

IGOR BIAŁOWĄS
Uniwersytet Wrocławski

MOŻLIWOŚCI BEZPOŚREDNIEGO WPŁYWANIA PRZEZ OBYWATEŁA NA TREŚĆ AKTÓW GMINNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W ŚWIELE ZMIAN WPROWADZONYCH USTAWĄ O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

W dniu 11 lipca 2003 r. weszła w życie uchwalona 27 marca 2003 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), która zastąpiła ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym² (Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.).

Uchwalenia aktualnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonano na fali rosnącej krytyki ustawy z 1994 r., wyrażanej głosami przede wszystkim przedstawicieli środowisk związanych z budownictwem. Dwa główne zarzuty, jakie wysuwano wobec poprzedniej ustawy, dotyczyły destrukcyjnego wpływu dotychczasowych przepisów na proces budowlany oraz niezadowalającego poziomu realizacji jej postanowień, czego wyrazem stało się przedłużanie mocy obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, nieprzynoszące zakładanych efektów i jedynie przesuwające w czasie negatywne skutki utraty mocy tych planów³.

¹ Dalej: p.z.p.u.

² Dalej: z.p.u.

³ Z uzasadnienia projektu p.z.p.u. Por. też: W. Korzeniewski, *Jak zlikwidować bariery inwestycyjne?*, „Przegląd Budowlany”, listopad 2004, s. 4–5, a także: *Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce (sfera planowania i zagospodarowania przestrzennego)*, raport krajowego sekretariatu „Habitat” 2003, *Wprowadzenie*, s. 1–2, (źródło: <http://www.mtib.gov.pl/prezentacje/169.html>) oraz: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, *Raport: Inwestycyjny proces budowlany. Bariery inwestycyjne oraz propozycje działań usprawniających Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 09.03.2004 r.*, Warszawa, marzec 2004, (źródło: http://www.mgip.gov.pl/NR/rdonlyres/4CCECF67191E-484C-A91E-6BC3973F5D44/0/6312_rb2.doc).

Nowa ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy⁴. Za podstawę tych działań ustawodawca przyjął ład przestrzenny⁵ i zrównoważony rozwój⁶.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej RP w dalszym ciągu odbywać się ma na trzech poziomach⁷:

1. na terenie gminy – poprzez 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 to do zadań własnych gminy;

2. na terenie województwa – poprzez uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa – należy to do zadań samorządu województwa;

3. na obszarze całego państwa – koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, którego stworzenie należy już do Rady Ministrów.

Należy przy tym zaznaczyć, że powyższego ustalenia nie zmienia treść art. 3 ust. 2 p.z.p.u.: „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”. W literaturze wskazuje się bowiem na to, że zarówno treść tego przepisu, jak również umieszczenie go w rozdziale ustawy zawierającym przepisy ogólne (w szczególności zaś w art. 3 właśnie, który jest przepisem konstruującym ogólnie system planowania przestrzennego w RP) nie oznaczają wprowadzenia przez ustawodawcę nowego, czwartego szczebla planowania – „powiatowego”⁸. Przeważa bowiem przekonanie uznające taki stan rzeczy za zabieg techniczny, polegający na przesunięciu do art. 3 komentowanej ustawy przepisu regulującego planowanie

⁴ Art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 p.z.p.u.

⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 1 p.z.p.u. przez „ład przestrzenny” należy rozumieć: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

⁶ Zgodnie z art. 2 pkt 2 p.z.p.u. przez „zrównoważony rozwój” należy rozumieć rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz U. Nr 62, poz. 627, ze zm.), czyli: „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

⁷ Art. 3 p.z.p.u.

⁸ K. Jaroszyński i in., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 33.

na szczeblu powiatu z rozdziału regulującego kształtowanie i realizację polityki przestrzennej w województwie (art. 54b ust. 2 z.p.u.), „poprawny w kontekście wymogów systematyki aktu normatywnego”⁹. Konkludując: powyższa regulacja oznacza jedynie wprowadzenie powiatu do przepisu konstruującego ogólnie system planowania przestrzennego w RP, nie zaś wprowadzenie nowego, poza trzema wskazanymi uprzednio, poziomu planowania.

Na poziomie gminy nadal mamy do czynienia z dwoma aktami planistycznymi: ze studium (uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) oraz planem (miejscowym zagospodarowania przestrzennego)¹⁰.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy uchwała się „w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego”¹¹, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zaś „w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy”¹².

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Zarówno co do studiów uwarunkowań, jak i co do planów miejscowych, a także planów zagospodarowania przestrzennego województwa obowiązuje standaryzacja tekstowo-graficzna. Aktualnie obowiązującą ustawą zawiera bowiem delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, na podstawie której ten określił, w drodze rozporządzenia (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233), wymagany zakres projektu studium uwarunkowań oraz projektu planu miejscowego, jak również planu wojewódzkiego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych (art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40 p.z.p.u.). Należy zauważyć, że ustawa z 1994 r. nie zawierała wymogu sporządzania dokumentów planistycznych według ściśle określonych standardów. Nowa regulacja doprowadzić ma do ich ujednolicenia, co z kolei, zgodnie z założeniami projektodawców, doprowadzić ma do podwyższenia jakości merytorycznej tych dokumentów, „uzyskania lepszych efektów planowania i zagospodarowania przestrzennego, ograniczenia poziomu ryzyka inwestycyjnego oraz ochrony interesu publicznego i ładu przestrzennego” (z uzasadnienia projektu p.z.p.u.). Powszechnie oczekuje się też, że w związku z wprowadzonymi zmianami bardziej czytelne będą miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Dodać do tego jeszcze należy, że w nowej ustawie dokonuje się wyraźniej niż na gruncie ustawy z 1994 r. sprecyzowania funkcji i treści dokumentów planistycznych (art. 10, art.15 ust. 2, art. 39 ust. 3–5 p.z.p.u.). Opracowywanie projektów planów zagospodarowywania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowywania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest, zgodnie z art. 5 p.z.p.u., projektowaniem zagospodarowywania przestrzennego, odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej w rozumieniu art. 2 ust. 3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r., Nr 5, poz. 42 ze zm.).

¹¹ Art. 9 ust. 1 p.z.p.u.

¹² Art. 14 ust. 1 p.z.p.u. Por. też art. 4 ust. 1 p.z.p.u., który stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nastąpić ma: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie

Jeżeli nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym¹³:

1. lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,

2. sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (dawna „decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”).

Oznacza to, że w przypadku, gdy na danym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, pozwolenie na budowę właściwy organ wydawać może wprost na podstawie planu, a nie tak jak wcześniej (na gruncie z.p.u.) – na podstawie ważnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zwraca uwagę uwzględnienie i podkreślenie szczególnej roli „inwestycji celu publicznego” w rzeczywistości planowania i gospodarowania przestrzenią. Ten rodzaj inwestycji doczekał się bowiem nie tylko skonstruowania „legalnej” definicji¹⁴ (oczywiście na potrzeby omawianej ustawy), ale przede wszystkim ustanowienia odrębnej, szczególnej procedury dla ich lokalizacji. Na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. procedura ta była w zasadzie jednakowa dla wszystkich inwestycji zmieniających zagospodarowanie terenu. Stanowi to niewątpliwie nową jakość na gruncie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym.

Materia stanowiąca przedmiot regulacji gminnych aktów planowania przestrzennego jest przyczyną powszechnego zainteresowania ich treścią. Taki stan rzeczy nie przesądził jednak o zaliczeniu tej grupy aktów prawnych do aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (szczegóły w dalszej części). Z drugiej jednak strony warto zauważyć, iż waga ustaleń dokonywanych w gminnych

inwestycji celu publicznego, oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oba wspomniane przepisy zawierają tę samą w zasadzie treść.

¹³ Art. 4 ust. 2 pkt 1 i 2 p.z.p.u.

¹⁴ Otóż, zgodnie z art. 2 pkt 5 p.z.p.u., przez „inwestycję celu publicznego” rozumieć należy „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”. Należy zwrócić uwagę, że dokonanie przez ustawodawcę (w cytowanej definicji) podziału działań na mające znaczenie lokalne i ponadlokalne oraz odniesienie tych pierwszych do poziomu „gminnego”, a tych drugich do poziomów: „powiatowego, wojewódzkiego i krajowego”, nie pokrywa się z powszechnie przyjętym w orzecznictwie i doktrynie podziałem administracji, z uwagi na siatkę podziału terytorialnego kraju, na administrację centralną (ogólnopolską), administrację terytorialną – regionalną: samorządową wojewódzką i rządową wojewódzką (zespólną i niezspólną) oraz lokalną (samorządową – powiatową i gminną). Por. Z. Duniewska i in., *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 17.

aktach planowania przekonała ustawodawcę do relatywnie rzadko spotykanego upublicznienia procedur uchwałodawczych w tym zakresie.

Ustalenie istnienia możliwości wpływania przez obywatela na treść aktów gminnego planowania przestrzennego wymaga prześledzenia procedury ich uchwalania. Analiza stosownych przepisów p.z.p.u. daje wniosek, że możliwości takowych upatrywać by należało: 1) na etapie samego inicjowania uchwał rady gminy w zakresie uchwalenia czy zmiany danego aktu planistycznego, 2) na etapie podejmowania przez organy gminy rozstrzygnięć dotyczących treści tych aktów – w trakcie procesu ich uchwalania, 3) po ich uchwaleniu – w związku z możliwością zaskarżania stosownych uchwał do sądu administracyjnego.

Środki bezpośredniego wpływania przez obywatela na treść aktów gminnego planowania przestrzennego można by w związku z tym podzielić na „prewencyjne” – te, które zastosowane być mogą na dwóch pierwszych z wyżej wydzielonych etapów (materiałnoprawne), oraz „represyjne” – związane z drogą sądownoadministracyjną (środki procesowe, *ex post*).

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINIE. STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

W „nowej” ustawie wzmocniono ewidentnie rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak już wspomniano, studium sporządza się obecnie: „W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego [...]”¹⁵. Obecnie zapisy studium będą określały zatem już nie tylko politykę przestrzenną gminy, ale również lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, które uwzględniane być muszą w planie miejscowym, w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy¹⁶.

Drugą ważną, wyraźnie zwerbalizowaną w nowej ustawie dyrektywą jest zacieśnienie związków między zapisami studium uwarunkowań a planem miejscowym. Jak wynika bowiem z treści art. 15 ust. 1 p.z.p.u., projekt planu miejscowe-

¹⁵ Patrz przyp. 11.

¹⁶ Art. 4 ust. 2, art. 9 ust. 2, art. 10, art. 15 ust. 1 p.z.p.u. Art. 2 ust. 1 z.p.u. stanowił, że dopiero w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dokonywane jest ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Art. 6 ust. 1 ww. ustawy stanowił zaś, że rada gminy podejmowała uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jedynie w celu określenia polityki przestrzennej gminy. Polityka ta często nie znajdowała odzwierciedlenia w planach miejscowych i decyzjach administracyjnych.

go wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza „zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem”.

Ponadto ustawa zawiera w art. 9 ust. 4 jednoznaczne stwierdzenie, nie pozostawiające wątpliwości co do relacji, jaka zachodzić ma między oboma aktami planistycznymi: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”.

Z kategoriycznego brzmienia przepisu art. 87 ust. 4 p.z.p.u. wynika że sporządzenie i uchwalenie studium jest, w odróżnieniu od planu, obowiązkowe i to dla całego obszaru gminy¹⁷. W studium określa się m.in.:

- 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 p.z.p.u.);

- obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz obszary przestrzeni publicznej;

- obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Wynika z tego, po pierwsze, że uchwalenie planu miejscowego musi być poprzedzone uchwaleniem studium (którego ustalenia są dla organów gminy wiążące przy sporządzaniu planu). Po drugie, że nie trzeba uchylać planów miejscowych dla całego obszaru gminy¹⁸.

Podsumowując stwierdzić należy, że w porównaniu do uregulowań ustawy z 1994 r. punkt ciężkości w zakresie szczegółowości regulacji na osi: studium–plan przesunął się wyraźnie w kierunku studium. Mimo to studium stanowi rodzaj planu o wysokim stopniu uogólnienia i jako taki „wyznacza przedmiotowe granice, w jakich ma następować wiążące, zarówno władzę, jak i obywateli, ustalenie przeznaczenia poszczególnych terenów oraz sposobów zagospodarowania i zabudowy”¹⁹.

¹⁷ Stanowi on, że: „Sejmiki województw, które do dnia wejścia w życie ustawy nie uchwaliły planów zagospodarowania przestrzennego województwa, oraz gminy, które dotychczas nie sporządziły studium, sporządzą i uchwalą odpowiednio plany zagospodarowania przestrzennego województwa bądź studium, w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy, zgodnie z jej wymaganiami”.

¹⁸ Aktualnie na obszarze miasta Wrocławia obowiązuje 144 planów miejscowych (według stanu na 16 stycznia 2005 r.). Źródło: http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/9f3a73bd-5cbf-4680-a466-930238c05a19/mpzp-zestawienie-16-01-2006.pdf.

¹⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 56.

Poza tym studium nie jest aktem prawa miejscowego – tak wyraźnie stwierdza art. 9 ust. 5 p.z.p.u.²⁰: „Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie przyjęło się określać studium mianem aktu kierownictwa wewnętrznego, czy też aktu gminnej polityki planistycznej. Oznacza to, że postanowienia studium mają charakter nienormatywny, są bowiem kierowane do organów gminy i bezpośrednio nie kształtują sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej”²¹. „Nienormatywność studium powoduje, iż jego postanowienia nie mogą wpływać na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, a więc podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej. Jednak [...] nie można kwestionować braku jego jakiegokolwiek oddziaływania na sferę uprawnień i obowiązków jednostki”²².

Ustawa określa tryb postępowania przy uchwalaniu studium, a także to, co powinno zostać przy tym uwzględnione, oraz co samo studium powinno zawierać. Uchwałę o przystąpieniu do działań w zakresie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy podejmuje rada gminy.

P.z.p.u. nie wskazuje podmiotów uprawnionych w tym zakresie do inicjatywy uchwałodawczej, więc należy uznać, że może ona należeć zarówno do wójta, burmistrza (prezydenta miasta), jak i do samej rady lub radnych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³ (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz statutem gminy²⁴. P.z.p.u. nie przewiduje możliwości wystąpienia z wnioskiem o uchwalenie lub zmianę studium przez inne podmioty. Wprowadza natomiast instytucję wezwania gminy przez wojewodę do uchwalenia studium na podstawie art. 12 ust. 3 p.z.p.u. – 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 i wojewódzkim²⁵.

Procedura zmiany studium również rozpoczyna się podjęciem przez radę gminy stosownej uchwały (w sprawie przystąpienia do zmiany studium) albo – w przypadku zmiany studium – „Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”²⁶. W literaturze wskazuje się²⁷, że co do zasady inicjatywa złożenia wniosku w sprawie podjęcia uchwały o przystąpieniu do zmiany studium

²⁰ Zwrócić należy uwagę na to, że ustalenia zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustawa nazywa „zapisami”, a nie „przepisami”.

²¹ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 53–54.

²² *Ibidem*, s. 57–58.

²³ Dalej: s.g.u.

²⁴ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 82–83.

²⁵ *Ibidem*, s. 83.

²⁶ Art. 9 ust. 1 w zw. z art. 27 p.z.p.u.

²⁷ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 236.

przysługiwać będzie wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi miasta²⁸ oraz podmiotom, którym inicjatywę uchwałodawczą przyznał statut gminy (pojedynczy radni, grupy radnych i inne podmioty²⁹). Należy zwrócić uwagę, że odmienne zasady będą obowiązywały przy podejmowaniu uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ tam inicjatywa uchwałodawcza, zgodnie z treścią art. 14 ust. 4 p.z.p.u., ograniczona została do rady gminy (w trybie określonym w statucie) bądź wójta, burmistrza czy prezydenta miasta³⁰.

Jeśli chodzi o procedurę uchwalania studium, to z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy znaczenia nabierają przepisy art. 11 i 12 p.z.p.u. Zgodnie z treścią pierwszego z wyżej wskazanych wójt (burmistrz albo prezydent miasta) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium m.in.: ogłasza w prasie miejscowej – oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości – podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin (nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia) składania wniosków dotyczących studium (pkt 1), rozpatruje te wnioski (pkt 3), sporządza projekt studium, wyklada go do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami (pkt 11), wyznacza termin (nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium), w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi do projektu (pkt 11), a także przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą uwag nieuwzględnionych. Zauważyć należy, że procedura uchwalania studium nie różni się znacznie od tej, która przewidziana została dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (o czym niżej).

„W porównaniu z poprzednim stanem prawnym ustawodawca stwarza nowe możliwości udziału społecznego w procesie planowania przestrzennego. Wnioski można składać obecnie nie tylko do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także do aktów polityki przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa”³¹.

Należy uznać, że wnioski, o których mowa w art. 11 pkt 1 p.z.p.u. mogą być składane przez każdego, a więc: osoby fizyczne, osoby prawne czy też jed-

²⁸ Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 s.g.u.: „Do zadań wójta należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy”. Przy czym: „Ilekcioć w ustawie jest mowa o wólcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta” – art. 11a ust. 3 s.g.u.

²⁹ Zgodnie z art. 22 ust. 1 s.g.u.: „Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy”.

³⁰ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 236.

³¹ *Ibidem*, s. 68.

nostki organizacyjne osobowości prawnej nie posiadające. Z uwagi na treść art. 23 p.z.p.u.³² przyjmuje się, że wśród tych ostatnich znajdują się również organy uprawnione do opiniowania i uzgadniania projektu studium³³.

Forma, w jakiej składane mogą być wnioski do studium, może zostać określona dowolnie, jednakowoż w taki sposób, aby został on utrwalony i skierowany do rozpatrzenia oraz znalazł się w dokumentacji planistycznej przekazywanej wojewodzie w trybie przewidzianym art. 12 ust. 2 p.z.p.u.³⁴

Organ wykonawczy gminy ma obowiązek rozpatrzenia wszystkich wniosków do studium, przy czym p.z.p.u. nie wskazuje formy prawnej tej czynności, dlatego należy przyjąć, na podstawie zasad ogólnych, że może to być zarządzenie³⁵. Przy czym wójt, burmistrz (prezydent miasta) nie musi wydawać osobnych zarządzeń dla każdego wniosku – może się ograniczyć do zarządzenia zbiorczego, umożliwiającego jednak identyfikację wniosków złożonych przez oznaczone osoby³⁶. P.z.p.u. nie wymaga ani określenia przez organ rozpatrujący sposobu uwzględnienia wniosków w studium, ani uzasadnienia odrzucenia wniosków³⁷. W literaturze wskazuje się, że wnioski te traktować należy podobnie jak wnioski formułowane na zasadach i w trybie przewidzianym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸ (Dz.U. z 1980 r., Nr 9, poz. 26, ze zm.), a będące wyrazem obywatelskiej inicjatywy, której przedmiotem są propozycje czy postulaty podjęcia przez podmioty administracji określonego działania w granicach swojej właściwości³⁹. Ich cechą jest „względna skuteczność”, co oznacza, że ich złożenie rodzi po stronie adresata obowiązek przyjęcia i ustosunkowania się do inicjatywy obywatelskiej (rozpatrzenia wniosku), ale nie obliguje do jego uwzględnienia; ocena tej inicjatywy materializuje się w piśmie organu informującym o sposobie załatwienia wniosku⁴⁰. W przypadku jego nieuwzględnienia wnioskodawcy nie przysługuje prawo do administracyjnej ani tym bardziej sądowej weryfikacji stanowiska organu rozpatrującego wniosek⁴¹.

³² Stanowi on, że: „Organy, o których mowa w art. 11 pkt 5–8 oraz art. 17 pkt 6 i 7, w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej są obowiązane do współpracy przy sporządzaniu odpowiednio projektu studium albo projektu planu miejscowego, polegającej na wyrażaniu opinii, składaniu wniosków oraz udostępnianiu informacji”.

³³ Por.: Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz, przepisy wykonawcze*, Gdańsk 2004, s. 29.

³⁴ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 10. Tam też wskazuje się, że zazwyczaj będzie to forma pisemna, przy czym dopuszcza się wysłanie stosownego pisma drogą elektroniczną.

³⁵ *Ibidem*, s. 118.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Dalej: k.p.a.

³⁹ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 68.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

Podkreślenia wymaga przy tym jeszcze, że wprowadzie rozwiązania prawne zawarte w art. 11 p.z.p.u. „[...] czynią postępowanie w sprawie sporządzenia studium otwartym na inicjatywy obywatelskie oraz umożliwiają obywatelom i ich organizacjom czynny udział w fazie jego sporządzania [...]”⁴², to jednak „inicjatywy” te (wnioski, uwagi) są przez właściwy organ rozpatrywane (i dopiero, ewentualnie, uwzględniane), podczas gdy zmiany wynikające z uzyskanych (obligatoryjnie) opinii⁴³ i dokonanych uzgodnień⁴⁴ są przez wspomniany organ po prostu wprowadzane⁴⁵.

Kolejnymi formami udziału zbiorowości lokalnej w tworzeniu studium są: prawo wglądu w wyłożony projekt oraz możliwość „dyskusji publicznej nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami”. P.z.p.u. nie zawiera przy tym definicji „dyskusji publicznej”, jak również nie określa zasad czy formuły jej prowadzenia. „Wnosić stąd należy, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) ma swobodę w tej mierze. Musi jednak zachować warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być zatem otwarte spotkania i publikacja wypowiedzi w prasie”⁴⁶.

Jeszcze inną formą udziału obywateli (a także osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) w procesie tworzenia studium jest możliwość wnoszenia uwag dotyczących jego (wyłożonego) projektu. Uprawnienie, o którym mowa, nie zostało obwarowane żadnymi warunkami co do treści lub przesłanek wniesienia uwagi, w szczególności zaś p.z.p.u. nie statuuje obowiązku wykazania istnienia lub naruszenia interesu prawnego osoby wnoszącej uwagę przez ustalenia projektu studium (nie wymaga ona też uzasadnienia, może być zarówno wyrazem krytyki projektu studium, jak i poparcia czy też wskazania kierunków alternatywnych rozwiązań)⁴⁷.

Instytucja uwag zastąpiła w sposób systemowy funkcjonujące na gruncie z.p.u. instytucje protestów i zarzutów do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁸. W p.z.p.u. uwagi można wnieść zarówno do projektu studium, jak i do projektu planu.

⁴² Bąkowski, *Ustawa...*, s. 66.

⁴³ Por. art. 11 pkt 5 i 8 p.z.p.u.

⁴⁴ Por. art. 11 pkt 6 i 7 p.z.p.u.

⁴⁵ Art. 11 pkt 9 p.z.p.u.

⁴⁶ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 119.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 119.

⁴⁸ Z treści przepisu art. 18 ust. 1 p.z.p.u. wynika, że uwagi odpowiadają swym charakterem protestom z art. 23 ust. 1 z.p.u. („Protest może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu”), brak jest natomiast w p.z.p.u. ścisłego odpowiednika zarzutu z art. 24 ust. 1 z.p.u. („Zarzut może wnieść każdy, którego interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym

Wniesione uwagi podlegają rozpatrzeniu przez organ wykonawczy gminy i mogą zostać przez niego uwzględnione. Listę uwag nieuwzględnionych wspomniany organ przedstawia radzie gminy do uchwalenia⁴⁹ wraz ze studium. „Rozstrzygnięcie wójta, burmistrza (prezydenta miasta) w sprawie wniesionych uwag jest zdeterminowane zasadami swobody planistycznej gminy oraz władztwa planistycznego gminy. Oznacza to, iż kryterium oceny zasadności uwagi powinna być szeroko rozumiana polityka planistyczna gminy, pozostająca w zgodzie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami p.z.p.u. [ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – przyp. I.B.] oraz z aktami planowania przestrzennego pochodzącymi od podmiotów administracji publicznej szczebla ponadlokalnego i centralnego w zakresie, w jakim przepisy prawa wymagają zgodności studium z tymi aktami. Jeśli więc odmienne rozwiązanie przedstawione w uwadze będzie pozostawać w zgodzie z wyżej wymienionymi wymogami, powinno być uwzględnione i inkorporowane do projektu studium. Należy jednak przy tym podkreślić, iż uwaga nie jest środkiem prawnym służącym do ochrony interesu jednostki. Stąd też rozstrzygnięcie w sprawie wniesienia uwagi nie rodzi po stronie wnoszącego uwagę procesowego uprawnienia do jego zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, tak jak to występuje w odniesieniu do decyzji administracyjnych oraz niektórych postanowień wydanych na podstawie k.p.a.”⁵⁰.

do publicznego wglądu”). – Bąkowski, *Ustawa...*, s. 105. Autor ten wyjaśnia tam również, że: „Rezygnacja ze środka odpowiadającego konstrukcji i rodzącego skutki analogiczne do zarzutu wiąże się niewątpliwie z rozpowszechnionym zjawiskiem wykorzystywania zarzutu do celowego spowalniania, a czasem i paraliżowania postępowania w sprawie m.p.z.p. [miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przyp. I.B.], a w konsekwencji całego procesu inwestycyjnego”, i że (s. 106): „Jedną z różnic pomiędzy zarzutem i protestem dotyczyła zaskarżalności uchwał rady w sprawie rozpatrzenia powyższych środków. [...] uchwała o odrzuceniu zarzutu mogła być przedmiotem postępowania przed NSA na podstawie art. 24 ust. 4 u.z.p. [ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym – przyp. I.B.]. Na wypadek odrzucenia protestu nie przewidywano w u.z.p. środków adekwatnych do tych, które służyły autorom zarzutów”. Wskazuje się też, że protest nie był ograniczony ani podmiotowo, ani przedmiotowo – mógł go wnieść każdy, kto kwestionował ustalenia przyjęte w projekcie planu, we własnym interesie, jak i w interesie publicznym (społecznym). Krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia zarzutu był, w przeciwieństwie do protestu, ograniczony. Występujący z zarzutem musiał dowieść, że ustalenia planu miejscowego naruszały jego interes prawny lub uprawnienie. Konstrukcja zarzutu przypominała instytucję skargi uregulowaną w art. 101 s.g.u., która uprawnia każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą organu gminy, do zaskarżenia (po uprzednim bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia) uchwały do sądu administracyjnego. Tyle że zarzut, w przeciwieństwie do skargi z art. 101 s.g.u., dotyczył innego etapu prac planistycznych – czyli prac nad projektem planu, Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 67.

⁴⁹ Art. 12 ust. 1 p.z.p.u. *in principio* stanowi, że: „Studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag [...]”.

⁵⁰ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 73.

Przyjmuje się w literaturze, że „prawną formą rozstrzygnięć”⁵¹ w omawianym zakresie jest zawiadomienie, będące czynnością materialno-techniczną – kończącą postępowanie w sprawach skarg i wniosków w trybie określonym przepisami działu VIII k.p.a. (zawiadomienie nie jest zatem „rozstrzygnięciem” w tym sensie, w jakim jest nim np. uchwała rady gminy).

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że z mocy wyraźnego zastrzeżenia ustawowego zawartego w art. 7 p.z.p.u. rozstrzygnięcia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta albo marszałka województwa o nieuwzględnieniu odpowiednio: wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium, wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących projektu tego planu albo wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Z redakcji ww. przepisu wynika, że chodzi o wnioski i uwagi zgłaszane po podjęciu przez radę gminy stosownych uchwał o przystąpieniu do sporządzenia projektu studium lub planu w ustawowo regulowanej procedurze planowania, a zatem nie można wykluczyć skargi do sądu administracyjnego na ewentualne zarządzenia organu wykonawczego gminy podejmowane poza ww. procedurą w toku postępowania planistycznego zmierzającego do opracowania projektu i przedłożenia radzie gminy odpowiednio: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵². Dopuszczalna będzie też skarga na uchwałę rady gminy podjętą w trakcie procedury sporządzania projektu studium i planu (np. uchwała dotycząca etapowania prac projektowych), o ile we wszystkich tych przypadkach skarżący spełni przesłanki określone w art. 101 s.g.u.⁵³, a w szczególności wykaże się naruszeniem interesu prawnego (co w praktyce nie będzie łatwe)⁵⁴. Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (oraz marszałka województwa) w zakresie procedury planistycznej nie przysługuje także wówczas, gdy częściowo uwzględnia omawiane wnioski i uwagi, ponieważ rozstrzygnięcia takie traktować trzeba, ze względu na skutek, jaki wywołują, na równi z rozstrzygnięciami w całości nieuwzględnia-

⁵¹ *Ibidem*, s. 47.

⁵² Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 68.

⁵³ Zgodnie z przywołanym przepisem: „1. 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 do sądu administracyjnego. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił. 2a. 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 [...]”.

⁵⁴ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 68–69.

jącymi przedmiotowych wniosków i uwag⁵⁵. Jeśli zaś chodzi o rozstrzygnięcia planistyczne w całości uwzględniające wnioski i uwagi, to wprawdzie wykładnia gramatyczna art. 7 p.z.p.u. prowadzić może do konkluzji, że skarga na takie rozstrzygnięcia przysługuje, jednak w praktyce ewentualne skargi będą nieskuteczne, ponieważ niezwykle trudne będzie w takich wypadkach wykazanie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia⁵⁶.

Wskazuje się, że art. 7 p.z.p.u. jest przepisem szczególnym wobec s.g.u. i wyłącza regulację jego art. 101⁵⁷. Inaczej jest już jednak w przypadku art. 101a tej ustawy⁵⁸. Mając bowiem na uwadze treść tego przepisu (możliwość zaskarżenia do sądu bezczynności organu) oraz fakt, że podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie wniosków i uwag do projektów zarówno studium, jak i planu miejscowego jest obowiązkiem wójta, burmistrza (prezydenta miasta), nie można wykluczyć skargi do sądu administracyjnego w tej mierze⁵⁹.

W literaturze⁶⁰ podnosi się, że art. 7 p.z.p.u. budzi wątpliwości na tle przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶¹ (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.). W szczególności przywołuje się treść art. 3 § 2 pkt 4 p.s.a.u.⁶² oraz wskazuje, że akty i czynności, o których mowa w tym przepisie, w sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania to najczęściej: wnioski lub uwagi zgłaszane przez właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości do udostępnionych im do wglądu projektów opracowań planistycznych, kształtujących ich prawa do nieruchomości,

⁵⁵ *Ibidem*, s. 70.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Z. Niewiadomski, *Skargi na plan miejscowy. Czy projekt planu miejscowego może obecnie zostać zaskarżony do sądu administracyjnego*, „Wspólnota”, <http://www.wspolnota.org.pl/index.php?7+33+4045+1>; Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 69.

⁵⁸ Zgodnie z którym: „1. 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. 2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy”.

⁵⁹ Niewiadomski, *Skargi...*

⁶⁰ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 47.

⁶¹ Dalej: p.s.a.u.

⁶² Zgodnie z art. 3 p.s.a.u.: „§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. § 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa [...]”.

które położone są na obszarach objętych przygotowywanym opracowaniem⁶³. Wskazuje się w związku z tym, że zgłaszający takie wnioski i uwagi mają interes prawny uzasadniający, w myśl przepisów art. 50 § 1 p.s.a.u., wniesienie do sądu administracyjnego skargi na akt przesądzający o braku ich uwzględnienia, natomiast przepis art. 7 p.z.p.u. powinien mieć zastosowanie tylko do tych podmiotów (przedstawiających akty lub czynności traktowane jako wnioski lub uwagi do udostępnionych opracowań planistycznych), które nie mają w sprawie interesu prawnego⁶⁴. „Brak przesłanek, aby tą kontrolą sądu nie były objęte istotne z punktu widzenia praw i wolności obywateli rozstrzygnięcia organów samorządu terytorialnego w sprawach zagospodarowania przestrzennego terenów służących potrzebom życiowym i bytowym członków wspólnot samorządowych”⁶⁵.

Jeśli chodzi o kwestię zaskarżania do sądu administracyjnego samego aktu planistycznego, jakim jest studium, to zauważyć na wstępie należy, że ustalenia studium gminnego poprzez wpływ na treść planów miejscowych w sposób pośredni wpływają na sytuację prawną obywateli jako (przede wszystkim) właścicieli. P.z.p.u. nie wprowadza w tym zakresie, podobnie jak poprzednio obowiązująca ustawa, żadnych specjalnych unormowań. Należy w związku z tym uznać, że jedynym potencjalnym środkiem prawnym w tym wypadku pozostaje skarga do sądu administracyjnego na podstawie przepisów art. 101 s.g.u.⁶⁶ Uchwała mająca za przedmiot studium jest uchwałą organu gminy z zakresu administracji publicznej i w związku z tym może być przedmiotem takiej skargi⁶⁷.

Rozważenia wymagałaby jeszcze kwestia ewentualnego zaskarżenia studium, a ściślej: uchwały w sprawie jego uchwalenia, jako aktu prawa wewnętrznego w trybie przepisu art. 3 § 2 pkt 6 p.s.a.u.⁶⁸ W literaturze dopuszcza się możliwość zaskarżenia w ten sposób planu zagospodarowania przestrzennego województwa – będącego aktem kierownictwa wewnętrznego⁶⁹. Kwestia staje się zasadnicza

⁶³ Radziszewski, *Planowanie...*, s. 48.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 59.

⁶⁷ Kostka, Hyla, *Ustawa...*, s. 31.

⁶⁸ Zgodnie z art. 3 p.s.a.u.: „§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. § 2. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [...] 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; [...]”. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.): „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa, który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego”.

⁶⁹ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 46–47.

z punktu widzenia legitymacji w tym postępowaniu. Zgodnie bowiem z art. 50 § 1 p.s.a.u.: „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”. Uprawnionym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 s.g.u. na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może zaś być jedynie ten podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone. Z uwagi właśnie na to wniesienie skargi w tym trybie nie będzie łatwe – wnoszący skargę będzie bowiem musiał wykazać nie tylko istnienie interesu prawnego czy uprawnienia, ale także jego naruszenie.

Nie wydaje się jednak możliwe zaskarżenie studium na podstawie przepisu art. 3 § 2 pkt 6 w zw. z art. 50 § 1 p.s.a.u. Należy bowiem zwrócić uwagę na treść art. 50 § 2 p.s.a.u., zgodnie z którym: „Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi”. Do ustaw, o których mowa w art. 50 § 2 p.s.a.u., należą m.in. właśnie ustawy samorządowe, które w kwestii legitymacji skargowej zawierają unormowania stanowiące, że legitymację do złożenia skargi ma każdy podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem organów samorządu terytorialnego (art. 101 ust. 1 s.g.u. i art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁷⁰, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.) ewentualnie beczynnością samorządu terytorialnego lub sytuacją, w której podejmowane czynności prawne lub faktyczne naruszają prawa osób trzecich (art. 101a ust. 1 s.g.u. i art. 88 ust. 1 s.p.u.)⁷¹. Przepisy art. 101 i 101a s.g.u. stanowią zatem *lex specialis* wobec wyżej omówionych przepisów p.s.a.u.

MIJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

P.z.p.u. szczegółowo określa tryb postępowania przy uchwalaniu planu miejscowego oraz to, co obowiązkowo określa się w planie. Uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego podejmuje rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Zgodnie z art. 17 p.z.p.u. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego m.in.: ogłasza w prasie miejscowej – oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości – podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków

⁷⁰ Dalej: s.p.u.

⁷¹ B. Dauter i in., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków, 2005, s. 134–135.

do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (pkt 1), rozpatruje te wnioski w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (pkt 3), sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (pkt 4), ogłasza (w sposób określony w pkt 1) o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (pkt 10), wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa wyżej, termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu (pkt 11).

W tym miejscu zaznaczyć należy, że wszystkie poczynione w pierwszej części pracy uwagi odnoszące się do form udziału „czynnika społecznego” w procesie uchwalania studium zachowują aktualność w odniesieniu do analogicznych instytucji przewidzianych przez p.z.p.u. (wnioski do projektu planu, dyskusja publiczna, uwagi do projektu planu) w zakresie procedury uchwalania planu miejscowego. Z tego powodu jedynie tytułem uzupełnienia wskazać należy, że p.z.p.u. wprowadza we wspomnianym wyżej zakresie rozwiązania, które przyspieszyć mają procedurę uchwalania planu. Nie przewiduje już bowiem ani możliwości wnoszenia protestów przez osoby kwestionujące ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego⁷², ani możliwości wnoszenia zarzutów przez osoby, których interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie planu⁷³. O przyjęciu bądź odrzuceniu takich protestów i zarzutów decydowała rada gminy w drodze uchwały⁷⁴, przy czym uchwałę o odrzuceniu zarzutu w całości lub części wnoszący zarzut mógł jeszcze zaskarżyć do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia⁷⁵. Nie tylko rozstrzygnięcia wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta, ale również rozstrzygnięcia rady gminy o nieuwzględnieniu uwag dotyczących projektu tego planu nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego: „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu [...]”⁷⁶. Nadmienić wypada, że o ile w przypadku rady gminy nowa ustawa nie zawiera żadnej wzmianki o możliwości odrębnego zaskarżenia rozstrzygnięć dotyczących uwag do projektu planu, o tyle w przypadku rozstrzygnięć wójta, burmistrza oraz prezy-

⁷² Por. art. 23 ust. 1 z.p.u.

⁷³ Por. art. 24 ust. 1 z.p.u.

⁷⁴ Por. art. 23 ust. 3 i art. 24 ust. 3 z.p.u.

⁷⁵ Por. art. 24 ust. 4 z.p.u.

⁷⁶ Art. 20 ust. 1 p.z.p.u.

denta miasta istnieje wyraźnie sformułowany w tym zakresie zakaz (powoływany wyżej art. 7 p.z.p.u.). Poza tym należy jeszcze zwrócić uwagę, że na podstawie art. 7 z.p.u. w zw. z art. 16 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁷⁷, Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), sam miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podlegał oczywiście – jako akt prawa miejscowego – zaskarżeniu do NSA. Po wejściu w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy w dalszym ciągu podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego; tyle że podstawę do tego stanowi obecnie przepis art. 14 ust. 8 p.z.p.u.⁷⁸ w związku z art. 101 s.g.u. i w związku z art. 3 § 2 pkt 5⁷⁹ i § 3⁸⁰ ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)⁸¹. W literaturze wskazuje się jednak, że wniesienie skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie będzie łatwe, ponieważ wnoszący skargę wykazać się musi nie tylko interesem prawnym lub uprawnieniem, lecz naruszeniem tego interesu lub uprawnienia⁸². To naruszenie staje się przesłanką dopuszczalności skargi i otwiera drogę do merytorycznego jej rozpoznania⁸³.

„W obowiązującej ustawie ustawodawca rezygnuje z instytucji zarzutów i protestów na rzecz uwag do projektu planu, które – jeśli nie zostały uwzględnione przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) – są przedstawiane radzie do rozstrzygnięcia na sesji uchwalającej plan i jako załącznik do uchwały o planie nie mogą być odrębnie skarżone do sądu administracyjnego. W porównaniu z poprzednim stanem prawnym ustawodawca stwarza nowe możliwości udziału społecznego w procesie planowania przestrzennego. Wnioski można składać obecnie nie tylko do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale także do aktów polityki przestrzennej jednostek samorządu terytorialnego: do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz do planu zagospodarowania przestrzennego województwa”⁸⁴.

⁷⁷ Dalej: NSA u.

⁷⁸ Stanowi on, że: „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”.

⁷⁹ Stanowi on, że: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: [...] 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej”.

⁸⁰ Stanowi on, że: „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”.

⁸¹ Zgodnie art. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1271) ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.

⁸² Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 70–71.

⁸³ *Ibidem*, s. 71.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 68.

Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że – w przeciwieństwie do studium uwarunkowań – po pierwsze, stanowi podstawę do wydawania decyzji, np. pozwolenia na budowę, po drugie, może stanowić podstawę do wysuwania konkretnych roszczeń wobec gminy⁸⁵.

SPORZĄDZENIE I ZMIANA PLANU MIEJSCOWEGO

Z wnioskiem o sporządzenie czy też zmianę planu miejscowego nie może już wystąpić „każdy” – jak było to pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy⁸⁶. Obecnie wniosek taki złożyć może wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Rada gminy może nadal oczywiście podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia (zmiany) planu miejscowego z własnej inicjatywy⁸⁷.

Na gruncie nowej ustawy nastąpiło więc ograniczenie podmiotowe w zakresie posiadania kompetencji do inicjowania procedury zmiany planu. Kompetencja ta została jednoznacznie przydana tylko ww. organom. Należy w związku z tym zastanowić się, czy została w omawianym zakresie wzmocniona ich pozycja wobec obywateli oraz odpowiedzieć na pytanie, czy aktualnie ze stosownym wnioskiem może wystąpić podmiot inny aniżeli wyżej wskazane.

Zgodnie z nową ustawą⁸⁸ wójt, burmistrz albo prezydent miasta określa w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy m.in. obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne). W planie miejscowym zaś określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania zgod-

⁸⁵ Por. zwłaszcza: M. Wolanin, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec prawa własności i prawa użytkowania wieczystego*, „Monitor Prawniczy” 4/1996.

⁸⁶ Art. 12 ust. 1 i 2 z.p.u. stanowił, że: „1. O przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 13, rozstrzyga rada gminy, w drodze uchwały, określając granice obszaru objętego planem, na mapie stanowiącej załącznik graficzny do tej uchwały i przedmiot jego ustaleń, o którym mowa w art. 10 ust. 1. 2. Rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 1, podejmuje rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek. Z wnioskiem o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może wystąpić każdy”.

⁸⁷ Art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że: „1. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6 [...]. 4. Uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta”.

⁸⁸ Art. 10 ust. 2 pkt 9 p.z.p.u.

nie z zapisami studium⁸⁹. Z treści przepisów zawartych w p.z.p.u. wynikałoby, że obecnie obywatel może jedynie przekonać się o zamiarach gminy wobec poszczególnych gruntów z treści zapisów aktów planistycznych. Wydaje się zatem, że nowe prawo wyznacza inwestorom rolę raczej biernych obserwatorów aniżeli kreatorów w omawianych kwestiach.

Z analizy przepisów p.z.p.u. wynika, że ewentualna inicjatywa w tym zakresie możliwa jest jedynie na etapie uchwalania planu miejscowego (wnioski), choć biorąc pod uwagę to, że plan musi przecież być tworzony zgodnie z zapisami studium, możliwości takiej należałoby upatrywać jednak nieco wcześniej, tj. na etapie uchwalania studium. Zgodnie z art. 17 pkt 1 p.z.p.u. można złożyć wniosek do planu, który ma być dopiero sporządzony. Przyjmując, że już w studium określone być muszą⁹⁰ obszary przeznaczone np. na tzw. odrołnienie oraz zastrzeżenie, że przeznaczenie określonych terenów w planie miejscowym nastąpić ma zgodnie z zapisami takiego studium, stwierdzić należy, że ewentualny wniosek złożony w trybie art. 17 pkt 1 p.z.p.u., również musi pozostawać w zgodzie z odpowiednimi zapisami studium (nie może wykraczać poza określone tam granice), a co za tym idzie – zawierać może chyba jedynie postulaty doprecyzowujące zapisy studium (oczywiście na tyle, na ile jest to możliwe).

Możliwości kreowania przez obywateli reguł determinujących bezpośrednio zagospodarowanie przestrzeni danego terenu podług własnych potrzeb są już zatem na etapie uchwalania planu miejscowego ograniczone ramami określonymi innym aktem planistycznym, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jak już jednak sygnalizowano, ograniczeń tych nie ma na etapie uchwalania przez gminę samego studium. Zgodnie z art. 11 pkt 1 omawianej ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, m.in. ogłasza to w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie (a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości), określając przy tym formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium (nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia). Ustawodawca pozostawił w ten sposób furtkę dla tych obywateli, którzy chcieliby się aktywnie włączyć w proces planistyczny, stwarzając im możliwość wyrażania, w formie wniosku, życzeń w tym zakresie, które dyktowane są ich indywidualnymi interesami. Na marginesie dodać należy, że charakteru takiego nie mają już, jak się wydaje, „uwagi dotyczące projektu studium”, o których mowa w art. 11 pkt 11 p.z.p.u.

Stawiając omówioną regulację prawną w kontekście zmian, które objęły inne jeszcze przepisy ustawy, zwłaszcza zaś art. 1 p.z.p.u., można postawić pytanie, czy zamiarem ustawodawcy nie było (jest) zapewnienie w obszarze

⁸⁹ Art. 15 ust. 2 pkt 1 p.z.p.u.

⁹⁰ Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 9 p.z.p.u.

planowania przestrzennego przewagi interesu publicznego nad interesem prywatnym. Treść art. 1 p.z.p.u. wskazuje na dwa podstawowe obszary stanowiące przedmiot jej regulacji:

1. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,

2. zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Przy czym podstawą tych działań mają być „ład przestrzenny” oraz „równoważony rozwój”.

Tymczasem, zgodnie z treścią art. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, określała ona nie tylko zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania (przyjmując rozwój zrównoważony jako podstawę tych działań), ale także zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach. W literaturze wskazuje się⁹¹, że regulacja ta stanowiła realizację wynikającej z Konstytucji powinności państwa w zakresie zapewnienia ochrony własności⁹², jednocześnie dopuszczając ograniczenia prawa własności ze względu na postulat ochrony generalnych wartości interesu publicznego. „To poszukiwanie zabezpieczenia interesu publicznego z jednoczesnym poszanowaniem interesów prywatnych (w szczególności prawa własności) było zasadą poprzedniej ustawy, rozwiniętą przez wiele przepisów gwarantujących daleko idące uspołecznienie procesu planowania przestrzennego (składanie wniosków do planu, prawo wnoszenia protestów i zarzutów) oraz przez potwierdzenie w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego prawa do zagospodarowania terenu, do którego ma się tytuł prawny, wyrażającego się m.in. w prawie do ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, posiadającym charakter publicznego prawa podmiotowego (por. art. 43 z.p.u.)”⁹³.

⁹¹ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 5.

⁹² Art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), stanowi, że: „1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Z kolei zgodnie z art. 64 Konstytucji RP: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

⁹³ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 5–6. Zgodnie z treścią art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu ustalonym przez art. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 124): „Nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie jest zgodne z prze-

Mimo że wartość normatywna wyżej przytoczonych przepisów „informujących” o zakresie regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ograniczona, tj. nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, to jednak ma ona znaczenie dla interpretacji szczegółowych zapisów tego aktu prawnego⁹⁴. Pominięcie w art. 1 p.z.p.u. problematyki określania zasad i trybu rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa mogłoby sugerować intencję ustawodawcy sprowadzającą się do przyznania w sferze planowania przestrzennego prymatu interesowi publicznemu nad prywatnym, w konsekwencji zaś – daleko posuniętego ograniczenia praw jednostki⁹⁵.

Wskazuje się jednak, że wniosek taki jest nieuprawniony⁹⁶. Podnosi się przy tym, że ochrona prawa własności jest powinnością państwa, która wynika z zapisów zawartych w Konstytucji (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1), zaś „obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego wynika z istoty demokratycznego państwa prawnego, w konsekwencji istnieje on również w planowaniu przestrzennym, niezależnie, czy został wyrażony *expressis verbis* przez ustawodawcę”⁹⁷. „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. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) określonego przez Konstytucję RP prawa własności”⁹⁸.

Nie negując przytoczonych wyżej opinii jak również zasad, na podstawie których zostały one wydane, należy jednak odpowiedzieć na pytanie, czy na skutek zmiany stanu prawnego w ustawie z 2003 r. nie odebrano – w zakresie inicjatywy dotyczącej uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – osobom zainteresowanym (inwestorom) czy też szerzej:

pisami prawa i ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2”.

⁹⁴ R. Hauser i in., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 9.

⁹⁵ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 6.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 49/93, OSNC 1994/9/181).

obywatelom RP konkretnego prawa związanego z wykonywaniem własności nieruchomości (gruntowej).

Przypomnijmy, że zgodnie z art. 12 ust. 1 i 2 z.p.u., który jest odpowiednikiem przepisu art. 14 ust. 4 obecnie obowiązującej ustawy, o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozstrzygała rada gminy w drodze uchwały podejmowanej z własnej inicjatywy lub na wniosek, z którym do rady mógł wystąpić każdy, a więc: osoba fizyczna, osoba prawna (działająca przez swoje organy) oraz jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, ale występująca w obrocie cywilnoprawnym i publicznoprawnym, przy czym osoba lub podmiot zgłaszający wniosek nie musiały wykazywać swojego interesu prawnego, a nawet faktycznego, mogły również nie być członkami wspólnoty samorządowej⁹⁹. Do inicjowania uchwał rady gminy w omawianym zakresie upoważniony był także, na podstawie art. 31 ust. 1 z.p.u.¹⁰⁰, zarząd gminy (a następnie: wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Uprawnienie do złożenia wniosku o przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany było zatem prawem powszechnym¹⁰¹. W doktrynie przyjmowano, że wobec braku w z.p.u. odrębnego uregulowania trybu rozpatrywania tych wniosków uzasadnione jest stosowanie w tym zakresie przepisów działu VIII k.p.a. o skargach i wnioskach¹⁰². Złożenie wniosku w tym trybie nie obligowało zatem rady do podjęcia uchwały zgodnej z intencją wnioskodawcy, a rodziło jedynie obowiązek przeprowadzenia analizy tegoż wniosku po stronie wójta (burmistrza, prezydenta miasta)¹⁰³. „Brak ogra-

⁹⁹ Hauser i in., *Ustawa...*, s. 47; B. Sagan, [w:] J.A. Strzępka, B. Sagan, E. Zielińska, *Prawo umów budowlanych*, Warszawa 2001, s. 18.

¹⁰⁰ Art. 31 z.p.u., zmieniony przez art. 58 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), z dniem 27 października 2002 r. brzmiał następująco: „1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i przedstawia radzie gminy, co najmniej raz w okresie kadencji, wyniki tej oceny. 2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przeprowadza analizę wniosków w sprawie sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 3. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta w wyniku ocen i analiz występuje do rady gminy ze stosownymi wnioskami w sprawie sporządzenia lub zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

¹⁰¹ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 84.

¹⁰² Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1999, s. 76. Autorzy ci argumentowali: „Wydaje się, że przez wzgląd na konstytucyjną zasadę związania prawem administracji publicznej (art. 7 Konstytucji) nie jest uzasadniona interpretacja, że sposób załatwiania tych wniosków jest indyferentny prawnie. Brak odrębnego uregulowania trybu rozpatrywania wspomnianych wniosków uzasadnia stosowanie w tym zakresie przepisów działu VIII k.p.a. o skargach i wnioskach”.

¹⁰³ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 84. Należy przypomnieć, że przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) organem upoważnionym do rozpatrywania tych wniosków był zarząd gminy. Przy czym wskazać należy, że nie wszyscy komentatorzy akceptowali pogląd przyznający

niczeń w zgłoszeniu wniosku należy tłumaczyć tym, że w zasadzie (poza art. 31 ust. 2) ustawa nie łączy ze złożeniem wniosku określonych skutków prawnych, traktując go jako swoistego rodzaju sygnalizację pod adresem gminy. Organy gminy mogą więc ograniczyć się do poinformowania wnioskodawcy o zajęтым stanowisku, od którego wnioskodawcy nie przysługuje wniesienie żadnego środka prawnego. Co najwyżej można mówić o obowiązku zarządu gminy pisemnego powiadomienia wnioskodawcy o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniosku, podobnie jak to ma miejsce przy wnioskach składanych w trybie art. 18 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 5 lit. c. [z.p.u. – przyp. I.B.]. Dodać przy tym należy, iż skoro plan miejscowy jest przepisem gminnym, a wnioskodawcy nie przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej, rada gminy nie ma obowiązku podjęcia uchwały w związku z każdym zgłoszonym wnioskiem”¹⁰⁴.

Konkludując: wnioskodawcy, o których mowa była w art. 12 ust. 2 z.p.u., nie mieli roszczenia o sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie mieli też wobec tego prawnej możliwości wymuszenia tego na gminie. Z z.p.u. nie wynikało wprost, czy wnioskodawcom niezadowolonym ze sposobu rozpatrzenia ich wniosków przysługuje jakiś środek prawny.

Uchwalenie planu miejscowego nie było obowiązkiem gminy (poza wyjątkami wskazanymi w art. 13 ust. 1 z.p.u.), tymczasem na warunkach określonych w art. 101a ust. 1 s.g.u. może być zaskarżona do sądu administracyjnego bezczynność organu gminy, która polega na niepodjęciu uchwały nakazanej prawem. Skargę na podstawie art. 101a s.g.u. (w zw. z art. 16 ust. 2 NSA u.) może wnieść osoba, której z mocy przepisu prawa przysługuje uprawnienie do żądania określonego działania organu gminy, zgodnego z jego obowiązkami¹⁰⁵. Na gruncie z.p.u. projekt uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego mógł sporządzić każdy, jednakże uczynienie go przedmiotem obrad leżało w zakresie kompetencji tylko tych podmiotów, które dysponowały prawem inicjatywy uchwałodawczej¹⁰⁶. Z.p.u. nie wskazywała tych podmiotów – zgodnie z przepisami s.g.u. (oraz statutem danej gminy) – należała ona zarówno do wójta, burmistrza (prezydenta miasta), jak i do samej rady lub radnych.

Z przepisów z.p.u. określających zadania, a więc również obowiązki rady gminy, nie wynikało prawo mieszkańca gminy lub właściciela gruntów położonych na terenie gminy do żądania podjęcia albo zmiany uchwały zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (inicjatywa uchwałodawcza

tę kompetencję zarządowi gminy, część przedstawicieli doktryny przyjmowała w omawianym zakresie właściwość rady gminy – por. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe...*, s. 76.

¹⁰⁴ Hauser i in., *Ustawa...*, s. 47.

¹⁰⁵ Z uzasadnienia wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 1996 r. (II SA/Wr 280/96, OSP 1998/5/103).

¹⁰⁶ Leoński, Szewczyk, *Podstawowe...*, s. 78.

przysługiwała wyłącznie określonym w statucie organom i osobom, a nie każdemu mieszkańcowi z osobna)¹⁰⁷.

„W nauce prawa administracyjnego od dawna znane i aprobowane jest rozróżnienie pomiędzy interesem prawnym a prawem podmiotowym, czy ściślej – publicznym prawem podmiotowym w ścisłym znaczeniu (z publicznym prawem podmiotowym w ścisłym znaczeniu mamy do czynienia wówczas, gdy jednostka ma opartą na normie prawnej możliwość żądania od państwa lub innego związku publicznoprawnego konkretnego zachowania i gdy rozporządza środkiem przymuszenia państwa lub innego związku publicznoprawnego do wykonania tego świadczenia, o ile zachodzą warunki określone w normie prawnej. Od takiej sytuacji jednostki należy odróżnić sytuację, gdy norma prawna przyznaje jednostce jedynie prawo żądania, aby zajęto się jej sprawą, jednakże bez roszczenia o pewne ściśle określone świadczenie)”¹⁰⁸.

W związku z takim a nie innym charakterem wniosku dotyczącego sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjmowano powszechnie, zarówno w literaturze¹⁰⁹, jak i w orzecznictwie¹¹⁰, że mieszkańcy gminy lub właścicielowi gruntów położonych na jej terenie (wnioskodawcy) nie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 101a s.g.u. (w zw. z art. 16 ust. 2 NSA u.) na bezczynność rady gminy dotyczącą podjęcia albo zmiany uchwały zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Warunkiem zaskarżenia bezczynności organu gminy we wskazanym wyżej trybie była (i jest zresztą również obecnie) sytuacja, gdy bezczynność ta polegała na niepodjęciu uchwały nakazanej prawem. Innymi słowy, skargę z art. 101a s.g.u. mogła wnieść osoba, której z mocy przepisu prawa przysługiwało uprawnienie do żądania określonego działania organu gminy, odpowiadającego obowiązkowi tego organu¹¹¹.

Część autorów nie akceptowała poglądu, że wnioskodawcom, o których mowa w art. 12 ust. 2 z.p.u., nie służyły w opisanej sytuacji żadne środki prawne, i wykazywała, że takowe przysługują¹¹². W szczególności podnosili oni,

¹⁰⁷ Z uzasadnienia wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 1996 r. (II SA/Wr 280/96, OSP 1998/5/103).

¹⁰⁸ Leoński, Szewczyk, *Podstawowe...*, s. 77.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Por. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 1996 r. (II SA/Wr 280/96, OSP 1998/5/103): „Przepisy art. 3 pkt 1 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 98, poz. 415) nie uzasadniają wniesienia przez właściciela gruntu w gminie w trybie art. 101a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74) skargi na niewykonanie przez organy gminy czynności nakazanych prawem, polegających na niewprowadzeniu zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

¹¹¹ Z uzasadnienia wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 1996 r. (II SA/Wr 280/96, OSP 1998/5/103).

¹¹² Leoński, Szewczyk, *Podstawowe...*, s. 76–78.

że wnioskodawcy ci mogą żądać zajęcia się ich wnioskiem. Warto w tym miejscu przytoczyć tę argumentację: „Nie może podlegać wątpliwości, że przyjęcie lub odrzucenie wniosku o sporządzenie mpzp (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przyp. I.B.), który może złożyć każdy, poprzedzone winno być analizą wniosku (art. 31 ust. 2) i wymaga uchwały zarządu gminy. Zarząd jest bowiem organem kolegialnym, a organy kolegialne nie mogą objawiać swej woli inaczej, jak tylko poprzez podejmowanie uchwał. Poza sporem także jest, iż rozstrzygnięcia dotyczące zagospodarowania przestrzennego przedmiotowo przynależą do spraw z zakresu administracji publicznej. Także z punktu widzenia przyjętej przez ustawodawcę metody regulacji (jednostronność, niekonsensualny – z wyjątkiem wprowadzania do mpzp zadań dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych – charakter rozstrzygnięć przewidzianych do podejmowania w sprawach związanych ze sporządzaniem tych planów, brak kognicji sądów powszechnych) świadczą o administracyjnoprawnym charakterze rozstrzygnięcia zarządu w sprawie uwzględnienia lub odrzucenia wniosku, o jakim mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Trudno też z góry wykluczyć, że indywidualne żądanie zawarte we wniosku nie będzie chronione jakąś normą prawną. Z powyższych względów brak jest podstaw do odmowy korzystania przez wnioskodawców, o których mowa w art. 12 ust. 2 zd. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ze środka prawnego przewidzianego w art. 101 i 101a ustawy o samorządzie gminnym. [...] Ponadto, gdyby przyjąć, że omawiane wnioski winny być rozpatrywane w trybie określonym w dziale VIII k.p.a., to zgodnie z art. 246 k.p.a., w związku z art. 229 pkt 3 k.p.a. wnioskodawcy niezadowolonymu ze sposobu załatwienia jego wniosku przez zarząd gminy przysługiwałoby prawo wniesienia skargi do rady gminy”.

Także obecnie planowanie miejscowe jest fakultatywne – ustawodawca nie statuuje czynności uchwalenia planu miejscowego jako obowiązkowego zadania własnego samorządu (inaczej aniżeli w przypadku uchwalenia studium czy planu zagospodarowania przestrzennego województwa)¹¹³. Uchwalenie w studium zamierzeń gminy w zakresie uchwalania planów miejscowych (art. 10 ust. 2 pkt 9 p.z.p.) nakłada obowiązek na organy gminy, ale nie wywołuje on bezpośrednich skutków wobec osób trzecich¹¹⁴.

Rozważenia wymagałaby zatem kwestia możliwości zastosowania w omawianym zakresie przepisów k.p.a. „Należałoby zatem uznać, że obecnie, pomimo tego, że przepisy p.z.p.u. nie przewidują możliwości złożenia przez każdego wniosku o przystąpienie do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, ograniczając do organów gminy krąg formalnych inicjatorów podjęcia uchwały w tym zakresie, to jednak zmiana w tym zakresie

¹¹³ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 136.

¹¹⁴ *Ibidem*.

polega wyłącznie na tym, że możliwość zwrócenia się z wnioskiem do rady gminy, przewidziana w poprzedniej regulacji, była wyraźnie określona. Aktualnie, mimo braku analogicznego stwierdzenia, jakie było zawarte w art. 12 ust. 2 z.p.u., nie ma przecież żadnych przeszkód do tego, aby w trybie przewidzianym w dziale VIII k.p.a. zwrócić się do organu gminy z wnioskiem o podjęcie przedmiotowej uchwały¹¹⁵. Jakkolwiek wnioski te nie będą wiążące dla rady gminy, to jednak mogą mieć wpływ na uchwalenie lub zmianę planu miejscowego, ponieważ muszą być uwzględniane w analizie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, dokonywanej na podstawie art. 32 ust. 1 p.z.p.u.¹¹⁶

W literaturze podkreśla się¹¹⁷, że wprawdzie analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, której dokonuje organ wykonawczy gminy w celu oceny aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uwzględniać powinna także wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego, to jednak żaden przepis p.z.p.u. nie daje podstaw do konstruowania roszczenia o uchwalenie lub zmianę planu miejscowego. „Niedopuszczalna jest skarga na bezczynność rady gminy w przedmiocie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy sporządzenie takiego planu nie jest obowiązkowe”¹¹⁸.

„Należy zauważyć, że zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 4 uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia (zmiany) planu miejscowego rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza (prezydenta miasta). W konsekwencji należy przyjąć, że chociaż inne podmioty nie mają legitymacji do złożenia wniosku uruchamiającego procedurę sporządzenia (zmiany) planu miejscowego, to wnioski takie – o charakterze intencyjnym – mogą składać. Wnioski te stanowić będą wyraz oczekiwań użytkowników przestrzeni co do kierunków przeznaczania i zasad zagospodarowania danych terenów. Chociaż przed-

¹¹⁵ Bąkowski, *Ustawa...*, s. 84–85.

¹¹⁶ Kostka, Hyla, *Ustawa...*, s. 34. Zgodnie ze wspomnianym przepisem: „1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. 2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej lub innej właściwej, w rozumieniu art. 8, komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27. 3. Przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w ust. 2, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność projektu studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1”.

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 65–66.

¹¹⁸ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 sierpnia 2004 r. (II SAB/Gd 48/04, ONSAiWSA 2005, nr 2, poz. 40).

miotowe wnioski nie mogą stanowić podstawy do podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia (zmiany) planu miejscowego, to obowiązkiem wójta, burmistrza (prezydenta miasta) jest rejestrowanie przedmiotowych wniosków i ich analiza w kontekście aktualności obowiązujących aktów planistycznych. Wnioski te mogą stanowić również podstawę do sformułowania przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) wniosku o podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia (zmiany) planu miejscowego”¹¹⁹.

Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. I właśnie ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego we wspomnianym dziale VIII określa zasady realizacji wskazanego wyżej prawa¹²⁰.

Prawo to dotyczy występowania przez osoby do władz publicznych, a także do organizacji i instytucji społecznych z określonymi wnioskami. Konstytucja prawo to pojmuje szeroko, przewidując, iż mogą to być petycje (podania, żądania), wnioski (propozycje), a także skargi. Jak wskazuje się w literaturze i co, moim zdaniem, wymaga podkreślenia, nie jest to prawo ograniczone tylko do obywateli, ale może z niego korzystać każdy. „Środki te mogą być składane zarówno w interesie publicznym (podyktowanym względami społecznymi, z uwagi na dobro ogółu), ale także w celu obrony własnych interesów, jak również interesów innej osoby (w tym przypadku wymagana jest jej wiedza i zgoda). Adresatem tych petycji i wniosków mogą być organy władzy publicznej oraz organizacje i instytucje społeczne w ramach zadań im zleconych z zakresu administracji publicznej. Tą drogą może społeczeństwo wpływać na działalność różnych władz i instytucji. Wniesienie petycji, wniosku czy skargi otwiera postępowanie, którego trybu Konstytucja nie reguluje, uznając słusznie, że nie są to materie konstytucyjne. Tryb ich rozpatrywania określa więc ustawa”¹²¹.

¹¹⁹ Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 270–271. Zgodnie z art. 31 p.z.p.u.: „1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących. 2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest obowiązany przekazać staroście kopię uchwalonego studium lub planu miejscowego, nie później niż w dniu ich wejścia w życie”.

¹²⁰ Zgodnie z art. 221 § 1 k.p.a.: „Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu”.

¹²¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków, 2002 – Lex (luty 2004): komentarz do art. 63 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 223 § 1 k.p.a. organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych rozpatrują oraz załatwiają skargi i wnioski w ramach swojej właściwości. Według zaś art. 242 § 1 k.p.a. wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku. W związku zatem z treścią art. 20 ust. 1 *in principio*¹²², 31 i 32 p.z.p.u. należy uznać, że ze stosownym wnioskiem należy zwracać się w trybie k.p.a. po prostu do rady gminy albo wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

¹²² Stanowi on, że: „Plan miejscowy uchwała rada gminy [...]”. Zgodnie zaś z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717): „Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”.