństwie socjalistycznym*, przeł. Cz. Gofroń, Warszawa 1960.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.
- Kulesza M., Pańko W., *Ochrona środowiska a cele i zadania planowania*, [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Łopatka A., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1975.
- Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń 2003.
- Przybylska M., *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych – uwagi „de lege lata” po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, „ST” 2017, nr 11.
- Przybylska M., *Zasada odległościowa w procesie inwestycyjnym elektrowni wiatrowej i zabudowy mieszkaniowej a działania organów samorządowych*, „PiP” 2018, nr 4.
- Rot H., *Pojęcie i rola prawa miejscowego*, [w:] H. Rot, K. Siarkiewicz, *Zasady tworzenia prawa miejscowego*, Warszawa 1994.

- Runc J., *Ochrona środowisk a konflikty społeczne w Polsce*, Poznań 1998.
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994.
- Stolińska B., *Czynniki lokalizacji elektrowni wiatrowych*, „Świat Nieruchomości” 2014, nr 88.
- Szukalski S. M., Malinowski S., Zdzenicka M., Witowski W., *Charakterystyka odnawialnych źródeł energii i ich rozwój w krajach Unii Europejskiej*, [w:] S.M. Szukalski, S. Malinowski (red.), *Energia odnawialna. Technologia, ekonomia, finansowanie*, Poddębice 2013.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1979.
- Wronkowska S., *Model racjonalnego tworzenia prawa*, [w:] A. Michalska, S. Wronkowska, *Zasady tworzenia prawa*, Poznań 1983.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.
- Wszolek T., *Ochrona przed hałasem*, [w:] J. Krystek (red.), *Ochrona środowiska dla inżynierów*, Warszawa 2018.
- Ziembiński Z., *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966.
- Zyrski M., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii. Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017.

Summary

The rules and mode of wind farm location in the local plan fulfill an important need to use space. Under these rules and the mode of their application, public tasks are performed. The subject of these tasks in the planning and spatial planning law is shaped primarily by the functions of the law regarding investments in wind farms. The manner of implementing these functions depends on the adopted set of values considered fundamental in the planning and spatial planning system. In this system, we can point to a certain complex of values.

Keywords

law, location, wind farm, local plan, space, environmental protection

Ochrona zabytków nieruchomych jako element polityki przestrzennej gminy

Maria Karcz-Kaczmarek

Streszczenie

Ochrona zabytków nieruchomych stanowi istotny element polityki przestrzennej gminy wpisujący się w realizację konstytucyjnego wymogu strzeżenia przez Rzeczpospolitą Polską dziedzictwa narodowego (art. 5 Konstytucji RP). Samorząd gminny powinien zapewniać warunki prawne, organizacyjne i finansowe umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie. Działania te dotyczą przede wszystkim zabytków wpisanych do rejestru (oraz ich otoczenia), ale w miarę możliwości odnosić winny się także do pozostałych nieruchomości zabytkowych, których zachowanie w niepogorszonej formie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Ochronę zabytków nieruchomych uwzględnia się zarówno w aktach prawa miejscowego, czyli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w uchwale o utworzeniu parku kulturowego, jak i w aktach o charakterze prawa wewnętrznego, takich jak gminny program opieki nad zabytkami oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zarówno w studium, jak i w planie miejscowym ustalone mogą zostać strefy ochrony konserwatorskiej, na których obowiązują określone postanowienia planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze nieruchomości zabytkowych. Ustalenie zasad ochrony zabytków jest także elementem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. Działania publiczne podejmowane dla zachowania „pomników kultury” stanowią nie tylko formę ochrony zabytków, ale także istotny element polityki rozwoju i promocji gminy.

Słowa kluczowe

polityka przestrzenna, ochrona zabytków nieruchomych, programy opieki nad zabytkami, park kulturowy

Wprowadzenie

W doktrynie¹ prawa administracyjnego polityka przestrzenna rozumiana jest jako zróżnicowane działania mające na celu planowanie i zagospodarowanie przestrzeni przez organy władzy publicznej, w szczególności organy administracji publicznej. Polityka przestrzenna, będąc jedną z polityk publicznych, realizowana jest w wyodrębnionych (mniej lub bardziej) obszarach życia społecznego z użyciem specyficznych technologii, które mają na celu nadać jej charakter techniczny i pozornie apolityczny. Realizowanie polityki publicznej, a zatem także polityki przestrzennej jest „każdorazowo próbą połączenia menedżerskiego (administracyjnego) profesjonalizmu i szerszej oraz społecznie czytelnej odpowiedzialności publicznych menedżerów wobec adresatów i beneficjentów ich polityki”². Zdaniem H. Izdebskiego, kształt polityki przestrzennej wyraża się w aktach prawnych o charakterze kierownictwa wewnętrznego, jak i w aktach powszechnie obowiązujących, a także w innych czynnościach podejmowanych na podstawie przepisów ustawy³. Istotnym elementem tak rozumianej polityki przestrzennej gminy jest ochrona zabytków nieruchomych, której ustalenia wyrażane są w różnego rodzaju działaniach jednostki podstawowej samorządu terytorialnego. Z kolei cele działań składających się na ochronę zabytków określa przepis art. 4 u.o.z.o.z.⁴ Wskazana regulacja ma ogólny, ramowy charakter z uwagi na co organ – wydając decyzję w konkretnej sprawie i powołując się na ten przepis – obowiązany jest dokonać jednocześnie odpowiedniej interpretacji tego przepisu. Jednocześnie należy podkreślić, że z uwagi na wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadę legalności, organy administracji publicznej podejmują działania na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że ich kompetencji nie można domniemywać na podstawie innej rodzajowo kompetencji, czyli przy użyciu rozszerzającej wykładni celowościowej. Konsekwencją tego stwierdzenia jest obowiązek wyboru obiektywnie i należyście uzasadnionego sposobu ochrony zabytku⁵. W literaturze za aksjologiczną podstawę systemu

¹ Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa Lex/el 2013.

² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 46–47.

³ H. Izdebski, dz. cyt.

⁴ Ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 1446 ze zm., zwana dalej u.o.z.o.z.

⁵ Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016/el; uchwała TK z 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23.

ochrony zabytków w Polsce uznaje się umacnianie tożsamości narodowej z uwagi na dobro wspólne⁶. Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 6 u.o.z.o.z.⁷ ochrona zabytków polega w szczególności na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska. Ze wskazanym postanowieniem koresponduje przepis art. 1 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.⁸ stanowiący, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Biorąc pod uwagę konstytucyjne domniemanie właściwości samorządu terytorialny wobec administracji rządowej oraz domniemanie kompetencji gminy wobec innych j.s.t., stwierdzić należy, że główny ciężar uwzględniania ochrony zabytków nieruchomych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szerzej w polityce przestrzennej) spoczywa na gminie. Ustawowym odzwierciedleniem tego stwierdzenie jest regulacja zawarta w przepisie art. 6 u.s.g., zgodnie z którą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (czyli nie tylko pozostałych j.s.t.). Rozstrzyganie w tego rodzaju sprawach należy do gminy, chyba że ustawy stanowią inaczej. Przepis art. 7 u.s.g. wskazuje *expressis verbis*, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty dotyczących m.in. ładu przestrzennego oraz ochrony i opieki nad zabytkami należy do zadań własnych gminy. Zdaniem J. Sługockiego ustawowe domniemanie kompetencji na rzecz podstawowej jednostki samorządowej oznacza że wskazany przepis jest wystarczającą legitymacją do podjęcia zadania lokalnego przez organy gminy, w odróżnieniu od pozostałych organów administracji publicznej w przypadku, których niezbędne jest wskazanie wyraźnego upoważnienia ustawowego⁹.

⁶ T. Sienkiewicz, *Aksjologia stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 736.

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm., zwana dalej u.s.g.

⁸ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1073, zwana dalej u.p.z.p.

⁹ J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 157.

Samorządowe programy opieki nad zabytkami

W myśl przepisu art. 3 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy, zadaniem samorządu województwa jest kształtowanie i prowadzenie tej polityki w województwie, z kolei prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu. Ważnym elementem prowadzonej przez j.s.t. polityki przestrzennej są zagadnienia dotyczące ochrony i opieki nad zabytkami. Aktami polityki przestrzennej w omawianym zakresie przedmiotowym są wskazane w art. 87 u.o.z.o.z. wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami. Podstawą sporządzenia samorządowych programów opieki nad zabytkami jest, zgodnie z art. 21 u.o.z.o.z., prowadzona przez wójta ewidencja zabytków. Plany te sporządzane są na okres czterech lat przez organy wykonawcze j.s.t., czyli przez zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Programy przyjmowane są w drodze uchwały odpowiednio przez sejmiki województw, rady powiatów lub rady gmin, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wskazane uchwały, z uwagi na wymóg ustawowy, ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ustawodawca nie przesądził natomiast wyrażnie o charakterze prawnym (mocy obowiązującej) wskazanych aktów samorządowych. Odnosząc się do poglądów doktryny¹⁰ i orzecznictwa sądów administracyjnych¹¹, stwierdzić należy, że samorządowe programy opieki nad zabytkami nie są aktami prawa miejscowego. Programy te stanowią akty polityki, czyli akty prawa wewnętrznego, a ich moc wiążąca ograniczona jest wyłącznie do organu wykonawczego j.s.t., względnie innych podmiotów znajdujących się wewnątrz struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowe programy opieki nad zabytkami zaliczyć zatem należy do przewidzianej w art. 13 pkt 10 ustawy z 20 lipca 2000 r.

¹⁰ P. Dobosz, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2013, s. 217; A. Wilczyńska, *Program opieki nad zabytkami*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Część 2: Zadania i kompetencje*, Wydawnictwo Diffin, Warszawa 2011, s. 441.

¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 28 października 2011 r., IV SA/Wa 1067/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, 15 czerwca 2015 r.; M. Chlipała, *Glosa do wyroku WSA w Krakowie z 27 czerwca 2006 r.* (III SA/Kr 226/06, niepubl.). *Akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowiące przez zarząd powiatu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 79.

o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹² kategorii *innych aktów prawnych* ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. W tym przypadku przepisem szczególnym jest przepis art. 87 ust. 4 u.o.z.z. Ustawodawca wymienił przykładowe cele, które realizować mają omawiane programy¹³. Dotyczą one, w szczególności: 1) włączenia problemów ochrony zabytków do systemu zadań strategicznych, wynikających z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju; 2) uwzględniania uwarunkowań ochrony zabytków, w tym krajobrazu kulturowego i dziedzictwa archeologicznego, łącznie z uwarunkowaniami ochrony przyrody i równowagi ekologicznej; 3) zahamowania procesów degradacji zabytków i doprowadzenia do poprawy stanu ich zachowania; 4) wyeksponowania poszczególnych zabytków oraz walorów krajobrazu kulturowego; 5) podejmowania działań zwiększających atrakcyjność zabytków dla potrzeb społecznych, turystycznych i edukacyjnych oraz wspierania inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami; 6) określenia warunków współpracy z właścicielami zabytków, eliminujących sytuacje konfliktowe związane z wykorzystaniem zabytków; 7) podejmowania przedsięwzięć umożliwiających tworzenie miejsc pracy związanych z opieką nad zabytkami. Analiza ustawowych celów samorządowych programów opieki nad zabytkami wskazuje, że w większości, w tym niektóre cele *expressis verbis*, zbieżne są ze wskazanymi w art. 5 ustawy działaniami składającymi się na ochronę zabytków. Zgodnie z ustawą z 23 lipca 2003 r. sprawowanie ochrony nad zabytkami jest zadaniem podmiotów publicznych, z kolei opieka nad zabytkami, ciąży na ich właścicielach lub posiadaczach i to oni wydają się być naturalnie predestynowani do ewentualnego tworzenia programów opieki. Organy publiczne nie mogą władczo narzucać właścicielom lub posiadaczom zabytków postanowień aktów polityki przestrzennej, jak wskazano wcześniej, samorządowe programy opieki nad zabytkami nie mają bowiem charakteru prawa miejscowego. Przyjęta w ustawie nomenklatura dotycząca samorządowych uchwał wydaje się być zatem nieadekwatna i zawężająca w stosunku do ich zakresu przedmiotowego. Omawiane akty samorządowe, analogicznie jak akty polityki państwa¹⁴, winny nosić nazwę

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1523.

¹³ Zob. art. 87 ust. 2 u.o.z.o.z.

¹⁴ Krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami tworzonego przez administrację rządową, por. art. 84 u.o.z.o.z. Inaczej R. Golat, zdanie, którego „w odróżnieniu od jednego

programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Celem uchwał samorządowych, tak jak i Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, jest bowiem stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Ponadto sprawozdanie z realizacji [wojewódzkiego] programu opieki nad zabytkami wykorzystywane jest przy opracowywaniu, aktualizacji i realizacji krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, co potwierdza zbieżność treści podejmowanych we wskazanych rządowych i samorządowych programach. W praktyce wojewódzkie, powiatowe i gminne programy opieki nad zabytkami są zróżnicowane zarówno co do treści, jak i sposobu ich sporządzania¹⁵. Stan taki jest konsekwencją braku ustawowych regulacji dotyczących szczegółowego zakresu przedmiotowego oraz procedur przygotowania wskazanych programów. W literaturze zwrócono uwagę, iż pożądane byłoby wyraźne określenie wytycznych proceduralnych oraz treściowych tych dokumentów w celu zapewnienia spójności polityki jednostek samorządu terytorialnego z polityką państwa¹⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, iż pozostawienie pewnego zakresu swobody w zakresie kształtowania treści programów opieki nad zabytkami umożliwia elastyczne dostosowanie ich treści oraz procedur ich przyjmowania do rzeczywistych możliwości i okoliczności faktycznych. Nie w każdej bowiem j.s.t. potrzeba lub możliwości przygotowania wskazanego programu jest tożsama. Zgodzić natomiast należy się z poglądem K. Zalasieńskiej, że samorząd terytorialny, jak i organy administracji rządowej łączy tożsamość zadania publicznego, jakim jest ochrona zabytków, z uwagi na co programy samorządowe powinny uzupełniać działania administracji rządowej podejmowane do realizacji celów określonych w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷.

dla całego państwa programu krajowego programy te nie obejmują kwestii związanych z ochroną zabytków w rozumieniu art. 4 komentowanej ustawy, a jedynie problematykę opieki nad zabytkami". R. Golać, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004/el.

¹⁵ Szerzej na ten temat K. Zalasieńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010/el.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ K. Zalasieńska, dz. cyt.

Ochrony zabytków jako element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w działalności tej uwzględnia się m.in. wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Z kolei przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 tej ustawy stanowi, że zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej określa się obowiązkowo w planie miejscowym. Z postanowieniami tymi koresponduje przepis art. 4 pkt 6 u.o.z.o.z., w myśl którego ochrona zabytków polega m.in. na uwzględnianiu zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Warto zwrócić uwagę, iż nowelizację ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rozszerzyły obowiązek uwzględniania ochrony zabytków w sferze polityki przestrzennej gminy. Do momentu wejścia w życie noweli z 18 marca 2010 r.¹⁸ jedyną formą ochrony zabytków w sferze planowania przestrzennego było jej ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na, co do zasady, nieobowiązkowy¹⁹ charakter uchwalania miejscowych planów przestrzennych, wskazane rozwiązanie jedynie w niewielkim stopniu gwarantowało rzeczywistą ochronę zabytków nieruchomych. Również w obecnym stanie prawnym jednostki samorządu terytorialnego często nie dostrzegają potrzeby uchwalenia planu bądź uchwalane są plany miejscowe obejmujące jedynie określone obszary gmin, a nie obszar całej gminy²⁰. Z punktu widzenia względów ochrony zabytków niekorzystną sytuacją było zrealizowanie się postanowienia art. 87 ust. 3 u.p.z.p., stanowiącego, że plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. zachowały moc najpóźniej do 31 grudnia 2003 r. Jeżeli zatem gmina nie uchwaliła nowego miejscowego planu, to od 1 stycznia 2004 r. nie był możliwe

¹⁸ Dz.U. nr 75, poz. 474.

¹⁹ Zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego odrębne przepisy.

²⁰ M. Stahl, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 621.

uwzględnianie w polityce przestrzennej gminy dotychczasowych ustaleń ochrony zabytków²¹. W literaturze stwierdzono, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na wiążący *erga omnes* charakter prawny, stanowić mogą „instrument kształtowania charakteru i funkcji terenu”²². Będąc aktem prawa miejscowego, stanowi on podstawę podejmowania władczych rozstrzygnięć z zakresu nadzoru konserwatorskiego²³. W doktrynie i orzecznictwie sądowym zauważono, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego decyduje o przedmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości, a jego postanowienia mogą dotyczyć interesu prawnego wynikającego z norm materialnoprawnych kształtujących prawo własności bądź inne prawa, z których wynika tytuł prawny do nieruchomości, zasadniczo w oderwaniu od osoby właściciela²⁴. Stwierdzenie to podkreśla istotną rangę planów miejscowych w sferze ochrony zabytków nieruchomych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 u.o.z.o.z. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, ochronę innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz ochronę parków kulturowych. W odróżnieniu od wcześniejszej regulacji prawnej z 1962 r.²⁵ obowiązująca obecnie ustawa nie przewiduje *expressis verbis* prawnej ochrony widoku na zabytek. Nieuwzględnienie w ustawie z 2003 r. tak istotnej kwestii ocenić należy negatywnie. Zabytek nieruchomy wpisany do rejestru oraz widok na niego traktowany być powinien jako podlegająca wspólnej ochronie prawnej całość o szczególnej wartości estetycznej. Brak wyraźnie przewidzianej w miejscowym planie ochrony widoku na zabytek może przyczynić się do podejmowania działań inwestycyjno-budowlanych, które wyłącza, ograniczą lub zeszpecą widok na obiekt zabytkowy. Należy podkreślić, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia

²¹ Por. wyrok WSA w Lublinie z 15 grudnia 2009 r., II SA/Lu 717/09, LEX nr 584141.

²² P. Dobosz, *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Oficyna Wydawnicza „Dajwór”, Kraków 1997, s. 172.

²³ J. Sługocki, dz. cyt., s. 152.

²⁴ W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 49; zob. Wyrok WSA w Krakowie z 20 lipca 2012 r., II SA/Kr 34/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁵ Por. art. 27 ustawy z 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150, ze zm.).

się jedynie ochronę otoczenia zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru. Obowiązek uwzględnia ochrony otoczenie nie dotyczy otoczenia *innych zabytków nieruchomych*, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Wskazane pominięcie wydaje się nieuzasadnione.

Ochronę zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru oraz ich otoczenia, jak i ochronę innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków, uwzględnia się także w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalenie wskazanej ochrony w postanowieniach studium nie stanowi, zgodnie z art. 7 u.o.z.o.z., formy ochrony zabytków. Uchwalenie studium jest obowiązkowe w granicach administracyjnych gminy, ale nie stanowi ono aktu prawa miejscowego. W literaturze stwierdzono, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. utrzymała dualizm aktów planowania w gminie, zmieniając jednocześnie pewnym zakresie funkcje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W obecnym stanie prawnym ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu MPZP. Proces opracowywania i uchwalania studium poddany został sformalizowanej procedurze ustawowej, zbliżonej do procedury opracowywania i uchwalania planów miejscowych. Rozwiązania te wskazują, zdaniem M. Stahl na wzrost znaczenie studium w systemie aktów planowania przestrzennego, wprawdzie pozostało ono nadal jedynie aktem polityki przestrzennej, to jego wiążące ustalenia i konieczność powtarzania rozbudowanej procedury, z udziałem społeczeństwa, przy ewentualnej zmianie zapewniają mu większą stabilność²⁶. Jeżeli gmina posiada gminny program opieki nad zabytkami, ustalenia tego programu uwzględnia się zarówno w studium, jak i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na niewiążący charakter studium stwierdzić należy, że w przypadku braku miejscowego planu ustalenie ochrony zabytków nieruchomych postanowieniami studium, nie zapewnia im realnej ochrony.

²⁶ M. Stahl, dz. cyt., s. 614–615.

Ustalenia ochrony zabytków w decyzjach administracyjnych podejmowanych w procesie inwestycyjno-budowlanym

Zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. formą ochrony zabytków jest jej ustalenie w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej²⁷, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej²⁸ lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego²⁹. Rozszerzenie form ochrony zabytków na ustalenia zawarte w decyzjach administracyjnych wydawanych w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego nastąpiło na mocy nowelizacji z 18 marca 2010 r.³⁰ i ocenić należy w pełni pozytywnie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że uchwalenie miejscowego planu jest, co do zasady, nieobowiązkowe, a w sytuacji jego braku, działania dotyczące polityki przestrzennej podejmowane są na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. Wcześniejszy brak prawnego obowiązku uwzględniania w nich ochrony zabytków w praktyce przyczyniał się do często nieodwracalnej degradacji materii zabytkowej. W myśl art. 19 ust. 1a. we wskazanych decyzjach administracyjnych uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia oraz ochronę innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Pewne wątpliwości³¹ budzi ustawowy nakaz uwzględniania ochrony „innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków”. Gminna ewidencja zabytków, w odróżnieniu od wpisu do rejestru zabytków, nie stanowi bowiem formy ochrony zabytków. Do momentu wejścia w życie noweli z 2010 r. w gminnej ewidencji ujmowane były wyłącznie obiekty objęte już ewidencją wojewódzką, z uwagi na co gminny spis (ewidencja) miał jedynie wtórny, wewnętrzny charakter. Obecnie funkcje oraz zakres przedmiotowy gminnej ewidencji zostały istotnie rozszerzone. Gminna ewidencja obejmuje: 1) zabytki nieruchome

²⁷ Zob. ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz.687 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr191, poz.1374).

²⁹ Ustawa z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. nr 42, poz.340 ze zm.).

³⁰ Dz.U. nr 75, poz. 474.

³¹ Tożsame wątpliwości dotyczą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

wpisane do rejestru zabytków, 2) inne zabytki nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, 3) inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków³². Nowelizacja z 2010 roku dopuszczając możliwość wpisywania do ewidencji „innych zabytków” uczyniła z niej ważny instrument prawny służący ochronie zabytków i usytuowała gminną ewidencję w hierarchii przed ewidencją wojewódzką³³. W obecnym stanie prawnym gminna ewidencja stanowi *de facto* nienazwaną prawnie formę ochrony zabytków³⁴, będącą samodzielną podstawą kształtowania sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej³⁵. Zgodnie bowiem z przepisem art. 39 ust. 3 P.b.³⁶, w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, ale ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Konieczność uwzględniania postanowień – prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – gminnej ewidencji zabytków przy wydawaniu różnego rodzaju decyzji w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego wskazuje, że stała się ona elementem polityki przestrzennej gminy.

Utworzenie parku kulturowego oraz uchwały dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń

Zgodnie z art. 7 u.o.z.o.z. park kulturowy stanowi jedną z form ochrony zabytków, jego utworzenie jest istotnym elementem gminnej polityki przestrzennej. Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy,

³² Por. art. 22 ust. 5 u.o.z.o.z.

³³ Antoniak P., Cherka M., [w:] M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wydawnictwo Lex, Warszawa 2010, s. 125–126.

³⁴ Tamże, s. 126.

³⁵ Szerzej na temat wątpliwości prawnych związanych z wpisem do ewidencji zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Lex, Warszawa 2015, s. 886–900.

³⁶ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1332 ze zm., zwana dalej P.b.).

obligatoryjnie sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego³⁷. Przesłanką, jak i celem utworzenia parku kulturowego jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Krajobraz kulturowy jest pojęciem ustawowym rozumianym jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka³⁸. Jeżeli względy faktyczne przemawiają za utworzeniem parku kulturowego przekraczającego granice gminy, może on być utworzony i zarządzany na podstawie zgodnych uchwał rad gmin (związku gmin), na terenie których park ma być utworzony. Utworzenie parku kulturowego stanowi może skuteczny instrument prawny służący zachowaniu lokalnej tożsamości i dziedzictwa kultury materialnej. Park kulturowy nie jest zatem tylko instytucją turystyczną, ale formą ochrony zabytków, będącą elementem polityki przestrzennej gminy, która „podkreśla i wzmacnia atrakcyjność turystyczną danego regionu”³⁹. Wskazana forma ochrony zabytków tworzona jest przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze uchwały. Procedura tworzenia parku kulturowego przewiduje elementy partycypacji społecznej. W myśl, dodanego na mocy nowelizacji z 24 kwietnia 2015 r.⁴⁰, przepisu art. 16 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami rada gminy ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu prac nad utworzeniem parku kulturowego, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących projektu uchwały o utworzeniu parku kulturowego, nie krótszy jednak niż dwadzieścia jeden dni od dnia ogłoszenia. W doktrynie⁴¹ wskazano, iż uchwała rady gminy o utworzeniu parku kulturowego stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu przepisów ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała

³⁷ Por. art. 16 ust. 6 u.o.z.o.z.

³⁸ Por. art. 3 pkt 14 u.o.z.o.z.

³⁹ W. Radecki, *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2011/el.

⁴⁰ Ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U. 2015.774.

⁴¹ W. Radecki, *Ochrona walorów...*, podobnie A. Małkowska, *Park kulturowy jako forma ochrony wartości*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 755.

o utworzeniu parku kulturowego, z uwagi na zawarte w jej treści ewentualne zakazy i ograniczenia, wyraźnie wpisuje się w prowadzoną w gminie politykę przestrzenną. Wskazany akt prawa miejscowego powinien być spójny z przyjętymi założeniami dotyczącymi planowania i zagospodarowania oraz kształtowania ładu przestrzennego, w tym ochrony zabytków. Rada gminy w drodze uchwały o utworzeniu parku kulturowego może ustanowić na całości lub części jego terenu zakazy i ograniczenia dotyczące w myśl art. 17 ust. 1 ustawy: 1) prowadzenia robót budowlanych oraz działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, 2) zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomych, 3) umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, 4) składowania lub magazynowania odpadów. Poza wskazanymi zakazami i ograniczeniami uchwała o utworzeniu parku kulturowego określa jego nazwę i granice oraz sposób ochrony. Od 11 września 2015 r.⁴² przedmiotem uchwały o utworzeniu parku kulturowego mogą być zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury. Odnośnie do ochrony parku, to zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest, w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków, do sporządzenia planu ochrony parku kulturowego. Plan ten wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Do realizacji zadań związanych z ochroną parku kulturowego rada gminy może utworzyć specjalną jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Jeżeli w wyniku ustanowienia wskazanych zakazów i ograniczeń dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości ulegnie ograniczeniu, stosuje się odpowiednio przepisy art. 131–134 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴³ dotyczące należnego w takiej sytuacji odszkodowania. Możliwość wprowadzenia – w drodze wskazanego aktu prawa miejscowego – określonych w ustawie zakazów i ograniczeń wskazuje, że „park kulturowy jest rodzajem obszaru specjalnego o własnym reżimie prawnym”⁴⁴. Zakres pozostających w gestii gminy instrumentów prawnych służących ochronie zabytków nieruchomych obejmuje także możliwość ustalenie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury,

⁴² Data wejścia w życie ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobraz, Dz.U. poz. 774.

⁴³ Dz.U. 2017, poz. 519 ze zm.

⁴⁴ W. Radecki, dz. cyt.; podobnie A. Małkowska, dz. cyt., s. 750.

tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być one wykonane. Rozwiązania te wprowadzone zostały ustawą z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru ochrony krajobrazu⁴⁵, będącą implementacją postanowień ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Konwencji Krajobrazowej sporządzonej 20 października 2000 r. we Florencji⁴⁶. Zgodnie z przepis art. 37a u.p.z.p. wskazane zasady przyjmowane są w formie uchwały rady gminy. Uchwały te należą do kategorii aktów prawa miejscowego, czyli mogą stanowić podstawę władczego rozstrzygnięcia o prawa i obowiązkach osób trzecich. Przepis art. 19 ust. 1 b u.o.z.o.z. nałożył na radę gminy obowiązek uwzględniania w uchwale określającej zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń względów ochrony zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru oraz ich otoczenia, a także ochronę innych zabytków nieruchomych znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków.

Podsumowanie

Zgodnie z postanowieniem art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy jest jej zadaniem własnym. Ważnym elementem tej polityki jest zapewnienie ochrony zabytkom nieruchomym⁴⁷. Realizując politykę przestrzenną, gminy podejmują zróżnicowane pod względem charakteru prawnego działania mające na celu trwałe zachowanie zabytków opieką, co leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną przez nie wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Aspekt ochrony zabytków nieruchomych w polityce przestrzennej wyraża się głównie w stanowieniu prawa powszechnie obowiązującego (akty prawa miejscowego), aktów polityki oraz podejmowaniu decyzji administracyjnych z uwzględnieniem konieczności zapewnienia należytej ochrony zabytkom. Ważne jest, aby podejmowane

⁴⁵ Dz.U. poz.774.

⁴⁶ Dz.U. 2006, Nr 14, poz. 98.

⁴⁷ Szerzej nt. ochrony zabytków działalności samorządu terytorialnego zob. M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2016, s. 397–413.

czynności były przemyślane i wewnętrznie spójne, tak by w praktyce zagwarantować zachowanie dziedzictwa kultury materialnej.

Bibliografia

- Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wydawnictwo Lex, Warszawa 2010.
- Dobosz P., *Administracyjnoprawne instrumenty kształtowania ochrony zabytków*, Oficyna Wydawnicza „Dajwór”, Kraków 1997.
- Ginter A., Michalak A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Golat R., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Zakamycze 2004.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa Lex 2013.
- Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa 2016,
- Karcz-Kaczmarek M., *Zaufanie do organów władzy publicznej w procedurze prowadzenia gminnej ewidencji zabytków*, [w:] M. Stahl, M. Kasiński, K. Włazlak (red.), *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, Lex, Warszawa 2015.
- Małkowska A., *Park kulturowy jako forma ochrony wartości*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Radecki W., *Ochrona walorów turystycznych w prawie polskim*, Lex Wolters Kluwer bussines, Warszawa 2011.
- Sienkiewicz T., *Aksjologia stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Sługocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. problemy administracyjnoprawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Stahl M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Szwajdler W. (red.) *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Wilczyńska A., *Program opieki nad zabytkami*, [w:] M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego. Część 2: Zadania i kompetencje*, Wydawnictwo Diffin, Warszawa 2011.

Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Summary

Protection of immovable monuments is a crucial element of a spatial policy of a commune in the implementation of the constitutional requirement of protecting by the Republic of Poland of the national heritage (article 5 of the Constitution of the Republic of Poland). Local government of a commune should ensure legal, organisational and financial conditions enabling permanent preservation of historical monuments as well as their management and maintenance. These activities primarily concern the historical monuments entered into the register (as well as their environment) but also as much as possible they should refer to remaining historical properties, maintenance of which without deterioration is in the public interest due to their historical, artistic or scientific values. Protection of immovable monuments is included in the acts of local law, that is in the local development plan as well as in the resolution concerning the creation of the cultural park and in the acts of internal law, such as the communal programme for the protection of historical monuments as well as in the study of conditions and directions of spatial development of the commune. Both in the study as well as in the local plan conservation protection zones can be established where the limitations, prohibitions and obligations are in force specified in the arrangements of the plan, which aim at protection of situated in the area historical properties. Establishment of the rules of the protection of historical monuments is also an element of a decision about the establishment of the investment location of the public purpose and the decision about land development conditions. Public actions undertaken to preserve “cultural monuments” are not only the form of the protection of monuments, but also a crucial element of development and promotion policies of a commune.

Key words

spatial policy, protection of immovable monuments, programme for the protection of historical monuments, cultural park

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako forma ograniczenia władztwa planistycznego gminy (wybrane zagadnienia)

Grzegorz Rząsa

Streszczenie

Przedmiotem opracowania są wybrane zagadnienia dotyczące relacji między władztwem planistycznym gminy a planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Zdaniem autora, plan zagospodarowania przestrzennego województwa w sposób istotny ogranicza władztwo planistyczne gminy. Przejawia się to między innymi w konieczności uwzględniania postanowień tego planu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, wydawane przez organy gminy decyzje o warunkach zabudowy nie mogą pozostawać w sprzeczności z przewidzianymi w planie zagospodarowania przestrzennego województwa inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Równocześnie trzeba zauważyć, że rozwiązania planu zagospodarowania przestrzennego województwa mogą naruszać interes prawny gminy, jak i innych podmiotów, tym samym, plan ten może być poddany kontroli sądowoadministracyjnej.

Słowa kluczowe

plan zagospodarowania przestrzennego województwa, władztwo planistyczne gminy, decyzja o warunkach zabudowy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzenie

Pojęcie władztwa planistycznego gminy nie zostało ustawowo zdefiniowane. W piśmiennictwie wskazuje się, że przez władztwo planistyczne gminy rozumie się przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu (w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)¹. Zbliżoną definicję władztwa planistycznego można odnaleźć w opracowaniach z zakresu urbanistyki². Normatywną podstawę koncepcji władztwa planistycznego stanowi między innymi art. 3 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³. Zgodnie z tym przepisem, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Warto dodać, że władztwo planistyczne gminy jest jednym z przejawów konstytucyjnej zasady samodzielności gminy, wyrażonej m.in. w art. 16 oraz art. 163–166 Konstytucji RP⁴. W praktyce sądów administracyjnych zagadnienie władztwa planistycznego jest rozpatrywane najczęściej w aspekcie granic ingerencji gminy w prawo własności nieruchomości, czyli wartości również chronionej konstytucyjnie (art. 21 i 64 Konstytucji RP). Należy bowiem przypomnieć, że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania

¹ Por. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2016, Nb 1 do art. 1. Szerzej na temat teoretycznoprawnych aspektów władztwa planistycznego zob. np. W. Jakimowicz, *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

² Por. np. P. Saternus, *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 579.

³ Dz.U. z 2018 r., poz. 1945; dalej: „u.p.z.p.”.

⁴ Szerzej na temat zasady samodzielności gminy zob. np. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, *passim*; J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, rozdział I; A. Skoczylas, W. Piątek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Nb 40–43 do art. 16.

przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich, a także prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Przyznanie gminie prawa do kształtowania treści prawa własności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zgodne z Konstytucją RP⁵. W tym aspekcie wskazuje się, że w ramach realizacji władztwa planistycznego gmina w naturalny sposób zobowiązana jest do kierowania się interesem publicznym oraz odpowiednim jego wyważeniem w odniesieniu do interesu prywatnego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady proporcjonalności i racjonalnego postępowania w perspektywie oddziaływania na prawo własności⁶. Za nadużycie władztwa planistycznego uznaje się nadmierną ingerencję w sferę prawa własności, która nie pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia⁷. Zagadnienie granic władztwa planistycznego nie jest jednak ograniczone tylko do kwestii ewentualnego nadużycia tego władztwa względem prawa własności. Gmina, wykonując władztwo planistyczne, winna przestrzegać całości porządku prawnego. Wykonując rzeczzone władztwo, gmina może bowiem działać tylko na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W szczególności uchwały gminy, będące przejawem władztwa planistycznego, nie mogą w sposób istotny naruszać zasad sporządzania studium lub planu miejscowego oraz trybu ich sporządzania, a także naruszać właściwości organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Podobnie, wydając decyzję o warunkach zabudowy, organ gminy musi przestrzegać nie tylko przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale i przepisów odrębnych (art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 6 k.p.a.)⁸. Gmina, wykonując władztwo planistyczne, może naruszyć nie tylko interes właścicieli nieruchomości, ale również interes publiczny o znaczeniu ponadlokalnym. W kontekście konstytucyjnym rysuje się tutaj zagadnienie pogodzenia zasady samodzielności

⁵ Por. np. postanowienie TK z 18 kwietnia 2000 r., SK 23/98, OTK ZU 2000 nr 3, poz. 93.

⁶ Por. np. wyroki NSA z 11 lipca 2017 r. (II OSK 2812/15) oraz z 6 września 2017 r., II OSK 950/17 – CBOSA.

⁷ Por. np. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2110/17, CBOSA.

⁸ Pod pojęciem przepisów odrębnych na gruncie powołanego przepisu u.p.z.p. rozumieć należy również akty prawa miejscowego (por. np. wyrok NSA z 26 czerwca 2007 r., II OSK 943/06, CBOSA).

planistycznej gminy oraz zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). W niniejszym opracowaniu poruszony zostanie tylko pewien wycinek tego zagadnienia, a mianowicie problem relacji między planem zagospodarowania przestrzennego województwa a swobodą planistyczną gminy. Całościowa analiza tych relacji przekracza ramy niniejszego opracowania. Z punktu widzenia praktyki szczególnie istotne wydaje się zbadanie rzeczowej relacji w aspekcie – omówionego niżej – obowiązku określania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. W artykule zostaną w szczególności poruszone następujące zagadnienia związane z przedmiotową regulacją. Po pierwsze, wpływ planu zagospodarowania przestrzennego województwa na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Po drugie, zasady wprowadzania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego. Po trzecie, analizie zostanie poddany problem ewentualnego wpływu planu zagospodarowania przestrzennego województwa na treść decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na końcu opracowania poruszony zostanie problem dopuszczalności kwestionowania przez gminę w postępowaniu przed sądem administracyjnym zgodności z prawem planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa – ogólna charakterystyka

Zasadniczo prowadzenie i kształtowanie polityki przestrzennej są sprawą o znaczeniu lokalnym. Z tego też powodu podstawowa rola w tej kwestii została powierzona gminie (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Równocześnie jednak należy zauważyć, że prowadzenie i kształtowanie polityki przestrzennej może – w pewnym zakresie – wykraczać poza interes pojedynczej gminy. Stąd też ustawodawca przewidział uchwalanie aktów prawnych kształtujących politykę przestrzenną na poziomie ponadlokalnym. W szczególności chodzi tu o kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie oraz na szczeblu krajowym (art. 3 ust. 3 i 4 u.p.z.p.)⁹. Jeżeli chodzi o planowanie przestrzenne w województwie, to pod-

⁹ W art. 3 ust. 2 u.p.z.p. przewidziano, że prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru

stawową formą tego planowania jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 3 ust. 3 w zw. z art. 39 u.p.z.p.). Plan ten jest uchwalany przez sejmik województwa dla obszaru w granicach administracyjnych województwa (art. 42 ust. 1 w zw. z art. art. 39 ust. 2 u.p.z.p.). Zgodnie zaś z art. 42 ust. 2 u.p.z.p., uchwałę sejmiku województwa o uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z dokumentacją prac planistycznych marszałek województwa przekazuje wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi oraz ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jeżeli chodzi o treść planu zagospodarowania przestrzennego województwa, to uwzględnia się w nim ustalenia strategii rozwoju województwa oraz rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym oraz określa się w szczególności: 1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych; 2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; 3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym; 4) granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz, w zależności od potrzeb, granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym; 6) obszary szczególnego zagrożenia powodzią; 7) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych; 8) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin i udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 39 ust. 3 u.p.z.p.).

Trzeba równocześnie zauważyć, że do chwili obecnej minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie wykonał, przewidzianego w art. 40 u.p.z.p., upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej.

Warto podkreślić, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego

powiatu i zagadnień jego rozwoju, należy do zadań samorządu powiatu. Dalsza analiza u.p.z.p. wskazuje jednak na to, że powiat w systemie planowania przestrzennego może być traktowany jedynie jako podmiot planowania subwojewódzkiego, nie stanowi natomiast odrębnego, samodzielnego szczebla planowania przestrzennego (por. np. K. Kucharski, *Rola powiatu w planowaniu przestrzennym*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, rozdział 9.5.

zagospodarowania kraju, o której mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1, oraz programy, o których mowa w art. 48 ust. 1. (art. 39 ust. 4 u.p.z.p.). Jeżeli chodzi o inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które obligatoryjnie są umieszczane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, to są to te inwestycje, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością (art. 39 ust. 5 u.p.z.p.)¹⁰. Inwestycjami celu publicznego są, zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p., działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹. Można zatem przyjąć, że inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym to przedsięwzięcia, których znaczenie wykracza poza interes mieszkańców danej gminy. Przedsięwzięcia te mogą mieć znaczenia dla danego powiatu, województwa, a nawet całego kraju. Przykładowo, będą to obiekty związane z obronnością lub bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, bezpieczeństwem energetycznym państwa lub danego regionu, a także inwestycje liniowe wykraczające poza granice danej gminy. Z natury rzeczy tego rodzaju inwestycje mogą pozostawać w konflikcie z interesami danej gminy lub interesami jej poszczególnych mieszkańców. Jeżeli chodzi o charakter prawny uchwały sejmiku w przedmiocie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, to ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odmiennie niż miało to miejsce na gruncie art. 54c ustawy z 7 lipca 1994 r.

¹⁰ Na gruncie art. 39 ust. 5 u.p.z.p. ustanowienie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym może nastąpić w różnych formach prawnych – w aktach prawa powszechnie obowiązującego (ustawy, rozporządzenia) i indywidualnych (np. decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady), a nawet w aktach intencyjnych (uchwały Sejmu RP). Przepis ten należy interpretować w kontekście obowiązujących procedur przewidzianych przez prawo dla lokalizacji poszczególnych kategorii obiektów infrastruktury. Uznanie „dokumentu” wymienionego w tym przepisie organu za podstawę prawną do realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym nie może prowadzić do obejścia obowiązujących regulacji (por. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*, Nb 2 do art. 39; K. Buliński, *Komentarz do art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz oraz M. Wierzbowskiego, II wyd., Warszawa 2016, teza 5.

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2204, dalej: „u.g.n.”.

o zagospodarowaniu przestrzennym¹², nie rozstrzyga wprost, czy uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego. W szczególności w odniesieniu do tego planu brak jest jednoznacznych wypowiedzi ustawodawcy na wzór tych, odnoszących się do studium (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), planu miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.), tzw. uchwały reklamowej (art. 37a ust. 4 u.p.z.p.) oraz studium metropolitalnego (art. 37o ust. 7 u.p.z.p.). Mając to na uwadze, a także okoliczność, że w art. 42 ust. 2 *in fine* u.p.z.p. przewidziano publikację przedmiotowego planu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, gdy tymczasem akty prawa miejscowego są publikowane w tym dzienniku z mocy art. 13 pkt 1 i 2 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹³, przyjąć należy, że plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego. Ponadto, jakkolwiek dla uznania danego aktu za akt prawa miejscowego nie jest konieczne dodanie wyrażnej o tym wzmianki w przepisie upoważniającym do wydania tego aktu, to brak takiej wzmianki jest istotnym argumentem na rzecz tezy, że nie mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego¹⁴. W orzecznictwie¹⁵ oraz piśmiennictwie¹⁶ w zasadzie zgodnie przyjmuje się, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego. W szczególności wskazuje się, że plan ten pełni – w skali województwa – rolę nieco zbliżoną jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w skali gminy¹⁷. Wydaje się jednak, że brak jednoznacznej wypowiedzi ustawodawcy co do tego, czy plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest aktem prawa miejscowego, a także liczne odwołania do tego planu w procesie podejmowania czynności

¹² Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2017 r., poz. 1523.

¹⁴ Por. np. G. Wierczyński, *Komentarz do art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016, teza 3.

¹⁵ Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2007 r., IV SA/Wa 558/07; wyrok NSA z 15 listopada 2011 r., II OSK 790/11; wyrok NSA z 5 czerwca 2012 r., II OSK 428/11; wyrok NSA z 25 lutego 2015 r., II OSK 1598/13; wyrok NSA z 10 marca 2016 r., II OSK 1751/14 – CBOSA.

¹⁶ Por. np. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 161; T. Bąkowski, *Komentarz do art. 42 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2004, teza 2; teza 2; M.J. Nowak, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, Nb 1 do art. 39; H. Izdebski, *Komentarz do art. 42 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2013, teza 2; P.T. Sosnowski, [w:] *Komentarz do art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis 2014, teza 2.

¹⁷ Tak M.J. Nowak, *Ustawa o planowaniu...*, Nb 1 do art. 39.

planistycznych przez gminę, uzasadniają przyjęcie tezy, że plan ten co prawda nie ma wagi aktu prawa miejscowego, ale równocześnie nie jest on wyłącznie aktem wewnętrznym obowiązującym w systemie administracji publicznej. Dokument ten pozostaje aktem planowania łączącym w sobie cechy obu tych aktów, przełamując tym samym zasady konsekwentnej kwalifikacji aktów planowania na akty prawa miejscowego i akty wewnętrzne w systemie organów administracji. Postanowienia tego planu odnoszą skutek nie tylko wobec podmiotów ustrojowo powiązanych z samorządem województwa, ale również wobec innych podmiotów, co wynika m.in. z postanowień przewidzianych art. 53 ust. 4 pkt 10 i 10a u.p.z.p. Reasumując, plan zagospodarowania przestrzennego województwa należy zaliczyć do szczególnego rodzaju źródeł prawa¹⁸. Warto dodać, że o istotnym znaczeniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w procesie kształtowania zagospodarowania przestrzeni świadczy również to, że projekt tego planu, podobnie jak projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi być sporządzony przez osoby, które spełniają jeden z warunków określonych w art. 5 u.p.z.p.

Znaczenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa w procedurze uchwalania studium

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁹ jest aktem polityki przestrzennej gminy. W studium tym określa się w szczególności lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 u.p.z.p.). W piśmiennictwie wskazuje się, że studium pełni trzy zasadnicze funkcje²⁰. Po pierwsze, określa założenia polityki rozwoju prze-

¹⁸ Por. np. wyroki NSA: z 15 listopada 2011 r., II OSK 790/11, z 5 czerwca 2012 r., II OSK 428/11, CBOSA; z 10 lutego 2015 r., II OSK 1783/13 oraz z 10 marca 2016 r., II OSK 1751/14 – CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 20 grudnia 2016 r. II SA/Kr 1290/16, CBOSA; K. Właźlak, *Charakter aktów prawnych planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 16; Ł. Maszewski, *Planowanie przestrzenne w województwie*, [w:] W. Szwajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, rozdział 9.4.2. i cyt. tam piśmiennictwo.

¹⁹ Dalej: „studium”.

²⁰ Por. np. A. Brzezińska-Rawa, T. Brzezicki, *Charakter prawny, treść i rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] W. Szwajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, rozdział 2.1.

strzennego. Po drugie, zadaniem studium jest koordynacja ustaleń planów miejscowych, zawiera ono bowiem wytyczne do planowania miejscowego dostosowanego do potrzeb danej gminy. Po trzecie, studium pełni funkcję informacyjno-promocyjną. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Ustawodawca w odniesieniu do studium rozstrzygnął wprost, że ten akt prawny nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). Równocześnie jednak należy zauważyć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Ustalenia planu miejscowego stanowią zatem konsekwencję ustaleń studium. Tym samym gmina, dysponując władztwem planistycznym, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale jedynie w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Istnieje ścisły związek między studium i planem miejscowym, który sprawia, że nie można zasadnie twierdzić, iż studium nie ma żadnego znaczenia dla właściciela nieruchomości. Wręcz przeciwnie, studium, mimo że nie jest aktem prawa miejscowego, przez to, że wiąże organy gminy przy uchwalaniu planu miejscowego, ma istotne znaczenie dla kształtowania sytuacji prawnej właściciela nieruchomości położonej na terenie gminy²¹. Jeżeli chodzi o relacje między studium a planem zagospodarowania przestrzennego województwa, to studium, w swojej części tekstowej i graficznej, winno uwzględniać m.in. ustalenia tego planu (art. 9 ust. 2 u.p.z.p.). Wymóg ten podyktowany jest potrzebą zachowania spójności polityki przestrzennej państwa²². Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego opracowania, warto zwrócić uwagę, że jako obligatoryjny element studium należy m.in. określić obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 (art. 10 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Konsekwencją tego rozwiązania jest obowiązek uzgodnienia projektu studium z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 11 pkt 6 u.p.z.p.). Uzgodnienie to następuje w trybie

²¹ Por. np. wyrok NSA z 25 września 2014 r., II OSK 706/13, wyrok NSA z 1 czerwca 2016 r., II OSK 44/15, wyrok NSA z 15 września 2016 r., II OSK 3086/14, wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2016 r., IV SA/Wa 924/16; wyrok NSA z 1 marca 2017 r., II OSK 1603/15 – CBOSA.

²² Por. np. I. Zachariasz, *Komentarz do art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2013, teza 2 i cyt. tam piśmiennictwo.

art. 106 k.p.a. w zw. z art. 24–26 u.p.z.p. Należy podkreślić, że forma współdziałania z zarządem województwa w postaci uzgodnienia ma, w odróżnieniu od opinii, charakter wiążący dla rady gminy²³. Innymi słowy, odmowa uzgodnienia przez zarząd województwa projektu studium, w tym z powodu niezgodności tego projektu z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, uniemożliwia radzie gminy uchwalenie studium. Jeżeli rada zignoruje odmowę uzgodnienia projektu studium przez zarząd województwa, studium obarczone będzie co do zasady istotną wadą prawną mogącą uzasadniać stwierdzenie nieważności uchwały lub stwierdzenie jej niezgodności z prawem w całości lub w części²⁴. To samo dotyczy zaniechania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wystąpienia do zarządu województwa o uzgodnienie projektu studium. Warto dodać, że sąd administracyjny, rozpoznając skargę na studium lub plan miejscowy, nie posiada kompetencji do kontroli merytorycznej uzgodnień projektu studium lub planu przez właściwe organy czy też przyczyn odmowy dokonania takiego uzgodnienia²⁵. Należy dodać, że stopień związania gminy postanowieniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa zależy od stopnia szczególności określenia rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w tym planie. Im bardziej precyzyjnie przebieg ten będzie oznaczony w planie, tym swoboda gminy będzie mniejsza. Na wagę obowiązków, jakie ciążą na gminie w aspekcie określenia w studium obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa,

²³ Por. np. M. Dyl, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 23, Legalis 2017, Nb 18–20 do art. 106. W orzecznictwie przyjmuje się, że najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej jest współdziałanie polegające na zasięgnięciu opinii. Współdziałanie takie polega na tym, że jeden z organów jest zobowiązany, przed podjęciem decyzji, do zasięgnięcia opinii w sprawie od innego organu. Organ zobowiązany do zasięgnięcia opinii, nie jest prawnie związany stanowiskiem organu opiniującego. Współdziałanie, którego istotą jest wyrażenie opinii, zbliżone jest do konsultacji czy też doradztwa (por. np. uzasadnienie uchwały składu 5 sędziów NSA z 15 lutego 1999 r., OPK 14/98, ONSA 1999, z. 3, poz. 80 oraz uzasadnienie wyroku NSA z 23 stycznia 2015 r., II OSK 1432/13, CBOSA). Szerzej na temat form współdziałania organów administracji publicznej zob. np. S. Biernat, *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979 oraz K. Strzępek, *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „ZNSA” 2010, nr 4.

²⁴ Zob. art. 28 ust. 1 u.p.z.p. z zw. z art. 94 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875, dalej: „u.s.g.”); por. np. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2024/12 oraz wyrok NSA z 21 grudnia 2016 r., II OSK 731/15 – CBOSA. Zob. też wyrok NSA z 21 października 2011 r., II OSK 1589/11 (CBOSA), w którym przyjęto, że art. 94 ust. 1 i 2 u.s.g. są przepisami szczególnymi, o których mowa w art. 147 § 1 p.p.s.a.

²⁵ Por. np. wyrok NSA z 23 listopada 2016 r., II OSK 556/15, CBOSA.

świadczy dobitnie możliwość wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego na podstawie art. 12 ust. 3 u.z.z.p.²⁶. Zgodzić należy się z poglądem, że nie ma znaczenia, z jakich przyczyn nie doszło do uchwalenia studium. Ta okoliczność dla zastosowania art. 12 ust. 3 u.p.z.p. jest obojętna, istotny jest skutek polegający na niedojściu do uchwalenia przez radę gminy studium. Zarządzenie zastępcze powinno być podjęte z zachowaniem trybu postępowania i zasad materialnoprawnych dotyczących uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście czynności w tym zakresie podejmuje wojewoda, a nie organy gminy, a zatem tryb postępowania musi być dostosowany do tej sytuacji. Zarządzenie zastępcze nie jest wprowadzie planem miejscowym jako aktem zawierającym przepisy gminne, ale wywołuje skutki przypisane temu aktowi prawnemu. Stanowi na przykład podstawę wydania pozwolenia na budowę²⁷. Należy dodać, że ustawodawca w odniesieniu do studium, nie przewidział trybu uzgodnienia wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego (tj. terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego) z marszałkiem województwa (art. 44 u.p.z.p.)²⁸. Tryb uzgodnień z art. 44 u.p.z.p. nie ma też zastosowania do zarządzenia zastępczego wojewody wydawanego na podstawie art. 12 ust. 3 u.p.z.p. W przepisie tym przewidziano jedynie wymóg podjęcia przez wojewodę czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium. Jeżeli czynności

²⁶ Zgodnie z tym przepisem, jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 lub w ramowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, 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 terminu 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 przestrzennego.

²⁷ Por. T. Filipowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Komentarz do art. 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wyd. II, Warszawa 2016, teza 12.

²⁸ Por. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*, Nb 2 do art. 44; H. Izdebski, *Komentarz do art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2013, Nb 2 do art. 44; wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2017 r., IV SA/Wa 1689/17, CBOSA.

te okazały się bezskuteczne, to wojewoda wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie, a następnie wydaje zarządzenie zastępcze. Przyjęcie, że w odniesieniu do zarządzenia zastępczego wojewody zastosowanie znalazłby tryb z art. 44 u.p.z.p., a zwłaszcza odesłanie do rozstrzygnięcia sporu przez sąd powszechny (art. 44 ust. 3 u.p.z.p.), byłoby nie tylko w sprzeczności z wykładnią językową art. 12 ust. 3 oraz art. 44 u.p.z.p., ale i z wykładnią celowościową. Otóż celem wprowadzenia przedmiotowego zarządzenia zastępczego jest umożliwienie niezwłocznej realizacji określonych inwestycji publicznych. Oczekiwanie na ewentualne prawomocne rozstrzygnięcie sporu przez sąd powszechny podważałoby sens instytucji zarządzenia zastępczego. Należy mieć przy tym na uwadze, że inwestycje publiczne muszą być realizowane w określonym terminie z zachowaniem rygorów budżetowych, a z reguły także z uwzględnieniem zasad wydatkowania środków unijnych.

Obowiązek uwzględnienia postanowień planu zagospodarowania przestrzennego województwa w planie miejscowym

Obowiązek uwzględnienia w planie miejscowym postanowień planu zagospodarowania przestrzennego województwa wynika pośrednio już z faktu, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Konsekwentnie, uchwalenie planu miejscowego jest dopuszczalne po stwierdzeniu, że projekt planu nie narusza ustaleń studium (art. 20 ust. 1 u.p.z.p.). Wyżej już wskazano, że na radzie gminy spoczywa bezwzględny obowiązek uwzględnienia w studium postanowień planów przestrzennych województwa. Niemniej jednak, przepisy szczegółowe dotyczące procedury uchwalenia planu miejscowego przewidują również postanowienia dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Po pierwsze, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Po drugie, w planie miejscowym określa się

w zależności od potrzeb granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 15 ust. 3 pkt 4b u.p.z.p.). Wydaje się, że ogólny obowiązek uwzględnienia postanowień planu zagospodarowania przestrzennego województwa w planie miejscowym można wywieść również z art. 17 pkt 6b u.p.z.p. W przepisie tym zawarto obowiązek uzgodnienia projektu planu miejscowego z wojewodą, zarządem województwa, zarządem powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych. W szczególności zadania rządowe i samorządowe w zakresie zagospodarowania przestrzennego realizowane są przez ustanawianie w stosownych formach prawnych rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Przedmiotem uzgodnień z wojewodą, zarządem województwa i zarządem powiatu będzie więc dokonanie w projekcie planu miejscowego szczegółowej lokalizacji tych inwestycji²⁹. Równocześnie, jeżeli zaś chodzi o inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym przewidziane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, to wprowadza się je do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu, przez marszałka województwa z wójtem (burmistrzem albo prezydentem miasta), terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego (art. 44 ust. 1 i 2 u.p.z.p.)³⁰. Zgodnie z art. 44 ust. 3 u.p.z.p., koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36 u.p.z.p., a także kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych są ustalane w umowie zawartej między marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta. Przepisy art. 21 stosuje się odpowiednio. Z kolei w art. 44 ust. 4 u.p.z.p. przewidziano, że spory dotyczące spraw, o których mowa w ust. 1–3, rozstrzygają sądy powszechne³¹. Powołany przepis art. 44 u.p.z.p. budzi zasadnicze

²⁹ Por. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*, Nb 10 do art. 17.

³⁰ Uzgodnienie, o którym mowa w tych przepisach, winno mieć formę pisemnego porozumienia (por. np. wyrok NSA z 11 października 2007 r., II OSK 1156/07, CBOSA).

³¹ W orzecznictwie wyrażono pogląd, że wprowadzenie do planu miejscowego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, pomimo nieosiągnięcia porozumienia, nie uzasadnia stwierdzenia nieważności planu miejscowego (zob. wyrok NSA z 30 lipca 2015 r., II OSK 1463/14 – CBOSA).

wątpliwości. Przede wszystkim, uzależnia on wprowadzenie do planu miejscowego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym od zawarcia porozumienia z wójtem, burmistrzem albo prezydentem (z powodu użycia zwrotu: „po uprzednim uzgodnieniu”). Taka konstrukcja normatywna narusza zasadę spójności polityki przestrzennej państwa, a tym samym godzi w zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). W szczególności zabezpieczenie interesów finansowych gminy w związku z wprowadzeniem do planu miejscowego inwestycji celu publicznego mogło polegać na zobowiązaniu województwa do zwrotu tych kosztów na rzecz gminy. Wydaje się, że omawiana tu regulacja nie uwzględnia w wystarczającym stopniu dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP), przyznając nadmierne uprawnienie gminie kosztem interesu ponadlokalnego. Przedmiotowe uzależnienie powoduje również niespójność wewnętrzną ustawy. Chodzi w szczególności o omówione wyżej przepisy zobowiązujące gminę do wprowadzenia do studium oraz projektu planu miejscowego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Należy podkreślić, że tryb z art. 44 u.p.z.p. nie dotyczy innych ustaleń planu województwa uwzględnianych w planowaniu miejscowym ani wprowadzania ustaleń planu województwa do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³². Dlatego też należy podzielić pogląd, że przedmiotem uzgodnień nie jest w rzeczywistości rozstrzygnięcie o wprowadzeniu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego, bo te kwestie wynikają z przepisów u.p.z.p. i powinny być poza sporem, ale tylko termin i warunki, na jakich ustalenia te mają być wprowadzone³³. W tym aspekcie uzasadnione wydaje się poddanie sporów wynikłych na tle uzgodnienia wspomnianych terminów i warunków jurysdykcji sądów powszechnych. Odrębną kwestią jest natomiast brak szczegółowej procedury sądowej w tej materii. Prowadzenie ewentualnego procesu na ogólnych zasadach kodeksu postępowania cywilnego rodzi w szczególności obawy o termin, w którym zapadnie prawomocne rozstrzygnięcie. Tymczasem w przypadku inwestycji celu publicznego kwestia ta ma – w aspekcie zasad finansowania tych przedsięwzięć – kluczowe znaczenie. Jeżeli chodzi o relację art. 44 u.p.z.p. do art. 15 ust. 3 pkt 4b oraz art. 17 pkt 6b

³² Por. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie...*, Nb 2 do art. 44; H. Izdebski, *Komentarz do art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2013, teza 1; wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2017 r., IV SA/Wa 1689/17, CBOSA.

³³ Por. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2004, teza 2.

tiret pierwsze u.p.z.p., to należy przyjąć, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego z uwzględnieniem danej inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i uzgodnionych uprzednio z marszałkiem województwa warunków jej wprowadzenia do planu. Dopiero wówczas organ wykonawczy gminy występuje o uzgodnienie projektu planu m.in. z zarządem województwa w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych³⁴. Natomiast w razie nieosiągnięcia przedmiotowego porozumienia gmina nie może przeznaczyć terenu, na którym miały być, zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym, na inne cele. Dotyczy to zwłaszcza postanowień planu miejscowego w postaci dopuszczenia trwałej zabudowy, które w praktyce uniemożliwiałyby lub istotnie utrudniały wprowadzenie danej inwestycji ponadlokalnej do tego planu w przyszłości (na zasadach określonych w art. 44 u.p.z.p.). Wymaga tego, akcentowany w orzecznictwie sądowym, wzgląd na konieczność zapewnienia niezbędnej efektywności ustaleniom planu zagospodarowania przestrzennego województwa³⁵. Warto dodać, że w omawianym przypadku plan miejscowy pozostawałby również w sprzeczności ze studium (przy założeniu, że studium zostało dostosowane do planu zagospodarowania przestrzennego województwa). Reasumując, trudno nie dostrzec dysfunkcjonalności rozwiązania przyjętego w art. 44 u.p.z.p. Rozwiązanie to może sprawdzić się w zasadzie tylko wówczas, gdy dana inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym nie budzi sprzeciwu istotnej części mieszkańców gminy, a między inwestorem i gminą nie ma istotnych różnic, co do ustalenia przebiegu inwestycji, terminu realizacji oraz warunków finansowych wprowadzenia przedmiotowych ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego. Dlatego też w praktyce przepis ten, w razie braku porozumienia między gminą a zarządem województwa, zdaje się nie odgrywać istotnej roli³⁶. Należy w tym aspekcie przypomnieć o możliwości wydania przez wojewodę zarządzenia zastępczego w trybie art. 12 ust. 3 u.p.z.p. Dla wydania tego zarządzenia nie jest konieczne zawarcie porozumienia z gminą ani uzyskanie prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Ponadto, aktualnie wiele inwestycji

³⁴ Por. np. wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2221/13, CBOSA.

³⁵ Por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 20 września 2017 r., IV SA/Po 529/17, CBOSA.

³⁶ Charakterystyczne jest, że w dwóch podstawowych komercyjnych bazach informacji prawnej (tj. LEX oraz Legalis) brak jest orzeczeń sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego wydanych na gruncie art. 44 u.p.z.p.

celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym może być prowadzone w trybie tzw. specustaw. Cechą charakterystyczną wielu z tych szczególnych rozwiązań jest m.in. to, że objęte nimi inwestycje mogą być realizowane niezależnie od postanowień planów miejscowych³⁷. W uzupełnieniu powyższych rozważań dotyczących obowiązku uwzględnienia postanowień planów zagospodarowania przestrzennego województwa w planach miejscowych warto zauważyć, że w orzecznictwie zasada spójności tych regulacji jest rozumiana również w ten sposób, że umieszczenie zadań samorządu województwa (ponadlokalnych inwestycji celu publicznego) w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa jest warunkiem wprowadzenia ich do aktów planowania gminy. Innymi słowy, gmina nie jest uprawniona do wprowadzania do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (np. drogi wojewódzkiej), jeżeli inwestycja ta nie została w ogóle lub w danym zakresie przewidziana w planie zagospodarowania przestrzennego województwa³⁸. Stawisko to należy odpowiednio odnieść do studium.

Wpływ planu zagospodarowania przestrzennego województwa na zasady wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Na wstępie niniejszego opracowania wskazano, że gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne nie tylko poprzez uchwalenie studium oraz planu miejscowego, ale również poprzez wydawanie, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach

³⁷ Zob. np. 11i ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1496; art. 9ad ust. 3 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017, poz. 2117); art. 13 ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2016 r. poz. 1731); art. 13 ust. 2 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1377); art. 11 ust. 1 ustawy z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1812). Pogląd taki prezentowany jest również w orzecznictwie i piśmiennictwie – zamiast wielu zob. np. wyrok NSA z 27 marca 2012 r., II OSK 208/12, CBOSA; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK ZU (A) 2006, nr 6, poz. 62; M. Wolanin, *Specprocedura realizacji inwestycji drogowej*, cz. 2, „Nieruchomości” 2010, nr 5, s. 4.

³⁸ Por. np. wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2221/13, CBOSA.

zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.z.p., decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może mieć dwojaką postać. Po pierwsze, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja ta wydawana jest dla inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. Po drugie, w odniesieniu do innych inwestycji – niż inwestycje celu publicznego – sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Należy odnotować, że sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powierza się osobie, o której mowa w art. 5 u.p.z.p. albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej (art. 50 ust. 4 u.p.z.p. oraz z art. 60 ust. 4 u.p.z.p.). W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidziano ogólnego przepisu, który wprost wymagałby zgodności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest przy tym aktem prawa miejscowego³⁹. Wniosku takiego nie można również wyprowadzić, z omówionej wyżej, zasady zgodności studium z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Studium również nie jest aktem prawa miejscowego, a nadto w orzecznictwie zdecydowanie przeważa pogląd, że ten akt prawny nie wiąże organów gminy przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁴⁰. Z drugiej strony, w orzecznictwie zwrócono uwagę, że brak konieczności uwzględniania postanowień planów województwa w zakresie ponadlokalnych inwestycji celu publicznego podczas ustalania warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnych, a więc przy braku miejscowego planu zagospodarowania

³⁹ Równocześnie należy przypomnieć, że u.p.z.p. w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, inaczej niż w przypadku studium, nie zawiera stwierdzenia, że ten akt prawny nie jest aktem prawa miejscowego (zob. uwagi poczynione w pkt. 2 powyżej).

⁴⁰ Por. np. wyrok NSA z 29 września 2016, II OSK 2576/14, CBOSA i cyt. tam orzecznictwo. Odmienny pogląd NSA wyraził jednak w wyroku z 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, CBO-SA, a także w wyroku z 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09, CBOSA. Na tym tle trudno nie zauważyć niekonsekwencji ustawodawcy. Otóż studium wiąże organ gminy przy uchwalaniu podstawowej i pożądanej przez ustawodawcę (docelowej) formie wykonywania władztwa planistycznego, jaką jest plan miejscowy (art. 9 ust. 4 w zw. z art. 4 ust. 1 u.p.z.p.), a nie wiąże przy wykonywaniu alternatywnej formy tego władztwa, jaką jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

przestrzennego, prowadziłby do całkowitego zdeprecjonowania postanowień planów województwa i stwarzałby możliwość zupełnego nieliczenia się z planowaniem o ponadlokalnym charakterze⁴¹. Zagadnienie relacji projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z inwestycjami celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym zostało wprost uregulowane w art. 53 ust. 3 pkt 10 i pkt 10a u.p.z.p. W pierwszym z powołanych przepisów wprowadzono obowiązek uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego z wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1 (art. 53 ust. 3 pkt 10 u.p.z.p.). Z kolei zgodnie z art. 53 ust. 3 pkt 10a u.p.z.p., projekt decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego podlega uzgodnieniu z wojewodą, marszałkiem województwa, regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1. Równocześnie w art. 53 ust. 5a u.p.z.p. przewidziano, że w przypadku odmowy uzgodnienia decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przez organy, o których mowa w ust. 4 pkt 10, z uwagi na zamiar realizacji na objętym wnioskiem terenie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 i art. 48, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego zawiesza się na czas nie dłuższy niż dwanaście miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie uchwalono miejscowego planu albo nie ustalono lokalizacji inwestycji celu publicznego, związanej z tymi zadaniami, decyzję wydaje się mimo braku tego uzgodnienia. Powołane wyżej art. 53 ust. 3 pkt 10 oraz pkt 10a, a także art. 53 ust. 5a u.p.z.p. mają odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Na tle tych przepisów powstaje problem interpretacyjny, czy dotyczą one bezpośrednio badania zgodności projektu decyzji z planem zagospodarowania przestrzennego województwa.

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 20 grudnia 2010 r., II SA/Łd 1182/10, CBOSA.

Wydaje się, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej⁴². Po pierwsze, nie przemawia za tym wykładnia językowa. W żadnym z powołanych przepisów nie ma bezpośredniego odwołania do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Po drugie, odwołanie się do art. 39 ust. 3 pkt 3 u.p.z.p. ma takie tylko znaczenie, że wskazuje rodzaj inwestycji, jakie podlegają badaniu w ramach uzgodnienia (chodzi o inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym). Po trzecie, celem tych regulacji jest ochrona inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które były ujęte w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁴³. Z kolei art. 53 ust. 5a u.p.z.p. ma na celu pogodzenie interesu publicznego z interesami właścicieli nieruchomości w aspekcie ryzyka wyłączeniem ich gruntów spod zagospodarowania (zgodnego z wolą właściciela) z powodu przeznaczenia tych nieruchomości, przed wieloma laty, na cele publiczne, w planach miejscowych, które wygasły. Z rozważań tych nie wynika jednak, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie odgrywa samodzielnej roli w procedurze uzgodnień projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Moim zdaniem, dopuszczalne jest tu wnioskowanie *a minori ad maius* z art. 53 ust. 3 pkt 10 i 10a u.p.z.p. polegające na przyjęciu, że skoro obowiązek uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym przewidzianych w nieobowiązujących już od dawna planach miejscowych, to tym bardziej obowiązek taki należy odnieść do inwestycji tego rodzaju ujętych w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Plany te z natury rzeczy odzwierciedlają przecież bardziej aktualne potrzeby inwestycyjne o znaczeniu ponadlokalnym niż wygasłe już plany miejscowe uchwalone przed wieloma laty. Reasumując, obowiązek uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy również kwestii niesprzeczności planowanej zabudowy z przewidzianymi w planie zagospodarowania przestrzennego województwa inwestycjami celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Obowiązek ten jest aktualny również wówczas, gdy dana inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym nie była uwzględniona w wygasłych planach miejscowych. Wydaje się, że do oceny zgodności planowanej zabudowy z planem zagospodarowania przestrzennego województwa nie

⁴² Por. wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2007 r., IV SA/Wa 1649/07, CBOSA.

⁴³ Dz.U. z 1999 r. poz. 139 ze zm.

będzie miał zastosowania art. 53 ust. 5a u.p.z.p. Przepis ten, odwołujący się wprost do art. 53 ust. 4 pkt 10 u.p.z.p., ma na celu ochronę interesów właścicieli nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 powołanej wyżej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi zatem o inwestycje celu publicznego, które pomimo ujęcia ich w planach miejscowych przed wieloma laty, wciąż nie powstały. Taka wieloletnia zwłoka w realizacji inwestycji celu publicznego godzi nadmiernie w prawo własności i celem 53 ust. 5a jest zakończenie wieloletniego stanu niepewności co do warunków zagospodarowania danego terenu. Argument ten nie jest natomiast aktualny w przypadku inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały umieszczone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Są to bowiem inwestycje ustalone w aktualnych dokumentach przyjętych odpowiednio przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa (zob. art. 39 ust. 5 w zw. z art. 45 u.p.z.p.). W ten sposób osiągnięta zostanie również spójność wewnętrzna ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Trudno nie dostrzec sprzeczności w założeniu, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa determinuje treść studium oraz planu miejscowego, a równocześnie miałyby być pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia przy wykonywaniu alternatywnej formy władztwa planistycznego, jaką jest wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Warto odnotować, że w orzecznictwie stwierdzono, że o tym, iż organ uzgadniający projekt decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu musi respektować postanowienia planu województwa, przesądza istota tego planu. Plan jest najważniejszym narzędziem planowania przestrzennego koordynującym zamierzenia rozwojowe samorządu na szczeblu województwa, realizującym także na tym szczeblu ponadregionalne zamierzenia administracji rządowej. Pomimo że nie jest aktem prawa miejscowego, to jednak odnosi skutek nie tylko wobec podmiotów ustrojowo powiązanych z samorządem województwa, ale również wobec innych podmiotów, co wynika z przepisu art. 53 ust. 4 pkt 10 i 10a u.p.z.p. Wprowadzenie bowiem ustawowego obowiązku uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy ma na celu zapewnienie realizacji celów publicznych ponadlokalnych na obszarze całego województwa, czyli w określonej gminie, na konkretnej nieruchomości. W takim ujęciu plan zagospodarowania

przestrzennego województwa ma wiążący charakter, a odmienne rozumienie zapisów planu oznaczałoby iluzoryczność planowania na szczeblu województwa⁴⁴. Reasumując, plan zagospodarowania przestrzennego województwa w części dotyczącej rozmieszczenia ponadlokalnych inwestycji celu publicznego stanowi podstawę do uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gmina nie ma zatem możliwości pominięcia obowiązku uwzględnienia ustaleń planu województwa dotyczących ponadlokalnych inwestycji celu publicznego przez ustalanie warunków zabudowy w decyzjach zamiast w planach miejscowych⁴⁵.

Dopuszczalność kwestionowania przez gminę planu zagospodarowania przestrzennego województwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

W piśmiennictwie i orzecznictwie wyrażono pogląd, że skoro plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, to nie można go zakwestionować w formie skargi do sądu administracyjnego⁴⁶. Stanowiska tego nie można podzielić z następujących powodów. Po pierwsze,

⁴⁴ Por. np. wyroki NSA z: 10 marca 2016 r., II OSK 1751/14; 5 czerwca 2012 r., II OSK 428/11; 15 listopada 2011 r. II OSK 790/11 oraz wyrok WSA w Krakowie z 20 grudnia 2016 r. II SA/Kr 1290/16 – CBOSA. W stanach faktycznych, w których wydano te orzeczenia, chodziło co prawda o inwestycje ujęte w wygasłych planach miejscowych, ale powołane wyżej oceny prawne sformułowane przez NSA wykraczają poza takie przypadki.

⁴⁵ Por. np. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie...*, Nb 1 do art. 39. Autor ten stwierdza: „Trzeba zauważyć, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa w części dotyczącej rozmieszczenia ponadlokalnych inwestycji celu publicznego stanowi podstawę do uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy. Zakres jego ustaleń dotyczących inwestycji celu publicznego wykracza poza sferę administracji publicznej. W ten sposób ustawodawca zapewnia respektowanie ustaleń planu województwa przy ustalaniu warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej, w sytuacji braku planu miejscowego. Gmina nie ma zatem możliwości pominięcia obowiązku uwzględnienia ustaleń planu województwa dotyczących ponadlokalnych inwestycji celu publicznego przez ustalanie warunków zabudowy w decyzjach zamiast w planach miejscowych”. Należy odnotować stanowisko Ł. Maszewskiego, *Planowanie...*, rozdział 9.4.2., który obowiązek uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z planem zagospodarowania przestrzennego województwa ogranicza do terenów przeznaczonych na realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym przewidzianych w wygasłych planach miejscowych.

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2007 r., IV SA/Wa 558/07, CBOSA; M.J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, teza 1 do art. 39.

podstawą do kwestionowania aktów prawnych uchwalanych przez sejmik województwa jest nie tylko 90 ust. 1 z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴⁷, który to przepis odnosi się wprost istotnie tylko do aktów prawa miejscowego. Należy jednak mieć na uwadze również art. 91 ust. 1 u.s.w. Zgodnie z tym przepisem, art. 90 u.s.w. stosuje się odpowiednio, gdy organ samorządu województwa nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo – przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne – narusza prawa osób trzecich. Analiza normatywna art. 91 ust. 1 w zw. z art. 90 ust. 1 u.s.w. prowadzi do wniosku, że ustawodawca umożliwił składanie skarg na uchwały organów samorządu województwa, które nie stanowią aktów prawa miejscowego⁴⁸. W razie zasadności skargi na plan zagospodarowania przestrzennego województwa, sąd stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności⁴⁹. Po drugie, wyżej omówiono wpływ planu zagospodarowania przestrzennego województwa na studium, plan miejscowy oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Wpływ ten wykracza poza to, co zwykle wynika z aktów o charakterze wewnętrznym. W szczególności ten akt prawny determinuje sytuację prawną podmiotów niepodporządkowanych organizacyjnie samorządowi województwa (tj. m.in. gminy oraz właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy). Skoro w orzecznictwie dopuszcza się naruszenie interesu prawnego przez postanowienia studium⁵⁰, to tym bardziej wykazanie takiego naruszenia jest możliwe w odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Interes prawny w kwestionowaniu legalności planu zagospodarowania województwa może mieć też gmina położona na terenie danego województwa. Jednocześnie nie oznacza to, że każdy plan zagospodarowania przestrzennego województwa narusza uprawnienia planistyczne gmin przez to, że determinuje treść studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze tego województwa. Tylko z tego faktu, że gmina znajduje się na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego województwa, nie można wywodzić naruszenia jej interesu prawnego czy uprawnienia. Gmina musi wykazać, że konkretne ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego

⁴⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 2096; dalej: „u.s.w”.

⁴⁸ Por. np. wyrok NSA z 31 stycznia 2017 r., II OSK 1670/15, CBOSA.

⁴⁹ Takim przepisem szczególnym jest m.in. art. 83 u.s.w. w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a.

⁵⁰ Por. np. wyrok NSA z 1 marca 2017 r., II OSK 1603/15, CBOSA.

województwa naruszają lub ograniczają zastrzeżone dla gminy uprawnienia planistyczne⁵¹.

Wnioski

W podsumowaniu powyższych rozważań można sformułować następujące wnioski. Po pierwsze, plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest podstawowym aktem planowania w województwie. Plan ten nie jest aktem prawa miejscowego, ale równocześnie nie jest on tylko aktem kierownictwa wewnętrznego. Plan ten jest szczególnym źródłem prawa, wiążącym m.in. w procedurze uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Po drugie, postanowienia studium muszą być bezwzględnie zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. W szczególności do studium nie ma zastosowania tryb uzgodnień przewidziany w art. 44 u.p.z.p. Po trzecie, plan miejscowy powinien, co do zasady, uwzględniać postanowienia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Jeżeli w odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym gmina i województwo nie osiągną porozumienia w trybie art. 44 u.p.z.p., gmina nie może na obszarze przewidzianym pod te inwestycje uchwalić rozwiązań sprzecznych z tymi inwestycjami. Po czwarte, konkretne rozwiązania planu zagospodarowania przestrzennego województwa mogą naruszać interes prawny gminy, jak i innych podmiotów. Tym samym, plan ten może być poddany kontroli sądowoadministracyjnej.

⁵¹ Por. np. wyrok NSA z 25 lutego 2015 r., II OSK 1598/13, CBOSA. Z kolei w wyroku NSA 25 lutego 2015 r., (II OSK 647/14) wskazano, że również właściciel nieruchomości położonej na terenie danego województwa może skutecznie kwestionować przed sądem plan zagospodarowania przestrzennego województwa pod warunkiem, że konkretne postanowienia tego aktu prawnego naruszają interes prawny skarżącego (np. przewidują realizację inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym na nieruchomości będącej własnością tej osoby). Przykładem uwzględnienia skargi na plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2016 r., II SA/Ol 1351/15, CBOSA (w sprawie chodźło o wprowadzenie w zaskarżonej uchwale sejmiku zakazów lokalizacji elektrowni wiatrowych).

Bibliografia

Bąkowski T., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2004.

Biernat S., *Działania wspólne administracji państwowej*, Wrocław 1979.

Brzezińska-Rawa A., Brzezicki T., *Charakter prawny, treść i rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.

Buliński K., *Komentarz do art. 39 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz oraz M. Wierzbowskiego, wyd. II, Warszawa 2016.

Dyl M., [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 23, Legalis 2017.

Filipowicz T., [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wyd. II, Warszawa 2016.

Izdebski H., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2013.

Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

Jakimowicz, W., *O normatywnych podstawach władztwa planistycznego gminy*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.

Kucharski K., *Rola powiatu w planowaniu przestrzennym*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.

Maszewski Ł., *Planowanie przestrzenne w województwie*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2016.

Nowak M.J. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Saturnus P., *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013.

Skoczylas A., Piątek W., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Sosnowski P.T., [w:] *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis 2014.

Strzępek K., *Współdziałanie organów w stosowaniu prawa*, „ZNSA” 2010, nr 4.

Wierczyński G., *Komentarz do art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2016.

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.

Właźlak K., *Charakter aktów prawnych planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.

Wolanin M., *Specprocedura realizacji inwestycji drogowej*, cz. 2, „Nieruchomości” 2010, nr 5,

Zachariasz I., *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2013.

Summary

The subject of the study are selected issues concerning the relationship between the planning authority of the commune and the spatial development plan of the voivodship. According to the author, the spatial development plan of the voivodship significantly limits the planning authority of the commune. This is manifested, inter alia, in the necessity of taking into account the provisions of this plan in the study of conditions and directions of spatial development of the commune and in the local spatial development plan. In addition, decisions on land development conditions issued by the commune authorities may not contradict the public purpose investments of supra-local significance provided for in the voivodship spatial development plan. At the same time, it should be noted that the voivodeship spatial development plans may violate the legal interest of the commune as well as other entities. Thus, this plan can be subjected to review before the administrative court.

Key words

spatial development plan for the voivodeship, planning authority of the commune, decision on land development conditions, study of conditioning and directions of spatial development, local plan of spatial development

Działalność normatywna gminy w procesie rewitalizacji

Maria Karcz-Kaczmarek

Streszczenie

Zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i sposób oceny rewitalizacji w Polsce określa ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Rewitalizacja, na gruncie wskazanej ustawy, rozumiana jest jako skoncentrowany terytorialnie proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany przez interesariuszy rewitalizacji w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki. Dokumentem o podstawnym znaczeniu dla działań rewitalizacyjnych jest gminny program rewitalizacji. Gminny program rewitalizacji nie jest aktem prawa powszechnego, ale jako dokument programujący (akt polityki przestrzennej) kształtuje w określonym zakresie treść wydawanych w procesie rewitalizacji aktów prawa miejscowego. Działalność normatywna gminy obejmuje przede wszystkim możliwość uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, który stanowi szczególną postać planu miejscowego, a także podjęcie uchwały o ustanowieniu Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Prowadzony, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, proces ożywiania obszarów zdegradowanych przeciwdziała występowaniu i pogłębianiu się negatywnych zjawisk społecznych, kulturowych oraz przestrzenno-funkcjonalnych. Cel ten osiągnąć jest głównie poprzez wyznaczenie rewitalizowanym przestrzeniom nowych funkcji użytkowych oraz wyeksponowanie ich walorów kulturowych.

Słowa kluczowe

rewitalizacja, obszar zdegradowany, ożywianie terenów, gminny program rewitalizacji, sustensywność miasta

Wprowadzenie

Wywodzący się z łaciny termin rewitalizacja¹ *sensu largo* rozumiany może być jako skoordynowany zespół działań urbanistycznych i planistycznych mających na celu korzystne społecznie, architektonicznie, planistycznie oraz ekonomicznie przekształcenie wyodrębnionego zdegradowanego obszaru, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. W literaturze wskazuje się, że rewitalizacja – jako proces społeczny będący elementem polityki rozwoju – powinna być prowadzona wspólnie przez władze samorządowe, społeczność lokalną oraz innych uczestników². Najczęściej procesowi rewitalizacji poddawane są obszary miejskie znajdujące się w stanie kryzysu wynikającego z utraty swoich pierwotnych funkcji, np. rewitalizacja zdegradowanych pofabrycznych obszarów miasta Łodzi³. Podejmowane przez władze samorządowe, głównie gminne działania zmierzają do ożywienia wyodrębnionych obszarów poprzez znalezienie dla nich nowego zastosowania, podniesienie standardów użytkowania i estetyki oraz poprawę jakości życia ich mieszkańców. Tym samym rewitalizacja jest działaniem mającym istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gminy⁴ i zachowania dziedzictwa materialno-kulturowego. Jest to proces wpisujący się także w działania mające na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu mieszkańców zaniedbanych ekonomicznie i społecznie obszarów. W obecnym stanie prawnym proces rewitalizacji reguluje ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁵,

¹ Z łac. *re-vita*: przywrócenie do życia, ożywienie, ponowne wykorzystanie, sanacja. Por. P. Satermus (red.), *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 435–436.

² Por. Z. Ziobrowski, *Wstęp*, [w:] A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, „Rewitalizacja Miast Polskich” t. 5, Kraków 2009, s. 9. Zob. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Rewitalizacja> (dostęp 28.08.2017 r.).

³ Rewitalizacja w Łodzi ma charakter restytucji modernizacyjnej, czyli utrzymania dawnej formy architektonicznej połączonej ze zmianą funkcji obszaru (modernizacja organizacyjno-funkcjonalna). Przykładem zastosowania jest np. odrestaurowany i przeznaczony do pełnienia nowych funkcji kompleks pofabryczny Manufaktura. Por. J.J. Parysek, *Rewitalizacja miast w Polsce. Wczoraj, dziś i być może jutro*, „Studia Miejskie” 2015, nr 17, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 19. Zob. też <http://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/rewitalizacja> (dostęp 28.08.2017 r.).

⁴ W myśl art. 10 ust. 1 ustawy o rewitalizacji obszar rewitalizacji obejmuje całość lub część obszaru zdegradowanego, cechującego się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Szerzej o rozwoju lokalnym zob. K. Barańska, *Rozwój lokalny. Nowe podejście regulacyjne*, [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji*, t. 1, Presscom, Warszawa 2016, s. 325–334.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz.1398, zwana dalej ustawą lub u.r.

umożliwiająca gminom prowadzenie kompleksowych działań rewitalizacyjnych. W praktyce, podstawą korzystania przez zainteresowane gminy z rozwiązań prawnych przewidzianych ustawą z 2015 r. jest przede wszystkim uchwalenie gminnych programów rewitalizacji, a także innych aktów prawnych regulujących proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych⁶. Podejmowane w ramach procesu rewitalizacji akty prawne mają zróżnicowany charakter. Są to bowiem zarówno akty prawa powszechnego (akty prawa miejscowego), jak i akty prawa wewnętrznego. W niniejszym opracowaniu działalność gminy polegająca na stanowieniu – przez legitymowany do tego ustawowo podmiot – norm administracyjno-prawnych (unormowań) poprzez akty prawodawcze o różnym charakterze i zasięgu określona została mianem działalności normatywnej. W przyjętym rozumieniu działalność normatywna gminy polega na określaniu reguł zachowania się (czyli stanowieniu norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym) w drodze zróżnicowanych pod względem charakteru prawnego aktów normatywnych. Działalność normatywna gminy podejmowana w procesie rewitalizacji wpisuje się zatem w ramy – funkcjonującego na gruncie doktryny prawa administracyjnego – pojęcia legislacji administracyjnej⁷.

Pojęcie i podstawy prawne rewitalizacji

Pojęcie, zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji reguluje mająca charakter *lex generalis* ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Przepisy dotyczące rewitalizacji zawiera także ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸. Aksjologiczne uzasadnienie rewitalizacji odnaleźć można w Nowej Karcie Ateńskiej z 20 listopada 2003r. „Wizja miast XXI wieku”⁹, akcentującej potrzebę

⁶ R. Krupa-Dąbrowska, *Rewitalizacja prostsza mimo nowych formalności*, „Rzeczpospolita” 2015.11.18, Lex nr 277453/1.

⁷ Por. M. Stahl, Z. Duniewska, *Legislacja administracyjna. Zagadnienia wprowadzające* [w:] M. Stahl, Z. Duniewska (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Lex a Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 19–25. Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1996, s. 50.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz.1945.

⁹ Nową Kartę Ateńską uchwaliła Europejska Rada Urbanistów. Zob. http://www.zabytki-tonz.pl/pliki/karta%20atenska%202003_pl.pdf (dostęp 10.01.2019).

odnawiania zabudowy miejskiej w nawiązaniu do struktury miasta i jego formy urbanistycznej¹⁰. Zgodnie z przepisem art. 2 ustawy o rewitalizacji stanowi ona proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie. Działania rewitalizacyjne podejmowane są przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Diagnozy służące wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzeniu albo zmianie gminnego programu rewitalizacji oraz ocenie aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji podejmowane są na podstawie przygotowywanych przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta analiz. Organ wykonawczy gminy w prowadzonych badaniach wykorzystuje obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Należy podkreślić, że w zakresie właściwości gminy, zadania dotyczące przygotowania, koordynowania i tworzenia warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także prowadzenie analizowanego procesu stanowią jej zadania własne. Biorąc pod uwagę przepis art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹¹, stwierdzić można, że prowadzenie procesu rewitalizacji stanowi formę zaspokojenia zbiorowej potrzeby gminnej wspólnoty mieszkańców. W myśl ustawy o rewitalizacji, zadania publiczne podejmowane w analizowanym zakresie realizowane są przez gminy w sposób jawny i przejrzysty, z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna), a także w sposób zapobiegający wykluczeniu mieszkańców obszaru rewitalizacji z możliwości korzystania z pozytywnych efektów procesu rewitalizacji, w szczególności w zakresie warunków korzystania z gminnego zasobu mieszkaniowego. Gminy realizują zadania dotyczące rewitalizacji z uwzględnieniem zasad uniwersalnego projektowania w rozumieniu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r.¹² „Uniwersalne projektowanie”, zgodnie z art. 2 wskazanej Konwencji, oznacza projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. „Uniwersalne projektowanie” nie wyklucza pomocy technicznych

¹⁰ J.J. Parysek, dz. cyt., s. 12.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 506.

¹² Dz.U. 2012, poz. 1169.

dla szczególnych grup osób niepełnosprawnych, jeżeli jest to potrzebne. Przy realizowaniu zadań dotyczących rewitalizacji gmina obowiązana jest współpracować z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego (czyli powiatem i województwem samorządowym) oraz administracją rządową i innymi podmiotami realizującymi na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa. Rewitalizacja jest prowadzona przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z ustawą interesariuszami rewitalizacji mogą być zarówno podmioty publiczne, jak i podmioty prywatne. Przepis art. 2 ust. 2 stanowi, że interesariuszami są w szczególności: 1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego, 2) inni mieszkańcy gminy, 3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą, 4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, 5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, 6) organy władzy publicznej, 7) inne podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa. Należy podkreślić, że warunkiem *sine qua non* prowadzenia przez gminy rewitalizacji w znaczeniu określonym przez obowiązujące przepisy prawne oraz korzystania z rozwiązań zawartych w ustawie z 2015 r. jest uchwalenie przez radę gminy gminnego programu rewitalizacji.

Gminny program rewitalizacji (GPR)

Problematyka dotycząca uchwalania oraz zakresu przedmiotowego gminnego programu rewitalizacji uregulowana została w rozdziale 4 ustawy o rewitalizacji. Program ten przyjmowany jest uchwałą rady gminy podejmowaną dla wyznaczonego, także w drodze uchwały organu stanowiącego gminy, obszaru rewitalizacji. W myśl przepisu art. 19 powołanej ustawy gminny program rewitalizacji nie stanowi aktu prawa miejscowego. Gminny program rewitalizacji należy zatem do kategorii aktów prawa wewnętrznego. Uchwalenie wskazanego programu poprzedza uchwała o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Powołaną uchwałą

podejmuje rada gminy, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Następnie wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje kolejno wskazane w ustawie czynności. Obejmują one: 1) ogłoszenie informacji o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, w prasie lokalnej oraz przez obwieszczenie, 2) sporządzenie projektu gminnego programu rewitalizacji, 3) przeprowadzenie konsultacji społecznych projektu gminnego programu rewitalizacji, 4) wystąpienie o zaopiniowanie projektu gminnego programu rewitalizacji do wskazanych w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy podmiotów oraz 5) wprowadzenie zmian wynikających z przeprowadzonych konsultacji społecznych i uzyskanych opinii. Nieprzedstawienie przez wymienione ustawowo podmioty opinii w wyznaczonym – nie krótszym niż czternaście dni i nie dłuższym niż trzydzieści dni, licząc od dnia doręczenia projektu gminnego programu rewitalizacji – terminie uważa się za równoznaczne z pozytywnym zaopiniowaniem projektu gminnego programu rewitalizacji. Zwieńczeniem działalności wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jest przedstawienie radzie gminy projektu gminnego programu rewitalizacji do uchwalenia. Art. 15 ust. 1 ustawy określa wymagane ustawowo merytoryczne elementy gminnego programu rewitalizacji. Wskazany w powołanym artykule katalog ma charakter otwarty, co oznacza, iż zakres przedmiotowy planu może obejmować dodatkowe, niewymienione w ustawie zagadnienia¹³. Zmiana gminnego programu rewitalizacji następuje w tym samym trybie, w jakim jest on uchwalany. Koszty sporządzenia oraz zmiany gminnego programu rewitalizacji pokrywane są z budżetu gminy. Warto zwrócić uwagę na relacje, jakie zachodzą między gminnym programem rewitalizacji a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Mianowicie jeżeli ustalenia gminnego programu rewitalizacji są niezgodne z postanowieniami studium, to zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy przeprowadza się postępowanie w sprawie zmiany studium, w celu jego dostosowania do gminnego programu rewitalizacji. Co ciekawe, postępowanie w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w sprawie uchwalenia albo zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można wszcząć jeszcze przed

¹³ R. Ryś, *Komentarz do art. 15*, [w:] J.H. Szlachetko, K. Borówka (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017, s. 188.

uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, ale już po sporządzeniu i zamieszczeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej projektu gminnego programu rewitalizacji. Uchwalenie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy następuje jednak po uchwaleniu gminnego programu rewitalizacji. Wydaje się zatem, iż wolą ustawodawcy było przyznanie priorytetu postanowieniom gminnego programu rewitalizacji w stosunku do postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Gminny program rewitalizacji podlega, dokonywanej przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta co najmniej raz na trzy lata, ocenie aktualności i stopnia realizacji¹⁴. W przypadku stwierdzenia, że gminny program rewitalizacji wymaga zmiany, wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje do rady gminy z wnioskiem o jego zmianę. Jeżeli w wyniku przeprowadzonej oceny stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji stwierdzone zostanie z kolei osiągnięcie celów rewitalizacji w nim zawartych, rada gminy uchyla uchwałę w sprawie gminnego programu rewitalizacji w całości albo w części, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Gminny program rewitalizacji, mimo iż nie jest aktem prawa powszechnego (prawa miejscowego), odgrywa kluczową rolę w procesie wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych. Na podstawie wskazanego aktu planistycznego gmina może bowiem podejmować dalsze działania, w tym działania uchwałodawcze składające się na proces rewitalizacji. Kwestią budzącą wątpliwości prawne jest możliwość zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień GPR. W literaturze stwierdzono, że w drodze analogii do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, taka możliwość istnieje w ściśle określonych przypadkach, kiedy gminny program rewitalizacji narusza pośrednio interesy prawne¹⁵. Zgodnie z przepisem art. 37j ust. 5 u.p.z.p. rada gminy uchwała miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w odrębnej uchwale, że nie narusza on ustaleń studium oraz gminnego programu rewitalizacji. Ponadto studium musi być zgodne z ustaleniami gminnego programu rewitalizacji. Stwierdzić zatem można, iż między GRP

¹⁴ Ocena sporządzona przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta podlega zaopiniowaniu przez Komitet Rewitalizacji oraz ogłoszeniu na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej. Por. art. 22 ust. 2 u.r.

¹⁵ R. Ryś, dz. cyt., s. 188. M. Stahl, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 619–620.

a miejscowym planem rewitalizacji zachodzi taka sama relacja jak między studium a planem miejscowym. Z uwagi na to ustalenia doktryny i orzecnictwa¹⁶ dotyczące zaskarżalności studium mają zastosowanie do gminnego programu rewitalizacji.

Akty prawa miejscowego podejmowane w procesie rewitalizacji (miejscowy plan rewitalizacji oraz uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji)

Warunkiem przygotowania, koordynowania, tworzenia warunków oraz prowadzenia procesu rewitalizacji przez gminy jest określenie, w drodze uchwały rady gminy, obszaru zdegradowanego¹⁷ i obszaru rewitalizacji¹⁸. Uchwała ta podejmowana jest przez radę gminy z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Jeżeli uchwała jest podejmowana z inicjatywy rady gminy, powierza ona wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały. Funkcję opiniodawczo-doradczą

¹⁶ Por. m.in. wyrok NSA z 28 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1316/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹⁷ Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o rewitalizacji obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub 3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub 4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

¹⁸ Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o rewitalizacji obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

wójta (burmistrza albo prezydenta miasta) w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji pełni Komitet Rewitalizacji. Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji określa, w drodze uchwały, rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia. Podjęcie uchwały w sprawie zasad działania Komitetu Rewitalizacji jest poprzedzone konsultacjami społecznymi. Uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. Członków Komitetu powołuje, w drodze zarządzenia, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) niezwłocznie po podjęciu przez radę gminy uchwały w sprawie zasad działania Komitetu Rewitalizacji.

Podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji poprzedzone powinno być sporządzeniem diagnozy oraz analizy co do zasadności jej podjęcia. Jeżeli jednak w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub innym dokumencie strategicznym dotyczącym rozwoju gminy, przyjętym uchwałą rady gminy, określono obszary charakteryzujące się cechami obszarów zdegradowanych lub obszarów rewitalizacji, dopuszcza się podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji bez konieczności sporządzania i załączania do wniosku wskazanej diagnozy i analizy. W tym przypadku załącza się jedynie informację o spełnieniu wymagań dotyczących przeprowadzenia i załączenia diagnozy.

Należy podkreślić, że z uwagi na wyraźne brzmienie przepisu art. 13 ustawy o rewitalizacji uchwała dotycząca wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji stanowi akt prawa miejscowego, czyli ma charakter powszechnie obowiązujący. Ważnym postanowieniem ustawowym jest wskazanie, że obszar rewitalizacji obejmować ma obszar zdegradowany, którego rewitalizacja ma istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gminy. Obszar rewitalizacji nie może przekraczać dwudziestu procent powierzchni gminy oraz być zamieszkałym przez więcej niż trzydziestu procent liczby mieszkańców gminy. Przejawem władztwa planistycznego gminy jest możliwość ustanowienia w uchwale w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji prawa pierwokupu na rzecz gminy wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji. Rada gminy może także we wskazanej uchwale wprowadzić zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarze rewitalizacji, dla wszystkich

albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stan zagospodarowania obszaru rewitalizacji oraz stopień jego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazują, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do niekorzystnych zmian w zagospodarowaniu obszaru rewitalizacji pogłębiających niekorzystne zjawiska cechujące obszar zdegradowany.

Zgodnie z przepisem art. 37f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla obszaru rewitalizacji, rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji, o ile uchwalony został wcześniej gminny program rewitalizacji. Miejscowy plan rewitalizacji stanowi szczególną formę planu miejscowego, z uwagi na to w zakresie nieuregulowanym odrębnymi przepisami stosuje się do niego przepisy dotyczące planu miejscowego. Projekt miejscowego planu rewitalizacji oraz prognozę skutków finansowych jego uchwalenia opiniuje działający przy wójcie (burmistrzu albo prezydencie miasta) Komitet Rewitalizacji. Zakres projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakres i formę wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 1 lipca 2016 r.¹⁹. Rada gminy uchwała miejscowy plan rewitalizacji po stwierdzeniu, w drodze odrębnej uchwały, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz gminnego programu rewitalizacji. W celu usprawnienia procesu rewitalizacji ustawodawca przewidział, że w sytuacji, gdy na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje już plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji można uchwalić w wyniku zmiany planu miejscowego. Miejscowy plan rewitalizacji może być uchwalany dla całości lub części obszaru rewitalizacji. Jeżeli stan zagospodarowania nieruchomości położonych w zwartym obszarze projektowanego planu rewitalizacji nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem. Miejscowy plan rewitalizacji zawierać powinien wskazane ustawowo²⁰ obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego, a ponadto w zależności od potrzeb określa: zasady kompozycji

¹⁹ Rozporządzenie w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji, Dz.U. 2016, poz. 1032.

²⁰ Por. art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą, ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków oraz szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, jak i koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic. Miejscowy plan rewitalizacji wprowadzać może także zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej oraz określać maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w tym planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę. W przypadku, gdy w miejscowym planie rewitalizacji, w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, postanowiono, że warunkiem realizacji na niej inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych, wskazany akt prawa miejscowego określa zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali. Biorąc pod uwagę konstrukcyjne elementy miejscowego planu rewitalizacji, wydaje się, iż jego postanowienia mogą w pewnych wypadkach ograniczać prawo zabudowy (wolność budowlaną)²¹. Uchwalenie omawianego aktu prawa miejscowego nie może jednak doprowadzić do sytuacji całkowitego pozbawienia właścicieli uprawnień do dysponowania lub korzystania z nieruchomości znajdujących się na wskazanym w nim obszarze rewitalizacji. Zadaniem rady gminy jest zatem należyte pogodzenie planowanych – wynikających z potrzeb rewitalizacji – ograniczeń prawa zabudowy z korzyściami wynikającymi z procesu rewitalizacji²². Z kolei wprowadzone na mocy miejscowego planu rewitalizacji zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej mogą ograniczać przewidzianą ustawowo²³ swobodę działalności gospodarczej. Z uwagi na to w razie ograniczenia sposobu korzystania

²¹ Szerzej o problematyce wolności zabudowy zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012; T. Bąkowski (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.

²² Por. M. Wierzbowski, *Ograniczenia prawa zabudowy a sytuacja właścicieli*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 113.

²³ Por. ustawę z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2018, poz. 646. Zgodnie z art. 2 tej ustawy podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej są wolne dla każdego na równych prawach.

z nieruchomości poszkodowany ma prawo do odszkodowania²⁴. Należy zaznaczyć, iż odszkodowanie jest ustalane na żądanie poszkodowanego przez właściwego starostę w drodze decyzji administracyjnej, od której nie przysługuje odwołanie, a powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji odszkodowawczej w terminie trzech miesięcy od dnia zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Zgodnie z art. 37h ust. 3 u.p.z.p. organem obowiązany do wypłaty odszkodowania jest gmina.

Podsumowanie

Proces rewitalizacji uregulowany jest, co do zasady²⁵, ustawą z 9 października 2015 r. Główny ciężar prowadzenia omawianego procesu spoczywa na gminach, które o ile zainteresowane są ożywianiem zdegradowanych obszarów, powinny w pierwszej kolejności uchwalić gminny program rewitalizacji, na podstawie którego podejmowane są działania rewitalizacyjne. Władztwo planistyczne gminy w omawianym zakresie obejmuje podejmowanie zróżnicowanych pod względem charakteru prawnego uchwał, które mogą w istotny sposób kształtować prawa i obowiązki właścicieli i użytkowników (lokatorów) nieruchomości usytuowanych w obszarze rewitalizowanym. Działania gminy powinny być zatem wyważone i podejmowane z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań społecznych, politycznych i gospodarczych. W literaturze wskazuje się, że skutecznie prowadzony proces rewitalizacji może być odpowiedzią na permanentny we współczesnym świecie proces degradacji społecznej, kulturowej oraz przestrzenno-funkcjonalnej określonych obszarów, w szczególności obszarów miejskich. Złożony z odpowiednio dobranych dla poszczególnych obszarów zdegradowanych działań naprawczych, proces rewitalizacji stanowić powinien jedno z głównych zadań miejskiej (gminnej) polityki przestrzennej²⁶. Przewidziane przez ustawodawcę instrumenty prawne, służące zapewnieniu partycypacji społecznej, przyczynić mogą się do aktywności i integracji wszystkich uczestników (interesariuszy) procesu rewitalizacji, a w szczególności

²⁴ Uzyskanie odszkodowania nie wyłącza roszczeń, o których mowa w art. 36 u.p.z.p.

²⁵ Wskazana ustawa ma charakter *lex generalis*.

²⁶ S. Kaczmarek, *Skuteczność procesu rewitalizacji. uwarunkowania, mierniki, perspektywy*, „Studia Miejskie” Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego 2015, nr 17, s. 34.

mieszkańców obszaru rewitalizacji. Podsumowując, stwierdzić należy, że z uwagi na pogłębiający się w wielu miastach proces degradacji fizycznej materii o wartościach historyczno-kulturowych podejmowana powinna być wieloaspektowa interwencja mająca na celu gospodarcze, społeczne i kulturalne „ożywienie” obszarów mających istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gminy. Tym samym prowadzony na podstawie gminnego programu rewitalizacji proces stanowić powinien skuteczny sposób na zachowanie dziedzictwa materialnego i duchowego oraz istotny czynnik zrównoważonego rozwoju miast polskich²⁷.

Bibliografia

Barańska K., *Rozwój lokalny. Nowe podejście regulacyjne*, [w:] A. Mednis (red.), *Misja publiczna. Wspólnota. Państwo. Studia z prawa i administracji*, t. 1, Presscom, Warszawa 2016.

Bąkowski T. (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.

Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa 2012.

Kaczmarek S., *Skuteczność procesu rewitalizacji. uwarunkowania, mierniki, perspektywy*, „Studia Miejskie” Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego 2015, nr 17, s. 27–37.

Krupa-Dąbrowska R., *Rewitalizacja prostsza mimo nowych formalności*, „Rzeczpospolita” 2015.11.18, Lex nr 277453/1.

Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Naukowa Oficyna Wydawnicza, Katowice 1996.

Parysek J.J., *Rewitalizacja miast w Polsce. Wczoraj, dziś i być może jutro*, „Studia Miejskie” 2015, nr 17, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, s. 9–27.

Saternus P. (red.), *Leksykon urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2013.

Stahl M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, wyda. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

²⁷ W latach 2007–2010 zrealizowany został projekt badawczy finansowany ze środków na naukę pt. „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”. Szerzej na ten temat: Z. Ziobrowski, B. Domański, *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010 *passim*.

Stahl M., Z. Duniewska Z. (red.), *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Lex a Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Szlachetko J.H., Borówka K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Gdańsk 2017.

Wierzbowski M., *Ograniczenia prawa zabudowy a sytuacja właścicieli*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 109–114.

Ziobrowski Z., *Wstęp*, [w:] A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, „Rewitalizacja Miast Polskich”, t. 5, Kraków 2009.

Ziobrowski Z., Domański B., *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.

Summary

The principles and the mode of preparation, conducting and the evaluation method of revitalisation in Poland are defined in the act of 9 October 2015 on revitalisation. Revitalisation, based on the indicated act, can be understood as a territorially – concentrated process of leading out from the state of the crisis of the degraded areas, carried out by stakeholders of revitalisation in a comprehensive way through integrated actions in favour of the local community, the space or the economy. A communal programme of revitalisation is an essential document for revitalisation activities. The communal programme of revitalisation is not an act of a common law but as a programming document (an act of spatial policy) shapes, within a defined scope, the content of the acts of local law, issued in the process of revitalisation. A normative activity of a commune includes, first of all, a possibility of adoption of a local plan of revitalisation which is a special form of a local plan as well as an adoption of a resolution on a special revitalisation zone. The process of revitalising of the degraded areas conducted with reference to the principle of sustainable development, counteracts the occurrence and deepening of negative social, cultural and spatial - functional phenomena. This aim is achieved mainly through an appointment of new applied functions for the revitalized spaces as well as emphasising their cultural values.

Key words

revitalisation, a degraded area, revitalising of the area of the commune, a communal programme of revitalisation, sustainability of the cities and towns.

Zakończenie

Zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie. Przepis ten stanowi podstawę prawną tzw. władztwa planistycznego gminy w planowaniu przestrzennym. Przez władztwo planistyczne gminy rozumie się przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Na podstawie tej kompetencji gmina sporządza dokumenty planistyczne, które są przyjmowane w formie uchwał przez jej organ stanowiący – radę gminy. Polityka przestrzenna gminy określana jest w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gmina ustala przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Polityka przestrzenna, będąca jedną z polityk publicznych, realizowana jest w wyodrębnionych obszarach życia społecznego, co jest wyrazem społecznej odpowiedzialności. Rolą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Niestety, często gminy rezygnują z opracowania i uchwalenia planów. W takich sytuacjach wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, co nie sprzyja budowaniu ładu przestrzennego uwzględniającego zrównoważony rozwój. Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego (NIST), realizując swoje zadania statutowe, oddaje z przyjemnością do rąk Czytelników niniejszą publikację. NIST jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, utworzoną w celu realizowania zadań na rzecz harmonijnego rozwoju samorządu terytorialnego i podnoszenia standardów jego działania. Instytut wspiera wielokierunkowy rozwój jednostek samorządu terytorialnego przez upowszechnianie wyników badań, ekspertyz, opinii prawnych czy publikacji naukowych¹. Do najistotniejszych obszarów jego funkcjonowania należy

¹ W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 roku wsparcie Instytutu otrzymało 2035 jednostek samorządu terytorialnego, co stanowiło 73% ogólnej ich liczby. Ze wsparcia NIST skorzystało ogółem 20 526 osób.

działalność edukacyjna, szkoleniowa i wydawnicza². Dzięki współpracy specjalistów powstało niniejsze opracowanie, ujmujące wieloaspektowo problematykę władztwa planistycznego gminy.

Oddając do rąk Czytelników niniejszą publikację, mamy nadzieję, że spotka się ona z życzliwym zainteresowaniem i zostanie potraktowana jako pomoc dla wszystkich, którzy na co dzień pracują w administracji samorządowej.

P. Korzeniowski

I. Wieczorek

² Realne wsparcie dla jednostek samorządu terytorialnego stanowi prowadzona przez Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego e-platforma umożliwiająca odbycie służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników administracji samorządowej. Uzupełnienie dotychczasowej, tradycyjnej oferty szkoleń stacjonarnych stanowią e-szkolenia. W 2018 roku z kształcenia e-learningowego skorzystało łącznie ponad 14 tys. osób.

