

**PRAWO
DO DOBREGO SAMORZĄDU
W KONTEKŚCIE REALIZACJI
ZADAŃ PUBLICZNYCH**

redakcja naukowa
Miroslaw Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska

AUTORZY

Kazimierz Bandarzewski

Adrian Gołąb

Anna Kawecka

Joanna Kielin-Maziarz

Maciej Kruś

Tomasz Libera

Katarzyna Małysa-Sulińska

Marta Romańska

Grzegorz Suliński

Marzena Świstak

Anna Wójtowicz-Dawid

Weronika Zawierucha

PRAWO DO DOBREGO SAMORZĄDU W KONTEKŚCIE REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

redakcja naukowa

Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Bydgoszczy

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu

Stan prawny na 1 lipca 2021 r.

Redaktorzy naukowci
Prof. dr hab. Mirosław Stec, ORCID 0000-0002-3537-9204
Dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. UJ, ORCID 0000-0002-6406-8851

Recenzenci
Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ
Dr hab. Stefan Płazek

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maż

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-247-0
ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19, e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.proinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	11
<i>Kazimierz Bandarzewski</i>	
Czy mieszkańcom gminy przysługuje prawo do dobrego samorządu w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?	15
<i>Katarzyna Małysa-Sulińska</i>	
Prawo do dobrego samorządu a tryby ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w decyzjach lokalizacyjnych wydawanych na zasadach ogólnych.....	35
<i>Marta Romańska</i>	
Umowa i akt administracyjny – ich efektywność jako instrumentów służących wykonywaniu przez gminy zadań publicznych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami.....	57
<i>Maciej Kruś</i>	
Granice dyskrecjonalnego rozstrzygania przez radę gminy o lokalizacji inwestycji na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej	87
<i>Tomasz Libera</i>	
Prawo do dobrego samorządu – iluzja kompetencji prezydenta miasta w zakresie nadzoru urbanistycznego?	101

Adrian Gołąb

Prawo do dobrego samorządu a dopuszczalność skargi inwestora na akty i czynności zarządcy drogi w procesie inwestycyjno-budowlanym	131
---	------------

Weronika Zawierucha

Ochrona i opieka nad zabytkami nieruchomymi jako zadanie własne gminy, a prawo do dobrego samorządu.....	159
---	------------

Grzegorz Suliński

Pojęcie interesu spółki akcyjnej jako formy organizacyjno-prawnej prowadzenia gospodarki komunalnej	179
--	------------

Anna Kawecka

Świadczenia z pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako antyprzykład dobrego prawa	195
---	------------

Anna Wójtowicz-Dawid

Finansowanie szkół i przedszkoli niepublicznych w drodze dotacji – zakres i granice jej wykorzystania.....	213
---	------------

Marzena Świstak

Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej. Wybrana problematyka	233
--	------------

Joanna Kielin-Maziarz

Konsekwencje pandemii 2020/2021 dla realizacji przez samorząd terytorialny Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 w obszarze kształtowania bezpiecznych i zrównoważonych miast (Cel 11)	251
---	------------

Bibliografia.....	281
--------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

EKDA	– Europejski Kodeks Dobrej Administracji (The European Code of Good Administrative Behaviour) przyjęty przez Parlament Europejski 6.09.2001 r. (Dz.Urz. UE C 285 z 2011 r., s. 3)
EKSL	– Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uchwalona w Nicei 7.12.2000 r. (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
p.b.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.w.u.r.a.p.	– ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872)
pr. en.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 716 ze zm.)

r.u.w.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588)
specustawa mieszkaniowa, u.p.r.i.m.	– ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2020 r. poz. 219 ze zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze sprost.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.)
u.f.z.o.	– ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2029 ze zm.)
u.g.g.	– ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – nie obowiązuje
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
u.p.o.u.a.	– ustawa z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 877)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)

u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)
u.ś.r.	– ustawa z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.)
u.w.r.s.p.z.	– ustawa z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2020 r. poz. 821 ze zm.)
u.z.p.	– ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – nie obowiązuje
u.z.t.w.n.	– ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) – nie obowiązuje

Czasopisma

FK	– Finanse Komunalne
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna. Zbiór Dodatkowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PKD	– Polska Klasyfikacja Działalności
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP, ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania te wykonywane są na rzecz ogółu mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, przy czym członkowie wspólnoty samorządowej w granicach zakreślonych przez prawo mogą uczestniczyć w określaniu sposobu ich realizacji. Prawo do dobrego samorządu należy zatem postrzegać jako prawo jednostki do tego, aby podmioty decyzyjne poszukiwały najlepszych form funkcjonowania samorządu terytorialnego. Istotą tego prawa jest zaś przyznanie członkom wspólnoty samorządowej uprawnienia do udziału w procesie zarządzania sprawami publicznymi, co oznacza, iż dobry samorząd należy identyfikować z takim, który uwzględnia interesy jego członków.

Samorząd terytorialny uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej wykonuje istotną część zadań publicznych. Rodzi się zatem pytanie o to, w jakim zakresie jego członkowie mogą uczestniczyć w tym procesie i czy posiadają narzędzia pozwalające realnie wpływać na jego przebieg. Konieczną jawi się zatem szeroka dyskusja na ten temat. Forum dla wymiany poglądów w tym zakresie miało być zaplanowane pierwotnie w październiku 2020 r. XIV Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zatytułowane *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, które z uwagi na sytuację epidemiczną w Polsce i na świecie dotychczas nie mogło się odbyć. Termin ten został przesunięty na czas, w którym

możliwe będzie zrealizowanie zaplanowanego programu, jednakże za zasadne należy uznać upublicznienie już teraz drukiem opracowań, które miały być podstawą dyskusji w gronie przedstawicieli wszystkich liczących się ośrodków akademickich w Polsce, a także przedstawicieli praktyki prawniczej, w tym sędziów Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych, prezesów regionalnych izb obrachunkowych, a także pracowników urzędów administracji samorządowej oraz rządowej. W założeniu organizatorów seminariów naukowych Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego dyskusja na temat wspólnot samorządowych powinna toczyć się przy udziale przedstawicieli różnych specjalizacji naukowych, w tym administratywistów, konstytucjonalistów, finansistów, cywilistów oraz historyków, co znajduje odzwierciedlenie w zestawieniu autorów naszych opracowań dotyczących problematyki samorządowej. Seminaria Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego stanowią bowiem płaszczyznę do wymiany poglądów przez przedstawicieli wszystkich wymienionych środowisk, których członkowie zajmują się badaniem samorządu terytorialnego.

W trakcie XIV Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego zaplanowano wygłoszenie kilkunastu referatów, przy czym ogłoszony program wydarzenia stał się podstawą do napisania 37 wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na objętość i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. W związku z powyższym w prezentowanym tomie zatytułowanym *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych* zamieszczono teksty traktujące między innymi o uwarunkowaniach prawnych wspólnot samorządowych w zakresie kształtowania ładu przestrzennego, ochrony zabytków, a także świadczenia pomocy społecznej. Pozostałe artykuły zostały zaś opublikowane w poprzednich dwóch tomach. Jeden z nich został zatytułowany *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, a drugi *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*.

W naszej ocenie opracowania zawarte we wszystkich tych książkach powinny wywołać szeroką dyskusję na temat prawa do dobrego samorządu terytorialnego, a jednocześnie stanowić znaczący wkład w jej przebieg. Niezmiennie od kilku już lat wyrażamy nadzieję, że nasze publikacje przyczynią się do umocnienia w Polsce pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego, a także bezpowrotnie zakończą okres, w którym kwestionowana jest doniosłość tej – ujętej w obowiązującej Konstytucji RP – instytucji.

prof. dr hab. Mirosław Stec

ORCID 0000-0002-3537-9204

dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska, prof. UJ

ORCID 0000-0002-6406-8851

Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

kwiecień 2021 r.

Kazimierz Bandarzewski

CZY MIESZKAŃCOM GMINY PRZYSŁUGUJE PRAWO DO DOBREGO SAMORZĄDU W PROCEDURZE UCHWALANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO?

1. Wprowadzenie

Członkowie wspólnoty samorządowej tworzą z mocy prawa gminę¹. Gminie zaś, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, przysługuje największy zakres zadań publicznych do wykonywania², w tym również, jakże istotne w praktyce, zadanie polegające na uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotem tego artykułu będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o ewentualnym przysługiwaniu mieszkańcom gminy prawa do dobrego samorządu w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także definiowanie samego prawa do dobrego samorządu oraz określenie, jaki charakter mają uprawnienia mieszkańców w ww. procedurze i czy obecna regulacja powinna być utrzy-

¹ Art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, art. 1 ust. 1 u.s.g.

² Art. 164 ust. 1 i 3 w zw. z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP.

mana, czy też pożądane są w tym zakresie zmiany. Tak przedstawione zagadnienia wyznaczają również kolejność rozważań w tym artykule.

2. Prawo do dobrego samorządu

W doktrynie nie ma zgodności co do istnienia konstrukcji prawa do samorządu jako prawa publicznego³.

Jedna grupa poglądów akcentująca istnienie takiego prawa wyprowadza je z wynikającej z art. 30 Konstytucji RP przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka jako źródła wolności i praw człowieka i obywatela⁴. Zgodnie z tą koncepcją prawo do samorządu jest prawem do uczestniczenia w określaniu w granicach prawa i w wykonywaniu zadań publicznych przysługujących samorządowi terytorialnemu, innymi słowy ma ono służyć mieszkańcom do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej⁵. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 28.02.2003 r. stwierdził, że prawo do samorządu jest prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu rozumianego jako prawo do tego, aby wybrani przez nich przedstawiciele poszukiwali lepszych form funkcjonowania samorządu⁶. Wskazuje się przy tym, że prawo do samorządu jest częścią szerszego prawa do dobrego rządzenia⁷. Treścią prawa do samorządu jest zapewnienie funkcjonowania mechanizmów demokracji partycypacyjnej w ramach odpowiednio zidentyfikowanych co do tożsamości i wystarczająco stabilnych wspólnot i powinno się je kwalifikować jako prawo zbiorowe *sensu stricto* trzeciej generacji⁸. Mając na uwadze tak określone granice pojęciowe tego prawa, należałoby stwierdzić, że jego

³ Por. H. Izdebski, *Prawo do samorządu – prawo obywateli i prawo mieszkańców*, ST 2018/10, s. 5–16; I. Zachariasz, *Prawo do samorządu terytorialnego – prawo wspólnot samorządowych*, ST 2018/10, s. 17–30.

⁴ H. Izdebski, *Prawo...*, s. 6; D.R. Kijowski [w:] *Prawo do dobrej administracji*, red. D.R. Kijowski, „Biuletyn RPO” 2008/60, s. 195.

⁵ H. Izdebski, *Prawo...*, s. 8; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, RPEiS 2015/3, s. 84–85.

⁶ Wyrok TK z 18.02.2003 r., K 24/02, OTK-A 2003, poz. 11.

⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 34–35.

⁸ H. Izdebski, *Prawo...*, s. 14–15.

istotą jest przyznanie określonym społecznościom prawa do zarządzania lokalnymi sprawami publicznymi⁹ lub udziału w podejmowaniu decyzji w tym zakresie¹⁰.

Druga grupa poglądów neguje istnienie odrębnego prawa do samorządu jako prawa obywateli. Wskazuje, że samorząd terytorialny stanowi część administracji publicznej ukształtowanej mocą aktów powszechnie obowiązujących (ustaw) na potrzeby realizacji zadań uznanych przez ustawodawcę za lokalne lub regionalne. Mimo przyznania mieszkańcom publicznych praw podmiotowych, przysługują one mieszkańcom wobec organów samorządu terytorialnego. Nie istnieje prawo do samorządu jako prawo obywatela, które musiałoby obejmować co najmniej wolność tworzenia samorządu terytorialnego przez mieszkańców oraz prawo do określania zakresu wykonywanych przez organy samorządu zadań i kompetencji¹¹.

Wydaje się, że można uznać istnienie koncepcji prawa do samorządu przede wszystkim z art. 3 ust. 1 EKSL¹². Zgodnie z tym przepisem członkowie wspólnoty samorządowej mają prawo do zarządzania sprawami publicznymi, a to oznacza, że w ramach owego zarządzania mieści się prawo do takiego zarządzania, aby oczekiwania (interesy) członków tej wspólnoty były uwzględniane w realizacji nałożonych na samorząd zadań. To zaś można uznać mianem „prawa do dobrego samorządu”, przy czym określenie „dobry” samorząd oznacza taki, który respektuje i uwzględnia interesy mieszkańców. Skutkiem tego z jednej strony ustawodawca kreując zadania publiczne dla samorządu terytorialnego, musi określać jedynie pewne ramy regulacyjne tak, aby zostawić mak-

⁹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 6; J.P. Tarno, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 21–22.

¹⁰ W. Kisiel [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 55.

¹¹ I. Zachariasz, *Prawo...*, s. 29; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny* [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 116–117.

¹² L. Kieres, *Europejska...*, s. 85; T. Szewc, *Formy realizacji prawa do samorządu w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego i w prawie polskim*, PiP 2004/7, s. 53–54.

symalnie dużo swobody w ich realizacji¹³. W zakresie owej swobody będą mogły być uwzględniane interesy mieszkańców. Z drugiej zaś strony mieszkańcy powinni mieć zagwarantowane realne instrumenty oddziaływania na organy administracji samorządowej, określone na podstawie przepisów rangi ustawowej.

W powołanym znaczeniu prawo do dobrego samorządu stanowi synonim prawa do rzeczywistego udziału mieszkańców w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez organy samorządu. Rzeczywisty udział oznacza, że interesy mieszkańców mają być uwzględnione w zakresie sposobu załatwiania danej sprawy. Można go również uznać jako część składową prawa do dobrej administracji, rozumianej jako prawo obywatela domagającego się określonego zachowania organu¹⁴.

Szersze znaczenie ma partycypacja mieszkańców w procesie podejmowania decyzji. Partycypacja oznacza jakikolwiek udział mieszkańca w procedurze załatwiania danej sprawy, w tym udział zawierający jedynie uprawnienia do uzyskania informacji lub zgłaszania niewiążących postulatów (wniosków). Jest to więc pojęcie wielowymiarowe, znacznie rozleglejsze niż prawo do samorządu¹⁵.

3. Udział obywateli w procedurze uchwalania planu miejscowego

W doktrynie podnosi się, że udział mieszkańców w tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest powszechnie uznawaną praktyką mającą prawne umocowanie¹⁶.

¹³ Wyrok TK z 8.04.2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, poz. 47; wyrok TK z 25.07.2006 r., K 30/04, OTK-A 2006/86.

¹⁴ Z. Niewiadomski, *Prawo do dobrej administracji*, „Biuletyn” 2003/4, Biuro Informacji Rady Europy 2003, s. 46.

¹⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 32–33, s. 35–43.

¹⁶ J. Goździewicz-Biechońska, *Partycypacja społeczna w tworzeniu prawa na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ST 2008/7–8, s. 37–40.

W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulującej w sposób zasadniczo kompleksowy procedurę podejmowania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewidziano udział mieszkańców. Zostało to wprost wyrażone w art. 1 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p.¹⁷, zgodnie z którym w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności uwzględnia się zapewnienie udziału społeczeństwa¹⁸ w pracach nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego także przy użyciu środków komunikacji elektronicznej. Tak sformułowana wartość¹⁹ wprawdzie gwarantuje udział mieszkańców w tworzeniu planu miejscowego, ale nie określa, w jaki sposób ten udział będzie regulowany. Zapewnienie udziału jest bowiem bardzo szerokim pojęciem, a poprzez takie uregulowanie tej wartości pozostawiono ustawodawcy daleko idącą możliwość doprecyzowania instrumentów tego udziału. Ponadto stanowi element wykładni tych przepisów, które regulują instrumenty udziału mieszkańców w procedurze uchwalania planu miejscowego. W doktrynie wskazuje się na niejednoznaczność tej regulacji, którą trudno jest wypełnić treścią²⁰. Nie jest to przepis gwarantujący prawo mieszkańców do dobrego samorządu, ale jedynie partycypację zapewniającą jakikolwiek udział w procedurze uchwalania planu.

Zgoła odmienne znaczenie ma art. 1 ust. 3 u.p.z.p.²¹ Zgodnie z jego treścią w procedurze uchwalania planu miejscowego organy planistyczne ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, mają obowiązek ważenia interesu publicznego i interesów prywatnych, w tym zgłaszanych w postaci wnio-

¹⁷ Dodany 18.11.2015 r. na podstawie art. 41 pkt 1 lit. a ustawy z 9.10.2015 r. o re-witalizacji (Dz.U. poz. 1777).

¹⁸ Art. 1 ust. 2 pkt 13, art. 17 pkt 1, pkt 9 i pkt 11, art. 18 ust. 1 u.p.z.p. nie zawężają udziału w procedurze planistycznej tylko do mieszkańców gminy, jednakże na potrzeby tego artykułu ten udział będzie rozpatrywany tylko w zakresie członków wspólnoty gminnej.

¹⁹ Wyrok NSA z 25.09.2015 r., II OSK 146/14, LEX nr 1987028.

²⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2019, art. 1 teza 30.

²¹ Dodany 18.11.2015 r. na podstawie art. 41 pkt 1 lit. b ustawy z 9.10.2015 r. o re-witalizacji.

sków i uwag, zmierzających do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania. Trafnie podnosi się, że ważenie interesu publicznego i interesów prywatnych polega na uwzględnianiu obu tych interesów, przy czym żadnemu z nich nie powinno się nadawać znaczenia priorytetowego²². Takie stanowisko powszechnie przyjmuje orzecznictwo sądowe²³.

Nie zwraca się na to zbyt wiele uwagi, ale znaczenie tego przepisu w kontekście partycypacji lub prawa do dobrego samorządu jest istotne. Przepis ten nie ma wprawdzie charakteru kompetencyjnego i nie wskazuje na określone środki działania (kompetencje) przysługujące mieszkańcom, ale ma charakter normy w znaczeniu opisowym, wyznaczającej określony cel do zrealizowania. Tym celem jest poszanowanie obu interesów (publicznego i prywatnych) bez odgórnie narzucanego priorytetu. Przepis ten pełni także funkcję gwarancji materialnoprawnej prawidłowości procesu planistycznego poprzez nakazanie uwzględniania i wyważania obu ww. interesów w procesie stosowania prawa²⁴. Uwzględnienie w procedurze planistycznej interesu publicznego i interesów prywatnych bez wskazywania *a priori* pierwszeństwa któremukolwiek z nich stanowi istotną wartość, która powinna mieć uwzględnienie zarówno w zakresie procedury planistycznej, jak i treści planu miejscowego. Przepis ten powinien być traktowany jako gwarant prawa do dobrego samorządu, którego realizowanie powinno być zabezpieczone odpowiednimi uprawnieniami mieszkańców.

O ile interes publiczny często (aczkolwiek nie zawsze) reprezentuje organ planistyczny, wszczynając procedurę planistyczną, o tyle same interesy

²² A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Ustawa...*, art. 1 teza 33; M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 89.

²³ Por. np. wyrok NSA z 22.03.2019 r., II OSK 1155/17, LEX nr 2655916; wyrok NSA z 25.11.2020 r., II OSK 791/19, LEX nr 3097976; wyrok NSA z 27.05.2020 r., II OSK 2739/19, LEX nr 3099431.

²⁴ Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada legalności i zasada równości wobec prawa* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 99.

prywatne mieszkańców z reguły nie są znane organom planistycznym i dopiero ich wyartykułowanie daje podstawy do oceny przez organ planistyczny.

W związku z tym formalna gwarancja prawa do dobrego samorządu w sferze wykonywania zadania publicznego, jakim jest uchwalanie planu miejscowego, powinna opierać się na przyznaniu takich instrumentów mieszkańcom, aby ich interes nie tylko był możliwy do wyrażenia, ale także aby podlegał rozpoznaniu bez dyskryminowania wobec interesu publicznego i uwzględnieniu przez organy gminy²⁵.

4. Wnioski mieszkańców do projektu planu

Mieszkańcy gminy nie mają formalnych instrumentów pozwalających im na wszczęcie procedury planistycznej. Wprawdzie zgodnie z art. 41a ust. 1 u.s.g. grupa mieszkańców gminy mająca prawo wybierania do organu stanowiącego może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą, a tak sporządzony projekt uchwały musi stać się przedmiotem obrad na najbliższej sesji po złożeniu projektu, ale nie później niż na 3 miesiące od daty złożenia (art. 41a ust. 3 u.s.g.), to jednak wyłączeni są mieszkańcy z prawa do złożenia projektu uchwały w przedmiocie planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 u.p.z.p. projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego składa wyłącznie rada gminy lub organ stanowiący gminy. Zgodnie z regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*²⁶ regulacja art. 41a u.s.g. przyznająca ogólne uprawnienie dla mieszkańców do sporządzania projektów uchwał nie uchyla wcześniejszej regulacji wynikającej z art. 14 ust. 4 u.p.z.p., która zawęża krąg

²⁵ Zwraca na to uwagę I. Zachariasz, *Nowelizacja prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Kopyciński, Kraków 2015, s. 120.

²⁶ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 269–272.

uprawnionych wnioskodawców w zakresie tylko tej kategorii projektów uchwał²⁷.

Po podjęciu przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego pierwszą czynnością wójta jest ogłoszenie w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu oraz określenie formy, miejsca i terminu składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia²⁸.

Na tej podstawie mieszkańcy uzyskują prawo do składania wniosków do planu. Zgodnie z art. 8c u.p.z.p. wnioski te mogą być składane w formie papierowej lub elektronicznej, a także za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych przez organ sporządzający projekt tego dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej lub w innej formie, jeżeli zostanie ona określona w ww. ogłoszeniu. Wnoszący uwagi podaje swoje imię i nazwisko albo nazwę oraz adres zamieszkania albo siedziby. Przepisy nie regulują treści takich wniosków, tym niemniej nie powinno budzić wątpliwości, że ich treść może dotyczyć wnioskowanego sposobu zagospodarowania danego terenu. Wnioski mogą wskazywać zarówno szczegółowe preferencje osób je składających (np. co do możliwości budowy budynków mieszkalnych o wysokości do 15 metrów), jak i ogólne kierunki zagospodarowania (np. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną).

Wnioski te nie są wiążące dla wójta, który sporządzając projekt planu miejscowego, ma obowiązek je jedynie rozpatrzyć, ale nie ma obowiązku ich uwzględnić (art. 17 pkt 4 u.p.z.p.)²⁹. Wnioski te wójt rozpatruje w dro-

²⁷ Odmienne M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 305.

²⁸ Art. 17 pkt 1 u.p.z.p.

²⁹ Tak T. Kaczmarek, M. Wójcicki, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego na przykładzie Miasta Poznania*, RPEiS 2015/1, s. 223, odmiennie J. Dziedzic-Bukowska

dze zarządzenia. Zarządzenie wójta nieuwzględniające wniosków nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 7 u.p.z.p.). W doktrynie podnosi się wprawdzie, że nie jest wyłączone prawo mieszkańca do zaskarżenia na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. aktu nieuwzględniającego złożony wniosek pod warunkiem wykazania naruszenia interesu prawnego skarżącego³⁰, tym niemniej konstruowanie takiego prawa nie dość, że byłoby niezgodne z art. 7 u.p.z.p., to także byłoby niemożliwe w związku z brakiem przepisu gwarantującego skarżącemu uwzględnianie jego wniosku.

Tak uregulowany udział mieszkańca na tym etapie procedury planistycznej służy jedynie przekazaniu informacji organowi planistycznemu co do niewiążących intencji (zamierzeń) mieszkańca. Celem tej regulacji jest poznanie interesu prywatnego i co najmniej ocena, czy możliwe jest jego uwzględnienie w projekcie planu miejscowego. Nie jest to instrument zapewniający mieszkańcowi prawo do dobrego samorządu, a jedynie wyznaczający niewielki zresztą zakres partycypacji w procedurze planistycznej.

Brak rozstrzygnięcia w przedmiocie tak złożonych wniosków także nie wydaje się możliwy do zaskarżenia do sądu administracyjnego na podstawie art. 101a ust. 1 u.s.g.³¹

5. Wyłożenie do publicznego wglądu i dyskusja publiczna

Kolejnym etapem procedury planistycznej zapewniającym udział mieszkańców jest prawo do udziału w publicznym wglądzie w projekt planu miejscowego oraz udział w dyskusji publicznej.

[w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego planowania przestrzennego gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 158.

³⁰ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 75–80.

³¹ Por. postanowienie NSA z 20.01.2011 r., II OSK 2571/10, LEX nr 743441; postanowienie NSA z 10.03.2008 r., II OSK 290/08, LEX nr 1043330.

Zgodnie z art. 17 pkt 9 u.p.z.p. wójt wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, na co najmniej 7 dni przed terminem, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a następnie wyklada projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i prognozą skutków finansowych. Projekt ten powinien być wyłożony zarówno w wersji papierowej (poprzez wskazanie, w jakim terminie, w jakim miejscu i czasie będzie można się z nim zapoznać), jak i dodatkowo przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej danego urzędu gminy³². Okres udostępnienia wynosi co najmniej 21 dni. W tym okresie obowiązkiem wójta jest zorganizowanie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami.

Prawo do zapoznania się z projektem planu miejscowego oraz prognozą oddziaływania na środowisko i prognozą skutków finansowych uchwalenia planu stanowi przejaw partycypacji mieszkańców w procedurze planistycznej niemającej charakteru prawa do dobrego samorządu. Poprzez wgląd do takich dokumentów mieszkaniac nie zyskuje nic więcej niż tylko prawo dowiedzenia się o treści projektowanej regulacji. Realizacja prawa do zapoznania się z przygotowanymi w trakcie procedury planistycznej dokumentami byłaby możliwa także na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Różnica między udostępnieniem projektu planu miejscowego na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej i na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest jednak dość istotna. Na podstawie art. 13 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie następuje na wniosek w terminie 14 dni, natomiast art. 17 pkt 9 u.p.z.p. nakazuje obligatoryjne udostępnianie wszystkim, bez potrzeby składania wniosków z możliwością nieograniczonego zapoznawania się z jego treścią w okresie wyłożenia do publicznego wglądu.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że uprzednie zapoznanie się z treścią projektowanego planu miejscowego (zarówno projektu tekstu planu miejscowego, jak i projektu rysunku planu miejscowego) pozwala na merytoryczny udział w kolejnej czynności, jaką jest publiczna dyskusja.

³² J. Dziedzic-Bukowska, *Leksykon...*, s. 159.

Projekt rysunku planu miejscowego powinien być sporządzony w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, przy czym same oznaczenia na projekcie rysunku mogą być albo wielobarwne, albo jednobarwne³³. W każdym przypadku technika graficzna oznaczeń powinna wystarczająco wyjaśniać ustalenia projektu planu miejscowego, w tym celu dołącza się do projektu rysunku objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń³⁴.

Trafnie w doktrynie zauważono, że samo pojęcie dyskusji publicznej nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane³⁵. Pojęcie dyskusji publicznej pojawia się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jest definiowane jako prawo do wyrażania publicznie opinii na sprawy dotyczące życia społecznego³⁶, mającej wpływ na życie zbiorowości lub dotyczące kwestii leżącej w interesie publicznym³⁷.

W doktrynie przedstawiono pogląd, zgodnie z którym publiczna dyskusja stanowi swoiste konsultacje dotyczące wypracowania przyszłej treści planu miejscowego³⁸. Wydaje się, że dyskusja publiczna jest podobna do konsultacji, ale nią nie jest z tego powodu, że tryb przeprowadzenia konsultacji określa rada gminy w drodze uchwały³⁹, a trybów ani zasad przeprowadzenia publicznej dyskusji nie określa organ stanowiący gminy, ponadto w ramach konsultacji przedstawia się konkretny projekt

³³ § 9 ust. 1–5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) – dalej rozporządzenie.

³⁴ § 8 ust. 2 rozporządzenia.

³⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, s. 220; K. Rokicka, *Konstrukcja dyskusji publicznej nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 601.

³⁶ Wyrok ETPC z 4.04.2017 r., 50123/06, LEX nr 2261681; wyrok ETPC z 19.01.2017 r., 52137/12, LEX nr 2192544; wyrok ETPC z 29.03.2016 r., 56925/08, LEX nr 2008832.

³⁷ Wyrok ETPC z 25.03.1985 r., Barthold v. Niemcy, skarga nr 8734/79, Seria A nr 90.

³⁸ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Gdańsk 2004, s. 52; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 186–187.

³⁹ Art. 5a ust. 1 i 2 u.s.g.

celem zebrania o nim opinii, a dyskusja publiczna zawiera wymianę poglądów także w tym zakresie, jaki nie znalazł się w projekcie planu miejscowego⁴⁰.

Na podstawie regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dyskusję publiczną ustawodawca fragmentarycznie uregulował w art. 17 pkt 9 tej ustawy. Z treści tego przepisu można wyinterpretować następujące jej elementy: 1) jest organizowana przez wójta, 2) odbywa się w czasie wyłożenia do publicznego wglądu, 3) może odbyć się więcej niż jeden raz w okresie wyłożenia do publicznego wglądu⁴¹, 4) prawo udziału w dyskusji przysługuje każdemu, 5) przedmiotem dyskusji mogą być wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie planu miejscowego⁴², 6) w czasie dyskusji umożliwia się osobom biorącym w niej udział zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag⁴³; 7) przebieg dyskusji nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami dokumentowany jest w formie protokołu⁴⁴. Z ostatniego wymogu związanego z przebiegiem dyskusji publicznej może wynikać, że jej treścią są zaprojektowane w planie miejscowym rozwiązania planistyczne, a nie wnioski osób uczestniczących w takiej dyskusji co do wprowadzenia do projektu planu nieobjętych jego treścią rozwiązań planistycznych. Taki jednak pogląd nie jest prawidłowy, ponieważ pozwalałby on na ukierunkowanie dyskusji tylko co do już zaproponowanych rozwiązań w treści projektu planu i sprowadzałby ją jedynie do wyjaśniania uczestnikom treści projektu planu i celowości proponowanych rozwiązań.

⁴⁰ K. Rokicka, *Konstrukcja...*, s. 606–607.

⁴¹ W czasie procedowania nad uchwaleniem planu miejscowego może pojawić się konieczność ponawiania etapu wykładania do publicznego wglądu. W szczególności będzie miało to miejsce wówczas, gdy rada gminy po przedłożeniu jej projektu planu miejscowego stwierdzi konieczność dokonania zmian i wówczas wójt ma obowiązek ponowienia czynności w ramach procedury planistycznej odpowiednich do projektowanych zmian (art. 19 ust. 1 i 2 u.p.z.p.). Ponadto w przypadku, gdy wojewoda jako organ nadzoru prawomocnie stwierdzi nieważność planu miejscowego, wówczas ponawia się czynności w ramach procedury planistycznej w zakresie pozwalającym na doprowadzenie zgodności projektu planu z przepisami prawa (art. 28 ust. 2 u.p.z.p.).

⁴² Art. 8d u.p.z.p.; Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, s. 220; J. Dziedzic-Bukowska, *Leksykon...*, s. 159–160.

⁴³ Art. 8d ust. 1 u.p.z.p.

⁴⁴ § 12 pkt 15 rozporządzenia.

Jak wynika z załącznika nr 8 do rozporządzenia, w protokole z przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozwiązaniami zamieszcza się listę osób obecnych w czasie przeprowadzania dyskusji publicznej (wszystkich osób, a nie tylko tych, które wzięły czynny udział w dyskusji) oraz nazwiska i adresy osób, które zabierały głos w dyskusji, treść poruszanych w dyskusji zagadnień oraz ustalenia z dyskusji. To zaś wskazuje na zdecydowanie szerszy zakres dyskusji publicznej niż tylko przyjęte w projekcie planu rozwiązania.

W związku z powyższym pojęcie dyskusji publicznej, o której mowa w art. 17 pkt 9 i art. 8d u.p.z.p., należy interpretować jako wymianę stanowisk (opinii, poglądów) osób biorących udział w takiej dyskusji (rozmowie) otwartej dla każdego i nieograniczonej co do możliwości wypowiedzi obejmującej zabieranie głosu, zadawanie wójtowi lub wyznaczonej przez wójta osobie pytań oraz składanie uwag w zakresie dotyczącym projektu planu miejscowego.

Zakres pytań wniosków uwag na etapie dyskusji publicznej nie może być ograniczony tylko do treści tego, co zostało już w projekcie planu miejscowego zamieszczone. Może dotyczyć także proponowanych przez uczestników takich rozwiązań, których projekt nie obejmuje. Przykładowo objęty publiczną dyskusją projekt planu miejscowego określa przyszłe przeznaczenie danego obszaru pod zabudowę mieszkaniową, a uczestnicy dyskusji publicznej wnioskują o zmianę w tym zakresie projektu planu tak, aby ten obszar uzyskał przeznaczenie rolnicze. Może to również dotyczyć np. już zaprojektowanych maksymalnych parametrów projektowanej zabudowy, w stosunku do których w toku publicznej dyskusji będą przedstawiane propozycje ich zwiększenia.

Ograniczenie dyskusji ma jedynie charakter przedmiotowy i dotyczy obszaru objętego przygotowanym projektem tego planu.

Na stawiane pytania, sugestie, wnioski uczestników powinny być udzielane odpowiedzi, stąd w praktyce najczęściej obok wójta lub z jego upoważnienia biorą udział w takiej publicznej dyskusji urbarciści lub inne

osoby mające przygotowanie planistyczne sporządzające projekt takiego planu⁴⁵.

Uprawnienie do udziału w publicznej dyskusji należy zakwalifikować jako formę partycypacji w procedurze planistycznej, niemającej cech prawa do dobrego samorządu. Wprawdzie na każde pytanie lub sugestię zmiany projektu planu miejscowego wójt powinien udzielić odpowiedzi – co wydaje się wynikać z treści załącznika nr 8 do rozporządzenia – jednakże osoba pytająca, która nie otrzyma odpowiedzi na pytanie lub której odpowiedź nie będzie satysfakcjonowała, nie ma możliwości podjęcia innych czynności zmierzających do uwzględnienia jej sugestii lub propozycji.

Natomiast zaniechanie poinformowania mieszkańców zarówno o terminie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, jak i zaniechanie przeprowadzenia dyskusji publicznej jest w orzecznictwie sądowym interpretowane jako istotne naruszenie trybu postępowania, skutkujące nieważnością planu miejscowego⁴⁶. Trafnie w doktrynie podniesiono, że ustawowa regulacja obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o wyłożeniu projektu planu miejscowego przesądza o uznaniu kluczowej roli samych mieszkańców w budowaniu zaufania społeczeństwa do organów władzy publicznej⁴⁷.

Analogiczny skutek, tj. unieważnienie planu miejscowego, powinien mieć miejsce także w przypadku ograniczenia tych uprawnień co do np. czasu wyłożenia do publicznego wglądu na okres krótszy niż 21 dni lub ograniczenie dyskusji tylko do np. 1 godziny.

⁴⁵ J. Dziedzic-Bukowska, *Leksykon...*, s. 159–160.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z 7.05.2008 r., II OSK 84/08, LEX nr 448119; wyrok NSA z 25.09.2020 r., II OSK 1076/20, LEX nr 3100146; wyrok NSA z 16.02.2017 r., II OSK 1430/15, LEX nr 2270629; wyrok WSA w Białymstoku z 11.10.2007 r., II SA/Bk 381/07, LEX nr 340417.

⁴⁷ A. Haładyj, *Instytucja podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania z udziałem społecznym a zaufanie do władz publicznych* [w:] *Sprawiedliwość i zaufanie do władz publicznych w prawie administracyjnym*, red. M. Kasiński, M. Stahl, K. Właziak, Warszawa 2015, s. 487.

6. Wnoszenie uwag do projektu planu miejscowego

W ogłoszeniu wójta o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu należy dodatkowo poinformować o prawie do wnoszenia uwag dotyczących projektu planu wraz z podaniem wymagań formalnych oraz terminem ich wnoszenia⁴⁸. Termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu.

Wprawdzie ustawodawca wprost nie określa wymagań formalnych wnoszenia uwag, tym niemniej aby dany wniosek był potraktowany jako uwaga, musi zawierać następujące dane: 1) nazwisko i imię, nazwa jednostki organizacyjnej i adres zgłaszającego uwagę; 2) oznaczenie nieruchomości, której uwaga dotyczy; 3) treść uwagi; 4) podpis zgłaszającego. Warunki te są niezbędne, aby można było uwagę rozpoznać. Ponadto uwaga powinna wskazywać organ (tj. wójta) jako jej adresata. Nie jest warunkiem formalnym samo nazwanie pisma jako uwaga, jeżeli z jego treści będzie wynikało, że dotyczy ono ustaleń zawartych w projekcie planu miejscowego i zawiera pozostałe ww. elementy. Także brak oznaczenia adresata nie może przesądzać o braku potraktowania danego pisma jako uwagi, jeżeli z pozostałej treści będzie wynikało w sposób niebudzący wątpliwości, że stanowi ona uwagę wniesioną do projektu konkretnego planu miejscowego. W razie wątpliwości należy zwrócić się do wnoszącego o wyjaśnienie, czego dane pismo dotyczy.

Treść uwagi powinna nawiązywać do projektu rozwiązań planistycznych i zawierać propozycje dotyczące zmian w takim projekcie. Tak zaproponowane zmiany mogą być uzasadniane zarówno co do – w ocenie zgłaszającego – wadliwego projektowanego przeznaczenia danego terenu, jak i parametrów projektowanej zabudowy lub wadliwości trybu postępowania planistycznego⁴⁹.

Bez wątpienia prawo do wniesienia uwagi stanowi najdalej idące uprawnienie w ramach partycypacji społecznej w procedurze uchwalania

⁴⁸ Art. 17 pkt 11 u.p.z.p.

⁴⁹ Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, s. 224–227; M. Szewczyk, *Prawo...*, s. 322.