

PROCES INWESTYCJI BUDOWLANYCH

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski

ZAGADNIENIA PRAWNE

Autorzy:

Kamil Buliński

Arkadiusz Despot-Mładanowicz

Tomasz Filipowicz

Wojciech Jacyno

Artur Kosicki

Piotr Otawski

Alicja Plucińska-Filipowicz

Joanna Rewkowska

Mariusz Rypina

Adrian Sypnicki

Mirosław Wincenciak

PROCES INWESTYCJI BUDOWLANYCH

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski

ZAGADNIENIA PRAWNE

Stan prawny na 20 sierpnia 2015 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Paterak-Kondek

Łamanie
Fotoedytor

Zdjęcie na okładce
iStock/a-poselenov

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9259-4

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz, Kamil Buliński Instytucjonalne problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie	9
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki Instytucjonalne znaczenie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego	26
Tomasz Filipowicz, Adrian Sypnicki Wpływ zmian granic administracyjnych gminy na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	35
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych	48
Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz Wszczęcie postępowania w sprawach inwestycji budowlanych	55
Tomasz Filipowicz Prywatnoprawne aspekty projektu budowlanego	68
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki Etapowanie inwestycji budowlanych	83
Kamil Buliński, Tomasz Filipowicz Problematyka odstąpienia od pozwolenia na budowę	91
Kamil Buliński Sprzeciw jako odrębna instytucja w sprawach budowlanych	99

Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki, Tomasz Filipowicz	
Problematyka postępowania naprawczego	109
Mirosław Wincenciak	
Upływ czasu jako okoliczność uchylająca obowiązek legalizacji tzw. samowoli budowlanej	156
Wojciech Jacyno, Joanna Rewkowska	
Znaczenie stabilności rozstrzygnięć administracyjnych w budownictwie (nadzwyczajne postępowania administracyjne i ich konsekwencje)	165
Arkadiusz Despot-Mładanowicz	
Przewlekłość w sprawach inwestycji budowlanych	184
Piotr Otawski	
Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia	193
Mariusz Rypina, Adrian Sypnicki	
Propozycje nowych regulacji z zakresu ochrony krajobrazu (w tym ochrony widoku)	206
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki	
Koszty w sprawach administracyjnych	225
Bibliografia	245
Wykaz orzeczeń sądów i trybunałów	249

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
konwencja	– Europejska konwencja krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
nowela lutowa	– ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443)
p.o.ś.	– ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.).
pr. aut.	– ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
pr. bud.	– ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
pr. bud. z 1974 r.	– ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.)
u.o.p.	– ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)
- ustawa krajobrazowa – ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774)

Inne

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- Legalis – System Informacji Prawnej Legalis
- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- RDOŚ – regionalny dyrektor ochrony środowiska
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
- ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz, Kamil Buliński

INSTYTUCJONALNE PROBLEMY PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINIE

1. Uwagi ogólne

Kwestie objęte regulacją prawną problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego jako materii ściśle związanej z wykorzystywaniem terenów pod realizację inwestycji budowlanych zdecydowanie należą do właściwości samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny wszystkich szczebli (gminny, powiatowy i wojewódzki) jest wyrazem demokracji w funkcjonowaniu państwa. Na wszystkich szczeblach samorządu, w największym jednak stopniu na poziomie gminy, istotną rolę odgrywają obywatele, przede wszystkim z uwagi na wyłanianie organów samorządu oraz szerokie możliwości wpływania na jego działalność.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, która reguluje – jak wskazuje sama nazwa – planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, powierza gminom istotną rolę zwłaszcza w dziedzinie planowania przestrzennego.

Założeniem polityki przestrzennej państwa jest, po pierwsze, to, że terytorium państwa nie musi w całości być objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzono instytucję planu obowiązkowego, którego uchwalenie, a tym samym wprowadzenie do obrotu prawnego jako aktu prawa miejscowego, następuje wprawdzie w ramach funkcjonowania samorządu gminnego w drodze uchwały rady gminy, jednakże o tym, że plan musi być uchwalony, decyduje ustawodawca. We wszystkich innych przypadkach gmina decyduje o wprowadzeniu planu miejscowego dla ustalonego obszaru gminy. W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego możliwość realizacji inwestycji na określonym terenie następuje w formie aktu prawnego o charakterze indywidualnym – decyzji o warunkach zabudowy.

Każda gmina ma natomiast obowiązek posiadania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej studium.

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.

Regulacje aktualnie obowiązujące ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przewidując studium jako jedną z instytucji tej ustawy, jednoznacznie nadają mu charakter co do zasady polityczny w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W odróżnieniu od planu zagospodarowania przestrzennego studium musi obejmować cały obszar gminy. Nie ma podstaw prawnych do tworzenia studium dla poszczególnych, wyodrębnionych obszarów gminy. Zmiana studium nie musi dotyczyć całego obszaru gminy, lecz tylko wskazanych w uchwale rady gminy jej fragmentów.

2. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium (zmiany studium)

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, aby uchwała rady gminy, jako akt stanowienia prawa, była poprzedzona przygotowaniem, a następnie uchwaleniem przez radę gminy studium. Z uwagi na to, że aktualnie w zasadzie wszystkie gminy są w posiadaniu studium, można mówić jedynie o uchwale o przystąpieniu do zmiany studium. Najczęściej okolicznością wymagającą zmiany studium jest potrzeba jego aktualizacji w związku z tym, że wydanie większej liczby decyzji o warunkach zabudowy co do zasady spowodowałoby dezaktualizację studium w brzmieniu dotychczasowym. Potrzeba aktualizacji studium może się też niekiedy wiązać z ustaleniem nowych rozwiązań przez przepisy prawa ogólnokrajowego.

Oczywiste jest, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium lub jego zmiany musi być wcześniej odpowiednio przygotowana. Konieczny jest więc projekt odpowiedniej uchwały. Organem właściwym do zapewnienia przygotowania projektu takiej uchwały jest wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, jakie warunki muszą być spełnione, aby doszło do podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu zaś do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium takich warunków nie przewidziano. Trzeba jednak pamiętać, że uchwała taka, a raczej – na wstępnym etapie procedury – jeszcze projekt tej uchwały, powinna uwzględniać normatywne wymogi dla samego studium. Projekt uchwały o przystąpieniu do prac nad studium nie może pomijać kwestii, jak ustawodawca postrzega rolę i cel studium, a więc jakie kierunki polityki przestrzennej ma dana gmina lub jakie zmiany w tej polityce zamierza przeprowadzić. Przykładowo w uchwale o przystąpieniu do prac nad studium trzeba wskazać, przynajmniej w ogólnym zarysie, inicjatywy planistyczne z jednoczesnym ich uzasadnieniem.

Może pojawić się problem, czy raz podjęta uchwała o przystąpieniu do prac nad studium nie podlega już ewentualnym modyfikacjom, włącznie z odstąpieniem od tych prac. Oczywiście skoro ustawowym obowiązkiem gminy jest posiadanie studium, nie ma prawnych możliwości procedowania w kierunku uchylenia w całości obowiązującego studium bez jednoczesnego zastąpienia go nowym aktem. Uchwała taka w rażąco

sposób narusza prawo i powinna być wyeliminowana rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody stwierdzającym jej nieważność lub zaskarżona przez wojewodę jako organ nadzoru nad uchwałami samorządowymi do sądu administracyjnego. Nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której gmina zdecyduje się na odstąpienie od wykonywania swoich obowiązków prowadzenia (kształtowania) polityki w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Konieczność usunięcia uchwały prowadzącej do uchylenia studium wynika też stąd, że rezygnacja z polityki przestrzennej gminy skutkowałaby brakiem możliwości wprowadzenia w takiej gminie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zarówno dla całej gminy, jak i jej części). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium, jako akt wewnętrzny obowiązujący w ramach gminy i niewpływający jeszcze na interes prawny podmiotów zewnętrznych, zasadniczo nie podlega zaskarżeniu przez podmioty zewnętrzne. Możliwe jest natomiast wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego lub wniesienie przez ten organ skargi do sądu administracyjnego, co nie jest wyrazem zwykłego działania wojewody, lecz wiąże się ze sprawowaniem przez niego nadzoru.

Każda uchwała o przystąpieniu do prac nad studium może być uchylona lub zmieniona przez radę gminy w drodze podjęcia odpowiedniej uchwały. Nie można wykluczyć sytuacji, w której przygotowany w ramach kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) projekt uchwały najpierw uzyska aprobatę rady gminy wyrażoną w formie stosownej uchwały, po czym zaistnieją okoliczności, które spowodują, że rada zdecyduje się na wycofanie swojej aprobaty i uzna za celowe odstąpienie od procedowania w sprawie zmiany studium lub też zechce wprowadzić do zmiany studium, jednakże w odmiennym zakresie, aniżeli było to ustalone wcześniej. Na zmianę zapatrywań na konkretne potrzeby kształtowania polityki przestrzennej gminy mają wpływ zwłaszcza zmiany składu rady gminy oraz wystąpienie nowych okoliczności faktycznych lub prawnych. Nie można zapominać, że wprowadzić prace przygotowawcze do podjęcia uchwały przez radę gminy należą do kompetencji organu wykonawczego gminy, jednakże decydującym, a więc organem uchwałodawczym, jest rada gminy, bez której aprobaty wyrażonej w formie uchwały nie może powstać żaden akt przewidziany ustawą. Tylko rada gminy może władczo rozstrzygnąć, jakiej treści będzie podjęta przez nią uchwała. Oprócz podjęcia uchwały o przystąpieniu do prac nad studium zgodnie z kierunkami, jakie zostały wytyczone w projekcie uchwały przygotowanym przez organ wykonawczy, może także odrzucić przedstawiony jej projekt, decydując (w formie uchwały) o tym, że nie przewiduje się w danym momencie zmian studium. Organ wykonawczy pełni wyłącznie funkcję wykonawczą w odniesieniu do uchwał rady gminy i nie ma prawnych instrumentów do przeciwstawienia się jej uchwałom. Jedyną władczą kompetencją organu wykonawczego w myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wydawanie aktów indywidualnych – decyzji administracyjnych

Kolejną uchwałą podejmowaną przez radę gminy jest uchwała w sprawie studium, obecnie w zasadzie w przedmiocie zmiany obowiązującej uchwały.

Analizując problematykę związaną z instytucją przystępowania do uchwalenia studium (zmian studium), nie można zapominać o tym, że pomimo braku jednoznacz-

nych rozwiązań prawnych dotyczących obligatoryjnego terminu aktualizacji studium, zdaniem autorów, w ogóle nie można mówić o prawidłowym wykonywaniu przez gminę zadań z zakresu kształtowania polityki przestrzennej w sytuacji, gdy pomimo zdezaktualizowania się zapisów studium gmina nie podejmuje prac nad podjęciem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia aktualizacji studium. Poczucie odpowiedzialności zarówno organu uchwałodawczego (rady gminy), jak i organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) wymaga w istocie ciągłego czuwania nad aktualnością polityki przestrzennej określonej w studium. Gmina nie może podejmować prac, a następnie uchwalać miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie nieaktualnego już studium. Przyjęcie planu miejscowego wprowadzie pozostającego w zgodzie ze studium, jednak nieodpowiadającego stanowi faktycznemu zagospodarowania terenu, przede wszystkim świadczy o niezrozumieniu istoty regulacji prawnych z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak też potrzeb wspólnoty samorządowej. Do właściwego funkcjonowania gminy w omawianym zakresie nie jest potrzebne ustalenie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jakichkolwiek wiążących terminów procedowania.

Podejmowanie przez gminy prac nad planem miejscowym nienaruszającym studium, jednakże bez uwzględnienia faktu braku aktualności zapisanej w studium polityki przestrzennej, częstokroć prowadzi do naruszenia konstytucyjnie chronionego prawa własności przez przekroczenie władztwa planistycznego².

3. Uchwała w sprawie studium (zmiany studium)

Zainicjowana uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia studium (zmiany studium) procedura kończy się podjęciem przez radę gminy uchwały w sprawie studium. Wcześniej jednak, w rezultacie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, organ wykonawczy gminy przystępuje do wykonania tej uchwały.

Przepis art. 9 ust. 2 u.p.z.p. obliguje organ wykonawczy gminy do „sporządzenia” studium zawierającego część tekstową i graficzną. Oczywiście wskazany organ ma za zadanie polecić właściwym jednostkom podległego mu urzędu gminy, względnie zlecić na zewnątrz, przygotowanie odpowiedniego projektu studium.

Studium jako akt prawa wewnętrznego, będący wyrazem polityki przestrzennej gminy, co do zasady powinien odpowiadać wymogom takiej polityki na danym obszarze, z tym jednak zastrzeżeniem, że z woli ustawodawcy musi uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniach strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz, jeżeli gmina dysponuje dokumentem stanowiącym strategię jej rozwoju, także kierunki wynikające z tego dokumentu. Poza powyższą treścią, stosownie do art. 10 u.p.z.p., przygotowując projekt studium, trzeba brać też pod uwagę wiele istotnych dla prawidłowego i zgod-

² Na temat przykładów orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczącego tej problematyki zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2014, s. 300–302.

nego z wymogami polityki przestrzennej gminy, ale również dla interesu publicznego państwa, kwestii. Przykładowo, tylko na użytek tego opracowania autorzy pragną zauważyć, że gmina jest zobowiązana do uwzględnienia uwarunkowań wynikających z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Nie oznacza to jednak, że zakazuje się wprowadzania zmian w tym zakresie. Powinny one jednak być zawsze uzasadnione ważnymi względami. Zastosowanie określenia „uwzględnienie uwarunkowań”, które wiąże się z tym, do czego w czasie przystąpienia do opracowań studium jest przeznaczony, jak jest zagospodarowany i uzbrojony obszar gminy, oznacza, że konieczne jest poddanie analizie zagadnienia, czy w ramach prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej gminy pozostawi się określony teren, nie wprowadzając żadnych zmian, czy też słuszne będzie i z pożytkiem dla wspólnoty, która powinna się rozwijać (art. 10 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p.), dokonanie zmian w pożądanym kierunku. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienia ponadto wiele istotnych dla prowadzenia odpowiedniej polityki przestrzennej kwestii, przy czym niektóre z nich są traktowane jako obowiązkowe elementy studium, np. ład przestrzenny i jego ochrona, stan środowiska, inne zaś jako fakultatywne i jedynie przykładowe, np. obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Warto zaznaczyć, że w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) rola samorządów gminnych i wojewódzkich w tych kwestiach została zwiększona. W studium powinny być też uwzględnione takie kwestie, jak: stan dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej; warunki, a także jakość życia i zdrowia mieszkańców oraz ich bezpieczeństwo; stan prawny gruntów, w tym nienadużywanie szafowaniem gruntów prywatnych, a także wymogi wynikające z przepisów odrębnych; kwestie związane z warunkami geologicznymi, występowaniem złóż kopalin oraz terenów górniczych i zasobów wód podziemnych, składowaniem dwutlenku węgla, systemami komunikacji i infrastruktury technicznej, gospodarką energetyczną oraz gospodarką odpadami, a także zadaniami wynikającymi z zagrożenia przeciwpowodziowego. Zasadniczo treść studium powinna być sformułowana ogólnie, aby nie wynikały z niego ograniczenia praw i obowiązków podmiotów legitymujących się prawem do gruntów na terenie gminy, zwłaszcza takim, które jest chronione konstytucyjnie (własność, użytkowanie wieczyste). Z tego względu oraz z uwagi na fakt, że rolą studium nie jest kształtowanie praw członków wspólnoty, lecz zapisanie (uzewnętrznienie) w akcie prawa wewnętrznego, jaką politykę przestrzenną gmina zamierza prowadzić na swoim obszarze, sporządzając studium gmina ma też obowiązek uwzględnić politykę w tym zakresie gmin z nią sąsiadujących. Nie można zaakceptować poglądu, że państwo to zlepek całkowicie samodzielnych gmin nieliczących się ze swoim sąsiedztwem. Wobec tego nie można np. zapisać w studium gminy, która sąsiaduje z gminą posiadającą tereny rolne, przeznaczenia terenu przygranicznego pod uciążliwą, szkodzącą rolnictwu działalność przemysłową. Ze względu na charakter studium, z założenia niebędącego aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie przewiduje się możliwości zaskarżenia uchwały w sprawie studium przez członków wspólnoty. Wyjątkowo w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dopuszcza się możliwość skutecznego wniesienia skargi

w sytuacji, gdy studium zawiera uregulowania w jednoznaczny sposób wpływające na interes prawny podmiotu. W praktyce rzadko zdarzają się przypadki, gdy w studium zapisano w sposób konkretny rodzaj zabudowy danego terenu, jej wysokość czy też inne parametry, powodując, że w razie podjęcia inicjatywy w sprawie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określona treść studium będzie musiała być tylko przeniesiona wiernie do planu miejscowego. Skoro tak, to jedynym sposobem, w jaki właściciel nieruchomości objętej takim studium skutecznie może się bronić przed jego postanowieniami, jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego na studium. Gdyby chciał skarżyć dopiero miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, spotka się ze wskazaniem, że plan ten nie może zawierać innych rozwiązań prawnych od tych, które gmina ustaliła w studium. Artykuł 10 ust. 2 u.p.z.p. określa postanowienia, jakie powinno zawierać studium, stanowiąc, że chodzi m.in. o kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz przeznaczenia terenów. Już tylko taka norma wyraźnie decyduje o tym, że studium jako akt wewnętrzny ma za zadanie przedstawić politykę przestrzenną gminy. Inne postanowienia zamieszczone w omawianym ustępie także wskazują, że w studium formułuje się zasadniczo określone kierunki i zasady. W studium określa się również obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie planu miejscowego, przy czym to, że w danym przypadku plan jest obowiązkowy, musi wynikać z przepisów odrębnych rangi ustawowej, np. plan budowy albo rozbudowy cmentarza. Przepisy wprowadzające obligatoryjność planu miejscowego powinny być wyraźne. Nie można domniemywać, że wolą ustawodawcy było to, żeby dla danych zamierzeń zagospodarowania przestrzennego plan był obowiązkowy. Jeżeli więc ustawowo wprowadzi się regulację stanowiącą o ustaleniu planu obowiązkowego, w tym zakresie gmina będzie musiała dokonać odpowiedniej zmiany także studium. Również w przypadku uregulowania ustawowego odstępującego od obowiązku sporządzenia planu miejscowego zmiana studium w tym zakresie będzie konieczna.

Wprowadzenie studium stosowną uchwałą rady gminy musi być poprzedzone przeprowadzeniem wymaganej procedury. Obowiązki w tym zakresie w pierwszym rzędzie obciążają organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium (zmiany studium), a w istocie do sporządzenia uchwały rady gminy w tym zakresie, organ wykonawczy gminy powinien kolejno podejmować określone w art. 11 u.p.z.p. czynności, m.in. poinformować o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz o możliwości składania wniosków, zawiadomić organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium w formie pisemnej o uchwale o przystąpieniu do sporządzenia studium (zmiany studium) i sporządzić projekt studium. Wprawdzie art. 11 u.p.z.p. wskazuje organ wykonawczy gminy jako właściwy do sporządzenia projektu studium (zmiany studium), jednakże jest on tylko organizatorem podejmowanych w tym zakresie działań. Od osoby, której zleca się przygotowanie projektu, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga spełnienia określonych warunków (art. 5). Projekt przygotowany według wymogów ustawowych i przez osobę o odpowiednich kwalifikacjach musi być następnie zaopiniowany przez komisję urbanistyczno-architektoniczną. Stanowisko takiej komisji (wyrażane w uchwale, gdyż komisja jest doradczym orga-

nem kolegialnym) nie ma wprawdzie wiążącego charakteru, lecz jedynie opiniodawczy, jednakże negatywne odniesienie się do uwag komisji urbanistycznej powinno być omówione w uzasadnieniu projektu studium (zmiany studium). Następnie projekt jest przedmiotem uzgodnień z zarządem województwa w zakresie zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i z wojewodą w zakresie zgodności z ustaleniami programów wskazanych w art. 48 ust. 1 u.p.z.p. Po przeprowadzeniu tych czynności i odpowiednim odniesieniu się do ww. stanowisk projekt podlega zaopiniowaniu przez starostę powiatowego, sąsiednie gminy, właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, wojewódzkiego konserwatora zabytków, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. W razie wystąpienia takiej potrzeby projekt jest poddawany opiniowaniu również przez inne organy, np. ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej.

Końcową czynnością po zgromadzeniu wymaganych opinii i uzgodnień jest wprowadzenie przez organ wykonawczy gminy ewentualnych i potrzebnych zmian wynikających z tych opinii i uzgodnień.

Projekt powstały w wyniku powyższych czynności zostaje wyłożony do publicznego wglądu na okres nie krótszy niż 21 dni. Obwieszczenie o tym musi być przekazane do publicznej wiadomości co najmniej na 7 dni przed datą wyłożenia projektu. Uwagi do wyłożonego projektu mogą składać osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Uwagi wniesione w terminie wyłożenia projektu podlegają rozpatrzeniu w pierwszym rzędzie przez organ wykonawczy gminy, który sporządza listę zarówno uwag uwzględnionych przez ten organ, jak i nieuwzględnionych.

Organ wykonawczy przedkłada radzie gminy do uchwalenia projekt wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 11 pkt 12 u.p.z.p.). W ocenie autorów projekt powinien być przedstawiony zarówno z listą uwag nieuwzględnionych, jak i uwzględnionych przez organ wykonawczy. Organem władczym w gminie jest bowiem rada gminy, która może zadecydować zarówno o tym, że uwzględni uwagę nieuwzględnioną wcześniej przez organ wykonawczy, jak i o tym, że nie uwzględni uwagi, którą wcześniej przyjął organ wykonawczy.

Z woli ustawodawcy uchwała w sprawie studium powinna mieć trzy załączniki. Są to tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Konieczne jest, aby każda z uwag była rozpatrywana i poddana pod głosowanie na sesji rady gminy odrębnie. Niedopuszczalne jest głosowanie na listę uwag. Zarówno projekt studium, jak i uchwała w sprawie studium muszą mieć odpowiednio sformułowane uzasadnienie, które umożliwia zapoznanie się z prawidłowością działań w zakresie materialnoprawnym (spełnienie wymogów i zasad ustawowych) i procesowym (zachowanie wymaganego trybu).

Organem nadzoru nad działaniami organów samorządu w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego jest wojewoda, który może – w razie ustalenia, że ma miejsce istotne naruszenie prawa – stwierdzić nieważność kontrolowanego aktu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznała wojewodzie jeszcze inne uprawnienie nadzorcze w razie nieuchwalenia studium, nieprzystąpienia do

jego zmiany albo nieokreślenia w studium obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania województwa lub w programach, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.p.z.p. W takich przypadkach wojewoda najpierw wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie – we własnym zakresie, jednak na koszt gminy – sporządza studium lub jego zmianę, lecz jedynie w zakresie koniecznym do zapewnienia możliwości realizacji inwestycji celu publicznego. Wydaje w tym zakresie zarządzenie zastępcze. Tym samym to nie uchwała rady gminy jest aktem wprowadzającym studium (jego zmianę), lecz zarządzenie zastępcze wojewody. Z punktu widzenia prawa akt wojewody wywołuje takie same skutki jak uchwalone przez radę gminy studium. Analogiczne uprawnienia przysługują wojewodzie również w odniesieniu do planu miejscowego.

4. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Zasada wynikająca z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidująca brak obowiązku objęcia obszaru gminy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – z wyjątkiem sytuacji, gdy ustawa wymaga sporządzenia takiego planu (np. dla cmentarza) – powoduje, że musi pojawić się inicjatywa podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Trzeba zaznaczyć, że taka inicjatywa, a w jej konsekwencji uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu musi mieć miejsce w każdym przypadku, a więc także w sytuacji, gdy chodzi o plan obowiązkowy. W przypadku gdy sporządzenie planu jest obowiązkowe, należy podjąć prace nad uchwaleniem planu miejscowego. Jest to konsekwencją ustawowego nadania określönemu planowi przymiotu obowiązkowości w przeciwieństwie do dowolności w zakresie tworzenia innych planów zagospodarowania przestrzennego gminy.

Z inicjatywą podjęcia uchwały może wystąpić rada gminy. W takiej sytuacji podejmuje uchwałę, która obliguje organ wykonawczy gminy do przystąpienia do podjęcia czynności wstępnych polegających na zleceniu wykonania w pierwszym rzędzie analizy zasadności (obowiązkowości) planu miejscowego, zgodności zamierzeń (przewidywanych rozwiązań) z ustaleniami studium, opracowania materiałów geodezyjnych niezbędnych do przygotowania projektu planu. Uchwała określa zakres niezbędnych prac planistycznych. Z inicjatywą w tym zakresie może wystąpić również organ wykonawczy gminy, kierując wniosek do rady gminy.

Na etapie przygotowania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego należy brać pod uwagę, że niektóre tereny z woli ustawodawcy (art. 14 ust. 6 u.p.z.p.) są w ogóle wyłączone spod tworzenia dla nich planu (tereny zamknięte). Pominiecie takiego ustawowego zakazu rodzi skutek w postaci możliwości stwierdzenia nieważności planu zarówno przez wojewodę w ramach jego funkcji nadzorczych, jak i przez sąd administracyjny, gdyby nie doszło do orzeczenia nadzorczego wojewody.

Rada gminy jest uprawniona do tego, aby po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu miejscowego i określenia w niej wymaganych warunków odstąpić od tej uchwały lub ją zmienić przez podjęcie kolejnej uchwały usuwającej skutki poprzedniej. Istotne jest, aby przed podjęciem uchwały o uchyleniu lub zmianie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu miejscowego lub jego zmiany, która uruchamia proces przygotowania planu, zostały zgromadzone analizy i inne materiały umożliwiające dokonanie oceny i sporządzenie racjonalnego uzasadnienia podjętej przez radę gminy decyzji³.

Trzeba jednak za art. 14 ust. 1 u.p.z.p. podkreślić, że uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podejmuje rada gminy w celu ustalenia konkretnego przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Zasadniczo plan miejscowy jest potrzebny, poza przypadkiem, gdy jest obowiązkowy, dla zabezpieczenia określonych w studium terenów pod realizację inwestycji celu publicznego. Jeżeli nie dojdzie do uchwalenia planu miejscowego, możliwe będzie spożytkowanie terenów zapisanych w studium do wykorzystania na cele publiczne, które są ważne do prawidłowego realizowania polityki przestrzennej gminy, przez inwestorów zainteresowanych wykonaniem innego rodzaju inwestycji. Następuje to na podstawie ogólnych uregulowań, a nie prawa gminnego, tj. w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy, do której wydania kompetentnym organem jest organ wykonawczy gminy. Studium jako akt prawa wewnętrznego gminy wiąże jej organy przy pracach dotyczących ustalenia planu miejscowego. Decyzja o warunkach zabudowy jest natomiast wydawana całkowicie niezależnie od tego, jaką politykę przestrzenną zapisaną w studium zamierza prowadzić gmina.

To, co zostało powiedziane wyżej, może budzić pewne zastrzeżenia, ponieważ z jednej strony organ wykonawczy gminy jest kompetentny do wykonywania uchwał rady gminy (w tym przypadku uchwały w sprawie studium), z drugiej zaś strony – ma kompetencje ustawowo ukształtowane w ten sposób, że niezależnie od polityki gminy uchwalonej uchwałą rady gminy wydaje decyzje o warunkach zabudowy. Takie wątpliwości legły u podstaw kilku wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których Sąd stwierdził, że decyzja w sprawie warunków zabudowy nie może całkowicie odrywać się od studium, a organ ją wydający powinien uwzględnić treść zapisów studium dla danego obszaru.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ten pogląd nie został jednak przyjęty. Autorzy podzielają stanowisko, że nie miał on oparcia w normach prawnych. Z woli ustawodawcy decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana z uwzględnieniem warunków i trybu określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w przepisach odrębnych niemających jednak charakteru prawa miejscowego. Dostrzegając zagrożenie w wydawaniu takich decyzji o warunkach zabudowy, które mogą w poważnym stopniu osłabić prowadzenie polityki przestrzennej gminy określonej w studium, a nawet ją całkowicie zniweczyć, gmina przez swoje organy powinna

³ Na temat uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego zob. *Ustawa o planowaniu...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, s. 134–140.

podjąć czynności zmierzające do uchwalenia planu. Aby skuteczne okazało się działanie gminy zabezpieczające przed powstawaniem tego niekorzystnego zjawiska, ustawodawca przewidział (art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) mechanizm dokonywania okresowych analiz i gromadzenia niezbędnego materiału poznawczego.

Planów nie sporządza się dla terenów zamkniętych, administrowanych przez inne niż gmina organy według przepisów odrębnych. W planie miejscowym ujmuje się jedynie granice tych terenów.

5. Uchwała w sprawie planu miejscowego (zmiany planu)

Po podjęciu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (zmiany planu) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje wiele obowiązków (art. 17 u.p.z.p.).

W pierwszym rzędzie organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego składający się z części tekstowej i graficznej, mając na uwadze ustalenia studium oraz wymogi wynikające z odrębnych przepisów. Podobnie jak w przypadku studium to nie sam organ sporządza plan, lecz zarządza jego sporządzenie i zleca tę czynność uprawnionemu podmiotowi. Przystąpienie do sporządzenia konkretnego planu musi uwzględniać postanowienia wcześniej podjętej uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzenia planu.

Zakres regulacji objętej planem miejscowym wskazuje art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

W art. 15 ust. 2 wskazano obowiązkowe elementy planu, tj. przeznaczenie terenów, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc parkingowych, linie zabudowy i gabaryty obiektów; wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej; granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości; szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów oraz stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza zasadę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być sporządzony i uchwalony tylko dla pewnej części obszaru gminy, w tym nawet dla jednej działki lub części działki. Przepis określający materię, która powin-

na się znaleźć w planie miejscowym, został tak sformułowany, jak gdyby plan ten był ustalany dla całej gminy. Nie można więc literalnie interpretować art. 15 ust. 2 u.p.z.p., stwierdzając, że chodzi o takie elementy, które bezwzględnie muszą być zamieszczone w każdym planie miejscowym. Wydaje się np. racjonalne, że plan miejscowy dla jednej lub kilku nieruchomości, które z założenia nie będą podlegały podziałowi i scaleniu, nie będzie zawierał określenia szczegółowych zasad i warunków ich podziału i scaleń. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, kiedy plan powinien zawierać określone rozwiązania, posługując się określeniem „w zależności od potrzeb”. Chodzi o tzw. fakultatywne postanowienia planu, do których m.in. ustawa zalicza „granice” obszarów lub terenów. Przykładowo, w planie powinny być określone granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p. (urządzenia wytwarzające energię odnawialną) czy też granice terenów pod budowę tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. W planie miejscowym powinny być też określone, ale tylko w zależności od potrzeb, sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic nieruchomości przyległych, kolorystyka obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów; zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Kwestia kolorystyki obiektów budowlanych i pokrycia dachów, sytuowania małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń ma ścisły związek z problematyką ochrony krajobrazu. W tym zakresie obowiązki organów gminy w związku z wejściem w życie dnia 11 września 2015 r. ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu uległy zwiększeniu.

Szczególnie istotnego znaczenia, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nabiera tryb, w jakim przeprowadzana jest procedura związana ze sporządzaniem projektu planu miejscowego, a także tryb udostępniania tego projektu do opinii i uzgodnień organów współdziałających oraz do złożenia uwag przez zainteresowane podmioty prywatne.

Przepis art. 17 u.p.z.p. wymaga, aby organ wykonawczy gminy po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podjął ściśle określone czynności. Ustawa nie precyzuje, co należy rozumieć przez określenie „po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia” – jaki okres może lub powinien upłynąć od daty podjęcia tej uchwały (tzw. uchwała „intencyjna”), czy mogą to być dni, tygodnie, miesiące czy lata. Wydaje się jednak, że po dokonaniu obwieszczenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu, które powinno nastąpić w zasadzie niezwłocznie, organ wykonawczy gminy powinien również podać do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki informację o możliwości, formie i miejscu składania wniosków do planu. W obwieszczeniu tym należy wskazać termin do składania wniosków do planu, który jednak, stosownie do art. 17 pkt 1 u.p.z.p., nie może być krótszy niż 21 dni.

Może więc wynosić 30, a nawet więcej dni, nie może jednak wynosić 14 dni. Konieczne jest bowiem zachowanie co najmniej 21-dniowego terminu. O tym, jaka ma być forma, miejsce i termin składania wniosków do planu (poza zastrzeżeniem ustawowym, że nie może on być krótszy niż 21 dni), decyduje organ wykonawczy gminy, informując o swojej decyzji w obwieszczeniu. Praktyka wskazuje na to, że wniosek zasadniczo powinien być pisemny, adresowany do gminy lub jej organu wykonawczego, i zawierać konkretną propozycję wraz z uzasadnieniem. Ogólne sformułowanie pisma nazwanego wnioskiem i niepodanie uzasadnienia w istocie nie dałoby organowi gminy możliwości odniesienia się do niego. Jest ważne, aby wniosek był sformułowany wyraźnie, gdyż w razie jego nieuwzględnienia przez organ wykonawczy gminy będzie stanowił sygnał dla rady gminy, że należy się przyrzeć okolicznościom podniesionym we wniosku.

O podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ wykonawczy gminy ma obowiązek pisemnego powiadomienia instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu. Wymienione instytucje i organy mogą zareagować na to zawiadomienie, również przedstawiając swoje propozycje do projektu planu. Muszą to jednak zrobić na piśmie.

Po zgromadzeniu wniosków do projektu planu i ewentualnie jeszcze innych materiałów, np. propozycji instytucji i organów właściwych do uzgodnienia i zaopiniowania planu, organ wykonawczy podejmuje stosowne czynności zmierzające do sporządzenia projektu planu miejscowego. Projekt powinien odzwierciedlać uwzględnione wnioski oraz propozycje instytucji i organów współdziałających, natomiast wnioski i propozycje nieuwzględnione, ale niewątpliwie rozpatrzone, powinny stanowić wyodrębniony materiał, przedstawiany później do informacji radzie gminy. Projekt planu miejscowego sporządza się „wraz z prognozą oddziaływania na środowisko” (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.). Oznacza to, że nie ma możliwości prawnych pominięcia obowiązku sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, która ma na celu przedstawienie wyniku analiz przewidywanych skutków zastosowania planu miejscowego jako prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy w zakresie oddziaływania na środowisko. Oddziaływanie na środowisko nie zawsze musi być wyłącznie pozytywne. Ważne jest jednak, aby uwzględnić konieczność zminimalizowania niekorzystnego oddziaływania na środowisko. Dokumentem, który musi być sporządzony wraz z projektem planu miejscowego, poza prognozą oddziaływania na środowisko, jest też prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. W prognozie tej trzeba brać pod uwagę zarówno rentę planistyczną, której procent określa się w projekcie planu, w tym także koszty pozyskania tej renty w razie sporu między zobowiązanym do jej poniesienia i gminą (zwłaszcza szacunki i opinie rzeczoznawców), jak i ewentualne roszczenia uprawnionych do gruntów wysuwane wobec gminy w przypadku spowodowania wejściem w życie planu niekorzystnej dla nich sytuacji.

W art. 17 u.p.z.p. określono, do których organów gmina, a w jej imieniu organ wykonawczy gminy, występuje o opinię o sporządzonym już projekcie planu miejscowego oraz do których występuje o uzgodnienie projektu planu. Plan jako prawo miejscowe jest produktem będącym wynikiem wielu czynności, w tym polegających na współdziałaniu w różnych formach z innymi organami.

Po dokonaniu czynności z zakresu współdziałania i zgromadzeniu opinii i uzgodnień oraz ich rozpatrzeniu organ wykonawczy wprowadza do projektu planu postanowienia uzgodnione (uzgodnienie ma charakter wiążący) oraz postanowienia wynikające z opinii, niemające charakteru wiążącego, jednakże potraktowane przez gminę (w jej imieniu organ wykonawczy gminy) jako zasadne.

Tak przygotowany projekt planu miejscowego podlega wraz z prognozą oddziaływania na środowisko wyłożeniu do publicznego wglądu. Następuje to w formie obwieszczenia organu wykonawczego, które musi być dokonane na 7 dni przed określonym w obwieszczeniu terminem wyłożenia projektu planu, który nie może być krótszy niż 21 dni, ale może być dłuższy, np. 30-dniowy. W wyznaczonym w obwieszczeniu terminie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu organ wykonawczy gminy musi podjąć kolejne czynności polegające na zorganizowaniu dyskusji publicznej nad rozwiązaniami zamieszczonymi w projekcie. Termin i miejsce dyskusji publicznej powinny zapewniać realną możliwość jej przeprowadzenia. Przebieg dyskusji publicznej powinien być protokolowany.

Dyskusja publiczna jest wyrazem demokratyzmu. Z tej przyczyny tak istotne jest, aby prawo miejscowe tworzone przez gminę (uchwalone przez radę gminy) zostało ocenione przez wspólnotę samorządową jako jasne, klarowne i zaspokajające potrzeby wspólnoty z jednoczesnym zagwarantowaniem nienaruszalności zasad ochrony interesów indywidualnych.

W obwieszczeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu musi być wyznaczony termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące wyłożonego projektu. Termin na wnoszenie uwag nie może być krótszy niż 14 dni, licząc od dnia zakończenia wyłożenia projektu planu. Może być natomiast dłuższy niż 14 dni, nie należy jednak nadmiernie go wydłużać.

Kolejnym zadaniem organu wykonawczego gminy jest zebranie i rozpatrzenie zgłoszonych uwag. Wskazane jest, podobnie jak przy wnioskach do sporządzanego projektu planu, aby uwagi do wyłożonego już planu były sformułowane na piśmie, a w razie możliwości również w formie elektronicznej, w sposób przejrzysty (klarowny) i zawierały uzasadnienie, co niewątpliwie ma wpływ na ich rozpoznawanie, zwłaszcza że termin dla organu wykonawczego gminy na rozpatrzenie uwag wniesionych do projektu planu nie powinien co do zasady być dłuższy niż 21 dni, licząc od dnia upływu terminu do wnoszenia uwag. Termin ten ma charakter czysto instrukcyjny, nie jest terminem zawitym. Jednakże nadmierne jego przekroczenie źle świadczy o poczuciu odpowiedzialności gminy (jej organu). Uwagi może wnieść każdy, kto zamierza kwestionować ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Nie wymaga się zatem od wnoszącego uwagę wykazania jakiegokolwiek szczególnego uprawnienia do dokonania takiej czynności. Ustawodawca w art. 18 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się bowiem terminem „każdy”.

Uwzględnione uwagi powinny być wprowadzone w formie zmian do projektu planu miejscowego. Odrębnym dokumentem jest lista uwag nieuwzględnionych wraz z uzasadnieniem braku zasadności każdej z nich oddzielnie.

Uwzględnienie uwag do projektu planu wymaga wprowadzenia zmian w projekcie, który w razie potrzeby powinien być poddany ponownym opiniom lub uzgodnieniom. W wyniku tych czynności może zachodzić konieczność ponownego wyłożenia projektu planu w niezbędnym zakresie do publicznego wglądu z zachowaniem zasad określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ wykonawczy gminy przedstawia projekt planu miejscowego będący efektem wykonania wymienionych w ustawie czynności radzie gminy wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Należy przyjąć, że radzie gminy przedstawia się całość dotychczas zgromadzonych materiałów planistycznych. Jeżeli chodzi o listę nieuwzględnionych uwag, nie może to być tylko wykaz tych uwag, ale konieczne są również materiały świadczące o tym, że organ wykonawczy gminy właściwie wykonał swoje zadanie polegające na indywidualnym rozpoznaniu każdej ze zgłoszonych uwag i że za nieuwzględnieniem danej uwagi przemawiały istotne racje.

Jedynym organem, który jest właściwy do uchwalenia planu miejscowego, a więc przyjęcia prawa obowiązującego powszechnie na terenie gminy, jest organ władczy w gminie – rada gminy.

Ustawodawca nakłada na radę gminy wiele obowiązków, których spełnienie jest niezbędne do tego, aby można było uznać, że uchwała w sprawie planu miejscowego jest zgodna z prawem.

W pierwszym rzędzie rada gminy jest zobowiązana do stwierdzenia, że przedstawiony jej przez organ wykonawczy gminy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium. Jest to główne rozstrzygnięcie rady gminy. W razie uznania, że projekt planu narusza ustalenia studium, rada gminy nie może przystąpić do dalszego procedowania, lecz podejmuje uchwałę o zwrocie projektu planu do ponownego poddania go analizie i doprowadzenia do stanu, w którym nie będzie już naruszał ustaleń studium.

Stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium, powinno się znaleźć w samej uchwale w sprawie planu miejscowego, ewentualnie w załączniku do niej. Z tych dokumentów oraz z protokołu sesji rady gminy, na której rozpatrywano kwestię przyjęcia planu miejscowego, powinno wynikać, że sprawa zgodności planu z ustaleniami studium była przedmiotem rozpatrywania i głosowania rady gminy.

Artykuł 20 u.p.z.p. wymaga, aby uchwała rady gminy w sprawie planu miejscowego została podjęta po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium, ale jednocześnie z rozstrzygnięciem o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, należących do zadań własnych gminy, oraz o zasadach ich finansowania. Użyto w tym przepisie określenia „jednocześnie”, co według autorów należy rozumieć jako rozstrzygnięcie zapadające na jednej sesji rady gminy i zasadniczo w jednym punkcie obrad tej sesji.

Otóż nie powinno budzić wątpliwości, że pierwszą kwestią, która powinna być poddana rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu, jest stwierdzenie nienaruszalności ustaleń studium, kolejną zaś, oczywiście w razie stwierdzenia, że zapewniona jest nienaruszalność ustaleń studium, jest rozpatrzenie wniesionych do projektu planu uwag. Rada gminy

może bowiem uwzględnić takie uwagi, które zostały odrzucone przez organ wykonawczy, jak też nie uwzględnić uwag, które wcześniej organ wykonawczy uwzględnił. Rada gminy, niezależnie od wniesionych uwag, może także z własnej inicjatywy dojść do wniosku, że zachodzi potrzeba zastosowania w przedłożonym jej do uchwalenia projekcie planu pewnych zmian, albo nawet uznać, że na tym etapie planistycznym w ogóle niecelowe stało się uchwalenie planu. Wszystko to może spowodować, że projekt planu będzie zwrócony organowi wykonawczemu gminy w celu ewentualnego podjęcia dalszych działań. Może zachodzić potrzeba dokonania zmian w projekcie planu miejscowego i w konsekwencji potrzeba ponowienia procedury planistycznej, w tym przeprowadzenia w odpowiednim zakresie działań pozwalających na uzyskanie stosownych uzgodnień i opinii w efekcie ponownego opracowania projektu oraz jego wyłożenia do publicznego wglądu. Stwierdzenie przez radę gminy, że z określonych przyczyn w ogóle nie akceptuje projektu planu, następuje w formie uchwały z jednoczesnym poinstruowaniem organu wykonawczego gminy, jakie powinien podjąć czynności, np. w jakim zakresie należy zmienić projekt, jakie pozyskać analizy, opinie i uzgodnienia, ewentualnie na jaki czas zaprzestać prac planistycznych.

Rada gminy po sprawdzeniu projektu planu w zakresie braku naruszeń ustaleń studium oraz po rozpatrzeniu uwag wniesionych do projektu z zastrzeżeniem, że każda z nich musi być rozpatrywana indywidualnie i w taki sam sposób rozstrzygana, a także po wykonaniu pozostałych zadań nałożonych na nią przepisem art. 20 ust. 1 u.p.z.p. przystępuje do uchwalenia planu miejscowego. Po podjęciu uchwały w sprawie planu miejscowego, aby weszła ona do obrotu prawnego, konieczne jest przedstawienie jej wojewodzie, który pełniąc funkcję nadzorczą nad funkcjonowaniem samorządu gminnego, dokonuje sprawdzenia jej zgodności z przepisami prawa. Konsekwencją istotnego naruszenia prawa przez uchwałę w sprawie planu miejscowego jest zarządzenie zastępcze wojewody stwierdzające jej nieważność. Wojewoda w razie nieskorzystania z wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w ramach własnej kompetencji ma prawo wystąpić ze skargą na przedmiotową uchwałę do sądu administracyjnego. W przypadku dostrzeżenia w kontrolowanej uchwale naruszenia niemającego charakteru istotnego naruszenia prawa wojewoda informuje o tym gminę w celu podjęcia przez radę gminy stosownej uchwały usuwającej wskazane nieprawidłowości.

Podkreślenia wymaga, że uchwała w sprawie planu miejscowego może być poddana ewentualnemu sprostowaniu, jednakże tylko w razie wystąpienia drobnych, formalnych i niemających istotnego znaczenia wadliwości. Nie może być mowy o dokonywaniu zmian o charakterze merytorycznym z wykorzystaniem instytucji sprostowania.

Uchwała w sprawie planu miejscowego podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym województwa i dopiero po prawidłowym dokonaniu publikacji tego aktu prawnego wchodzi ona do obrotu prawnego.

Uchwała w sprawie planu miejscowego może być zaskarżona do sądu administracyjnego przez podmiot, którego interes prawny został nią naruszony. Oznacza to, że podmiot musi nie tylko wykazać, że ma w sprawie interes prawny, ale także wskazać, na czym polega naruszenie tego interesu. Podstawę prawną do wniesienia skargi do sądu

i warunki jej wniesienia określa art. 101 ustawy z dnia 8 marca 2009 r. o samorządzie gminnym⁴.

Zaskarżając uchwałę w sprawie planu miejscowego, trzeba mieć na uwadze, że jedyną formą jej wyeliminowania z obrotu jest stwierdzenie jej nieważności. Stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. nieważność uchwały powoduje naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu, a także właściwości organów. Rozstrzygnięcie podejmuje w tym zakresie wojewoda lub sąd administracyjny. Oznacza to, że tylko istotne, a nie każde naruszenie trybu sporządzania planu stanowi podstawę orzeczenia o nieważności planu. W odniesieniu natomiast do naruszenia zasad sporządzania planu nie wymaga się, aby było ono istotne⁵.

Warto też zaznaczyć, że w związku z wejściem w życie 11 września 2015 r. przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wprowadzono jako nową instytucję uchwałę rady gminy ustalającą zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W uchwale tej może być wprowadzony także zakaz umieszczania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych z wyłączeniem szyldów oraz ogrodzeń. Uchwałę tę przewiduje się jako fakultatywną, co oznacza, że to od decyzji rady gminy będzie zależało, czy zdecyduje się na jej podjęcie. Jeżeli jednak uchwała ta zostanie podjęta, ma ona stanowić akt prawa miejscowego. Według założenia przyjętego w ustawie krajobrazowej omawiana uchwała ma określić termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów i warunków określonych w tej uchwale.

Autorzy wyrażają obawę, że proponowane regulacje, bardzo głęboko wchodzące w dotychczasowe uregulowania, zwłaszcza w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, co najmniej skomplikują stosowanie tego prawa, a mogą wywołać jeszcze bardziej niekorzystne skutki. Ustawa krajobrazowa wprowadza nowy rodzaj uchwały rady gminy stanowiącej prawo miejscowe, ustalającej zasady i warunki sytuowania niektórych wskazanych w ustawie obiektów, takich jak obiekty małej architektury, tablice i urządzenia reklamowe czy ogrodzenia. Brak jest precyzyjnie zapisanej procedury dotyczącej tej uchwały, co wymagać będzie częstego posługiwania się w drodze analogii przepisami ustawy planistycznej zamieszczonymi w części odnoszącej się do studium lub planu miejscowego. Najbardziej jednak niepokojący skutek wprowadzenia w życie tej uchwały to utrata mocy dotychczas obowiązującego planu miejscowego i ewentualna konieczność przeprowadzenia procedury w sprawie nowego planu miejscowego, z uwzględnieniem uchwały przewidzianej ustawą krajobrazową. Gminy, którym umknie ten problem i zdecydują się na podjęcie tej uchwały, którą wprowadza ustawa krajobrazowa, mogą się znaleźć w szczególnie trudnej sytuacji. Będzie się to bowiem wiązało z długą procedurą planistyczną, znacznymi kosztami i ewentualnymi

⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.

⁵ Zob. *Ustawa o planowaniu...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, s. 306.

perturbacjami wynikającymi z braku planu oraz kwestią realizacji polityki przestrzennej gminy zapisanej w studium. Komplikacje pojawiają się zwłaszcza wtedy, gdy gmina z przyczyn finansowych nie będzie mogła doprowadzić do uchwalenia nowego planu. W takiej sytuacji w zakresie zagospodarowania przestrzennego obowiązywać będzie tylko ta uchwała, którą jako nowość w dziedzinie planowania przestrzennego przewidziano w ustawie krajobrazowej.