

Spis treści

WSTĘP	13
1. WŁADZTWO GMINY W SFERZE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO OBSZAR NIEPEWNOŚCI PRAWA – ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE	23
1.1. Pewność prawa – pewność sytuacji prawnej jednostki jako wartości demokratycznego państwa prawnego	23
1.2. Źródła niepewności prawa administracyjnego	33
1.3. Uwarunkowania planowania przestrzennego w gminie	44
1.3.1. Istota planowania przestrzennego	44
1.3.2. Determinanty działań prawotwórczych organów gminy w sferze planowania przestrzennego	49
1.3.3. Konstytucyjne umocowanie władztwa planistycznego gminy	57
1.3.4. Zasada pomocniczości w sferze kompetencji prawotwórczych organów gminy	60
1.3.5. Kategorie norm prawnych kształtujących „dyskrecjonalność prawotwórczą” organów gminy w systemie planowania przestrzennego	69
1.3.6. Gminne akty planowania przestrzennego	87
1.4. Standardy legislacji administracyjnej w sferze planowania przestrzennego w gminie na przykładzie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	99
1.4.1. Uwagi ogólne	99
1.4.2. Uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle koncepcji racjonalności tworzenia prawa	100
1.4.3. Zracjonalizowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	109
1.5. Wnioski	111

2. NIEPEWNOŚĆ SYTUACJI PRAWNEJ JEDNOSTKI ZWIĄZANA Z JURYDYCZNĄ KONSTRUKCJĄ MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	113
2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako część systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa	113
2.1.1. Problem normatywności planu miejscowego	113
2.1.2. Dopuszczalność wniesienia skargi konstytucyjnej na uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	124
2.1.3. Relacja pomiędzy planem miejscowym a rozporządzeniem wykonawczym do ustawy	131
2.1.4. Problem stosowania zasad techniki prawodawczej w zakresie konstruowania norm planu miejscowego w kontekście niepewności sytuacji prawnej jednostki	134
2.1.4.1. Uwagi ogólne	134
2.1.4.2. Stosowanie przez prawodawcę lokalnego klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych	144
2.1.4.3. Definiowanie pojęć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	150
2.2. Fakultatywność uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i swoboda w zakresie wyznaczenia obszaru objętego planem jako sfery niepewności sytuacji prawnej jednostki	157
2.2.1. Fakultatywność uchwalenia planu miejscowego	157
2.2.2. Przebieg fazy przedlegislacyjnej w procedurze planistycznej a bezpieczeństwo prawne jednostki	163
2.2.3. Swoboda organu gminy w zakresie wyznaczenia obszaru objętego planem	168
2.3. „Bezterminowość” obowiązywania planu miejscowego	173
2.4. Uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako „stały udział w konflikcie”	178
2.4.1. Konflikt przestrzenny	178
2.4.2. Ewolucja podejścia do konfliktu w planowaniu przestrzennym	182
2.4.3. Konflikt wartości i interesów w planowaniu przestrzennym	185
2.4.3.1. Uwagi ogólne	185
2.4.3.2. Ochrona wartości i interesów w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	191
2.4.3.3. Znaczenie uzasadnienia uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sferze konfliktu wartości i interesów	197
2.5. Wnioski	202

3. NIEPEWNOŚĆ SYTUACJI PRAWNEJ JEDNOSTKI W KONTEKŚCIE GRANIC OCHRONY PRAWA WŁASNOŚCI W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM	207
3.1. Fundamenty ochrony prawa własności w planowaniu przestrzennym	207
3.2. Istota wolności zabudowy	209
3.2.1. Spór o źródło wolności zabudowy (prawa zabudowy)	209
3.2.2. Relacja pomiędzy wolnością a reglamentacją administracyjną – podstawowe założenia	219
3.2.3. Wolność zabudowy a reglamentacja administracyjna w sferze kształtowania przestrzeni	222
3.2.4. Prawo do zagospodarowania nieruchomości a ochrona interesów osób trzecich	228
3.3. Analiza proporcjonalności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako gwarancja ochrony interesów jednostki	233
3.3.1. Uwagi ogólne	233
3.3.2. Proporcjonalność ograniczeń prawa własności nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	239
3.3.2.1. Kryterium przydatności	239
3.3.2.2. Kryterium konieczności	244
3.3.2.3. Kryterium proporcjonalności <i>sensu stricto</i>	248
3.3.3. Zakaz naruszenia istoty prawa własności a ocena proporcjonalności ograniczeń tego prawa w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	254
3.3.4. Ocena proporcjonalności ustaleń planu miejscowego w uzasadnieniu wyroku sądu	257
3.4. Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście ochrony praw nabytych na podstawie decyzji lokalizacyjnej	261
3.5. Wnioski	267
4. NIEPEWNOŚĆ SYTUACJI PRAWNEJ JEDNOSTKI W SFERZE PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W PROCEDURZE STANOWIENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	273
4.1. Geneza i istota partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym	273
4.2. Systematyzacja partycypacji	289
4.3. Modele planowania przestrzennego w kontekście partycypacji	296
4.4. Prawne instrumenty udziału społeczeństwa w procedurze uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego w Polsce w latach 1928–2003	299

4.5. Aktualne uwarunkowania prawne udziału społeczeństwa w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	307
4.5.1. Uwagi ogólne	307
4.5.2. Podanie informacji do publicznej wiadomości jako warunek skutecznej partycypacji w procedurze planistycznej.....	311
4.5.3. Dyskusja publiczna	321
4.5.4. Prawo jednostki do składania wniosków i uwag w procedurze uchwalania gminnych aktów planowania przestrzennego	325
4.5.5. Prawo jednostki do składania wniosków i uwag w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko	333
4.5.6. Pozaustawowe (fakultatywne) instrumenty partycypacji w gminnym planowaniu przestrzennym	335
4.5.7. Rola gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych w procesie partycypacji	342
4.5.8. Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza	345
4.6. Modele partycypacji w systemach planowania przestrzennego na poziomie gmin w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej	348
4.7. Wnioski	356
5. NIEPEWNOŚĆ SYTUACJI PRAWNEJ JEDNOSTKI W SFERZE NADZORU I KONTROLI NAD MIEJSCOWYM PLANEM ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	363
5.1. Podstawowe założenia nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów zdecentralizowanych	363
5.2. Model nadzoru nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	368
5.3. Istota sądowej kontroli prawotwórstwa samorządowego	373
5.3.1. Sądowa kontrola uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego jako sprawowanie <i>sui generis</i> wymiaru sprawiedliwości	373
5.3.2. Kontrola abstrakcyjna i konkretna	386
5.3.3. Dopuszczalność autokontroli w sferze planowania przestrzennego	389
5.3.4. Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze tzw. pośredniej kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	395
5.4. Środki nadzoru i kontroli nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	401

5.5. Problem tzw. tymczasowej ochrony interesu prawnego jednostki (dopuszczalność wstrzymania wykonania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego)	407
5.6. Problem obowiązku ponowienia procedury planistycznej na skutek stwierdzenia nieważności planu miejscowego	413
5.7. Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka weryfikacji ostatecznej decyzji administracyjnej	419
5.8. Problem sądowej ochrony interesów indywidualnych przed bezczynnością legislacyjną organów gminy	426
5.9. Wnioski	441
6. NIEPEWNOŚĆ DOSTĘPU JEDNOSTKI DO SĄDU W SPRAWIE MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO	443
6.1. Prawo do sądu w sferze kontroli gminnych planów zagospodarowania przestrzennego	443
6.1.1. Uwagi ogólne	443
6.1.2. Legitymacja skargowa jednostki w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	454
6.1.3. Legitymacja skargowa jednostki w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	468
6.1.4. Wniesienie skargi przez reprezentanta grupy mieszkańców gminy	474
6.1.5. Legitymacja skargowa organizacji społecznej	479
6.2. Legitymacja skargowa jednostki w sprawach skarg na akty planowania przestrzennego w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej	481
6.3. Ochrona interesów indywidualnych w sferze sądowej kontroli rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody stwierdzającego nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	488
6.4. Ochrona interesów indywidualnych w sferze sądowej kontroli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzonego przez wojewodę w trybie nadzoru	491
6.5. Problem udziału uczestników na prawach strony w sprawach ze skarg na gminne akty planowania przestrzennego	494
6.6. Granice sądownoadministracyjnej kontroli aktów planowania przestrzennego	507
6.7. Powaga rzeczy osądzonej w sprawach skarg na akty planowania przestrzennego	514
6.8. Wnioski	519

ZAKOŃCZENIE	525
BIBLIOGRAFIA	531
I. Wykaz literatury	531
II. Źródła internetowe	568
III. Wykaz polskich aktów prawnych	569
IV. Wykaz aktów prawnych prawa międzynarodowego	573
V. Wykaz orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego	573
VI. Wykaz orzeczeń Sądu Najwyższego	575
VII. Wykaz orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego	575
VIII. Wykaz orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych	579
IX. Wykaz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz wybranych krajów Europy Środkowej i Wschodniej	582
X. Wykaz rozstrzygnięć nadzorczych	583