

ŻAKLINA SKRENTY

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie
stypendystka programu Stypendiów Doktoranckich PWSZ w Sulechowie
finansowanego przez budżet państwa oraz UE z EFS

Udział społeczeństwa i organizacji społecznych w procesach planistycznych

1. Wprowadzenie

Planowanie przestrzenne to pierwszy etap długiego procesu, którego efektem jest realizacja nowych czy też przekształcanie istniejących inwestycji. Pozwala na szeroko rozumiany rozwój gospodarczy i społeczny, a także, co istotne w warunkach polskich, na nadrobienie różnic cywilizacyjnych w stosunku do państw Europy Zachodniej.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, iż procesami planistycznymi będą wszelkie postępowania dotyczące zagospodarowania terenu oraz ustalania lokalizacji inwestycji, uregulowane ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ oraz postępowania związane z ustaleniem lokalizacji innych inwestycji, w tym liniowych, regulowane, obecnie w stopniu powszechnym, przepisami tak zwanych specustaw.

W artykule omówione zostaną zagadnienia związane z udziałem społeczeństwa, a więc każdego podmiotu, którego uczestnictwo w danym procesie nie jest związane ściśle z istnieniem interesu prawnego, lecz wynika z szeroko

¹ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

rozumianego zaangażowania w życie społeczne i polityczne oraz możliwości wpływu na rozstrzygnięcia władz publicznych.

Szczególną uwagę, obok regulacji dotyczących ściśle zagospodarowania przestrzennego, zwrócić należy na nową ustawę dotyczącą udziału społeczeństwa w ochronie środowiska², która implementując dyrektywy unijne, znacznie rozszerza uprawnienia podmiotów w postępowaniach dotyczących zbadania wpływu poszczególnych procesów i przedsięwzięć na środowisko. I co ważne, uprawnienia te przysługują w szerokim zakresie podmiotom nie posiadającym statusu strony, lecz „każdemu”. Rozszerzenie uprawnień dotyczy także organizacji ekologicznej.

2. Regulacje wynikające z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego³

Rozważania należało by rozpocząć od uregulowań kodeksu postępowania administracyjnego, który jest niejako wzorcem dla wszystkich postępowań prowadzonych przez organy administracji. Ustawy prawa materialnego, regulując postępowania w sprawach dotyczących szczegółowych zagadnień, często-kroć odwołują się do jego przepisów wprost, jak też pozostawiają jego stosowanie tylko w kwestiach nieuregulowanych.

Zarówno udział społeczeństwa, jak i organizacji społecznej nie jest związany z istnieniem interesu prawnego ani też obowiązku, o którym mowa w art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego, a który jest przypisany szczególnemu w postępowaniu administracyjnym podmiotowi, czyli stronie.

Jednym z podmiotów, który ma zapewnione szczególne uprawnienia w postępowaniu administracyjnym, w przypadku, co oczywiste, gdy nie występuje jako strona, jest właśnie organizacja społeczna.

Kodeks postępowania administracyjnego nie definiuje organizacji społecznych, a jedynie wymienia przykładowe ich rodzaje: organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze (art. 5 § 2 pkt 5). Bez wątplenia będą to organizacje, zrzeszenia, które nie są nastawione na osiągnięcie zysku ekonomicznego, działa-

² Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. Nr 199, poz. 1227.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

jące w interesie publicznym i co ważne, odrębne od struktur administracji rządowej i samorządowej.

Organizacja społeczna nie może dysponować samym postępowaniem, ani prawami lub obowiązkami, których to postępowanie dotyczy, nie będzie ona adresatem decyzji załatwiającej sprawę, a jedynie może wykorzystywać procesowe uprawnienia strony⁴.

Interes organizacji społecznej w „cudzej sprawie” musi mieć z natury rzeczy niższą rangę niż interes strony, dlatego udzielenie ochrony prawnej interesowi organizacji społecznej w postaci dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu nie wynika bezpośrednio z mocy ustawy, jak to ma miejsce w stosunku do strony, lecz pozostawione jest rozstrzygnięciu organu prowadzącego postępowanie⁵.

Organizacja społeczna może żądać wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do niego w interesie strony, ażeby wesprzeć ją, albo też żeby przeciwstawić się jej żądaniom i interesom; może też działać na rzecz jednej ze stron, wzmacniając jej pozycję w postępowaniu, a może również nie wiązać swoich czynności procesowych z interesami żadnej ze stron, mając na uwadze tylko zachowanie wymagań interesu społecznego⁶.

Inicjatywa procesowa organizacji społecznej może przybrać następujące postaci: żądania tylko wszczęcia postępowania w sprawie innej osoby; żądania wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w nim; żądania dopuszczenia do postępowania już toczącego się w sprawie zawisłej przed organem administracyjnym w każdej instancji i każdym trybie; ubiegania się o zgodę organu administracji na przedstawienie swojego poglądu w sprawie. Inicjatywa ta może być podjęta samodzielnie przez organizację społeczną, a może być wywołana zawiadomieniem skierowanym do niej przez organ administracji⁷.

Przesłankami inicjatywy procesowej, które muszą wystąpić łącznie są statutowy cel jej działalności i względy interesu społecznego. Celem wymienionym w statucie może być obrona indywidualnych interesów i praw swoich członków, obrona interesów grupowych osób w niej zrzeszonych, zapobieganie sytuacjom zagrażającym tym interesom, propagowanie określonej działalności czy pewnych idei, ochrona wartości niematerialnych i materialnych, zapobiega-

⁴ J. Borkowski, *Komentarz do art. 31 kpa*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa 1996, s. 224.

⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne, Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 81-82.

⁶ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 224.

⁷ *Ibidem*, s. 224-225.

nie niekorzystnym zjawiskom społecznym lub ekonomicznym. Każdy cel działania określony w statucie może uzasadniać inicjatywę procesową, jeżeli przedmiot postępowania wkracza w zakres działania organizacji czy to ze względu na czynności postępowania, czy też ze względu na jego wynik⁸.

Przy stałych celach statutowych zmianie ulegać mogą wymagania interesu społecznego, które przemawiają za uwzględnieniem albo za odrzuceniem żądań danej organizacji⁹. Określenie, co jest zgodne z interesem społecznym, a co jest z nim sprzeczne lub obojętne, winno każdorazowo nastąpić na podstawie całokształtu stanu prawnego i faktycznego sprawy będącej przedmiotem postępowania¹⁰.

Udział organizacji nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej, lecz musi odpowiadać wymaganiom racjonalnie pojmowanej kontroli społecznej nad postępowaniem administracyjnym w sprawach indywidualnych i działaniem w nim organów administracji. Jednocześnie udział ten nie może powodować naruszenia sfery prywatności strony postępowania przez nadmierne poszerzenie kręgu uczestników postępowania. Ochrona strony przed takimi negatywnymi sytuacjami, jakie może powodować pospolite wścibstwo organów organizacji społecznej, chęć wywarcia presji psychicznej przez bezpodstawne „upublicznienie” prywatnej sprawy, leży w interesie społecznym¹¹.

Dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu i rozważenie jej argumentów nie oznacza obowiązku uwzględnienia przez organ zgłoszonych wniosków i wydania zgodnej z nimi decyzji¹². Jest ona jednym z uczestników postępowania, którego dopuszczenie wynika ze szczególnych przesłanek, określonych w art. 31 §1 kodeksu postępowania administracyjnego, ale sam udział w postępowaniu nie jest ani ograniczany tymi przesłankami, ani też nie jest uprzywilejowany z ich powodu¹³.

Organizacja społeczna może także wykorzystać możliwość włączenia się do rozprawy administracyjnej.

Rozprawę administracyjną organ administracji przeprowadza gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania bądź osiągnięcie celu wychowawczego albo gdy wymaga tego przepis prawa (art. 89 § 1). W przy-

⁸ *Ibidem*, s. 225.

⁹ *Ibidem*, s. 225-226.

¹⁰ W. Chróścielewski, *Podmioty postępowania administracyjnego*, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 58.

¹¹ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 226.

¹² Wyrok NSA z 14.03.1988 r., IV SA 1139/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 40.

¹³ J. Borkowski, *op. cit.*, s. 230.

padku, gdy z postanowienia przepisu szczególnego wynika obowiązek przeprowadzenia rozprawy, organ administracji nie jest władny do odstąpienia od jej przeprowadzenia¹⁴. O konieczności jej zarządzenia mogą zdecydować także przesłanki procesowe, jak wielość świadków, biegłych, przeprowadzenie dowodu z oględzin, a także potrzeba uzgodnienia interesów stron (art. 89 § 2).

W ramach czynności przygotowawczych organ w szczególności zawiadamia organizacje społeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot (art. 90 § 3). W tym przepisie można by upatrywać dostępu tej formy postępowania dla szerszego kręgu osób, z zaznaczeniem, że ich udział będzie uzależniony od inicjatywy organu.

Postępowanie administracyjne jednak nie jest oparte na zasadzie jawności w takim zakresie, jak jest to przyjęte w postępowaniu sądowym i dlatego trudno uznać, że postępowanie administracyjne pełni funkcję prewencji ogólnej wobec społeczeństwa. Zarówno ze względu na przedmiot postępowania administracyjnego, którego celem zasadniczym nie jest orzekanie w razie naruszenia prawa przez jednostkę, a jest nim stosowanie prawa w celu ustalenia sytuacji prawnej jednostki, jak również ze względu na to, iż nie przyjęto zasady jawności wobec osób postronnych, trudno też mówić o funkcji wychowawczej postępowania czy celu wychowawczym rozprawy¹⁵.

Kodeks postępowania administracyjnego nie ustanawia jawności rozprawy. Według przepisów Konstytucji RP (art. 45 ust. 1) tylko postępowanie przed sądami odbywa się jawnie. Jedynie więc przepis szczególny może ustanowić jawność rozprawy administracyjnej. Wtedy dopiero będzie możliwy udział w niej publiczności, ale jej aktywność będzie ograniczona raczej tylko do pozyskiwania informacji o przebiegu rozprawy niż do czynnego w niej udziału.

Za instytucję zapewniającą szeroki udział społeczeństwa trzeba bez wątpienia uznać instytucję skarg i wniosków.

Prawo składania skarg i wniosków jest konstytucyjnym prawem obywateli (art. 63 Konstytucji RP). Prawo to, zgodnie z postanowieniami kodeksu postępowania administracyjnego, przysługuje każdemu, w szczególności obywatelom i organizacjom społecznym. Kodeks postępowania administracyjnego stwarza ze skargi i wniosku *actio popularis*, tj. środek procesowy przysługujący każdemu, a nie tylko osobie, której interesy zostały naruszone¹⁶.

¹⁴Wyrok NSA z 02.03.1983 r., SA/Kr 1179/82.

¹⁵ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne, Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 164-165.

¹⁶J. Starościk [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 300-301.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227).

Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241).

Skarga jest formą kontroli społecznej; wnosi się ją przeciw aktom dokonanym lub sytuacjom już istniejącym, jej meritum może dotyczyć spraw ogólnych, jak też spraw indywidualnych. Wniosek jest formą inicjatywy obywatelskiej, zawiera dezyderaty skierowane ku przyszłości i wnoszony jest z reguły w interesie społecznym, choć wnioski mogą oczywiście, jeśli ich skutki objawiają się w działalności organów, oddziaływać pośrednio na sferę indywidualnych interesów¹⁷.

Sposób załatwiania skarg i wniosków wskazuje, iż jest to środek o ważnym znaczeniu w realizacji uprawnień obywatelskich. W pierwszej kolejności właściwa dla postępowania administracyjnego kwalifikacja pisma według jego treści, a nie formy czy nazwy (art. 222). Dalej odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna pracownika organu winnego niewłaściwego i nieterminowego załatwienia skargi lub wniosku (art. 223 § 2). I najważniejsze – ochrona skarżącego i wnioskodawcy, jeżeli działał w granicach prawa (art. 225 § 1).

Istotny jest także uregulowany w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego obowiązek przyjmowania obywateli w sprawie skarg i wniosków oraz szczegółowy opis jego realizacji (art. 253-256).

3. Regulacje wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Rozwiązania dotyczące udziału społeczeństwa przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prześledzone zostaną na podstawie trybu procedur planistycznych, to jest procedur prowadzących do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, planu zago-

¹⁷ T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, z. 3, s. 463.

spodarowania przestrzennego województwa oraz postępowań w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego i w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium) lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały, określając formę, miejsce i termin, składania wniosków dotyczących odpowiednio studium lub planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 pkt 1, art. 17 pkt 1).

Obowiązkową formą ogłoszenia jest obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie miejscowej. Prasa miejscowa, to oczywiście prasa dostępna na terenie całej gminy. Sposobem zwyczajowo przyjętym w praktyce może być komunikat na stronie internetowej urzędu gminy oraz rozplakatowanie¹⁸.

Forma składania wniosków może zostać określona dowolnie, w taki jednak sposób, aby wniosek został utrwalony i skierowany do rozpatrzenia, oraz znalazł się w dokumentacji prac planistycznych. Zazwyczaj będzie to forma pisemna poprzez złożenie pisma w oznaczonym miejscu albo wysłanie pocztą, a także przez pocztę elektroniczną¹⁹.

Co najmniej 21-dniowy termin do składania wniosków należałoby liczyć od dnia, w którym stosowna informacja została rozpowszechniona w każdej z przewidzianych prawem form. Termin „co najmniej 21 dni” ma charakter szczególny, nie jest to termin prawa procesowego, a jego istotą jest stworzenie możliwości obywatelom zapoznania się z projektowaną regulacją prawną. Cały zatem 21-dniowy okres musi przypadać na dni robocze urzędu, kiedy to możliwy jest publiczny wgląd do wyłożonego dokumentu²⁰.

Ustawa nie wymienia kręgu osób upoważnionych do składania wniosków do planu miejscowego i studium, ale z publicznego charakteru ich przyjmowania wynika, że są to osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej (np. komitety społeczne, wspólnoty mieszkaniowe) oraz organy władz publicznych²¹.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Warszawa 2004, s. 110 i 168.

¹⁹ *Ibidem*, s. 110 i 168-169.

²⁰ Wyrok NSA z 04.11.1999 r., IV są 1683/98, LEX nr 48260.

²¹ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 114.

Otwarte zaproszenie do składania wniosków do planu miejscowego i studium w formie ogłoszenia przez obwieszczenie oraz w prasie miejscowej lub w inny sposób zwyczajowo przyjęty, ze wskazaniem formy, miejsca i terminu składania wniosków, oznacza bowiem, że nie ma ograniczeń podmiotowych²², chociaż ustawa nie przyznaje wprost uprawnienia do składania wniosków „każdemu”²³.

W dalszej kolejności wójt (burmistrz, prezydent miasta) rozpatruje wnioski, przy czym w przypadku wniosków do planu miejscowego określony jest także maksymalny termin ich rozpatrywania – 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 11 pkt 3, art. 17 pkt 3).

Wnioski należy traktować podobnie jak wnioski formułowane na zasadach i w trybie kodeksu postępowania administracyjnego. Jedne i drugie są wyrazem obywatelskiej inicjatywy, której przedmiotem są propozycje, postulaty podjęcia przez podmioty administracji określonego działania w granicach swojej właściwości. Również ich cechą wspólną będzie względna skuteczność. Oznacza to, iż złożenie wniosku rodzi po stronie adresata obowiązek przyjęcia i ustosunkowania się do inicjatywy obywatelskiej, ale nie obliguje do jego uwzględnienia. W razie nieuwzględnienia wniosku, nie przysługuje prawo do administracyjnej ani tym bardziej sądowej weryfikacji stanowiska organu rozpatrującego wniosek²⁴.

Po sporządzeniu projektu obu dokumentów ogłasza się w wyżej wymienione sposoby o wyłożeniu projektu do publicznego wglądu na co najmniej 14 dni (studium) lub 7 dni (plan miejscowy) przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu na okres co najmniej 30 dni (studium) lub 21 dni (plan miejscowy), w czym bez wątpliwości wyraża się współuczestnictwo zbiorowości lokalnej, oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie, a także wyznacza w ogłoszeniu termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu, nie krótszy niż 21 dni (studium) lub 14 dni (plan miejscowy) od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu (art. 11 pkt 4, 10, art. 17 pkt 4, 10).

Kolejną możliwość wpływania na treść studium lokalna społeczność uzyskuje w toku dyskusji publicznej. Ustawa nie zawiera definicji, ani też bliższego określenia zasad jej przeprowadzenia. Z literalnego brzmienia przepisu można

²² *Ibidem*, s.175-176.

²³ *Ibidem*, s. 117.

²⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Kraków 2004, s. 68.

ustalić, że: dyskusję organizuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), odbywa się ona w czasie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, przedmiotem dyskusji są w szerokim zakresie rozwiązania przyjęte w projekcie dokumentu, nie ma ograniczeń podmiotowych do udziału w dyskusji; wypowiadać się w niej mogą zarówno mieszkańcy gminy, jak i osoby w niej niezamieszkałe, przedstawiciele środowisk, osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej przez swych przedstawicieli oraz organy administracji publicznej²⁵.

Nieokreślona pozostaje forma prowadzenia dyskusji. Wnosić należy, że organ wykonawczy gminy ma swobodę w tej mierze. Musi jednak pozostać zachowany warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być otwarte spotkania i publikacja wypowiedzi w prasie. Ocena prawidłowości organizacji dyskusji następuje w zakresie całościowej oceny zgodności z prawem procedury sporządzania studium czy planu, w granicach nadzoru prawnego nad uchwałą przyjmującą studium²⁶.

Dalsze czynności w odniesieniu do studium i planu miejscowego przebiegają odmiennie, co bez wątplenia wynika z okoliczności, iż w przeciwieństwie do planu miejscowego, studium nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag przedstawiany jest do uchwalenia. Rada gminy, uchwalając studium, rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag i rozstrzygnięcie to załącza do uchwalonego dokumentu, aby następnie przedstawić go wojewodzie w celu oceny ich zgodności a prawem (art. 11 pkt 12, art. 12 ust. 1 i 2).

W przypadku projektu planu miejscowego wyznaczony jest termin do rozpatrzenia uwag – należy to uczynić w ciągu 21 dni od dnia upływu terminu ich składania. Następnie wprowadza się ewentualne zmiany do projektu wynikające z rozpatrzenia uwag i przedstawia radzie gminy projekt z listą uwag nieuwzględnionych (art. 17 pkt 12, 13, 14).

Rada nie może ograniczyć się do rozpatrzenia „listy uwag” nieuwzględnionych, ale musi zapoznać się z ich treścią oraz poddać głosowaniu poszczególne uwagi z listy. Może poprzestać na zapoznaniu się z argumentacją wójta (burmistrza, prezydenta miasta), może też analizować treść poszczególnych uwag we własnym zakresie²⁷.

²⁵ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 118-119 i 176-177.

²⁶ *Ibidem*, s. 119 i 177; podobnie: T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 72

²⁷ *Ibidem*, s. 123.

Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu. Można je wnieść w formie pisemnej lub w postaci elektronicznej opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu (art. 18).

Uprawnienie do wniesienia uwag do projektu nie zostało obwarowane żadnymi warunkami co do treści lub przesłanek wniesienia uwagi. W szczególności nie ma obowiązku wykazania istnienia lub naruszenia interesu prawnego osoby wnoszącej uwagę. Uwaga nie wymaga uzasadnienia. Może być zarówno wyrazem krytyki wobec projektu, jak i poparcia albo wskazania alternatywnych rozwiązań²⁸.

Na szczeblu województwa procedura planistyczna w zakresie udziału czynnika społecznego przedstawia się podobnie.

Po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, marszałek województwa ogłasza w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenia w urzędach gminy, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim o podjęciu uchwały określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia, a następnie je rozpatruje i sporządza projekt (art. 41 ust. 1, 3, 4).

Nie jest ustalony krąg podmiotów upoważnionych do składania wniosków do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, wobec czego uznać należy, iż uprawnionymi są wszelkie podmioty wyrażające zainteresowanie przyszłym kształtem planu, a więc osoby fizyczne i prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, organizacje społeczne, a także organy publiczne.

Marszałek nie jest związany treścią zgłoszonych wniosków, ma jednak formalny obowiązek merytorycznego ustosunkowania się do zgłoszonych propozycji. Rozpatrzenie wniosków służy pozyskaniu przez marszałka wiedzy o koncepcjach i oczekiwaniach społecznych wobec przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego województwa²⁹.

Wspólna dla wszystkich trzech procedur planistycznych omówionych powyżej jest regulacja, iż rozstrzygnięcia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo marszałka województwa o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków dotyczących studium, uwag dotyczących projektu studium, wniosków dotyczących planu miejscowego, uwag dotyczących projektu planu miejscowego albo

²⁸ *Ibidem*, s. 119 i 177-178; odmiennie, określając uwagę jako stanowisko wyłącznie krytyczne, np. T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 72-73, 106.

²⁹ *Ibidem*, s. 319.

wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 7).

Nie można natomiast wykluczyć skargi do sądu administracyjnego na ewentualne zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) poza ustawowo regulowaną procedurą planistyczną, zmierzające do opracowania projektu studium czy planu miejscowego. Dopuszczalna wydaje się też skarga na uchwałę rady gminy, podjętą w trakcie procedury, o ile oczywiście skarżący spełni przesłanki określone w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym³⁰, w szczególności wykaże się naruszeniem interesu prawnego³¹.

Nie można też wykluczyć skargi na inne rozstrzygnięcia marszałka województwa, a zwłaszcza sejmiku województwa na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa³².

Wykazanie naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia nie będzie jednak łatwe, poza tym, jeżeli miałyby miejsce, dotyczyłoby niewątpliwie podmiotu, który mógłby występować w charakterze strony postępowania, a więc podmiotu, który nie jest przedmiotem niniejszych rozważań.

W przypadku postępowań w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, istnieje obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz o postanowieniach i decyzji kończącej postępowanie w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, ale obowiązek ten spełniony być musi tylko wobec stron postępowania (art. 53 ust. 1). Co interesujące, w postępowaniu tym wyłącza się stosowanie przepisu art. 31 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego, a więc obowiązek zawiadomienia organizacji społecznej, jeżeli może być ona zainteresowana udziałem w postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe i gdy przemawia za tym interes społeczny.

Organ nie ma więc obowiązku badania, czy istnieje potrzeba zawiadomienia organizacji społecznej spełniającej przedstawione wyżej warunki. Ma natomiast taki obowiązek po wszczęciu postępowania o ustalenie warunków zabudowy. W każdym przypadku powinien bez wątpienia dopuścić organizację społeczną, na jej żądanie, do udziału w postępowaniu na prawach strony, jeżeli uzna przesłanki jej udziału za spełnione³³.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³¹ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 68-69, podobnie: T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 46-47.

³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 69.

³³ Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 423.

Zarówno decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jak i decyzja wydawana w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć (obie w przypadku braku planu miejscowego), czyli decyzja o warunkach zabudowy określają wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich (art. 54 i art. 64 w zw. z art. 54).

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego³⁴ obszar oddziaływania obiektu budowlanego stanowi kryterium ustalania czy nieruchomość znajdzie się w obszarze, który będzie objęty realizacją nowej inwestycji, a tym samym, czy istnieje podstawa do uznania, że istnieje interes prawny osób trzecich³⁵.

Obszar oddziaływania określa się na podstawie przepisów regulujących np. odległości obiektów i urządzeń budowlanych od innych obiektów i granic nieruchomości (warunki techniczne, przepisy przeciwpożarowe, przepisy z zakresu ochrony środowiska). Jeżeli z przepisów tych wynikają ograniczenia w możliwości zagospodarowania lub zabudowy sąsiedniej nieruchomości, to nieruchomość ta znajduje się w obszarze oddziaływania³⁶.

Za osobę trzecią najczęściej należy uznać osobę, która znajduje się w takim sąsiedztwie, które skutkować będzie włączeniem w obszar oddziaływań (emisji i immisji) przyszłego zagospodarowania terenu³⁷. Samo fizyczne czy geograficzne sąsiedztwo nie jest bowiem ustawowym kryterium traktowania kogoś jako osoby trzeciej³⁸.

Jeżeli bowiem inwestycja powodować będzie uciążliwości poprzez emisję zanieczyszczeń do powietrza albo hałasu i wibracji, to negatywne oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia może rozprzestrzeniać się na obszary nie graniczące bezpośrednio z nieruchomością lub nieruchomościami, na których ma być wzniesiona przedmiotowa inwestycja³⁹. W związku z istnieniem wielu innych regulacji prawnych zapewniających ochronę w sferze stosunków społecznych, przepis art. 5 ust. 1 pkt 9 Prawa budowlanego stanowiłby tylko niewielki zakres tej ochrony⁴⁰.

³⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Dz. U. z 2003r. Nr 207, poz. 2016.

³⁵ W. Sz wajdler [w:] W. Sz wajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany, zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 174.

³⁶ *Ibidem*, s. 175.

³⁷ M. Szewczyk, *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 189.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 116.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 86.

Ochrona interesów osób trzecich w postępowaniu ustalającym lokalizację nie może jednakże być oceniana w takim zakresie jak na kolejnym etapie postępowania inwestycyjnego – to jest wydania pozwolenia na budowę. W przeciwnym razie orzekanie o wymaganiach wynikających z ochrony interesów osób trzecich podczas tego pierwszego w istocie pozbawiłoby te osoby możliwości dochodzenia ich praw w późniejszym postępowaniu w sprawie wydania pozwolenia na budowę, gdzie zagrożenia ich interesów przybierają o wiele bardziej konkretny kształt⁴¹.

Z kolei z punktu widzenia inwestora jest niedopuszczalne, aby obowiązki z innego postępowania administracyjnego były nakładane w postępowaniu rozstrzygającym o ustaleniu lokalizacji, a więc w innej sprawie i innym postępowaniu⁴². Ochrona interesów osób trzecich może następować tylko w zakresie nieobjętym przedmiotem postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, a jedynie przepisami szczególnymi⁴³.

Postanowienia decyzji lokalizacyjnej mogą zawierać jedynie informacje dla inwestora o działaniach niezbędnych dla ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich⁴⁴.

Skłonić się można ku stanowisku prezentowanemu przez NSA, który stwierdza, że ochrona interesów osób trzecich polega, ogólnie rzecz biorąc, na ochronie praw podmiotowych tych osób w zakresie odpowiadającym ich prawom majątkowym (własności, posiadania, użytkowania wieczystego), a także uprawnieniom do równego i odpowiadającego potrzebom każdej osoby korzystania ze środowiska naturalnego⁴⁵.

O naruszeniu prawem chronionych interesów osób trzecich możemy mówić więc, jeżeli spełnione będą dwa warunki: po pierwsze, musi dojść do obiektywnego naruszenia obowiązującego porządku prawnego oraz po drugie, naruszoną normą prawną musi być norma, która miała za cel ochronę sfery prawnej jakiegoś podmiotu⁴⁶.

Jak wynika z powyższych rozważań, ochrona interesów osób trzecich wynika bezpośrednio z ustawy i jest zapewniona nawet wobec braku ich udziału w postępowaniu. Bez większego znaczenia pozostanie więc przedmiot tej

⁴¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne, Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 127.

⁴² Wyrok NSA z 07.08.1998r., IV SA 1584/96, ONSA 2000/1 poz. 15.

⁴³ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 195.

⁴⁴ Wyrok NSA z 28.11.1996r., SA/Bk 1002/96, ONSA 1997, nr 4, poz. 168.

⁴⁵ Wyrok NSA z 23.04.1996 r., SA/Wr 2655/95, OSS 1996, nr 4, poz. 116.

⁴⁶ M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 194.

ochrony, bowiem obowiązki służące ochronie tych interesów dotyczą wnioskodawcy decyzji. Faktyczny zakres ich interesu prawnego pozostaje także bez wpływu na rozstrzygnięcie organu na tym etapie.

4. Regulacje wynikające z przepisów ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie (...)

Ustawa z dnia 3 października 2008r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁷ dokonuje wdrożenia sześciu dyrektyw Wspólnot Europejskich, w tym m.in. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (...) ⁴⁸ oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska (...) ⁴⁹.

Ustawa ta określa udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz udział społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów w postępowaniach stwierdzających wpływ realizowanego przedsięwzięcia na środowisko.

Trzeba zwrócić w tym miejscu uwagę, iż ustawa ta uchyliła większość przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska⁵⁰, regulujących podobne postępowania.

Ustawa niniejsza reguluje w szczególności postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, które będą obejmowały w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 3 pkt 7 i 8). Jako przedsięwzięcie ustawodawca uznaje natomiast zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegające na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin (art. 3 pkt 13).

⁴⁷ Dz. U. Nr 199, poz. 1227.

⁴⁸ Dz. Urz. WE L 41 z 14.02.2003 r., s. 26.

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003 r., s. 17.

⁵⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

Przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacja planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub na obszar Natura 2000 (art. 59). Bez wątpienia będą do nich należały wspomniane na wstępie inwestycje liniowe, jak na przykład drogi czy linie energetyczne.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w szczególności w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61). Decyzja ta określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia i wymagana jest dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71). Wydaje się ją m.in. przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 72).

Ustawa obejmuje także postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, czyli strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, obejmującą w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu (art. 3 pkt 14).

Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów zagospodarowania przestrzennego (art. 48).

W artykule 5 ustawy zawarte jest ogólne postanowienie zapewniające każdemu prawo do uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Prawo to zapewniają organy administracji przed wydaniem decyzji oraz przed przyjęciem odpowiedniego dokumentu. W szczególności prawo to przekłada się na możliwość składania uwag i wniosków w tych postępowaniach (art. 29). Do uwag i wniosków nie stosuje się przepisów działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego (art. 32).

Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i w opracowywaniu dokumentów jest zapewniony w szczególności poprzez nałożenie na organ prowadzący postępowanie niżej opisanych obowiązków.

Organ podaje do wiadomości publicznej informacje o przystąpieniu do przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub opracowywania projektu dokumentu, o wszczęciu postępowania, o przedmiocie

decyzji lub przedmiocie dokumentu, organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień. Co ważne, informuje ponadto o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o jej miejscu wyłożenia do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków, sposobie i miejscu ich składania ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu do ich składania, organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być przeprowadzona (art. 33 i 39).

Warto w tym miejscu przytoczyć ustawową definicję podania do publicznej wiadomości, przez którą rozumie się udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w siedzibie organu, ogłoszenie informacji przez obwieszczenie w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscu planowanego przedsięwzięcia, w przypadku dokumentów, w prasie o odpowiednim do rodzaju dokumentu zasięgu. W przypadku natomiast gdy siedziba organu właściwego w sprawie mieści się na terenie innej gminy niż gmina właściwa miejscowo ze względu na przedmiot postępowania – także przez ogłoszenie w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w miejscowości/miejscowościach właściwych ze względu na przedmiot postępowania (art. 3 pkt 11).

Upublicznienie informacji na kilka wskazanych wyżej sposobów, jak też wyłożenie do wglądu dokumentacji związanej z prowadzonym postępowaniem pozwala na faktyczne uczestnictwo każdego zainteresowanego, a tym samym na wpłynięcie na podejmowane rozstrzygnięcia.

Uwagi i wnioski mogą być wnoszone w formie pisemnej, ustnie do protokołu, za pomocą środków komunikacji elektronicznej bez konieczności opatrzenia ich bezpiecznym podpisem elektronicznym, o którym mowa w ustawie z dnia 18 września 2001r. o podpisie elektronicznym⁵¹ (art. 34 i 40).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na jawność rozprawy administracyjnej, która to była przedmiotem rozważań w rozdziale poświęconym przepisom kodeksu postępowania administracyjnego.

W dalszej kolejności organ rozpatruje uwagi i wnioski, a w uzasadnieniu decyzji podaje informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa lub też dołącza takie uzasadnienie do przyjętego projektu dokumentu (art. 37 i 42).

Nieco rozszerzony wydaje się być w porównaniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakres postępowania obejmujący roz-

⁵¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1450 ze zm.

patrywanie uwag i wniosków. Wskazać warto zwłaszcza na konieczność umieszczenia sposobu wzięcia pod uwagę i zakresu uwzględnienia tychże w uzasadnieniu decyzji lub projektu dokumentu.

W ustawie zdefiniowana jest organizacja ekologiczna, przez którą rozumie się organizację społeczną, której celem statutowym jest ochrona środowiska (art. 3 pkt 10). Jej udziałowi poświęcony jest odrębny rozdział ustawy.

Organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe, zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony (art. 44 ust. 1). Organizacji ekologicznej służy ponadto prawo wniesienia odwołania od decyzji, nawet jeżeli nie brała ona udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ pierwszej instancji; wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu. W postępowaniu odwoławczym organizacja uczestniczy na prawach strony (art. 44 ust. 2). Przysługuje jej skarga do sądu administracyjnego, także gdy nie brała udziału w postępowaniu (art. 44 ust. 3). Jest to dosyć zaskakujące rozwiązanie, ponieważ prawo zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego przysługuje dopiero w przypadku skorzystania z dostępnych środków odwoławczych (art. 52 §1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵²).

Przepis artykułu 44 ust. 4, uprawniający do złożenia zażalenia na postanowienie o odmowie dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu jest w zasadzie powtórzeniem rozwiązania zawartego w kodeksie postępowania administracyjnego, którego przepisy zobowiązują organ do wydania postanowienia w sprawie dopuszczenia do udziału lub odmowy udziału organizacji społecznej.

Należałoby wnioskować, że także w przypadku postępowań wymagających udziału społeczeństwa zachodzi konieczność wydania postanowienia, chociaż brzmienie ust. 1 art. 44 – organizacje, które (...) zgłoszą chęć uczestniczenia (...), uczestniczą (...) na prawach strony (...) – sugerowałaby, iż do udziału organizacji ekologicznej wystarczy samo tylko zgłoszenie udziału.

⁵² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

5. Regulacje wynikające z przepisów ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵³ oraz ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju UEFA EURO 2012⁵⁴

Obie decyzje, to jest decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 11f ust. 1) oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 (art. 24 ust. 1) zawierają wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Rozważania w tym zakresie zawiera rozdział traktujący o rozwiązaniach zastosowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, jak też o wydaniu decyzji zawiadamia się w drodze obwieszczeń, odpowiednio w urzędzie wojewódzkim lub starostwie powiatowym, a także w urzędach gmin właściwych ze względu na przebieg drogi, na stronach internetowych tych gmin i w prasie lokalnej. Zawiadomienie o wydanej decyzji zawiera ponadto informację o miejscu, w którym można zapoznać się z jej treścią (art. 11d ust. 5 i 11f ust. 3 i 4). Ten sposób zawiadomienia jednak dotyczy tylko pozostałych stron, to jest poza wnioskodawcą, właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości. Nie wpływa jednak w żaden sposób na poszerzenie kręgu podmiotów uczestniczących w postępowaniu.

O wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji przedsięwzięcia Euro 2012 wojewoda zawiadamia w drodze obwieszczeń w urzędach gmin i w prasie lokalnej oraz na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego oraz urzędu gminy właściwego dla lokalizacji przedsięwzięcia (art. 23 ust. 3). W tej ustawie obowiązek nie jest ograniczony do stron postępowania, choć w żadnym z tych przypadków, ze względu na podanie do publicznej wiadomości, niemożliwe byłoby ograniczenie tego sposobu zawiadomienia tylko do stron.

Zawiadomienie o wydaniu decyzji pozostałych stron postępowania (poza wnioskodawcą) następuje w drodze obwieszczeń w urzędach gmin i w prasie

⁵³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r., Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.

⁵⁴ Ustawa z dnia 07 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, Dz. U. Nr 173, poz. 1219 ze zm.

lokalnej oraz na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego oraz urzędu gminy właściwego dla lokalizacji przedsięwzięcia (art. 24 ust. 2).

Zawiadamianie stron w formie obwieszczenia lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości jest znane przepisom kodeksu postępowania administracyjnego, który odsyła w tym zakresie do przepisów szczególnych (art. 49). Obowiązek taki ciąży między innymi na organie prowadzącym postępowanie administracyjne, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że oprócz wezwanych, mogą być w sprawie jeszcze inne, nie znane organowi strony. Taki sposób powiadamiania wydaje się być szczególnie uzasadniony w przypadku realizacji obiektów liniowych⁵⁵.

W specustawie wraz ze szczególną formą zawiadomienia potencjalnych zainteresowanych nie określono środka, z którego można skorzystać w celu włączenia się do postępowania. Chociaż obowiązek jego wskazania nie istnieje, takie możliwości wynikać mogłyby z realizacji jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, chroniącej przed negatywnymi skutkami niezajomości prawa zarówno strony, jak i innych jego uczestników (art. 9 kodeksu postępowania administracyjnego).

Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze istotniejszy problem występujący w przepisach ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji w zakresie dróg publicznych, związany z zawiadamianiem stron. Właściciele lub użytkownicy wieczystości stron otrzymują informację o wszczęciu jak i o rozstrzygnięciu postępowania na adres wskazany w katastrze nieruchomości (art. 11d ust. 5 i art. 11f ust. 3), który częstokroć jest nieaktualny.

Nie ma wątpliwości, iż właściciel nieruchomości, która wskutek wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi zostanie wywłaszczona, co potwierdza utrwalone orzecznictwo NSA⁵⁶ (właściciel nieruchomości jest stroną w każdym

⁵⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa 2005, s. 144-145.

⁵⁶ Np. Wyrok NSA z 12.11.1982 r., I SA 890/82, ONSA 1982 zeszyt 2, poz. 104: Organy administracji powinny stosować zasadę wzywania do udziału w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia planu realizacyjnego inwestycji, zwłaszcza na terenach stanowiących własność osób fizycznych i podlegających wywłaszczeniu, wszystkich osób, których interesów prawnych postępowanie to dotyczy; Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 28.05.2001 r., OPS 1/01, ONSA z 2001 r., nr 4, poz. 146: Właściciel nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod inwestycję liniową, jest stroną postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla tej inwestycji, niezależnie od tego, kto jest wnioskodawcą wydania takiej decyzji; Wyrok NSA z 01.02.1994 r., II SA 2143-2144/92, ONSA 1995, zeszyt 2, poz. 61: Pominięcie

postępowaniu administracyjnym dotyczącym jego nieruchomości – w sprawach zagospodarowania przestrzennego, w sprawach z zakresu prawa budowlanego, w postępowaniu podziałowym i wywłaszczeniowym), posiada interes prawny w postępowaniu zakończonym wydaniem takiej decyzji, a więc posiada również wszelkie uprawnienia strony. Samo rozstrzygnięcie lokalizacyjne nie wpływałoby bezpośrednio na jego sytuację prawną, natomiast fakt nadania mu wątpliwych uprawnień w jednocześnie toczącym się swoistym postępowaniu wywłaszczeniowym, trudno pogodzić z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności.

Przepisy ustawy o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 nakazujące doręczenie tylko wnioskodawcy, a pozostałych uczestników zawiadomienie o decyzji w drodze obwieszczeń czy innych publicznych ogłoszeń, nie powoduje takiego niebezpieczeństwa, bowiem dopiero po wydaniu tej decyzji wszczyna się postępowanie wywłaszczeniowe.

Choć pozycja strony nie jest przedmiotem niniejszego artykułu, znaczne ograniczenie uprawnień tejże może tłumaczyć sytuację innych uczestników postępowania.

Brak udziału zbiorowości lokalnej jest spowodowany specyfiką rozwiązań tak zwanych specustaw. Mają one bowiem na celu przyspieszenie postępowania, a tym samym skuteczniejszą realizację inwestycji, co ustawodawca niejednokrotnie przedkłada ponad inne prawem chronione wartości. Z punktu widzenia członka takiej zbiorowości nie ma jednak znaczenia, na jakiej podstawie prawnej dane przedsięwzięcie będzie realizowane, a ewentualne skutki będą przecież dla niego identyczne.

właścicieli budynków stanowiących odrębny przedmiot własności jako uczestników scalenia oraz niewytyczenie drogi w czasie postępowania scaleniowego spowodowały, że skarżący dopiero w momencie wytyczania przebiegu drogi w ogóle dowiedzieli się, iż w bezpośrednim sąsiedztwie budynków stanowiących ich własność przebiega droga częściowo utworzona z ich siedlisk; Wyrok NSA z 08.10.1998 r., II SA/Gd 1095/98, LEX nr 44159: Stronami postępowania administracyjnego o wydanie decyzji o warunkach zabudowy będą – zainteresowany inwestor, właściciel nieruchomości, na której inwestycja ma być realizowana, oraz inne podmioty, które, powołując się na konkretny przepis prawa, wykażą interes prawny do udziału w tym postępowaniu.

6. Podsumowanie

Zasadność zapewnienia udziału czynnika społecznego w postępowaniu administracyjnym nie jest chyba dyskusyjna. Jest efektem realizacji podstawowych praw jednostki w państwie. Z przedstawionych powyżej regulacji prawnych wynika, że jest to także możliwe do przeprowadzenia. Pozwala na zapoznanie się z oczekiwaniami, propozycjami, ale też obawami społecznymi.

W podstawowym, ale i najkorzystniejszym w moim przekonaniu postępowaniu, czyli prowadzącym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, porządkującym przestrzeń w sposób pełny, jest udział ten zagwarantowany w sposób wystarczający i skuteczny.

Jest sprawą oczywistą, iż obecność zbiorowości lokalnej czy regionalnej w podejmowaniu rozstrzygnięć prowadzi do wydłużenia całego procesu. Ta myśl przyświecała twórcom kolejnych specustaw, pozwalających niekiedy wbrew istniejącym miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego realizować strategiczne dla kraju inwestycje. Czy jednak powinno pozwolić się na to, aby wieloletnie zaniedbania, które doprowadziły do chaosu przestrzennego, były kontynuowane?

Participation of the society and social organizations in the process of preparation of development plans

S u m m a r y

The participation of the social factor, that is primarily of local and above-local communities as well as social organizations, in the processes connected with spatial development planning prevails over the exercise of the basic rights of the citizens that is their participation in decision-making by public authorities. It also arises directly from the legal regulations which apply in the Republic of Poland and the European Union. It is provided for in the provisions regulating the creation of the development plan documents at local and regional level, granting administrative decisions for the purpose of area development as well as in the procedures whose subject is the analysis of the effect of spatial development planning on the environment.

Beteiligung der Gesellschaft und gesellschaftlicher Organisationen an den Planungsprozessen

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die Beteiligung des gesellschaftlichen Faktors, d.h. vor allem der lokalen und überlokalen Gemeinschaften und gesellschaftlichen Organisationen, an den Prozessen, die mit der Raumplanung verbunden sind, ist vorrangig, wenn es um die Umsetzung der bürgerlichen Grundrechte geht, zu welchen die Partizipation an der Beschlussfassung der Behörden öffentlicher Gewalt gehört. Sie resultiert auch direkt aus den rechtlichen Regelungen, die in der Republik Polen und der Europäischen Union gelten. Sie ist in den Vorschriften berücksichtigt, welche die Erstellung der Planungsdokumente auf der lokalen und regionalen Ebene, die Fassung administrativer Entschlüsse zur Geländeerschließung normieren, sowie in den Prozeduren, die den Einfluss der Raumplanung auf die Umwelt auswerten.