

Udział obywateli w planowaniu przestrzennym ma być większy



PRZEMYSŁAW WIERZBICKI, KRZYSZTOF WANECKI

Szersze możliwości partycypacji społecznej mogą wpłynąć na długość postępowań planistycznych ze względu na możliwość powtarzania konsultacji.

Nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw została 24 lipca podpisana przez prezydenta RP. Jednym z założeń nowelizacji jest wprowadzenie nowych przepisów regulujących partycypację społeczną w pracach nad nowymi planami ogólnymi oraz miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Idea konsultacji

Udział społeczeństwa w procesie stanowienia prawa i podejmowaniu ważnych decyzji publicznych leży u podstaw systemu demokracji parlamentarnej. Jedną z form partycypacji publicznej przejawia się w obowiązku samorządu lokalnego, polegającym na prowadzeniu konsultacji społecznych podczas procedury uchwalania dokumentów planistycznych. Niestety, w naszym kraju odnotowuje się niską gotowość samorządowców do prowadzenia dialogu z mieszkańcami, przejawiającą się tym, że blisko 40 proc. samorządów niezgodnie z przepisami ogranicza uczestnictwo w konsultacjach, a administracja rzadko tworzy wyspecjalizowane komórki do spraw partycypacji społecznej.

Zmiany w zakresie konsultacji społecznych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) były wprowadzane już poprzednimi nowelizacjami, które ze względu na zmianę otaczającej rzeczywistości, wywołaną wybuchem pandemii koronawirusa, miały na celu umożliwienie przeprowadzenia procedur planistycznych bez konieczności organizowania spotkań na żywo. Realizacja powyższego założenia znalazła odzwierciedlenie we wprowadzonych do u.p.z.p. artykułach 8c oraz 8d. Umożliwiły one wnoszenie wniosków lub uwag do m.in. studium uwarunkowań oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za pomocą

środków komunikacji elektronicznej, przy zachowaniu możliwości składania wyżej wymienionych w formie pisemnej. Organ planistyczny został również zobowiązany do prowadzenia dyskusji publicznej na temat projektu, w której miał zapewnić zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag. Przy zachowaniu ww. wymogów oraz umożliwieniu zadawania pytań i składania uwag w formie zapisu tekstowego umożliwiono również przeprowadzenie dyskusji publicznej w formie wideokonferencji.

Założenia nowelizacji

Opisane wcześniej zmiany u.p.z.p. wydają się jednak niemalże kosmetyczne w porównaniu z tym, co ustawodawca wprowadza najnowszą nowelizacją. Zmiana ustawy zakłada wprowadzenie nowego rozdziału 1a, który znajdzie zastosowanie po wyłożeniu projektu planu ogólnego, który zastąpi studium uwarunkowań, a następnie udział w procedurze planistycznej ma mieć zapewnione szerokie grono interesariuszy – osoby prawne, ulomne osoby prawne, a także osoby fizyczne, w tym osoby z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych, bez potrzeby przedłożenia zgody przedstawiciela ustawowego. Interesariusz będzie miał prawo wziąć udział w konsultacjach społecznych, dotyczących zarówno projektu planu ogólnego (wymagającego zaakceptowania wojewody aktu prawa miejscowego, który zastąpi nieposiadające tego przymiotu studium uwarunkowań), jak również projek-

tu planu miejscowego. W obu przypadkach będzie miał on co najmniej 21 dni na składanie wniosków i uwag do projektu od dnia wyłożenia.

Na wniosek interesariusza organ wykonawczy gminy będzie miał obowiązek przekazywać mu w formie mailowej informacje o udostępnieniu danych lub informacji w Rejestrze Urbanistycznym. Ma to przypominać swoisty „Newsletter planistyczny”, którego wejście w życie jest zaplanowane na 1 stycznia 2026 r. razem z przepisami o Rejestrze Urbanistycznym. Osoby, które złożyły ww. wniosek będą także otrzymywać mailową informację o rozpoczęciu konsultacji społecznych.

Nowelizacja ma na celu również wymuszenie na organach administracji prowadzenia konsultacji społecznych po godzinach pracy i w miejscach przystosowanych dla osób ze szczególnymi potrzebami. Przewidywane jest znaczne poszerzenie form konsultacji społecznych, w tym m.in. o spotkania plenerowe i panele studyjne organizowane w obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety i geoankiety, wywiady, punkty konsultacyjne i dyżury projektanta. Wszelkie powyższe mają być prowadzone co najmniej 28 dni, a na ich zakończenie będzie musiał zostać sporządzony raport.

Konsekwencje dla inwestorów

Zgodnie z aktualnym brzmieniem u.p.z.p. art. 28 ust. 1: „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”. Za takie istotne naruszenie może zostać uznane również niedochowanie wymogów związanych z zapewnieniem przez gminę wymaganych ustawą konsultacji społecznych. W taki właśnie sposób rozstrzygnął to m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 24 czerwca 2021 r. (sygn. akt: II SA/OL 426/21), uznając za nieważną w całości uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Dobre Miasto.

Zapadanie podobnych orzeczeń już teraz niesie za sobą poważne

konsekwencje dla inwestorów. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie jest bowiem rozstrzygnięta kwestia losu pozwolenia na budowę wydanego na podstawie wadliwie przyjętego aktu planistycznego. W tym zakresie warto wspomnieć o wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2012 r. (sygn. akt: II OSK 400/11), zgodnie z którym: „Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w oparciu o postanowienia której została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej bez podstawy prawnej”. Jakkolwiek orzecznictwo w tym zakresie staje się mniej restrykcyjne i nakazuje automatycznie nie przysądzać o nieważności pozwolenia na budowę, lecz badać związek pomiędzy przyczyną stwierdzenia nieważności planu miejscowego a ewentualną przyczyną nieważności decyzji (wyrok NSA z 10 listopada 2016 r., sygn. akt: II OSK 294/15), tak ryzyko inwestora należy ocenić jako znaczące.

Zaprojektowane zmiany u.p.z.p. należy uznać za przełomowe w zakresie zwiększania partycypacji społecznej przy procedurach planistycznych. Nowelizacja wydaje się bardzo ambitna i może stanowić prawdziwe wyzwanie dla samorządów gminnych związanych z koniecznością spełnienia kolejnych wymogów formalnych. Na ten moment nierozstrzygnięte pozostaje pytanie, czy obywatele będą chętnie korzystać z zapewnionych przez ustawodawcę szans partycypacji. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że szersze możliwości partycypacji społecznej mogą wpłynąć na długość postępowań planistycznych ze względu na możliwość powtarzania konsultacji. Ustawodawca już teraz zdaje się zauważać powyższe ryzyko i wprowadził do nowelizacji przepisy pozwalające pod pewnymi warunkami, na wniosek wójta i za zgodą wojewody, na uchwalenie lub zmianę planu miejscowego w procedurze uproszczonej. W tym trybie konsultacje społeczne zostają ograniczone do wnoszenia uwag oraz zostają skrócone do 14 dni. Czas pokazuje, czy procedura uproszczona nie okaże się superfluum ustawowym, wykorzystywanym w celu przyspieszenia procedury.

Ostateczny termin na wejście w życie wszystkich przepisów nowelizacji przypadnie na 1 stycznia 2026 r. Większość z nich zacznie jednak funkcjonować 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

/©
Przemysław Wierzbicki jest partnerem i adwokatem w KKLW Legal Kurzyński Wierzbicki
Krzysztof Wanecki jest prawnikiem w KKLW Legal Kurzyński Wierzbicki

”
W orzecznictwie nie jest rozstrzygnięty los pozwolenia na budowę wydanego na podstawie wadliwie przyjętego aktu planistycznego