

Planowanie przestrzenne jako miejsce spotkania interesu jednostkowego oraz interesu publicznego w związku z uchwaleniem aktów planowania przestrzennego

1. Wstęp

Sfera planowania przestrzennego odnosi się do sytuacji podmiotów publicznych w zakresie wykonywania zadań publicznych, jak i podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w zakresie korzystania z przestrzeni. Podmioty te przyjmują odrębną perspektywę dotyczącą przestrzeni. Podmiotom publicznym właściwa jest perspektywa interesu publicznego, a podmiotom zewnętrznym wobec administracji publicznej odpowiada perspektywa interesu jednostkowego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ ustanawiają środki współdziałania pomiędzy tymi podmiotami, które umożliwiają określenie relacji pomiędzy tymi interesami w procedurach uchwalenia aktów planowania przestrzennego.

Celem tego opracowania jest wykazanie, że środki współdziałania pomiędzy organem administracji publicznej a innymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego służą tym organom do poznania relacji interesu publicznego i interesów jednostkowych dotyczących przestrzeni, a w dalszej kolejności rozstrzygnięcia o uwzględnieniu interesów jednostkowych w projekcie aktu planowania przestrzennego.

2. Pojęcie aktu planowania przestrzennego

Akt planowania przestrzennego stanowi swoisty akt planowania przyjmowany przez organ samorządu terytorialnego. Jego przedmiotem może być samorządowa polityka przestrzenna lub dopuszczalny sposób korzystania z prze-

* Dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: [0000-0003-2812-8199](https://orcid.org/0000-0003-2812-8199).

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), dalej jako u.p.z.p.

strzeni. Treścią aktu planowania przestrzennego, w zależności od adresatów tego aktu, są obowiązki organów administracji publicznej dotyczące wykonywania zadań publicznych wobec określonej przestrzeni, a także obowiązki i prawa podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w zakresie związanym z korzystaniem z przestrzeni.

Prawodawca ustanawia zamknięty katalog aktów planowania przestrzennego, które można podzielić na dwa rodzaje według kryterium ich zakresu. Pierwszym rodzajem są akty planowania przestrzennego posiadające status aktów prawa wewnętrznego². Są nimi: audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa³. Oba są stanowione w drodze uchwały sejmiku województwa⁴. Drugim rodzajem są akty planowania przestrzennego posiadające status aktów prawa miejscowego, czyli źródeł prawa powszechnie obowiązującego w ograniczeniu do określonej przestrzeni⁵. Są nimi: plan ogólny gminy, dalej określany planem ogólnym; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dalej określany planem miejscowym; uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, dalej nazywana uchwałą reklamową⁶. Każdy z tego rodzaju aktu planowania przestrzennego jest uchwalany przez radę gminy⁷.

² W literaturze podkreśla się, że audyt krajobrazowy stanowi akt prawa wewnętrznego. Zob. A. Fogel, *Komentarz do art. 38a*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, Lex/el., teza 19. Jak zauważa K. Szlachetko, audyt krajobrazowy, ze względu na jego treść i skutki prawne, wykazuje cechy zbliżone do aktu kierownictwa wewnętrznego. K. Szlachetko, *Konstrukcja prawna audytu krajobrazowego*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2019, nr 1(8), s. 105. Jak podkreśla Ż. Skrenty, plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest aktem planowania o charakterze ogólnym, który nie ma charakteru powszechnie obowiązującego źródła prawa. *Idem*, *Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie” 2011, t. 7, s. 246.

³ Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

⁴ W świetle art. 38b ust. 4 u.p.z.p. audyt krajobrazowy uchwała sejmik województwa. Zgodnie z art. 42 ust. 1 u.p.z.p. plan zagospodarowania przestrzennego województwa uchwała sejmik województwa.

⁵ W myśl art. 13a ust. 7 u.p.z.p. plan ogólny gminy jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 37a ust. 4 w zw. z art. 37a ust. 1 u.p.z.p. uchwała zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, jest aktem prawa miejscowego.

⁶ Art. 2 pkt 22 u.p.z.p.

⁷ W myśl art. 13a ust. 1 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan ogólny gminy dla obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu. Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. rada gminy uchwała plan miejscowy. W świetle art. 37a

3. Modele relacji interesu publicznego względem interesów jednostkowych w sferze planowania przestrzennego

Relacja interesu publicznego względem interesów jednostkowych w sferze planowania przestrzennego jest zależna od ich treści, czyli związku z określonymi wartościami dotyczącymi sposobu korzystania z przestrzeni. Ze względu na kryterium zgodności ich treści możliwe jest wyróżnienie dwóch modeli tej relacji. Są nimi model sprzeczności interesów oraz model spójności interesów.

Model sprzeczności interesów oznacza, że nie jest możliwa pełna i jednoczesna realizacja interesu publicznego oraz interesów jednostkowych. skutkiem sprzeczności tych interesów jest konieczność ich wyważenia. Ze względu na niezgodność tych interesów organ administracji publicznej, przyjmując akt planowania przestrzennego, powinien zapewnić ochronę wolności i praw jednostki w oparciu o zasadę proporcjonalności⁸.

Model spójności interesów oznacza, że interes publiczny oraz interesy jednostkowe mogą być równocześnie realizowane. Celem organu administracji publicznej jest realizacja interesu publicznego, a jego zgodność z interesami jednostkowymi ma uboczny charakter. Z tego powodu granicą realizacji interesów jednostkowych jest potrzeba zaspokojenia interesu publicznego. Należy zaznaczyć, że w przypadku spójności tych interesów organ administracji publicznej nie jest ograniczony wymogami ochrony wolności i praw jednostki, gdyż ze względu na ich zgodność nie ma potrzeby ochrony tych wolności oraz praw.

Ze względu na złożoność sytuacji faktycznych nie jest możliwe założenie zajścia określonego modelu relacji interesów w toku procedury przyjmowania konkretnego aktu planowania przestrzennego. Prawodawca ustanowił wymóg stosowania środków współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w tej procedurze, i dopiero w toku tej procedury wykazywany jest model relacji interesu publicznego oraz interesów jednostkowych.

ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

⁸ Zapewnienie proporcjonalności powinno opierać się na wykonaniu przez prawodawcę testu proporcjonalności. Model tego testu został przedstawiony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, Lex nr 257767. Test ten obejmuje trzy pytania dotyczące przyjmowanych przepisów prawa: 1) czy są one w stanie doprowadzić do zamierzonych przez prawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy są one niezbędne (konieczne) do ochrony interesu publicznego, z którym są powiązane (konieczność podjęcia przez prawodawcę działania); 3) czy ich efekty są proporcjonalne do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*).

4. Współdziałanie organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej wobec relacji interesu publicznego oraz interesów jednostkowych w sferze planowania przestrzennego

Sfera planowania przestrzennego, ze względu na potencjalną sprzeczność interesu publicznego oraz interesów jednostkowych, została objęta wymogiem współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej.

W literaturze współdziałanie określane jest jako powiązanie wielu podmiotów nakierowane na podejmowanie działań wzajemnie zgodnych lub uzupełniających się, które zmierzają do określonego celu⁹. Celem analizowanego współdziałania jest sporządzenie projektu prawnych uwarunkowań odnośnie do przestrzeni, które mogą być przyjęte w formie aktu planowania przestrzennego. Przedmiotem tego współdziałania jest w szczególności prezentacja potrzeb indywidualnych i społecznych dotyczących określonej przestrzeni.

Współdziałanie to charakteryzuje się względną równorzędnością jego uczestników. Podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej mają prawo do prezentacji swoich potrzeb lub swojej perspektywy społecznych potrzeb, a organ ma obowiązek je rozpatrzyć. Organ ten ma jednak swobodę wdrożenia efektów tego współdziałania.

5. Środki współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w procedurze uchwalenia aktów planowania przestrzennego

Środkami współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w procedurze uchwalenia

⁹ Zob. więcej M. Grabowska, *Współdziałanie przedsiębiorstw w perspektywie sieciowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie” 2014, z. 76, s. 53. Jak podkreślają A.M. Dereń, Z. Malara, J. Skonieczny, współdziałanie oznacza stosunek społeczny opierający się na wspólnych działaniach i wzajemnej pomocy, które są nakierowane na osiągnięcie określonego celu. *Iidem*, *Władza, wiedza, współdziałanie i współzawodnictwo jako idee tworzenia sieci organizacyjnych*, „Przegląd Organizacji” 2017, nr 8, s. 25. Problematykę współpracy w sferze planowania przestrzennego, w zakresie zawężonym do współpracy gminy z inwestorem, przedstawia także M. Błażewski, *Współpraca gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2022, t. 32, nr 3, s. 28.

aktów planowania przestrzennego są: partycypacja społeczna oraz negocjacje w procedurze uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

Pierwszym środkiem współdziałania w procedurze przyjęcia aktu planowania przestrzennego jest partycypacja społeczna. Najważniejszymi narzędziami prawnymi partycypacji społecznej w tej procedurze jest umożliwienie składania wniosków dotyczących przyszłego projektu aktu planowania przestrzennego oraz konsultacje społeczne dotyczące przygotowanego projektu tego aktu.

Wniosek stanowi narzędzie partycypacji społecznej właściwej dla procedury przyjmowania: planu ogólnego gminy¹⁰, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹, planu zagospodarowania przestrzennego województwa¹². Wniosek może być składany na początkowym etapie procedury przyjmowania tych aktów planowania przestrzennego, jeszcze przed przygotowaniem projektu tych aktów. Przedmiotem wniosku są bowiem postulaty dotyczące treści tych projektów¹³. Podmiotami mogącymi wnieść wniosek są m.in. podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej (osoby fizyczne, osoby prawne, ułomne osoby prawne), a także podmioty publiczne¹⁴.

Konsultacje społeczne stanowią narzędzie partycypacji społecznej właściwej dla procedury przyjmowania: planu ogólnego gminy¹⁵, miejscowego planu

¹⁰ W myśl art. 13i ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. procedura przyjęcia planu ogólnego gminy obejmuje m.in. umożliwienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) innym podmiotom składania wniosków do projektu planu ogólnego gminy według sposobu, miejsca i terminu określonego w ogłoszeniu o możliwości składania tych wniosków.

¹¹ Zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. procedura przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje m.in. umożliwienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) innym podmiotom składania wniosku do projektu planu miejscowego według sposobu, miejsca i terminu określonego w ogłoszeniu o możliwości składania tych wniosków.

¹² W świetle art. 41 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. procedura przyjęcia planu zagospodarowania przestrzennego województwa obejmuje m.in. umożliwienie przez marszałka województwa innym podmiotom składania wniosku do projektu tego planu według sposobu, miejsca i terminu określonego w ogłoszeniu o możliwości składania tych wniosków.

¹³ Zdaniem J. Dziedzic-Bukowskiej przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ustanawiają ograniczeń dotyczących przedmiotu wniosku do projektu planu miejscowego. *Eadem, Komentarz do art. 17, [w:] K. Buczyński et al. (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, LexisNexis 2014, Lex/el., teza 8.* Pogląd ten można odnieść do wniosków do innych projektów aktów planowania przestrzennego.

¹⁴ Szerzej problematykę wniosków do aktów planowania przestrzennego przedstawiają: I. Zachariasz, A. Fogel, *Komentarz do art. 11, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2023, Lex/el., teza 10*; A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 17, [w:] M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, 2021, Lex/el., teza 10*; J. Dziedzic-Bukowska, *Komentarz do art. 17...*, teza 8. M. Błazewski, *Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2023, vol. 12, no. 2, s. 80.

¹⁵ Art. 13i ust. 3 pkt 9 u.p.z.p.

zagospodarowania przestrzennego¹⁶, uchwały reklamowej¹⁷ oraz audytu krajobrazowego¹⁸. Konsultacje społeczne są prowadzone na jednym z końcowych etapów procedury przyjmowania tych aktów planowania przestrzennego. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają otwarty katalog form konsultacji społecznej. Są nimi m.in. zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie, warsztaty, spotkania plenerowe, spacerdyne, ankiety lub geoankiety, wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta¹⁹. Konsultacje społeczne, które są prowadzone w formie spotkań otwartych, paneli eksperckich, warsztatów, spotkań plenerowych, spacerów studyjnych, powinny być prowadzone za pomocą swoistych standardów organizacyjnych. Standardy te obejmują: umożliwienie interesariuszom wypowiedzenie się, zadawanie pytań i zgłaszanie uwag, a także udział pracownika urzędu obsługującego organ sporządzający akt planowania przestrzennego lub podmiotu upoważnionego do opracowania tego aktu planowania przestrzennego. Standardy organizacyjne mogą obejmować stosowanie środków porozumiewania się na odległość, zapewniających jednoczesną transmisję obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań w formie zapisu tekstowego²⁰. Przedmiotem konsultacji społecznych jest przygotowany projekt aktu planowania przestrzennego²¹. Podmiotami mogącymi uczestniczyć w konsultacjach społecznych są interesariusze, stanowiący odrębne podmioty względem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który prowadzi procedurę przyjęcia aktu planowania przestrzennego. Interesariuszami mogą być w szczególności: osoby fizyczne, osoby prawne, ułomne osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej, a także jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy²².

Drugim środkiem współdziałania w procedurze przyjęcia aktu planowania przestrzennego są negocjacje prowadzone pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), działającym w imieniu gminy, a inwestorem oraz w szczególnych przypadkach także osobą trzecią. Przedmiotem negocjacji jest treść projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwe-

¹⁶ Art. 17 pkt 13 u.p.z.p.

¹⁷ Art. 37b ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

¹⁸ Art. 38b ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.

¹⁹ Art. 8i pkt 1 u.p.z.p.

²⁰ Art. 8i ust. 6 w zw. z art. 8i ust. 1 pkt 2–3 u.p.z.p.

²¹ Przedmiot konsultacji społecznych jest determinowany ich miejscem w chronologii procedury przyjmowania aktu planowania przestrzennego, czyli jednym z ostatnich etapów przygotowania projektu tego aktu (art. 13i ust. 3 pkt 9; art. 17 pkt 13; art. 37b ust. 2 pkt 9; art. 38b ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.).

²² Art. 8e ust. 2 u.p.z.p.

stycyjnego, który stanowi szczególną formę planu miejscowego²³. Zaznaczenia wymaga, że choć negocjacje stanowią jedynie etap tej procedury, cała procedura ma koncyliacyjny charakter. Po pierwsze, jest ona wszczynana na wniosek inwestora²⁴. Po drugie, umowa urbanistyczna, stanowiąca pozytywny rezultat tych negocjacji, jest zawierana jako jeden z ostatnich etapów tej procedury²⁵.

6. Wdrożenie efektów współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej w procedurze uchwalenia aktów planowania przestrzennego

Pozytywnym skutkiem współdziałania organów administracji publicznej oraz podmiotów zewnętrznych wobec administracji publicznej jest wdrożenie jej efektów. Wdrożenie efektów współdziałania w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego obejmuje sporządzenie projektu aktu planowania przestrzennego. Ze względu na przedmiot współdziałania, który obejmuje prezentację potrzeb indywidualnych i społecznych względem określonej przestrzeni, wdrożenie efektów tego współdziałania oznacza rozpatrzenie tych potrzeb przez organ administracji publicznej prowadzący procedurę uchwalania aktów planowania przestrzennego. Zaznaczenia wymaga, że organ ten posiada swobodę wdrożenia efektów współdziałania, która jest elementem swobody planistycznej. Swoboda wdrożenia tych efektów odnosi się do obu środków współdziałania.

Swoboda wdrażania efektów współdziałania odnosi się m.in. do partycypacji społecznej. Organ prowadzący procedurę uchwalenia aktu planowania

²³ Zgodnie z art. 37ec ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) prowadzi z inwestorem negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego. W świetle tego przepisu wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi te negocjacje także z osobą trzecią, jeżeli jest ona właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca. W myśl art. 37ea ust. 3 u.p.z.p. zintegrowany plan inwestycyjny jest szczególną formą planu miejscowego.

²⁴ W świetle art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. W myśl art. 37eb. ust. 1 u.p.z.p. inwestor powinien do tego wniosku dołączyć projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zgodnie z art. 37ec ust. 1 u.p.z.p. rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

²⁵ W świetle art. 37ec ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) zawiera w imieniu gminy umowę urbanistyczną.

przestrzennego może nie uwzględnić propozycji uczestników partycypacji społecznej. Należy zaznaczyć, że ich propozycje, które zostały zawarte we wnioskach dotyczącym przyszłego projektu aktu planowania przestrzennego, jak również w uwagach zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego²⁶.

Swoboda wdrażania efektów współdziałania dotyczy także negocjacji w procedurze uchwalenia zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zaznaczenia wymaga, że możliwość wdrożenia efektów tych negocjacji może mieć miejsce jedynie w przypadku pozytywnego ich zakończenia. Rada gminy może odrzucić zintegrowany plan inwestycyjny pomimo zawarcia porozumienia pomiędzy wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a podmiotem zewnętrznym wobec administracji publicznej (inwestorem lub osobą trzecią)²⁷. Rada gminy posiada zatem swobodę wdrożenia efektów tych negocjacji w postaci przyjęcia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

7. Zakończenie

Środki współdziałania pomiędzy organami administracji publicznej a innymi podmiotami uczestniczącymi w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego obejmują partycypację społeczną oraz negocjacje. Bezpośrednim celem tych środków jest umożliwienie organowi prowadzącemu tę procedurę określenia relacji interesu publicznego i interesów jednostkowych dotyczących przestrzeni. Relacja ta może opierać się na sprzeczności lub spójności tych interesów. Pośrednim ich celem jest rozstrzygnięcie o uwzględnieniu interesów jednostkowych w projekcie aktu planowania przestrzennego. Osiągnięcie celu pośredniego jest zależne od organu, ponieważ prawodawca przypisał mu pewien zakres dyskrecjonalności planistycznej odnoszącej się m.in. do określenia treści aktu planowania przestrzennego.

²⁶ Art. 81 u.p.z.p. Zob. M. Błażewski, *Partycypacja społeczna...*, s. 85.

²⁷ W świetle art. 37ec ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi z inwestorem, a także z osobą trzecią negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej oraz projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego. Zgodnie z wykładnią celowościową art. 37ef ust. 2 u.p.z.p. rada gminy może odrzucić uchwałę w sprawie przyjęcia zintegrowanego planu inwestycyjnego.