

TOMASZ GROSSMANN

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE USTALENIA LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

I. WPROWADZENIE

Zrywając z dotychczasową praktyką ukształtowaną na gruncie przepisów uchylonej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.z.p.)¹, obowiązująca od 11 lipca 2003 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)² wprowadziła zasadę, że nie tylko ustalenie przeznaczenia terenu, lecz także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³. Tym samym ustawodawca odstąpił od wymogu uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w sytuacji, gdy na danym obszarze obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wymóg ten został natomiast utrzymany w odniesieniu do inwestycji realizowanych na obszarze nieobjętym planem miejscowym.

Drugą istotną nowością zawartą w u.p.z.p. jest rezygnacja z jednolitej dotychczas konstrukcji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i wprowadzenie w to miejsce dwóch jej rodzajów. Wprowadzicie przepis art. 4 ust. 2 u.p.z.p. *ab initio* głosi, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: decyzja w.z.z.t.), jednak pojęcie to tylko formalnie nawiązuje do aktu administracyjnego znanego z u.z.p. W istocie stanowi bowiem jedynie zbiorcze określenie dla dwóch odrębnych decyzji administracyjnych: decyzji o (ustaleniu) lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: decyzja u.l.i.c.p.) oraz decyzji o warunkach zabudowy (dalej: decyzja w.z.)⁴.

Uzyskanie pierwszej z wymienionych decyzji – decyzji u.l.i.c.p. – jest niezbędne dla zlokalizowania na obszarze nieobjętym planem miejscowym zamierzenia inwestycyjnego o charakterze inwestycji celu publicznego. Natomiast decyzja w.z. jest wydawana w odniesieniu do pozostałych inwestycji, tj. inwestycji o charakterze prywatnym.

¹ Ustawa z 7 lipca 1994 r. (Dz. U. 1999, Nr 15, poz. 139 ze zm.).

² Ustawa z 27 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

³ Zob. art. 4 ust. 1, art. 50 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 u.p.z.p.

⁴ Por. Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, TWIGGER, Warszawa 2003, s. 96.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania jest zasygnalizowanie wybranych zagadnień proceduralnych związanych z ustalaniem lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienia te, mimo iż były już niejednokrotnie, w szerszym lub węższym zakresie, przedmiotem wypowiedzi doktryny, nadal mogą budzić wątpliwości interpretacyjne.

II. DUALIZM POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE OKREŚLENIA SPOSOBU ZAGOSPODAROWANIA I WARUNKÓW ZABUDOWY TERENU

Fakt objęcia przez ustawodawcę obu rodzajów decyzji lokalizacyjnych (tj. decyzji u.l.i.c.p. i decyzji w.z.) wspólnym pojęciem decyzji w.z.z.t. może skłaniać do postawienia pytania, czy na gruncie u.p.z.p. mamy nadal do czynienia z jednolitą instytucją postępowania w sprawie określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (znaną z u.z.p.), które to postępowanie – w zależności od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy – kończy się wydaniem decyzji u.l.i.c.p. albo decyzji w.z., czy też należałoby raczej mówić o istnieniu dwóch odrębnych rodzajów postępowań lokalizacyjnych, prowadzonych – stosownie do wniosku inwestora – bądź w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, bądź w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji „niepublicznych”.

Za przyjęciem tezy o istnieniu na gruncie u.p.z.p. instytucji postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zdaje się przemawiać wspomniany wcześniej argument o charakterze formalnym, tj. fakt posługiwania się przez ustawodawcę zbiorczym pojęciem decyzji w.z.z.t.⁵ na oznaczenie aktów administracyjnych określających sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu na obszarze nieobjętym planem miejscowym. Do takiego wniosku skłaniać może ponadto obowiązywanie stosunkowo wielu regulacji wspólnych (zbieżnych, a niekiedy wręcz tożsamy) dla obu typów decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu⁶.

Wydaje się jednak, że bardziej doniosłe argumenty przemawiają na rzecz stanowiska, iż przepisy u.p.z.p. statuuja dwa odrębne (niezależne) rodzaje (tryby) postępowań lokalizacyjnych: 1) postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz 2) postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla innych inwestycji.

Po pierwsze, recypowanie przez u.p.z.p. pojęcia „decyzja w.z.z.t.” wydaje się zabiegiem czysto technicznym. Ustawodawcy chodziło zapewne o zachowanie w ten sposób spójności (stworzenie swego „łącznika”) pomiędzy u.p.z.p., konstruującą dwa nowe rodzaje decyzji lokalizacyjnych, a innymi ustawami, które nawiązując do uchylonej u.z.p. operują nadal pojęciem decyzji w.z.z.t.

⁵ Swoistą definicję tego pojęcia zawiera art. 4 ust. 2 u.p.z.p. Ponadto w u.p.z.p. termin ten występuje jeszcze w art. 6 ust. 2 pkt 1, a ponadto w art. 73 pkt 1 lit. a i pkt 3 lit. b, art. 78 pkt 4 lit. a i pkt 7, art. 80, art. 81 pkt 4 oraz w art. 82 pkt 1.

⁶ Zob. przepisy art. 64 ust. 1 i art. 59 ust. 1 zd. drugie u.p.z.p. nakazujące odpowiednie stosowanie określonych unormowań dotyczących decyzji u.l.i.c.p. do decyzji w.z. W niektórych przypadkach zbieżność regulacji wynika z tego, iż ustawodawca nie stosuje odesłań, lecz powtarza *mutatis mutandis* brzmienie odnośnych przepisów (por. art. 58 ust. 1 i 62 ust. 1 oraz art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 zd. pierwsze u.p.z.p.).

Dzięki temu zabiegowi nie ulega obecnie wątpliwości, że wszystkie przepisy szczególne, w których jest mowa o decyzji w.z.z.t., należy odnosić odpowiednio do decyzji u.l.i.c.p. i decyzji w.z.⁷

Po drugie, mimo istnienia kilku regulacji wspólnych, unormowania odnoszące się do poszczególnych typów decyzji lokalizacyjnych cechują istotne odrębności⁸. Przejawiają się one już na płaszczyźnie materialnoprawnej, w zróżnicowaniu warunków (przesłanek), od których spełnienia uzależnione jest uzyskanie pozytywnej decyzji. Różnice dotyczą ponadto szczegółowych rozwiązań proceduralnych, które w przypadku decyzji u.l.i.c.p. zmierzają głównie w kierunku usprawnienia toku postępowania⁹ oraz wzmocnienia kodeksowej zasady trwałości decyzji administracyjnych¹⁰.

Po trzecie, w żadnym z przepisów u.p.z.p. nie występuje termin „postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu”. Natomiast w kilku miejscach ustawodawca posługuje się pojęciem „postępowanie w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”¹¹ albo „postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”¹², odróżniając je wyraźnie od „postępowania (administracyjnego) w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy”¹³.

Dalsze rozważania poświęcone będą w całości pierwszemu z wymienionych wyżej rodzajów postępowań lokalizacyjnych, czyli postępowaniu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

III. WSZCZĘCIE I TOK POSTĘPOWANIA W SPRAWIE USTALENIA LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO

1. Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego wszczyna się na wniosek inwestora (art. 52 ust. 1 u.p.z.p.)¹⁴. Wymaganą treść takiego wniosku określa art. 52 ust. 2 u.p.z.p. Podanie nie zawierające wszystkich informacji wymienionych w tym przepisie będzie dotknięte brakami, których usunięcie następuje w sposób przewidziany w art. 64 § 2 k.p.a.¹⁵

O wszczęciu postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o postanowieniach i decyzji kończącej to postępowanie zawiadamia się strony. Art. 53 ust. 1 u.p.z.p. łagodzi jednak rygory wynikające z ko-

⁷ Por. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 37.

⁸ Formalnym wyrazem owych odrębności jest już sam tytuł rozdziału 5 u.p.z.p., a także brzmienie przepisów art. 64 ust. 1 i art. 59 ust. 1 zd. drugie u.p.z.p. nakazujących określić przepisy dotyczące decyzji u.l.i.c.p. stosować do decyzji w.z. nie wprost, lecz odpowiednio.

⁹ Zob. w szczególności art. 53 ust. 1, art. 53 ust. 2 oraz art. 53 ust. 6 u.p.z.p.

¹⁰ Zob. art. 51 ust. 7 i 8 u.p.z.p.

¹¹ Zob. art. 53 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

¹² Zob. art. 53 ust. 5a i art. 58 ust. 1 u.p.z.p.

¹³ Zob. art. 62 ust. 1 i 2 u.p.z.p. oraz uchylony art. 60 ust. 2 u.p.z.p.

¹⁴ Nie wyklucza to możliwości wszczęcia postępowania lokalizacyjnego przez organ administracji z urzędu, o ile przemawiałby za tym szczególnie ważny interes strony. Wówczas jednak, zgodnie z art. 61 § 2 k.p.a., organ jest obowiązany uzyskać w toku postępowania zgodę strony na jego kontynuowanie, a w razie jej nieuzyskania – postępowanie umorzyć.

¹⁵ Szerzej na temat składania podań oraz usuwania ich braków zob. R. Hauser, *Podania w kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Księga Pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, TNOiK, Toruń 1999, s. 89 i n.

deksowej zasady pisemności, w myśl której sprawy załatwia się w formie pisemnej, a doręczanie pism stronom następuje do rąk adresatów za pokwitowaniem¹⁶. Zasada ta została zachowana w całej rozciągłości jedynie w odniesieniu do inwestora oraz właścicieli i użytkowników wieczystych, których nieruchomości leżą na obszarze przeznaczonym pod inwestycję. Natomiast pozostałe strony zawiadamia się o wymienionych wyżej czynnościach w drodze obwieszczenia, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, przy czym użyty przez ustawodawcę zwrot „a także” przesądza, że wymagane jest zarówno obwieszczenie, jak i poinformowanie w sposób zwyczajowo przyjęty¹⁷. W tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za wykonane po upływie 14 dni od dnia publicznego ogłoszenia (art. 49 k.p.a.).

Organ wszczynający postępowanie lokalizacyjne nie ma obowiązku zawiadamiania o tym fakcie zainteresowanych organizacji społecznych (art. 53 ust. 2 u.p.z.p.). Na ogólnych zasadach organizacja taka może jednak wystąpić z żądaniem dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a.).

2. W sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego postępowanie prowadzi oraz decyzję wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta właściwy z uwagi na miejsce lokalizowania inwestycji¹⁸. Wyjątek od tej zasady dotyczy terenów zamkniętych, w obrębie których organem właściwym do ustalenia lokalizacji inwestycji publicznej jest wojewoda (art. 51 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.). Szczególne rozwiązanie w zakresie właściwości rzeczowej przewiduje ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych, która w odniesieniu do terenów położonych w granicach takiej strefy dopuszcza możliwość ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji wydawanej przez podmiot zarządzający strefą, na podstawie upoważnienia właściwej rady gminy¹⁹.

W przypadku inwestycji celu publicznego o znaczeniu gminnym i powiatowym decyzję w sprawie ich lokalizacji podejmuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta w zasadzie samodzielnie, natomiast w odniesieniu do inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – w uzgodnieniu z marszałkiem województwa (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Samodzielność decyzyjną organu gminy ogranicza dodatkowo art. 53 ust. 4 u.p.z.p., który stanowi, że decyzje w sprawach inwestycji celu publicznego lokalizowanych na obszarach o szczególnym charakterze (w miejscowościach uzdrowiskowych, na terenach górniczych, w granicach parku narodowego i jego otuliny itd.) wydaje się po uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi w tym przepisie.

¹⁶ Por. G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31, s. 42.

¹⁷ Tak M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2003, nr 28, s. 9.

¹⁸ W przypadku inwestycji celu publicznego wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast (art. 51 ust. 3 u.p.z.p.).

¹⁹ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 600 ze zm.).

W literaturze podkreśla się, że zarówno zwrot „w uzgodnieniu” występujący w art. 51 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., jak i sformułowanie „po uzgodnieniu” użyte w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. opisują w istocie tę samą instytucję prawną, oznaczającą konieczność uzyskania przez organ prowadzący postępowanie dla treści przygotowywanej decyzji akceptacji wyrażonej w sposób wiążący przez inny organ²⁰. W razie braku takiej akceptacji wydanie decyzji pozytywnej jest niedopuszczalne. Uzgodnienie treści decyzji lokalizacyjnej następuje w trybie określonym w art. 106 k.p.a., w drodze postanowienia organu uzgadniającego, na które służy zażalenie.

3. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określa szczególnego terminu załatwiania spraw o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Obowiązuje więc w tym zakresie ogólna zasada szybkości postępowania administracyjnego wyśłowiona w art. 12 k.p.a. oraz uszczegóławiające ją unormowania art. 35 i n. k.p.a. Ponieważ ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, to wydanie decyzji lokalizacyjnej powinno, co do zasady, nastąpić w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (złożenia wniosku przez inwestora), a gdy sprawa okaże się szczególnie skomplikowana – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od tego dnia (art. 35 § 3 k.p.a.). O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ prowadzący postępowanie powinien zawiadomić strony z równoczesnym podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.). Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a., na niezakończenie sprawy w terminie stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, którym w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest właściwe miejscowo samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.) – u.p.z.p. nie zawiera w tym zakresie odmiennych postanowień. W szczególności możliwości zastosowania art. 37 k.p.a. w postępowaniu lokalizacyjnym nie wyłącza, moim zdaniem, art. 51 ust. 2 u.p.z.p., gdyż pomiędzy obu przepisami nie zachodzi relacja *lex generalis* – *lex specialis*²¹.

IV. WYDANIE DECYZJI O USTALENIU LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO W TRYBIE ZASTĘPCZYM PRZEZ WOJEWODĘ

1. Niezależnie od przedstawionych wyżej regulacji kodeksowych ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła nowy instrument prawny mający stwarzać, przynajmniej w założeniu, dodatkową gwarancję załatwienia sprawy lokalizacyjnej w rozsądnym terminie. Oto bowiem, w myśl art. 51 ust. 2 u.p.z.p., w przypadku niewydania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku decyzji

²⁰ Por. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, C. H. BECK, Warszawa 2005, s. 390.

²¹ Nie do końca jasne wydaje się w tym względzie stanowisko T. Bąkowskiego (op. cit., s. 177), który poprzestaje na stwierdzeniu, że „regulacja przewidziana w [art. 51] ust. 2 ma charakter szczególny w odniesieniu do przepisów art. 36 i art. 37 k.p.a.” (podkr. T.G.).

o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim, wojewoda wzywa wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję i kosztami jej wydania obciąża gminę. Działania te wojewoda podejmuje z urzędu, zatem ewentualne żądanie inwestora w tej materii będzie miało wyłącznie charakter sygnalizacyjny (niewiążący).

W świetle art. 51 ust. 2 u.p.z.p. dopuszczalność wdrożenia owego specjalnego, „zastępczego” trybu wydania decyzji lokalizacyjnej zależy od łącznego wystąpienia czterech przesłanek:

- 1) zamierzona inwestycja jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu u.p.z.p.,
- 2) inwestycja ta ma znaczenie krajowe albo wojewódzkie,
- 3) upłynęły 2 miesiące od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji u.l.i.c.p.,
- 4) w powyższym terminie organ gminy nie wydał wnioskowanej decyzji.

2. Wydaje się, że na etapie sprawdzania, czy istnieją podstawy do wezwania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wydania decyzji lokalizacyjnej, badanie przez wojewodę dwóch pierwszych przesłanek będzie sprowadzać się w zasadzie do analizy treści wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji. Wojewoda będzie mógł w takim przypadku ograniczyć się do stwierdzenia, że według twierdzeń wnioskodawcy dane zamierzenie inwestycyjne jest inwestycją celu publicznego o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim, a twierdzenia te nie są w sposób oczywisty bezzasadne. Na tym etapie chodzi bowiem tylko o zapobieżenie bezczynności organu gminy, a nie o merytoryczne rozstrzygnięcie wniosku. Sam fakt wkroczenia wojewody w tok postępowania nie przesądza jeszcze o kierunku ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Zarówno organ gminy, rozpatrzywszy sprawę w terminie wyznaczonym przez wojewodę, jak i wojewoda po bezskutecznym upływie tego terminu mogą, stosownie do merytorycznych ustaleń w sprawie, wydać decyzję pozytywną albo decyzję odmowną²².

Należy zauważyć, że dopuszczalność ingerencji wojewody w tok prowadzonego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego została, w świetle art. 51 ust. 2 u.p.z.p., ograniczona do inwestycji o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim. Nie obejmuje zatem pozostałych dwóch kategorii inwestycji celu publicznego, tzn. inwestycji o znaczeniu gminnym i powiatowym. O ile wyłączenie spod tej procedury inwestycji gminnych jest zrozumiałe, o tyle pominięcie inwestycji powiatowych wydaje się „pewną niekonsekwencją systemową ustawodawcy”²³.

3. Trzecia przesłanka wdrożenia omawianej procedury ogranicza się do stwierdzenia, iż bezskutecznie upłynął dwumiesięczny termin na wydanie decyzji lokalizacyjnej. Zarówno jednoznaczne i kategoryczne w tym względzie sformułowanie analizowanego przepisu, jak i widoczna w całej ustawie „tendencja do promowania i ułatwiania rozwiązań służących realizacji interesu publicznego”²⁴ zdają się przemawiać przeciwko dopuszczalności przedłużania

²² Por. *Ustawa...*, s. 395.

²³ *Ibidem*, s. 395.

²⁴ *Ibidem*, s. 375.

tego terminu przez organ administracji – nawet z powołaniem się na fakt, że opóźnienie w załatwieniu sprawy powstało z przyczyn niezależnych od organu. Przyjęcie tak restrykcyjnej interpretacji analizowanej przesłanki, wyłączającej w istocie dopuszczalność stosowania *per analogiam* art. 35 § 5 k.p.a., może być uznane za zbyt daleko idące. Z drugiej strony charakter przyczyn zaistniałego opóźnienia w załatwieniu sprawy wojewoda może (i powinien) wziąć pod uwagę, ustalając długość wyznaczonego organowi gminy termin do wydania decyzji lokalizacyjnej.

4. Nie dość precyzyjne wydaje się sformułowanie ostatniej przesłanki z art. 51 ust. 2 u.p.z.p., sprowadzającej się do „niewydania [...] decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”. Rodzi się bowiem pytanie, czy przesłanka ta odnosi się tylko do sytuacji tzw. bezczynności organu administracji w sprawie (a więc do „niezałatwienia sprawy” w rozumieniu art. 37 § 1 k.p.a.), czy należy ją rozumieć szerzej, jako obejmującą także przypadki negatywnego załatwienia sprawy (wydania decyzji odmownej, umorzenia postępowania), mimo istnienia obiektywnych przesłanek do wydania aktu pozytywnego (decyzji u.l.i.c.p.).

Większość komentatorów zdaje się opowiadać za pierwszą interpretacją²⁵, podkreślając, że „celem regulacji jest ochrona inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym przed bezczynnością organów administracji publicznej”²⁶. Utożsamiają tym samym niewydanie decyzji u.l.i.c.p. z sytuacją niewydania jakiegokolwiek decyzji kończącej postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, czyli z niezałatwieniem sprawy.

Wiele argumentów przemawia za słusznością wspomnianego *communis opinio*. Wypada jednak zauważyć, że literalne brzmienie art. 51 ust. 2 u.p.z.p. daje pewne podstawy do formułowania poglądu, iż zakres zastosowania tego przepisu jest szerszy i obejmuje wszystkie przypadki, gdy pomimo spełniania przez projektowaną inwestycję wymogów przewidzianych w u.p.z.p. i przepisach odrębnych, organ gminy nie wydaje decyzji u.l.i.c.p.: czy to dopuszczając się bezczynności, czy też bezzasadnie wydając decyzję odmowną, czy wreszcie bezpodstawnie umarzając postępowanie.

Na poparcie owej szerszej interpretacji należałoby w pierwszym rzędzie wskazać argumenty płynące z wykładni językowej. Otóż art. 51 ust. 2 u.p.z.p. mówi wyraźnie o niewydaniu decyzji o u s t a l e n i u lokalizacji inwestycji celu publicznego. Pojęcie „decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego” zdaje się mieć na gruncie u.p.z.p. ustaloną treść. Oznacza mianowicie decyzję uprawniającą, gdy brak planu miejscowego, do lokalizowania inwestycji celu publicznego na określonej nieruchomości²⁷, czyli decyzję pozytywną. W tym kontekście za znamienneą może być uznana okoliczność, iż ustawodawca,

²⁵ Tak wyraźnie *Ustawa...*, s. 395, gdzie czytamy, że „przypadek przeniesienia kompetencji do wydania decyzji na wojewodę dotyczy zaniechania działań przez gminę, oczywiście nie ma zastosowania przy wydaniu decyzji odmownej”. Podobnie Z. Kostka i J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 89, zdaniem których „możliwość wydania decyzji w trybie zastępczym przez wojewodę dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy właściwy organ nie wydaje w terminie 2 miesięcy żadnej decyzji rozstrzygającej wniosek”.

²⁶ Tak *Ustawa...*, s. 395. Podobnie G. Zalas (op. cit., s. 43), która art. 51 ust. 2 u.p.z.p. określa mianem „regulacji zmierzającej do zdyscyplinowania organu”.

²⁷ Por. art. 50 ust. 1 u.p.z.p.

formułując przepis art. 51 ust. 2 u.p.z.p., nie użył bardziej ogólnego określenia „decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”, które bez wątpienia obejmowałoby wszystkie decyzje kończące postępowanie w sprawie. Skoro zaś posłużył się pojęciem niewydania „decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”, to można wywodzić, że w cytowanym przepisie nie chodzi o niewydanie jakiejkolwiek decyzji w sprawie, lecz właśnie o niewydanie pozytywnej decyzji lokalizacyjnej. Oczywiście wynik takiego wnioskowania należałoby ograniczyć przesłanką entymematyczną, że dotyczy to sytuacji, gdy w świetle u.p.z.p. taka decyzja powinna zostać wydana, a więc gdy dane zamierzenie inwestycyjne ma charakter inwestycji celu publicznego i jest zgodne z przepisami odrębnymi (art. 56 u.p.z.p.).

Potwierdzenia ewentualnej trafności wniosków wypływających z wykładni językowej art. 51 ust. 2 u.p.z.p. można poszukiwać w argumentacji o charakterze funkcjonalnym. Wymaga to uprzedniego rozważenia kwestii *ratio legis* omawianej regulacji. Chodzi w szczególności o rozstrzygnięcie, czy zamiarem ustawodawcy było wyłącznie zapobieżenie ewentualnej bezczynności („milczeniu”²⁸) organu gminy w sprawie o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, czy szerzej – stworzenie instytucjonalnych gwarancji realizacji interesu publicznego o charakterze ponadlokalnym, poprzez zapewnienie wojewodzie rzeczywistego wpływu na proces lokalizowania konkretnej inwestycji celu publicznego na obszarze określonej gminy.

Jak już powiedziano wyżej, większość przedstawicieli doktryny zdaje się traktować art. 51 ust. 2 u.p.z.p. wyłącznie jako instrument prawny wymierzony przeciwko bezczynności organów gminy. Tymczasem wydaje się, że na tle całości unormowań u.p.z.p. takie określenie funkcji analizowanego przepisu może być postrzegane jako zbyt wąskie. W całej ustawie widoczna jest bowiem wyraźna tendencja do promowania rozwiązań służących realizacji celu publicznego²⁹. W tym kontekście przepis art. 51 ust. 2 u.p.z.p. można by interpretować jako jeszcze jeden instrument mający zagwarantować sprawne i skuteczne przeprowadzenie postępowania lokalizacyjnego w celu umożliwienia faktycznej realizacji inwestycji celu publicznego³⁰. Zawężenie pojęcia „niewydanie decyzji” tylko do sytuacji absolutnej bezczynności organu gminy pozbawia wojewodę rzeczywistego wpływu na tok postępowania w takiej sprawie. To z kolei może uniemożliwić, a w każdym razie znacznie utrudnić skuteczne wyegzekwowanie obowiązku uwzględniania przez gminę interesu publicznego o charakterze ponadlokalnym, wyrażającego się w realizacji konkretnej inwestycji celu publicznego na obszarze tej gminy. Niesporny zaś jest fakt, że interes publiczny o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim może w konkretnym przypadku kolidować z partykularnymi interesami społeczności lokalnej,

²⁸ Pojęć tych zwykle używa się zamiennie, choć np. J. Jendrośka dokonuje ich rozróżnienia na „bezczynność”, która ma dotyczyć niewykonywania kompetencji w zakresie zadań administracji publicznej oraz „milczenie”, występujące w razie niezakończania indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej (J. Jendrośka, *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, w: *Problemy prawa publicznego*, Annales UMCS, Sectio G, t. XL, Lublin 1993, s. 58).

²⁹ Por. *Ustawa...*, s. 375.

³⁰ Zdaniem Z. Kostki i J. Hyla (op. cit., s. 89) „uzasadnieniem przyznania wojewodzie omawianej kompetencji jest konieczność zapobieżenia ewentualności paraliżowania ponadlokalnej działalności inwestycyjnej (często istotnej dla funkcjonowania państwa) przez organy gminy niesprawne, czy też pomijające w swej działalności kwestie związane z funkcjonowaniem społeczności szerszej niż gminna”.

powodując tym samym „niechęć” czy wręcz „opór” organów gminy wobec realizacji takiego zamierzenia inwestycyjnego. Opór ów w skrajnym przypadku może przejawiać się nie tyle w bezczynności organu gminy, ile w arbitralnym i niezgodnym z prawem wydawaniu decyzji negatywnych. Oczywiście takie wadliwe decyzje podlegają weryfikacji w administracyjnym toku instancji, można jednak wyrazić wątpliwość, czy kontrola instancyjna sprawowana przez samorządowe kolegia odwoławcze (sprowadzająca się zwykle, z uwagi na złożoność spraw lokalizacyjnych, do uchylania wadliwych decyzji i przekazywania spraw do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji) stanowi wystarczająco skuteczny środek zapewnienia faktycznej realizacji takiej „niechcianej” przez gminę inwestycji publicznej. Skuteczniejszym instrumentem wydaje się w tej sytuacji dopuszczenie ingerencji wojewody, jako organu powołanego do ochrony interesu publicznego o randze ponadlokalnej, w tok postępowania lokalizacyjnego. Podstawę prawną takiej ingerencji mógłby stanowić właśnie odpowiednio szeroko interpretowany art. 51 ust. 2 u.p.z.p.

Trzeba jednak zauważyć, że przyjęcie bez zastrzeżeń literalnej wykładni przesłanki „niewydania decyzji u.l.i.c.p.”, a tym samym objęcie zakresem zastosowania art. 51 ust. 2 u.p.z.p. także sytuacji bezzasadnego wydania przez organ gminy decyzji negatywnej, mogłoby wywołać trudne do zaakceptowania następstwa, w szczególności powstanie kolizji (konkurencji) pomiędzy czynnościami nadzorczymi wojewody a kontrolą instancyjną sprawowaną na zasadach ogólnych przez samorządowe kolegia odwoławcze.

Powyższe uwagi skłaniają do wniosku, że regulacja przewidująca możliwość wydawania decyzji u.l.i.c.p. w trybie zastępczym przez wojewodę wymaga jeszcze legislacyjnego doprecyzowania, zwłaszcza w odniesieniu do przesłanek jej zastosowania.

5. Trafny wydaje się pogląd, że czynności podejmowane przez wojewodę na podstawie art. 51 ust. 2 u.p.z.p. mają charakter szczególnego środka nadzoru nad działalnością organu gminy³¹. Paradoksalnie, zaakceptowanie tej tezy nie osłabia, lecz wzmacnia pozycję gminy w postępowaniu lokalizacyjnym i służy ochronie jej samodzielności. Uprawnionym czyni bowiem wniosek, iż organom gminy służy na wspomniane czynności skarga do sądu administracyjnego³², na podstawie art. 3 § 2 pkt 7 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³³, który przewiduje zaskarżalność aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie „akt nadzoru” jest w tym kontekście rozumiane jako „wszelkiego rodzaju akty organów [...], którym prawo przyznało kompetencję do stosowania wobec organów samorządu terytorialnego jakiegokolwiek środka nadzoru”³⁴. Obejmuje więc, jak się wydaje, także działania wojewody przewidziane w art. 51 ust. 2 u.p.z.p.

³¹ T. Bąkowski, w: W. Szwajdlr, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004, s. 82, przyp. 60, stwierdza, iż art. 51 ust. 2 u.p.z.p. „to rzadko spotykany przypadek działań o charakterze nadzorczym w sprawach indywidualnych” (podkr. T.G.).

³² Por. T. Bąkowski, op. cit., s. 177.

³³ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

³⁴ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 26. Co do różnych sposobów interpretacji tego pojęcia zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 92 i n.

6. Przepis art. 51 ust. 2 u.p.z.p. wprowadza mechanizm dewolucji kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej. Warto podkreślić, że taki mechanizm stanowi m.in. jedno z modelowych rozwiązań służących przeciwdziałaniu milczeniu organu administracji³⁵. Instytucja dewolucji może wówczas przybierać jedną z dwóch podstawowych form. W pierwszej po upływie określonego terminu strona ma prawo żądać przekazania sprawy do organu wyższej instancji, który na skutek zgłoszenia takiego żądania wstępuje w miejsce „milczącego” organu celem merytorycznego załatwienia sprawy. W drugiej postaci skutek dewolucyjny związany z upływem ustalonego terminu następuje *ex lege*, bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek aktywności przez stronę³⁶.

Zasadę dewolucji kompetencji na żądanie strony zgłaszane władzy, która nie załatwiła całkowicie sprawy w określonym terminie, przyjęli twórcy przedwojennej procedury administracyjnej³⁷. Z kolei model „automatycznego” przeniesienia kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy został zastosowany w omawianym art. 51 ust. 2 u.p.z.p., choć z istotnymi modyfikacjami. Po pierwsze, dewolucja kompetencji następuje tu pomiędzy organami, które w administracyjnym toku instancji nie pozostają względem siebie w hierarchicznej zależności. Co więcej, mamy tu do czynienia z wyjątkowo spotykanym w polskim ustawodawstwie przypadkiem przejęcia przez organ administracji rządowej (województwo) kompetencji do wydania aktu indywidualnego przysługującej organowi jednostki samorządu terytorialnego³⁸. Po drugie, termin, którego bezskuteczny upływ powoduje dewolucję kompetencji, nie został określony w ustawie, lecz jest każdorazowo wyznaczany przez wojewodę, przy czym u.p.z.p. nie daje żadnych wytycznych co do ustalania jego długości³⁹.

Skoro termin do wydania decyzji lokalizacyjnej wyznaczany jest przez wojewodę według jego uznania, to należy przyjąć, iż może być on przez wojewodę również przedłużany, oczywiście przed jego expiracją. Bezskuteczny upływ wyznaczonego terminu powoduje zaś nieodwołalne przejście kompetencji z organu gminy na wojewodę, ze wszystkimi tego faktu konsekwencjami. Przede wszystkim wydanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) decyzji w sprawie lokalizacyjnej po wyznaczonym przez wojewodę terminie stanowiłoby – moim zdaniem – naruszenie przepisów o właściwości, dające podstawę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Tak więc po bezskutecznym upływie terminu, wyznaczonego zgodnie z dyspozycją art. 51 ust. 2 u.p.z.p., decyzję w sprawie lokalizacyjnej może wydać wyłącznie wojewoda. Postępowanie lokalizacyjne prowadzone przez wojewodę toczy się zasadniczo według takich samych reguł, jakie obowiązują organ pierwotnie właściwy do rozstrzygnięcia sprawy⁴⁰. Jednakże z uwagi na zaistniałą dewolucję kompetencji wojewoda rozpatrujący sprawę lokalizacyjną zyskuje

³⁵ Szerzej na ten temat zob. G. Łaszczyca w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, C. H. Beck, Warszawa 2003, s. 145-148.

³⁶ Ibidem, s. 145.

³⁷ Zob. art. 70 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R. P. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

³⁸ *Ustawa...*, s. 395.

³⁹ W piśmiennictwie wskazuje się, że wojewoda, korzystając z posiadanego luzu decyzyjnego, powinien jednak kierować się „zasadami racjonalności i uzasadnionej dbałości o interes publiczny”; tak ibidem, s. 394.

⁴⁰ Ibidem, s. 394.

status organu pierwszej instancji. Dlatego organem właściwym do rozpatrzenia odwołania od decyzji u.l.i.c.p. będzie w tym przypadku nie samorządowe kolegium odwoławcze, lecz właściwy w sprawie minister⁴¹, jako organ wyższego stopnia nad wojewodą w rozumieniu art. 17 pkt 2 k.p.a. Jeżeli organ odwoławczy uchyli zaskarżoną decyzję, to sprawę ponownie rozpatruje wojewoda, gdyż w przypadku zastosowania art. 51 ust. 2 u.p.z.p. organ gminy trwale traci kompetencję do rozpoznawania danej sprawy⁴².

7. Kosztami wydania decyzji u.l.i.c.p. w trybie art. 51 ust. 2 u.p.z.p. wojewoda obciąża gminę. Powyższe unormowanie jest logiczną konsekwencją zasady, że określanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu należy do zadań własnych gminy. Wojewoda działa w tym wypadku niejako w zastępstwie organów gminy. Na wspomniane koszty wydania decyzji składają się głównie koszty czynności dokonywanych przez organ administracji lub na jego zlecenie w toku postępowania wyjaśniającego (np. koszty niezbędnych analiz lub ekspertyz) oraz koszty sporządzenia decyzji i jej projektu. Opracowanie projektu decyzji u.l.i.c.p. powierza się osobie wpisanej na listę samorządu zawodowego urbanistów lub architektów (art. 50 ust. 4 u.p.z.p.).

Jak trafnie zauważa się w literaturze, możliwość obciążenia gminy kosztami wydania decyzji lokalizacyjnej w praktyce oznacza, że wojewoda sam będzie zmuszony pokryć te koszty, zyskując w zamian roszczenie do gminy o zwrot ich równowartości. Ewentualny spór powstały na tym tle rozstrzygać będzie sąd cywilny⁴³.

V. ZAKOŃCZENIE POSTĘPOWANIA W SPRAWIE USTALENIA LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO

1. Jeżeli z całokształtu materiału dowodowego zebranego (i zweryfikowanego) w sprawie przez organ administracji oraz z dokonanej przezeń analizy prawnej wynika, że dane zamierzenie inwestycyjne stanowi inwestycję celu publicznego i jest zgodne z przepisami odrębnymi, to nie można odmówić wydania decyzji u.l.i.c.p. (art. 56 u.p.z.p.)⁴⁴. W sytuacji zaś, gdy organ administracji ustali w toku postępowania, iż dana inwestycja nie posiada cech inwestycji celu publicznego określonych w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. (lub że jest ona niezgodna z przepisami odrębnymi), powinien wydać decyzję negatywną, tj. decyzję odmawiającą ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Jednak w takim przypadku brak – moim zdaniem – podstaw do umorzenia postępowania z powołaniem się na art. 105 § 1 k.p.a., który stanowi, iż organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. W doktrynie przyjmuje się, że z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy „brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego,

⁴¹ Obecnie: minister infrastruktury jako właściwy m.in. ds. budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

⁴² Por. T. Bąkowski, op. cit., s. 178.

⁴³ Zob. *Ustawa...*, s. 394; Z. Kostka, J. Hyla, op. cit., s. 89.

⁴⁴ Decyzja u.l.i.c.p. jest bowiem tzw. decyzją związaną. Zob. M. Szewczyk, op. cit., s. 7.

a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty⁴⁵. Jednocześnie zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie podkreśla się doniosłość, a niekiedy także i praktyczną trudność, odróżnienia przypadków bezprzedmiotowości postępowania od braku przesłanek do uwzględnienia żądania strony⁴⁶.

Rozważając to zagadnienie w wyroku z 10 stycznia 1989 r., Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku wszczynającym postępowanie nie czyni tego postępowania bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., lecz oznacza jedynie bezzasadność żądania strony⁴⁷. Przytoczone orzeczenie wydaje się w pełni adekwatne do analizowanego przez nas przypadku. Uważam bowiem, że okoliczność, iż dana inwestycja służy realizacji celu publicznego, stanowi materialnoprawną przesłankę uzasadniającą wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a nie przesłankę procesową postępowania w tej sprawie. Tym samym stwierdzenie niewystępowania owej okoliczności (ustalenie, iż dane zamierzenie inwestycyjne nie jest inwestycją celu publicznego) powinno skutkować odmową uwzględnienia żądania strony, nie zaś umorzeniem postępowania na zasadzie art. 105 k.p.a.

Teza ta koresponduje z ugruntowanym w judykaturze stanowiskiem, wyrażonym m.in. w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 11 czerwca 1996 r.⁴⁸, że w świetle podstawowych zasad Kodeksu postępowania administracyjnego strona ma prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia jej żądania, natomiast wszelkie odstępstwa od tej reguły, w szczególności zaś umorzenie postępowania przez organ prowadzący postępowanie, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej⁴⁹. W decyzji należy wykazać bezzasadność roszczenia strony załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzić do umorzenia postępowania, ponieważ byłoby to niezgodne z prawem uchylenie się organu od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy⁵⁰.

Wydanie decyzji odmownej stanowi szczególny przypadek merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, które ma wówczas charakter aktu administracyjnego negatywnego⁵¹. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie przewiduje sytuację, gdy należy wydać decyzję odmawiającą ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Skoro bowiem w myśl art. 56 u.p.z.p. nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi, to *a contrario* decyzję odmowną wydaje się w razie stwierdzenia niezgodności danego zamierzenia z przepisami odrębnymi. Zgodnie z wyżej wyrażonym poglądem, podstawy do wydania takiej decyzji należy również upatrywać w sytuacji, gdy

⁴⁵ J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2005, s. 485.

⁴⁶ Por. G. Łaszczyca, A. Matan, *Umorzenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 73-75; J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 486-488.

⁴⁷ SA/Wr 957/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 22.

⁴⁸ III ARN 20/96, OSNAPiUS 1996, nr 22, poz. 330.

⁴⁹ Podobnie NSA w wyroku z 27 czerwca 1997 r., I SA/Wr 871/96, LEX nr 30820.

⁵⁰ Zob. wyrok NSA z 9 marca 2000 r., IV SA 12/98, LEX nr 77609.

⁵¹ Co do podziału aktów administracyjnych na pozytywne i negatywne zob. np. Z. Leoński, w: idem, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 287.

wbrew twierdzeniom wnioskodawcy zamierzenie inwestycyjne nie posiada cech inwestycji celu publicznego. Wówczas, z uwagi na zasadę związania organu administracyjnego treścią wniosku⁵², w razie braku stosownej inicjatywy wnioskodawcy organ ten nie będzie uprawniony do badania, czy zachodzą ewentualnie przesłanki umożliwiające wydanie dla danego zamierzenia inwestycyjnego decyzji w.z. zamiast decyzji u.l.i.c.p. Są to bowiem, jak starano się wcześniej wykazać, dwa odmienne tryby postępowania i przez to dwie różne sprawy administracyjne.

2. Od decyzji u.l.i.c.p. przysługuje stronom odwołanie (art. 127 § 1 k.p.a.). Art. 53 ust. 6 u.p.z.p. określa konieczne elementy, jakie powinno ono zawierać. W tym przypadku nie wystarczy zatem samo zwerbalizowanie niezadowolenia z otrzymanej decyzji. Zwraca uwagę fakt, że w omawianym przepisie mówi się wyraźnie o odwołaniu od decyzji o u s t a l e n i u lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jeżeliby więc uznać za trafną wcześniej zgłoszoną tezę, że na gruncie u.p.z.p. pojęcie „decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji” oznacza wyłącznie decyzję pozytywną, to należałoby zaakceptować wniosek, że przewidziana w art. 53 ust. 6 u.p.z.p. formalizacja odwołania odnosi się tylko do takiej decyzji. W konsekwencji odwołanie od innych rozstrzygnięć kończących sprawę lokalizacyjną (od decyzji odmownej albo umarzającej postępowanie) nie wymagałoby zachowania szczególnej formy i mogłoby ograniczać się do wyrażenia dezaprobaty dla rozstrzygnięcia podjętego przez organ I instancji. Za przyjęciem takiego sposobu wykładni zdaje się przemawiać dodatkowo argument, iż art. 53 ust. 6 u.p.z.p., jako przepis wprowadzający wyjątek od wyrażonej w art. 128 k.p.a. zasady odformalizowania odwołania, powinien być interpretowany ściśle, w myśl reguły *exceptiones non sunt extentendae*.

Szczególne wymogi co do treści odwołania od decyzji u.l.i.c.p. wyrażają się w konieczności sprecyzowania zarzutów odnoszących się do zaskarżanego aktu, określenia istoty i zakresu żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazania dowodów uzasadniających to żądanie. Należy podzielić pogląd, że brak w odwołaniu któregośkolwiek z wymienionych elementów obliguje organ administracji do podjęcia działań zmierzających do usunięcia braków zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a.⁵³

Pomimo wprowadzenia szczególnych wymagań odnośnie do treści odwołania od decyzji u.l.i.c.p., środek ten zachowuje charakter właściwy odwołaniom składanym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Jest mianowicie wnioskiem o powtórne merytoryczne załatwienie sprawy, a nie tylko żądaniem kontroli wydanej już decyzji⁵⁴. Sprawa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego podlega zatem ponownemu rozpatrzeniu przez organ II instancji, który podejmując czynności w tym kierunku nie jest związany ani zakresem odwołania (w szczególności żądaniami w nim zawartymi), ani też ustaleniami

⁵² Zob. Z. Kostka, J. Hyla, op. cit., s. 92-93.

⁵³ Tak W. Jakimowicz, *Wybrane zagadnienia prawnomaterialne i prawnoprocesowe ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2004, nr 31, s. 33. Inaczej M. Szewczyk (op. cit., s. 8), który uważa, że pismo strony nie zawierające elementów określonych w art. 53 ust. 6 u.p.z.p. nie powinno być traktowane jako odwołanie.

⁵⁴ W. Jakimowicz, op. cit., s. 33.

faktycznymi dokonanymi przez organ I instancji. Jak bowiem trafnie konkluduje Z. Janowicz, „zakres postępowania odwoławczego nie jest ze swej istoty węższy niż zakres postępowania przed organem I instancji, a organ odwoławczy nie ma mniejszych obowiązków niż organ I instancji”⁵⁵. Organ odwoławczy jest w szczególności obowiązany, tak jak organ I instancji, dążyć z urzędu do wykrycia prawdy obiektywnej, a zatem do ustalenia rzeczywistego stanu sprawy”⁵⁶.

*Mgr Tomasz Grossmann jest doktorantem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.
tomasz.grossmann@emitel.pl*

DETERMINATION OF A LOCATION FOR A PUBLIC INVESTMENT – SELECTED ISSUES

Summary

The act on spatial planning and spatial development of 27 March 2003 introduced two types of decisions relating to the conditions of site development: one, concerning public investment projects and one concerning the conditions of development of all other investments. While stressing in his paper the dualism of administrative procedure that arises from the above, the author focuses on the analysis of selected issues related to the instigation, the course, and possible ways of finalising the proceedings that determine the location of a public investment. Those proceedings show many discrepancies in relation to the general administrative procedure, and the regulation of those may lead to disputes as to how to interpret and apply them. The issues related to the legislative novum, being the possibility of issuing a decision concerning a public investment location by a voivode (region governor) have been given special attention.

⁵⁵ Por. G. Łaszczycza, w: idem, C. Martysz, A. Matan, op. cit., s. 741.

⁵⁶ Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa-Poznań 1995, s. 321-322.