

IWONA DERUCKA

Uniwersytet Wrocławski

PROCEDURY SPORZĄDZANIA A FUNKCJE AKTÓW PLANISTYCZNYCH GMINY

Rozwój cywilizacyjny w coraz większym stopniu ma wpływ na wykorzystanie przestrzeni nie zawsze z pozytywnym efektem. Dlatego też kształtowanie ładu przestrzennego nie stanowi dowolności i poddane jest regulacji prawnej. Proces reglamentacji regulowany jest poprzez działanie organów administracji publicznej, między innymi, w procedurze tworzenia dokumentów planowania przestrzennego. Ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu leży w gestii gminy. To ona jako gospodarz terenu jest odpowiedzialna za zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej i rozwój gospodarczy terenu. Do celu tego wykorzystuje, uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, dwa dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Sporządzenie omawianych dokumentów wymaga przeprowadzenia ustawowo wskazanej procedury. Należałoby zatem zastanowić się, dlaczego ustawodawca sporządzenie aktów planistycznych gminy objął dwiema odrębnymi procedurami oraz jaką funkcję wyznaczył tym dokumentom?

Jak wiadomo, trwają intensywne prace nad zmianą obecnie funkcjonującej ustawy. Zmiany te mają na celu uproszczenie procedury i przyśpieszenie realizacji inwestycji. Celowe więc wydaje się spojrzenie na istniejącą procedurę z punktu widzenia jej obecnej roli.

Zacznijmy od pojęcia procedury. Pojęciem tym określamy tryb załatwiania spraw administracyjnych przed sądami i przed organami administracyjnymi². Czy zatem sporządzanie aktów planistycznych mieści się w kategorii załatwiania spraw administracyjnych, o których mowa w kodeksie postępowania administracyjnego? Na pewno nie, gdyż tryb opracowania dokumentów planistycznych jest wskazany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku, Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

² K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 131.

a nie w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Należy jednak postawić kolejne pytanie: czy procedura sporządzania dokumentów planistycznych jest typową procedurą administracyjną przewidzianą w kodeksie postępowania administracyjnego?

W doktrynie zarysował się pogląd, iż tryb załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przed organami administracyjnymi w formie decyzji administracyjnej określany jest mianem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego³. Istnieją także inne procedury decyzyjne, uwarunkowane obowiązkiem przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej⁴. J. Jeżewski do procedur tych zalicza procedury legislacyjne, nadzorcze, kontroli, a także, interesujące nas najbardziej, procedury planistyczne. „Procedury te – pisze J. Jeżewski – tam, gdzie zostały ustanowione, kreują organizacyjno-prawne mechanizmy realizacji zadań społecznych administracji”. Umownie określane są procedurami organizacyjno-prawnymi, co pozwala na ich wyodrębnienie wobec jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego⁵.

Przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej. Adresat decyzji jest więc imiennie określony, a także skonkretyzowane są jego prawa lub obowiązki⁶. Z kolei wiadomo, że zakończenie trybu opracowania dokumentów planistycznych nie następuje w drodze aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna rozstrzygająca indywidualną sprawę. Kończy go uchwała organów gminy, będąca treścią tekstu studium bądź planu oraz dołączony do nich załącznik graficzny. Uchwalone akty planistyczne nie zawierają elementów charakterystycznych dla decyzji administracyjnej. Ponadto akty te są opracowywane dla ogółu społeczności lokalnej i nie ma w nich indywidualnie wskazanego adresata, a także indywidualnie określonych praw czy też obowiązków. Poza tym samo zainicjowanie wszczęcia procedur inaczej kształtuje się zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w kodeksie postępowania administracyjnego. Stanowisko to potwierdził NSA, uznając, że „Tryb postępowania w sprawie projektowania i uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego nie jest określony przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, lecz ustawą normującą materię należącą do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie mamy tu więc do czynienia z załatwieniem sprawy administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego”⁷. Jednoznacznie można stwierdzić, iż tryb spo-

³ K. Jendy-Jendrośka, J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 131.

⁴ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983, s. 31.

⁵ J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne jako przedmiot badań*, Prawo CLXXXIX, Wrocław 1992, s. 190 i n.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 12 i n.

⁷ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2004 roku, OSK 215/04.

rządzenia omawianych dokumentów różni się od trybu wydania rozstrzygnięcia administracyjnego.

Nie ma wątpliwości, iż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierają regulacje dotyczące zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Ustawodawca wskazał także kolejny przedmiot regulacji ustawowej, normującej zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele wraz z ustaleniami zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Tym samym wyznaczył ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym charakter proceduralny, określając w ten sposób szczegółowe zasady i tryb opracowania aktów planistycznych⁸.

Przestrzeganie tych zasad stanowi o ważności studium i planu przestrzennego. Wydaje się, że wymagana kolejność opracowania aktów planowania gminnego nie jest przypadkowa, a jej celowość jest uzasadniona. Każde bowiem naruszenie zasad sporządzenia omawianych dokumentów, a także istotne naruszenie trybu ich sporządzania oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie powoduje nieważność uchwały organów gminy⁹. O nieważności tej uchwały w części lub w całości orzeka wojewoda jako organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania uchwały¹⁰. Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego stało się prawomocne i nie przysługują środki do wzruszenia tego orzeczenia, to wójt zobowiązany jest wówczas do ponowienia w zakresie niezbędnym procedury uchwalania dokumentów planistycznych w celu doprowadzenia tych dokumentów do zgodności z przepisami prawa¹¹.

Zgodnie z normami zawartymi w art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedurę sporządzenia zarówno studium, jak i planu miejscowego rozpoczyna podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tych dokumentów. Organem właściwym do przygotowania aktów planowania jest wójt, burmistrz (prezydent). Nie oznacza to jednak, że organ wykonawczy gminy sam prowadzi prace planistyczne. Jest on jednak odpowiedzialny za ich prawidłowy przebieg mimo powierzenia tych czynności osobom mającym odpowiednie uprawnienia zawodowe¹².

W aktualnych regulacjach prawnych uprawnienia takie mają urbanisci¹³. Pełnią oni znaczącą rolę w procesie tworzenia planu, jednak nie najważniejszą.

⁸ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 5.

⁹ Zob. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰ Zob. art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

¹¹ Zob. art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹² Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 109.

¹³ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, Dz.U. z 2001 r., Nr 5 poz. 42 z późn. zm.

Nie powinno być bowiem tak, że urbanista wie lepiej, w jaki sposób zaspokoić potrzeby mieszkańców danego terenu. Przecież to zadanie zostało wyznaczone organom gminy. Praktyka niejednokrotnie wskazuje, że jest inaczej. Dlatego uważam, że warto poddać pod rozwagę utworzenie własnych minizespołów urbanistycznych, działających w danej gminie w zależności od potrzeb. Odpowiednio przygotowana kadra, a przede wszystkim znająca teren i funkcjonujące uwarunkowania przestrzenne, mogłaby w większym zakresie współpracować z projektantami planu. Obecnie współpraca ta ogranicza się do wyłonienia wykonawcy planu i wykonania, ustawowo przewidzianych czynności technicznych, to jest: zawiadamiania, ogłaszania, wyłożenia projektów dokumentów planistycznych do publicznego wglądu, organizowania debat publicznych oraz przestrzegania terminów. Myślę, że nie taki był zamiar ustawodawcy. Przecież gmina ponosi pełną odpowiedzialność za przygotowanie aktów planistycznych. Czy zatem chciałaby, aby proces ten odbywał się bez jej pełnego udziału? Na pewno nie. Z pewnością więc merytoryczne przygotowanie kilku pracowników pozwoliłoby gminie zwiększyć wpływ na kształt projektowanych aktów planistycznych.

Pierwszą czynnością stanowiącą obowiązek wójta, burmistrza (prezydenta) jest podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium bądź planu miejscowego. Formą ogłoszenia jest obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie miejscowej. Ustawodawca przewiduje także ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. To właśnie organy gminy są odpowiedzialne za podanie do publicznej wiadomości faktu przystąpienia do podjęcia prac nad dokumentami planistycznymi w sposób akceptowany i praktykowany przez wspólnotę lokalną¹⁴. Ważnym elementem ogłoszenia jest także określenie formy, miejsca i terminu nie krótszego niż 21 dni do składania wniosków. Wprawdzie ustawa nie określa formy składania wniosków, to jednak pomocne w rozwiązaniu tej kwestii mogą być zapisy art. 63 kodeksu postępowania administracyjnego, z których wynika, że „Podania mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu”.

Wydaje się, że celem tak szerokiej informacji, dotyczącej przystąpienia do prac nad dokumentami planistycznymi jest także szeroki udział społeczeństwa w tworzeniu tych dokumentów. Jednak czy rzeczywiście mieszkańcy wspólnoty samorządowej chcą uczestniczyć w pracach planistycznych? Z przykrością należy stwierdzić, że w ograniczonym zakresie korzystają ze swoich uprawnień.

Kolejną czynnością w procedurze sporządzania omawianych dokumentów jest powiadomienie instytucji i organów właściwych do późniejszego uzgadniania o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium bądź planu miejscowego. Dokonanie tego zawiadomienia, na co wskazał Tomasz Bąkowski, powin-

¹⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 67.

no mieć wyłącznie charakter informacyjny, gdyż następuje przed sporządzeniem studium i planu miejscowego¹⁵.

Następnym etapem procedur sporządzenia studium i planu miejscowego jest rozpatrzenie złożonych wniosków w związku z podanym wcześniej do publicznej wiadomości ogłoszeniem. W przypadku projektu planu miejscowego ustawodawca przewiduje maksymalnie 21 dni na rozpatrzenie wniosków. Można więc uznać, że przekroczenie tego terminu powoduje pozostawienie wniosków bez rozpatrzenia. Termin ten nie jest natomiast określony w procedurze tworzenia studium. Czy należy więc przyjąć, że wnioski zainteresowani mogą składać w całym toku prac nad studium? Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Jednak praktyka wskazuje, że nie ma ku temu żadnych przeszkód.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazują prawnej formy rozstrzygnięć wójta, burmistrza (prezydenta) w sprawie złożonych wniosków. Logiczne wydaje się, że musi być to forma pisemna, zawierająca ustosunkowanie się organu do złożonego wniosku. Czy jednak wójt, burmistrz (prezydent) powinien zawiadomić wnioskodawców o rezultacie podjętego rozstrzygnięcia? Jak już wspomniano, do procedury planistycznej nie mają bezpośredniego zastosowania przepisy k.p.a., a z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynikają uprawnienia dla wnioskodawców. Uważam, że dla płynności procesu planistycznego wskazane jest, aby wnioskodawcy zostali poinformowani o treści rozstrzygnięcia. Pamiętajmy też, że wolą ustawodawcy była partycypacja społeczna w planowaniu i że właśnie z myślą o społeczności lokalnej są tworzone akty planistyczne. To właśnie te dokumenty kształtują gospodarkę przestrzenną na terenie danej gminy.

Kolejną czynnością wykonywaną przez wójta, burmistrza (prezydenta) w sprawie studium, podobnie jak przy tworzeniu planu, jest sporządzenie projektu tych dokumentów. Projekt studium powinien uwzględniać ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Warunkiem dopełnienia tej formalności jest obowiązywanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa i programów rządowych. W przypadku braku zarówno planu województwa, jak i programów rządowych wójt, burmistrz (prezydent) nie wstrzymuje procedury planistycznej, lecz przechodzi do kolejnego etapu jej sporządzenia¹⁶. Natomiast do sporządzonego projektu planu należy dołączyć prognozę oddziaływania na środowisko oraz uwzględnić ustalenia studium warunków i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawodawca wprowadził jeszcze jeden wymóg, który nie ma zastosowania w przypadku studium, a mianowicie prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Warto wspomnieć, że dokument ten nie był znany w poprzednim stanie

¹⁵ T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 68.

¹⁶ *Ibidem*, s. 69.

prawnym. „Przewidziano w nim odszkodowanie za ograniczenie praw właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, spowodowane uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmiany, albo za uniemożliwienie korzystania z tych praw”¹⁷.

Po sporządzeniu projektu studium bądź planu organ wykonawczy gminy podejmuje kolejną czynność polegającą na uzyskaniu opinii i uzgodnień. Przy sporządzaniu projektu studium katalog organów opiniujących jest bardzo szeroki w przeciwieństwie do opinii uzyskiwanych w związku z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸.

Warto zwrócić uwagę na charakter prawny opinii. Na temat ten wypowiedział się NSA: „Opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny”¹⁹. Podobną tezę w swoim uzasadnieniu zawiera uchwała 5 sędziów NSA w Warszawie, z której treści wynika brak związania stanowiskiem organu opiniującego przez podmiot zobowiązany do zaciągnięcia tej opinii. Ponadto w uchwale wskazano, że to właśnie opinia jest najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej²⁰. Z treścią opinii, organ zobowiązany do jej uzyskania powinien się zapoznać, dokonać analizy, nie ma natomiast obowiązku jej uwzględnienia. Tak więc w przypadku opinii negatywnej stanowisko organu opiniującego nie ma wpływu na dalszy tok prac planistycznych²¹.

Odmienne skutki prawne zawiera w sobie uzgodnienie. Jeżeli wymóg ustawowy zobowiązuje do dokonania uzgodnienia, to uzyskanie rozstrzygnięcia organu uzgadniającego należy uznać za bezwzględnie wiążące. Projekt studium uzgadnia się z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami

¹⁷ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – przepisy i komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 83.

¹⁸ Podczas procedury sporządzania studium projekt studium opiniowany jest przez: gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, starostę powiatowego, gminy sąsiednie, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, właściwy organ administracji geologicznej, ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Przy projekcie planu miejscowego swoją opinię wyrażają: gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna oraz wójtowie i burmistrzowie gmin albo prezydenci miast graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 roku, II S.A. 203/97, ONSA 1998/4/120.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 15 lutego 1999 roku, OPK 14/98, ONSA 1999/3/80.

²¹ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 215.

planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz z wojewodą, w zakresie zgodności z ustaleniami programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Natomiast organami uzgadniającymi projekt planu są: wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, właściwy wojewódzki konserwator zabytków, organy właściwe do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych, właściwy zarządca drogi, właściwy organ wojskowy, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektor właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwy organ nadzoru górniczego, właściwy organ administracji geologicznej, minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Organy uzgadniające projekt studium albo projekt planu miejscowego wykonują tę czynność na swój koszt. Nieprzedstawienie stanowiska przez uprawniony organ w terminie 21 dni uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu.

Dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie opinii i uzgodnień jest znaczące. „W przypadku uzgodnień, organ uzgadniający projekt studium bądź planu może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający akt. Z perspektywy gminy odmowa uzgodnienia projektu studium bądź planu przez uprawniony organ (z zastrzeżeniem ust. 2 art. 24) oznacza niemożność uchwalenia studium bądź planu miejscowego w projektowanym kształcie”. Jeżeli jednak rada gminy, pomimo negatywnego uzgodnienia, uchwali studium lub plan, to czynność ta skutkuje nieważnością podjętej uchwały²².

Przy sporządzaniu projektu planu miejscowego ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Gdy przewidziano takie przeznaczenie, wójt, burmistrz (prezydent) ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o uzyskanie takiej zgody. Zasady i tryb uzyskania zezwolenia regulują przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych²³. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest wydawana w formie

²² *Ibidem*.

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2004, Nr 121, poz. 1266. Zgodnie z art. 6 tej ustawy zmiana przeznaczenia: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, 3) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas IV, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do tego przeznaczenia przekracza 1 ha, 4) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego i torfowisk, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 1 ha, 5) pozostałych gruntów leśnych – wymaga zgody wojewody wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym²⁴. Przy tworzeniu projektu studium zgoda taka nie jest wymagana.

Kolejne etapy sporządzania studium oraz planu miejscowego są niemalże jednakowe i polegają na wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz na ogłoszeniu o wyłożeniu projektu tych dokumentów do publicznego wglądu, a także na wyznaczeniu terminu, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektów. Różnice, jakie zachodzą między poszczególnymi etapami sporządzania studium i planu, dotyczą przede wszystkim terminów ogłaszania o wyłożeniu projektów do wglądu, czasu wyłożenia projektów oraz terminów wnoszenia uwag²⁵.

Znaczącym problemem, który przez ustawodawcę nie został sprecyzowany, to czas wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu. Co prawda czas wyłożenia został określony (wynosi co najmniej 21 dni), jednak nie zostało wskazane, czy dni wyłożenia planu należy liczyć według dni kalendarzowych, czy roboczych. W tej kwestii swoje stanowisko wyraził NSA²⁶, uznając, że obywatel powinien mieć możliwość zapoznania się z projektowaną regulacją prawną. Dlatego okres wyłożenia dokumentu planistycznego musi przypadać na dni robocze, gdyż tylko w takie dni jest możliwy publiczny wgląd do wyłożonego dokumentu. Wydaje się, że teza ta, pomimo wydania jej pod rządami poprzedniej ustawy, jest słuszna.

W trakcie wyłożenia projektu studium bądź planu miejscowego w celu dokonania wglądu przez społeczność lokalną wójt, burmistrz (prezydent) organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w projektach aktów planistycznych rozwiązaniami. Dyskusja publiczna stanowi *novum* w obecnie obowiązującym stanie prawnym. Ustawa nie precyzuje, kto ma obowiązek wzięcia udziału w takiej dyskusji. Nie określa też dokładnego terminu jej zorganizowania. Wydaje się oczywiste, że w dyskusji powinni brać udział przedstawiciele urzędu gminy, projektant planu, członkowie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, a przede wszystkim zainteresowani mieszkańcy wspólnoty samorządowej²⁷. Ustawa nie wskazuje także formy przeprowadzenia dyskusji publicznej. I w tym wypadku, podobnie jak w wielu innych, z pomocą przychodzi praktyka. „Dyskusje publiczne” przybierają najczęściej formę zebrań bądź spotkań. Podczas ich przebiegu zostają przedstawione założenia zawarte w przyszłym studium czy też planie. Dostępne są także teksty tych dokumentów oraz mapy umieszczone w widocznym miejscu. Czas trwania „dyskusji publicznych” praktycznie nie ma ograniczenia. Zależy od złożoności problemów zgłaszanych przez zainteresowanych. Jednak „dyskusje publiczne” w bardzo wielu przypadkach kończą się niepowodzeniem. A jeżeli nie jest to niepowodzenie, to nie jest to efekt, jaki był zamiarem ustawodawcy. Przy-

²⁴ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 roku, II S.A. 995/99, ONSA 2000/4/173.

²⁵ T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 104.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 roku, IV S.A. 1683/98.

²⁷ M. Bielecki, *Wnioski, uwagi, dyskusja publiczna*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 140, s. C5.

czyną tego jest znikomy udział społeczeństwa. Ludność miejscowa nie wykazuje (bądź w niewielkim stopniu) zainteresowania procesem planistycznym i nie śledzi jego przebiegu, pomimo wyłożonych informacji i trwających ponad rok prac nad aktami planistycznymi. Gdy akty planistyczne zostają uchwalone i ogłoszone, wówczas lista roszczeń i pretensji bardzo często nie ma końca.

Jak już wspomniano, do projektu studium oraz planu mogą być wnoszone uwagi. Możliwość ich wniesienia nie zależy od wykazania interesu prawnego. Można zatem wnosić je w obronie własnego interesu prawnego oraz w obronie interesów innych osób²⁸. Może być to poparcie, ale również krytyka wyrażona pod adresem projektowanych dokumentów. Uwaga nie wymaga uzasadnienia. Przekroczenie terminu do jej złożenia powoduje pozostawienie bez rozpatrzenia. Wójt, burmistrz (prezydent) zachowuje wniesione uwagi w dokumentacji prac planistycznych. W przypadku projektu planu miejscowego wniesiona uwaga nie może być składana pod adresem prognozy oddziaływania na środowisko²⁹. Wprawdzie z ustawy, w przypadku procedury sporządzenia studium, nie wynika wprost obowiązek rozpatrzenia uwag, jednak jeżeli są wniesione, to podlegają rozpatrzeniu i mogą zostać uwzględnione, bowiem lista uwag nieuwzględnionych zostaje przedstawiona radzie gminy³⁰. Rozpatrzenie uwag do projektu planu następuje w terminie nie dłuższym niż 21 dni. Wójt, burmistrz (prezydent) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag i w związku z tym w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Podobnie jak w przypadku studium, przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

Zarówno studium, jak i plan miejscowy są uchwalane przez radę gminy. Stanowisko to potwierdził także WSA³¹, wskazując, że to właśnie rada gminy jest organem kompetentnym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto ponosi odpowiedzialność za kształt podjętej uchwały. Uchwalając studium, rada gminy rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag. Załącznikiem do uchwały o uchwaleniu studium jest tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Plan miejscowy uchwalą rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasad ich finansowania. Treść uchwały stanowi część tekstową planu. Załącznikiem do uchwały jest część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia.

²⁸ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 53.

²⁹ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 179 i n.

³⁰ *Ibidem*, s. 120.

³¹ Wyrok WSA z dnia 29 maja 2006 roku, II S.A./Kr 3167/03, OwSS 2006/4/107.

Uchwały o uchwaleniu studium i planu zagospodarowania przestrzennego wójt, burmistrz (prezydent) przedstawia wojewodzie wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ogłaszana w dzienniku urzędowym województwa. Obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Zostaje także opublikowana na stronie internetowej gminy, co stanowi wcześniej nieznanne rozwiązanie. Ustawodawca nie przewiduje natomiast obowiązku ogłoszenia studium.

Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, ale także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może nastąpić tylko w takim trybie, w jakim akty te są uchwalane³².

Procedury sporządzania aktów planowania przestrzennego gminy są do siebie w znacznej mierze zbliżone. Mimo że wiele etapów jest powielonych, to jednak występują elementy, które różnicują oba tryby. Zarówno jedna, jak i druga procedura zostały przez ustawodawcę sformalizowane. Objęcie sporządzenia omawianych dokumentów odrębnymi procedurami w dużej mierze zależy od funkcji, jaką każdy z tych dokumentów ma do spełnienia.

Pojęcie funkcji nie jest jednoznaczne. Używa się je najczęściej „na oznaczenie typowych i zamierzonych – a więc odpowiadających wyznaczonemu celowi – efektów działania określonego urzędu prawnego”³³. W postępowaniu administracyjnym funkcje polegają na zapewnieniu realizacji materialnego prawa administracyjnego oraz na ochronie interesu indywidualnego i społecznego. Reprezentowane są także poglądy, że należy odróżnić zadania od funkcji postępowania³⁴.

Studium, na co wskazał NSA³⁵, nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, w związku z tym nie jest przepisem gminnym. Ma jednak cechy planu – programu decydującego o rozwoju gospodarczym gminy na przyszłość i dlatego stanowi podstawę sporządzenia przyszłego planu. Należy więc zgodzić się ze stanowiskiem Z. Niewiadomskiego, że studium pełni funkcję aktu polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego, szczególnie tam, gdzie gmina nie ma strategii rozwoju gospodarczego³⁶. Potocznie określane jest jako studium uwarunkowań lub studium. Sama nazwa opracowania „studium” wskazuje na jego analityczno-badawczy charakter, a wnioski płynące z treści tego opracowania określają politykę przestrzenną gminy. Studium jest aktem wewnętrznym i adresowane jest głównie

³² Z. Niewiadomski, *Nowe prawo...*, s. 29 i n.

³³ Cyt. za B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 16.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 roku, II S.A. 1960/00.

³⁶ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo...*, s. 24.

do służb i organów gminy, które są odpowiedzialne za sprawy ładu przestrzennego³⁷. Ponadto jest dokumentem poprzedzającym wykonanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest jednak etapem uchwalenia tego planu³⁸. Powinno być sporządzone przed przystąpieniem do prac nad planem. Mimo że obowiązek ten nie wynika z ustawy, to należy przyjąć, iż opracowanie prawidłowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno być dokonane na podstawie treści już istniejącego studium³⁹.

Podkreślenia wymaga fakt, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawodawca nieco zmienia funkcję studium, a tym samym podnosi jego rangę. Przede wszystkim wprowadza szczegółową procedurę opracowania studium zbliżoną do procedury sporządzenia planu (opinie, uzgodnienia, nadzór wojewody). Studium tworzone jest przy udziale społeczeństwa, aby mogło, pośrednio poprzez plan, wpłynąć na sytuację prawną posiadanych nieruchomości. Tak więc w zapomnienie odchodzi studium sporządzane w zaciszach urzędowych pomieszczeń. Studium będąc nadal aktem polityki przestrzennej, jest pozbawione statusu prawa miejscowego. Jednak nie pozbawia go to możliwości wywierania silniejszego niż dotychczas wpływu na kształt planu miejscowego. Plany sporządzone do 11 lipca 2003 r. miały być spójne ze studium, co wiązało się z kierunkową zbieżnością obu aktów planistycznych⁴⁰. Obecnie ważnym skutkiem prawnym uchwalenia studium jest dokonanie wiążących dla planowania miejscowego ustaleń w zakresie lokalnych zasad zagospodarowania. Jest ono nie tylko aktem określającym założenia polityki przestrzennej, lecz także zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz elementy regulacyjne w postaci lokalnych zasad zagospodarowania. Wymóg zgodności planu zagospodarowania przestrzennego ze studium gminnym jest jedną z podstawowych zasad przyjętych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴¹. Dlatego należy przyznać słuszność stwierdzeniom Z. Niewiadomskiego, że obecne regulacje prawne „dowartościowują” studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴².

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planowania przestrzennego w gminie. Sporządza się go fakultatywnie dla obszaru gminy lub jej części. Może być również sporządzony dla zespołu gmin.

³⁷ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, LexiNexis, Warszawa 2002, s. 39.

³⁸ D. Bzdryra, *Istota planowania przestrzennego*, [w:] *Wybrane problemy prawa publicznego i administracyjnego*, red. W. Bednarek, J. Dobkowski, WUWM, Olsztyn 2004, s. 54.

³⁹ B. Bodziany, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Zagospodarowanie przestrzenne*, PCB, Warszawa 1998, s. 22.

⁴⁰ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo...*, s. 21.

⁴¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody podlaskiego z dnia 7 listopada 2005 roku, PN.II.0911-170/05.

⁴² Z. Niewiadomski, *Nowe prawo...*, s. 21.

Sprawą fakultatywności planu zajął się WSA⁴³, uznając za niedopuszczalne wniesienie skargi na bezczynność organów gminy w przedmiocie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, gdy sporządzenie takiego planu nie jest obowiązkowe. Plan składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz części graficznej. Ważną częścią planu jest właśnie rysunek planu przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. W literaturze reprezentowany jest pogląd, że rysunek „powinien stanowić ilustrację graficzną do poszczególnych zapisów zawartych w uchwale rady gminy, zawierającej ustalenia planu. Uchwała ta powinna więc odwoływać się do części graficznej, zwłaszcza wówczas, gdy pewne ustalenia prościej i precyzyjniej można wyrazić graficznie, niż w formie słownej”⁴⁴. Załącznikiem do planu jest także prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze oraz prognoza skutków finansowych uchwalenia planu. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym powszechnie obowiązującym. Wiąże organy gminy, instytucje publiczne oraz obywateli. Widać tu znaczącą funkcję planu miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

Wyraźnie nową funkcją przewidzianą dla planu jest jego realizacyjny charakter. Przejawia się to przede wszystkim w skali, w jakiej plan jest sporządzany, oraz jego treści. Wpływa to na większą szczegółowość planu i daje bezpośrednio podstawę do wydawania pozwoleń na budowę z pominięciem, co miało miejsce w poprzedniej ustawie, wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Poprzedni stan prawny nie zawierał także obligatoryjnego katalogu spraw, o których rozstrzygał plan. Obecnie katalog tych spraw jest bardzo szeroki, co potwierdza, o czym już było, skrupulatność planu⁴⁵.

Znając procedurę opracowania oraz funkcję dokumentów planistycznych, rozważmy jeszcze jedną kwestię: czy technika opracowania studium różni się od techniki sporządzenia planu? Myślę, że można bronić tezy, iż tak. Już sama procedura opracowania tych dokumentów, choć może w niewielkim stopniu, ale wykazuje różnice. Ponadto zgromadzenie materiałów geodezyjnych i planistycznych kształtuje się odmiennie, a w związku z tym dokumentacja procesu planistycznego też jest nieco zróżnicowana.

Studium sporządza się na kopii mapy topograficznej lub kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1: 5000 do 1: 25 000. Niewykluczone jest także stosowanie map zasadniczych, katastralnych, fotomap lub ortofotomap, a także

⁴³ Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2004 roku, II SAB/Gd 48/04, ONSAiWSA 2005/2/40.

⁴⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 58 i n.

⁴⁵ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo...*, s. 22.

zdjęć lotniczych i satelitarnych⁴⁶. Przy sporządzeniu planu ustawodawca wskazał, co wydaje się zasadne, tylko na kopie map zasadniczych i katastralnych, określając ich skalę 1:1000⁴⁷. Dopuszczył także możliwość stosowania map w innej skali dla inwestycji liniowych 1:2000 i dla obszaru intensywnej zabudowy 1:500⁴⁸.

Materiały planistyczne, które mogą być wykorzystane przy sporządzaniu studium, to przede wszystkim tzw. dokumentacja branżowa, np. inwentaryzacja urbanistyczna, program zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, gminna ewidencja zabytków, program gospodarki odpadami, strategia rozwoju gminy, analizy dotyczące infrastruktury i władania gruntami, opracowanie ekofizjograficzne oraz analiza obowiązujących opracowań planistycznych. Nie oznacza to jednak, że dokumenty wykorzystane przy opracowaniu studium nie mogą mieć zastosowania w trakcie prac nad planem. Należy pamiętać, aby materiały te były aktualne na dzień podjęcia prac, a oprócz tego, aby w ich skład zaliczono materiały wskazane w przepisach prawnych. Wyróżniamy tu prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem skutków tego uchwalenia (art. 17 pkt 5 i art. 36 u.p.z.p.), zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 8 u.p.z.p.), której otrzymanie poprzedzone jest złożeniem wniosku, prognozę oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów oraz opracowanie ekofizjograficzne, charakteryzujące poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym planem.

Funkcje obu aktów planistycznych są od siebie różne. Pewne elementy wzajemnie się uzupełniają i tym samym gwarantują ich byt prawny. Na pewno są to dwa różne dokumenty nie tylko ze względu na nazwę, lecz właśnie na funkcję i tryb ich opracowania. Z całą pewnością należy stwierdzić, że im silniejsza funkcja normatywna aktu planistycznego, tym bardziej rozbudowana procedura. Tak ustalona procedura pozwala zharmonizować udział w działaniu różnych podmiotów, wskazując ich miejsce w toku działań, a także w pewnych sytuacjach, podkreślając ich wagę i znaczenie. Tym samym wprowadzając hierarchię tych działań.

Kończąc rozważania, nie można pominąć istotnego zakresu nowelizacji obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Proponowany zakres zmian uprości, skróci i sprecyzuje procedury planistyczne oraz ograniczy możliwości składania zastrzeżeń przez zainteresowanych. Tak więc skróceniu ulegną terminy składania wniosków do projektu studium i planu miejscowego oraz terminy wnoszenia uwag do projektu studium z 21 do 14 dni. Ponadto wójt,

⁴⁶ § 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233.

⁴⁷ Art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁸ § 5, 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587.

burmistrz (prezydent) będzie miał obowiązek założenia i prowadzenia rejestru złożonych wniosków zarówno do studium, jak i do planu miejscowego. Krótszy będzie także okres wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu. Zmniejszy się on z 30 do 21 dni.

Uściśleniu poddane zostaną regulacje dotyczące uzgadniania projektów dokumentów planistycznych. Obowiązek utrzymania tych uzgodnień został zachowany, a nawet rozszerzony o materię ochrony środowiska i uzgodnienia z prezesem Lotnictwa Cywilnego, prezesem Państwowej Agencji Atomistyki, ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego czy ministrem właściwym do spraw transportu. Skróceniu ulegną terminy wydania przez organy współpracujące opinii lub uzgodnień z 21 do 14 dni. Ponadto zostanie wprowadzona możliwość opiniowania lub uzgodnienia dokumentów planistycznych w formie elektronicznej.

Projekt zakłada również uprawnienia procesowe dla każdego zainteresowanego do wystąpienia z wnioskiem o zmianę studium bądź sporządzenie (lub zmianę) planu miejscowego, przy czym do rozpatrywania tych wniosków nie będą miały zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

W nowelizacji zostały uporządkowane kwestie określające obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Obowiązku tego nie przewidziano dla studium, kładąc większy nacisk na jego zmianę. Procedura zmian studium będzie mogła być prowadzona równocześnie z procedurą sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotną zmianą będzie także wprowadzenie do prac nad studium tzw. odrolnienia działek związanego z wystąpieniem do organu właściwego w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych w zakresie zmiany przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z proponowaną nowelizacją planowaniem przestrzennym zostaną objęte tereny kolejowe położone w administracyjnych granicach miast.

Stosownie do projektowanej regulacji istotne naruszenie procedury sporządzania studium lub planu miejscowego, właściwości organów w tym zakresie, sprzeczności z prawem uchwały w sprawie planu miejscowego lub studium albo jej załączników spowoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. O nieważności tej orzeknie wojewoda w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia doręczenia uchwały⁴⁹.

Przedstawione uwagi wyraźnie wskazują, iż procedura opracowania gminnych aktów planistycznych jest zbyt rozbudowana w stosunku do pełnionych funkcji. Jednak proponowane zmiany zmierzają do jej uproszczenia.

⁴⁹ Projekt ustawy z czerwca 2007 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.