

Skarga według art. 101 ustawy o samorządzie gminnym instrumentem ochrony interesów właściciela gruntów w procedurze planowania miejscowego

1. Zasada otwartej drogi przed sądem

Prawo każdego do sądu uznawane jest za fundamentalne prawo człowieka, co znalazło potwierdzenie w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, a także w sformułowaniu art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,² który nadto został szczegółowo rozwinęty – m.in. – przez art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, formułujący względem władzy ustawodawczej kategoryczny nakaz, by ustawa nikomu nie zamykała drogi sądowej. Konstytucyjne pojęcie „droga sądowa” jest pojęciem *sensu largo*, obejmującym postępowanie przed jakimkolwiek sądem przewidzianym w art. 175 Konstytucji RP.³

Szczególne znaczenie ma wobec tego art. 184 zdanie pierwsze konstytucji, ponieważ określa zasadę, według której kontrolę działalności administracji publicznej sprawują NSA oraz inne sądy administracyjne. Kontrola określona w art. 184 konstytucji ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą.⁴ Chodzi tu przede wszystkim o ochronę praw i wolności jednostki (podmiotów prawa), choć i inne cele są przez sądy administracyjne brane pod uwagę (np. ochrona samodzielności gminy, ochrona interesu publicznego). Takie rozumienie ustrojowej pozycji sądów administracyjnych jest zgodne także z brzmieniem

1 Uniwersytet Wrocławski.

2 Dz.U. Nr 78, poz. 483, sprost. z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z późn. zm., powoływana dalej jako Konstytucja RP.

3 Zob. wyrok SN z dnia 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97, OSNC 1998, nr 7–8, poz. 116. Zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 86.

4 Zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 1999 r., K. 11/98, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 97. Podstawową funkcją sądownictwa administracyjnego jest ochrona praw podmiotowych jednostki. Przyjęcie tej funkcji wyplęwa z założeń systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, co ma związek z realizacją zasad praworządności (zob. J. Trzeciński, Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki, referat wygłoszony na Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–16 kwietnia 2008 r.; B. Adamiak, Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego, (w:) Polski model sądownictwa administracyjnego, Lublin 2003, s. 21–22).

art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych⁵ oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.⁶

Rozwinięciem powyższych zasad ogólnych jest przede wszystkim art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,⁷ według którego kontroli sądów administracyjnych podlegają akty prawa miejscowego, m.in. organów samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego mogą być zaskarżone na podstawie ustaw ustrojowych, które stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a..

Przy tym samodzielność gminy – zagwarantowana w art. 165 Konstytucji RP – nie wyklucza instytucjonalnego i społecznego nadzoru nad działaniami organów gminy, ani kontroli jej działalności. Tego rodzaju kontrolę sądową umożliwia wniesienie skargi, w myśl – stanowiącego *lex specialis* wobec przepisu art. 50 § 1 p.p.s.a. – art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,⁸ który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organy gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Przepis art. 101 u.g.s. stwarza poza tym możliwość ochrony interesów prawnych i uprawnień – m.in. – właścicieli nieruchomości w takich sytuacjach, w których nie są one chronione w inny sposób w trybie procedury administracyjnej lub cywilnej przez kontrolę sądu administracyjnego lub powszechnego.⁹ Przepis art. 101 ust. 1 u.g.s. ustanawia tym samym obywatelskie prawo zaskarżenia uchwał organu samorządu gminnego do sądu administracyjnego.¹⁰

Jednak wniesienie omawianej skargi do sądu administracyjnego jest możliwe po spełnieniu określonych w przepisach prawa warunków formalnych. To oznacza, że obowiązkiem sądu administracyjnego jest zbadanie, czy wniesiona skarga podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny i czy spełnia wymogi formalne, do których zaliczyć należy:

1) zaskarżenie uchwały z zakresu administracji publicznej,

5 Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

6 Konwencja została sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; zm. uzupeł.: Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175, Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 176; Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 177.

7 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270, powoływana dalej jako p.p.s.a.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm., powoływana dalej jako u.g.s.

9 Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 84. Zob. także Z. Leoński, Glosa do postanowienia NSA z 20 lutego 1992 r., „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 12, s. 70–71.

10 Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., II SA/Op 189/2004, Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych 2006, nr 2, poz. 24. Należy przypomnieć, że charakter prawny skargi, wynikającej z art. 101 ustawy, był przedmiotem oceny TK w uchwale z dnia 19 września 1994 r. (W. 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44), w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r. (SK30/02, OTK ZU 2003, nr 8A, poz. 84), a także w wyroku z dnia 16 września 2008 r. (SK 76/2006, OTK ZU 2008, nr 7A, poz. 121).

- 2) wcześniejsze bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia,
- 3) zachowanie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego,
- 4) legitymację procesową skarżącego.

2. Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa

W literaturze wskazano, że wezwanie z art. 101 ust. 1 u.g.s. jest niesformalizowanym lub co najwyżej mało sformalizowanym administracyjnym środkiem zaskarżenia, który ma uruchomić kontrolę rady gminy przez samą radę.¹¹ W szczególności w orzecznictwie zwrócono uwagę na konieczność pisemnego skierowania wezwania, gdyż „forma takiego wezwania jest nieodzowna”, samo zaś wezwanie nie może być wystosowane „przez inną niż skarżący osobę, której interes prawny lub uprawnienie zostało również naruszone zaskarżoną uchwałą”.¹²

Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jest czynnością przysługującą konkretnemu podmiotowi w stosunku do określonej uchwały jednokrotnie.¹³ Z wezwaniem tym można wystąpić w każdym czasie.¹⁴

Jest to czynność, której celem jest m.in. uniknięcie postępowania przed sądem administracyjnym, czyli chodzi o usunięcie naruszenia prawa, o którym jednostka wywodzi, bez niepotrzebnego wdawania się w spór przed sądem administracyjnym.¹⁵ Skoro jest to czynność, która służy ewentualnemu wyeliminowaniu naruszenia prawa, którego dopuszczono się odrębną, wcześniejszą uchwałą wydaną w sprawie z zakresu działalności administracji publicznej, to zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega nie uchwała wydana na skutek rozpoznania wniosku o usunięcie naruszenia prawa, ale uchwała, którą to prawo w ocenie jednostki naruszono w sprawie z zakresu działalności administracji publicznej.¹⁶ Skarżący nie musi natomiast czekać na odpowiedź organu.¹⁷

11 Zob. B. Deskiewicz, Uprawnienie do zaskarżenia uchwały rady gminy do sądu administracyjnego, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 18, s. 1006.

12 Tak: NSA w postanowieniu z dnia 12 czerwca 1991 r., SA/Wr 425/91; zob. także uwagi do tego postanowienia podniesione przez E. Ochendowskiego, Głosa, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1993, nr 1, poz. 20aa.

13 Zob. postanowienie NSA z dnia 20 września 2006 r., II GSK 212/06, a także postanowienie NSA z dnia 13 czerwca 2008 r., II OSK 754/08, niepubl.; postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 7 września 2009 r., II SA/OL 605/09, „Wspólnota” 2009, nr 38, s. 28; postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 października 2008 r., II SA/Łd 678/08, niepubl. Zob. także M. Wincenciak, Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejaw ich bezczynności, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 108.

14 G. Jyż, Z. Pławeczki, A. Szewc, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, 3. wyd., Warszawa 2010, s. 779.

15 Zob. postanowienie NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1951/12, niepubl.

16 Zob. postanowienie NSA z dnia 6 września 2012 r., II OSK 1951/12, niepubl. W takiej sytuacji nie skarży się aktu odmawiającego zmiany lub uchylenia spornej uchwały – zob. P. Lisowski, A. Ostapski, Akty prawa miejscowego stanowiące przez terenowe organy administracji rządowej, Wrocław 2008, s. 98.

17 Zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012, s. 185–187 oraz postanowienie NSA z dnia 10 maja 2012 r., I OSK 7/12, niepubl.

Brak jest podstaw do przyjęcia, że strona skarżąca (np. właściciel) musi oczekiwać, aż określona uchwała – która w jej ocenie zawiera uregulowania naruszające interes prawny strony – zostanie opublikowana i dopiero wtedy może skutecznie dokonać wezwania organu do usunięcia naruszeń spowodowanych tą uchwałą. Przeciwny pogląd zdaje się być zbędnym utrudnieniem czy formalizmem, niemieszczącym się w aktualnych standardach ochrony praw obywatelskich. Należy więc jednoznacznie opowiedzieć się za tym, że przepis art. 101 u.g.s. – wprowadzając określoną w tym artykule procedurę zaskarżania aktów podejmowanych przez organy samorządu gminnego – powinien być tak rozumiany, że wezwanie do usunięcia naruszeń, które musi podmiot skierować do organu gminy w celu otwarcia sobie drogi do sądu administracyjnego, powinno niewątpliwie poprzedzać wniesienie skargi do tego sądu, jednakże wezwanie to może być dokonane po podjęciu kwestionowanej uchwały, lecz przed jej opublikowaniem.¹⁸

Do skarg wnoszonych do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.g.s. ma zastosowanie art. 53 § 2 p.p.s.a., co oznacza, że z dniem wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa rozpoczyna bieg termin sześćdziesięciu dni do wniesienia skargi, mimo że sprawa udzielenia odpowiedzi na to wezwanie jest otwarta.¹⁹ W okresie biegu tego terminu organ może udzielić odpowiedzi na wezwanie i w takim przypadku dalszy bieg tego terminu staje się bezprzedmiotowy, ponieważ od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie rozpoczyna bieg termin trzydziestu dni od dnia doręczenia tej odpowiedzi. Jeżeli natomiast w tym okresie organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, to nieprzerwanie biegnie termin sześćdziesięciu dni, liczony od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.²⁰

Stosownie do treści przepisu art. art. 86 § 1 p.p.s.a., jeżeli strona nie dokonała w terminie czynności w postępowaniu sądowym bez swojej winy, sąd na jej wniosek postanowi o przywróceniu terminu. Pismo z wnioskiem o przywrócenie terminu wnosi się do sądu, w którym czynność miała być dokonana, w ciągu siedmiu dni od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu (art. 87 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 87 § 2 p.p.s.a. należy w nim uprawdopodobnić okoliczności wskazujące na brak winy w uchybieniu terminu.²¹

18 Zob. postanowienie NSA z dnia 22 czerwca 2007 r., II OSK 1738/06, Lex nr 341259.

19 Celem wprowadzenia przepisu art. 53 § 2 p.p.s.a. i tak ustalonych terminów, jest zapewnienie pewności prawa, a zatem zamknięcie przedziału czasu, w jakim uchwały czy zarządzenie organów gminy mogą zostać zakwestionowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym – zob. postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OZ 480/12, niepubl.

20 Takie stanowisko zostało przyjęte w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07, ONSA i WSA 2007, nr 3, poz. 60.

21 Zob. także postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OZ 480/12, niepubl. W ocenie NSA okoliczności wskazane we wniosku nie będą miały znaczenia dla kwestii przywrócenie terminu, jeżeli pojawiły się już po sześćdziesięciodniowym terminie do wniesienia skargi – zob. postanowienie NSA z dnia 5 czerwca 2012 r., II OZ 480/12, niepubl.

3. Przedmiot zaskarżenia – zarys problemu

W orzecznictwie słusznie przyjęto, że okoliczność poddania zaskarżonej uchwały rady gminy kontroli organu nadzoru, jakim jest wojewoda, nie stwarza stanu *res iudicata* w stosunku do tych uregulowań uchwały, co do których wojewoda nie stwierdził nieważności.²² Okoliczność ta nie pozbawia podmiotów, których interes prawny został naruszony przepisami takiej uchwały, prawa skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego w zakresie nieobjętym rozstrzygnięciem nadzorczym.²³

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴ można przede wszystkim wskazać następujące uchwały rady gminy:

- a) uchwałę o przystąpieniu do sporządzania (bądź zmiany) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- b) uchwałę o uchwaleniu studium (albo jego zmianie),
- c) uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- d) uchwałę w sprawie stwierdzenia, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- e) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej określanego w skrócie mpzp.).

Skargę według art. 101 u.g.s. można wnieść w każdym czasie, a redakcja art. 28 ust. 1 u.p.z.p. posługuje się skalą oceny zakresu wadliwości uchwały rady gminy.²⁵ W orzecznictwie opowiedziano się za dopuszczalnością orzekania o legalności uchwały rady gminy, uchylonej po wniesieniu skargi do sądu.²⁶ Zmiana lub uchylenie uchwały, dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego, nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę uchwały.²⁷ Podobnie, należy przyjąć, że sąd może rozpoznać skargę wniesioną na – podjętą w zakresie miejscowego planowania – uchwałę rady gminy, która utraciła moc obowiązującą, np. wskutek zmiany podziału terytorialnego kraju.²⁸

22 Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 994/08, niepubl.

23 *Ibidem*.

24 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., powoływana dalej jako u.p.z.p.

25 Zob. wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1287/11, Lex nr 1068986.

26 Zob. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06, Lex nr 327767, wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, Lex nr 384291.

27 Zob. uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., W 5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44.

28 Zob. A. Ostapski, Obowiązkiwanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a zmiana podziału terytorialnego państwa, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2012, nr 4, s. 70.

Uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania (bądź zmiany) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jakkolwiek mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 u.g.s., jednak – jak podkreśla się w orzecznictwie – prawdopodobieństwo uwzględnienia takiej skargi jest niewielkie.²⁹ Wynika to z faktu, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, jest aktem wewnątrznie obowiązującym jedynie organy gminy. Przyjmuje się więc, że jedynie pośrednio może wpływać na prawa i obowiązki podmiotów spoza systemu organów administracji publicznej.³⁰ Jednak naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia, o którym mowa w art. 101 ust. 1 u.g.s. postanowieniami studium może wystąpić w sytuacji, kiedy przy uchwalaniu studium zostałyby naruszone zasady sporządzania studium, istotnie tryb sporządzania lub właściwość organów w tym zakresie (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.).³¹

Należy przyjąć, że uchwała o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. może naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości zarówno znajdujących się w granicach obszaru, który ma być objęty projektem mpzp., jak i poza takim obszarem, gdyż sytuacja prawna właścicieli nieruchomości, w stosunku do których takiej uchwały jeszcze nie podjęto, jest inna niż sytuacja prawna właścicieli nieruchomości, w stosunku do których taką uchwałę podjęto³² (zob. np. art. 58 ust. 1 i art. 62 ust. 1 u.p.z.p., art. 94 ust. 2 i ust. 3 albo art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³³).

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „[...] nawet jeśli rada gminy stwierdzi w uchwale taką zgodność (w domyśle projektu planu ze studium), to i tak kwestia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium podlega ocenie sądu administracyjnego w razie zaskarżenia uchwały w przedmiocie miejscowego pla-

29 Zob. – m.in. – wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II OSK 1027/11, niepubl. Wskazuje się przy tym, że choć nie można wykluczyć naruszenia interesu prawnego ustaleniami studium, to trzeba widzieć różnicę pomiędzy studium i planem miejscowym w zakresie bezpośrednio i realności naruszenia interesu prawnego (zob. np. wyroki NSA: z dnia 6 lutego 2007 r., II OSK 1357/06 i z dnia 14 czerwca 2007 r., II OSK 359/07, niepubl.).

30 Zob. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2007 r., II OSK 614/07, niepubl.

31 Zob. wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2011 r., II OSK 1027/11, Lex nr 969575 i wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., II OSK 643/12, niepubl. Naruszenie interesu prawnego właściciela nieruchomości może np. wystąpić wtedy, gdy zapisy studium są niedookreślone i powodują niepewność skarżącego właściciela co do przyszłego przeznaczenia gruntu (zob. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1108/12, niepubl.). Zob. także J. Leszczyńska, Zaskarżenie uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, (w:) Samorząd terytorialny w Polsce a sądowna kontrola administracji, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 194–195 i wskazaną tam literaturę.

32 Zob. wyroku WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, niepubl. Zob. także P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2008, s. 250 i wskazaną tam literaturę. Według odmiennego poglądu przyjętego w orzecznictwie: „Żaden przepis prawa nie daje ochrony prawnej podmiotowi zainteresowanemu sporządzeniem planu, gwarantującej ukończenie zapowiadzianych prac nad projektem planu. Wręcz przeciwnie to rada gminy, dysponująca zespołem uprawnień do decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenów gminy, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym, rozstrzyga o sytuacji planistycznej poszczególnych terenów i czyni to na zasadzie fakultatywności [...]” – tak: NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., II OSK 1335/06, niepubl.

33 Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

nu zagospodarowania przestrzennego”.³⁴ Zarzut ewentualnej niezgodności postanowień uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego z postanowieniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, właściciel nieruchomości (skarżący) będzie mógł podnosić kwestionując uchwalony mpzp.³⁵

4. Legitymacja skarżącego właściciela nieruchomości

Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.g.s., legitymowanym do wniesienia skargi jest każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej. Skarga złożona na tej podstawie nie ma wobec tego charakteru *actio popularis*, a więc do jej wniesienia nie legitymuje ani sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia.³⁶ Legitymacja ta opiera się na twierdzeniu danego podmiotu, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie i stanowi podstawę zaskarżenia danej uchwały podjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Interes prawny lub uprawnienie powinny opierać się na naruszeniu konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego, przy czym naruszenie to musi być także bezpośrednie i realne.³⁷ W orzecznictwie przyjęto, że skarżący właściciel nieruchomości musi przedstawiając swoje zarzuty kierowane przeciwko uchwale wykazać, iż ma ona bezpośredni i to niekorzystny wpływ na jego interes prawny (narusza interes prawny), aby doprowadzić do rozpatrzenia skargi w zakresie zarzutów w kwestii nieprawidłowości jej podjęcia.³⁸ O naruszeniu interesu prawnego w tym wypadku nie decyduje uszczerbek w znaczeniu ekonomicznym, lecz rozstrzyga zmiana w sytuacji prawnej nieruchomości skarżącego, jeżeli zapisami uchwały (najczęściej mpzp.) dokonano zmiany w przeznaczeniu tejże nieruchomości.³⁹

Podstawą zaskarżenia w omawianym trybie jest zatem niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, unie-

34 Zob. wyrok NSA z dnia 31 maja 2010 r., II OSK 575/10, niepubl.

35 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2011 r., IV SA/Wa 1387/11, niepubl.

36 Zob. S. Prutis, *Ochrona samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2005, s. 367 oraz Z. Niewiadomski, (w:) *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 807. Zob. także wyroki NSA: z dnia 1 marca 2005 r., OSK 1437/04, niepubl. oraz z dnia 3 września 2004 r., OSK 476/04, ONSAiWSA 2005, nr 1, poz. 2.

37 Zob. wyroki NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 715/05, Lex nr 192482, i z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376. Zob. także A. Kisielewicz, *Skarga na akt organu gminy w trybie art.101 ustawy o samorządzie gminnym w świetle orzecznictwa sądowego*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 69–70.

38 Zob. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 937/09, niepubl.

39 Zob. wyrok NSA z 29 czerwca 2009 r., II OSK 251/09, niepubl.

możliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego), zaś podstawą jej wzruszenia – niezgodność z prawem.⁴⁰

W judykaturze i w doktrynie podniesiono, że skarżący powinien wykazać naruszenie jego interesu prawnego (uprawnienia), polegającego na istnieniu związku między zaskarżoną uchwałą a jego własną, indywidualną sytuacją prawną.⁴¹ Należy przy tym mieć na uwadze, że taki związek musi istnieć w chwili podejmowania uchwały, a nie w przyszłości i powodować następstwo w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków. Przy korzystaniu z tego trybu zaskarżenia należy bowiem wykazać już dokonane uchwałą organu gminy, a nie tylko ewentualnie zagrażające naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę.⁴² Zdarzenia przyszłe i niepewne nie mogą bowiem przesądzać o przyznaniu skarżącemu legitymacji do wniesienia skargi.⁴³

Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia uchwałą rady gminy otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) sprawy. Ocena ta zaś dotyczy rodzaju naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia podmiotu kwestionującego przed sądem administracyjnym legalność uchwały, np. mpzp. Wobec tego naruszenie interesu prawnego nie gwarantuje uwzględnienia skargi, ponieważ obowiązkiem sądu jest dokonanie oceny, czy naruszenie jest jednocześnie związane z uchybieniem przepisom prawa materialnego.⁴⁴

Inny właściciel natomiast, który nie wniósł skargi do sądu administracyjnego we własnym interesie, nie może skutecznie ubiegać się o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym.⁴⁵

Należy zaakceptować pogląd, że bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sądowego pozostaje okoliczność, iż skarżący nabył prawo własności nieruchomości już po uchwaleniu kwestionowanej przez niego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też, iż poprzedni właściciel nie zgłaszał wniosków do planu, ani też nie zaskarżył uchwały w sprawie planu, zwłaszcza w sytuacji, gdy w niedługim czasie po jej podjęciu zbył nieruchomość na rzecz skarżącego.⁴⁶

40 Zob. M. Bogusz, Podstawy zaskarżenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 64.

41 Ze skargą może więc wystąpić, co do zasady, podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej” – tak: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Warszawa 2003, s. 424.

42 Szerzej – zob. J. Leszczyńska, Zaskarżenie uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, (w:) Samorząd terytorialny w Polsce a sądowna kontrola administracji, red. B. Dolnicki, J. P. Tarno, Warszawa 2012, s. 190–191 i wskazaną tam literaturę.

43 Zob. wyrok NSA z dnia 4 września 2001 r., II SA 1410/01, Lex nr 53376; postanowienie NSA z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 170; zob. także wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Białymstoku z dnia 4 maja 2006 r., II SA/Bk 763/05, Lex nr 182866 oraz w Warszawie z dnia 1 czerwca 2005 r., II SA/Wa 2375/04, Lex nr 171696 i z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, Lex 171196.

44 Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r., II SA/Bk 709/11, niepubl.

45 Zob. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., II SA/Gd 12/12, niepubl.

46 Zob. wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2010 r., II OSK 588/10, niepubl.

Nie ulega wątpliwości, iż zapisy mpzp. mogą naruszać interes prawny właścicieli nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym tym aktem. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie przyjął, że w świetle regulacji art. 101 u.g.s. nie można zasadnie twierdzić, że sam fakt, iż nieruchomość skarżącego nie jest położona na obszarze objętym zmianą przedmiotowego planu, przesądza, iż jego interes prawny nie został naruszony, zwłaszcza wówczas, gdy nieruchomość położona jest w sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotową zmianą planu.⁴⁷ Nie można bowiem wykluczyć, że mimo położenia nieruchomości poza obszarem objętym zmianą, ale w jego sąsiedztwie, może dojść do naruszenia interesu prawnego właściciela (użytkownika wieczystego) takiej nieruchomości.⁴⁸ Wiele przecież zależy od tego, w jakim stopniu ustalenia mpzp., w tym brak oczekiwanej regulacji, wpływają na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.⁴⁹

Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że mpzp. może kształtować sytuację prawną właścicieli nieruchomości nie tylko na obszarze objętym planem, ale również może wpływać na sytuację prawną właścicieli nieruchomości położonych na obszarze „sąsiednim”, dla którego nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i który można byłoby określić „obszarem oddziaływania mpzp.”

Przyjęcie takiego stanowiska wywołuje oczywiste pytanie o granice tej strefy poza obszarem objętym ustaleniami mpzp., w której interes prawny jest chroniony w myśl art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.. Nie da się w tym zakresie sformułować jednoznacznej reguły, ale wskazówką – jak wynika z art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., są przepisy kształtujące wykonywanie prawa własności. Takim przepisem jest niewątpliwie art. 144 kodeksu cywilnego.⁵⁰ Na tej podstawie można sformułować tezę, że o ile nieruchomości leżą w bezpośrednim sąsiedztwie, a nadto ustalenia mpzp. otwierają szerokie możliwości przed właścicielem jednej z nich w zakresie wykonywania prawa własności, to z reguły ustalenia planu dla jednej nieruchomości naruszać będą interes prawny właściciela sąsiedniej nieruchomości.

Należy bowiem zauważyć, że przyjmuje się przy wykładni art. 144 kc., iż kryteria przeciętnej miary, o której mowa w tym przepisie, mogą być ustalane przy uwzględnieniu norm o charakterze administracyjnoprawnym, w tym wynikające

47 Zob. wyroki NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 1940/10, niepubl. i z dnia 13 marca 2009 r., II OSK 1360/08, niepubl. Pogląd taki został wyrażony i szerzej omówiony w wyroku NSA z dnia 4 października 2011 r., II OSK 1508/11, niepubl.

48 Dla przykładu: trudno uznać, że zmiana przeznaczenia działki gruntu, bezpośrednio sąsiadującej z gruntem skarżącego właściciela, z funkcji zagrodowej na zabudowę usługową, nie narusza jego uprawnień właścicielskich – zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lipca 2012 r., II SA/Lu 455/12, niepubl.

49 W orzecznictwie przyjęto także pogląd, że właściciele nieruchomości nieobjętych uchwalonym mpzp., co do zasady, nie posiadają legitymacji skargowej w myśl art. 101 ust. 1 u.g.s., pozwalającej skutecznie zaskarżyć zapisy uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego (lub jego zmiany), chyba że ustalenia tej uchwały oddziałują w sposób pośredni na ich nieruchomości i w wyniku tego oddziaływania dochodzi do naruszenia ich interesu prawnego lub uprawnienia – zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2011 r., II SA/Lu 666/11, niepubl.

50 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., powoływana dalej jako kc.

z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.⁵¹ W związku z tym ustalenia mpzp. mają oczywisty wpływ na stosunki sąsiedzkie. Można powiedzieć, że jeżeli właściciel jednej nieruchomości zgodnie z ustaleniami mpzp. „może więcej”, to właściciel sąsiedniej nieruchomości będzie musiał więcej znieść.

Skargę może skutecznie wnieść właściciel nieruchomości, niezależnie od tego, czy posiada obywatelstwo polskie i niezależnie od swojego miejsca pobytu oraz niezależnie tego, gdzie znajduje się siedziba osoby prawnej – właściciela nieruchomości. Jeżeli podmioty prawa łączy więź współwłasności (w częściach ułamkowych albo łączna), to skutecznie skargę – według przepisu art. 101 u.g.s. – może wnieść każdy ze współwłaścicieli nieruchomości.

5. Reprezentacja gminy

Zgodnie z art. 31 u.g.s. wójt (burmistrz, prezydent) kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Z mocy art. 31 u.g.s., wójt uzyskał status reprezentanta gminy i w jego gestii leży przejawianie woli gminy na zewnątrz. Reprezentacja ta obejmuje także upoważnienie do działania w imieniu gminy i jej organów w postępowaniu sądoadministracyjnym.⁵² Zauważyć także należy, iż rada nie dysponuje własnymi środkami finansowymi, a ustawowy zakres kompetencji jej przewodniczącego nie pozwala na przypisanie mu obligatoryjnych funkcji dodatkowych. Wobec tego, w sprawach skarg wnoszonych na podstawie art. 101 u.g.s., do reprezentowania gminy przed sądem administracyjnym i do udzielenia pełnomocnictw⁵³ w tym zakresie, co do zasady, właściwy jest wójt (burmistrz, prezydent).⁵⁴

6. Zasada powagi rzeczy osądzonej a skarga właściciela na akt z zakresu planowania miejscowego

Według art. 101 ust. 2 u.g.s., przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli w sprawie orzekał już sąd administracyjny i skargę oddalił. Jeżeli tak, to fakt ten może mieć znaczenie dla zakresu kontroli zaskarżonej uchwały. Można zastanawiać się nad tym, czy

51 Zob. wyrok SN z dnia 8 stycznia 2009 r., I CNP 82/08, niepubl.

52 Zob. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2012 r., II OSK 1154/12, niepubl.

53 Odmianą kwestią jest natomiast pisemne udokumentowanie lub formalne potwierdzenie udzielenia pełnomocnictwa, również realizacja obowiązku pełnomocnika dołączenia pisemnego pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej, który jest wymogiem procesowym (zob. art. 37 § 1 p.p.s.a.). Obowiązek ten wypełnia pisemne potwierdzenie udzielonego pełnomocnictwa i to także wówczas, gdy dokonane zostanie po sporządzeniu skargi. W doktrynie przyjęto poza tym, iż „z unormowania zawartego w § 1 art. 37 p.p.s.a. wynika, że w zasadzie pełnomocnictwo powinno być udzielone w formie pisemnej.” (tak: B. Dauter, B. Gruszczynski, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Kraków 2005, s. 102). Niedołączenie pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej (złożeniu odpowiedzi na skargę przez wójta), a więc z naruszeniem art. art. 37 § 1 p.p.s.a., jest usuwalnym brakiem formalnym, zaś wezwanie do usunięcia tego braku winno być kierowane do pełnomocnika (zob. m.in. postanowienie WSA w Opolu z dnia 5 kwietnia 2004 r., II SA/Wr 1225/01, ONSAiWSA 2004, nr 3, poz. 53; zob. też wyrok NSA z dnia 20 września 2011 r., II OSK 1382/11 Lex nr 966250 oraz postanowienie NSA z dnia 20 grudnia 2005 r., II OSK 241/05, Lex nr 190983).

54 Zob. wyrok NSA z dnia 18 września 2008 r., II OSK 294/08, niepubl.

możliwe jest powtórne skarżenie takiej uchwały. Została ona przecież skontrolowana, a sąd administracyjny prawomocnym wyrokiem uznał, że nie narusza ona prawa, przynajmniej w stopniu zobowiązującym do wyeliminowania jej z obrotu prawnego. W tej sytuacji można wyjść z założenia, że brak jest przesłanek do ponownego rozstrzygnięcia w tej samej sprawie (powaga rzeczy osądzonej). W przekonaniu tym może utwierdzać powołana wyżej regulacja art. 101 ust. 2 u.g.s., wykluczająca możliwość stosowania art. 101 ust. 1 u.g.s. (zaskarżenie uchwały lub zarządzenia organu gminy), jeżeli w sprawie orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił.⁵⁵ Przyjęcie wyżej zaprezentowanego poglądu skutkowałoby odrzuceniem skargi.

Należy zgodzić się z oceną NSA, że taka interpretacja regulacji art. 101 ust. 2 u.g.s. jest błędna.⁵⁶ Rozstrzygające znaczenie ma bowiem rozumienie pojęcia „sprawa” użytego w ww. przepisach. Pojęcie to zwykle łączone jest ze sprawą będącą przedmiotem rozpoznania sądu administracyjnego i traktowane jest jako całościowy przedmiot rozstrzygnięcia na podstawie określonych norm prawa materialnego. Takie rozumienie sprawy charakterystyczne jest w szczególności dla załatwienia indywidualnych spraw obywateli w drodze decyzji administracyjnej, ale obejmuje też stanowienie aktów prawa powszechnie obowiązującego przez administrację publiczną, z tym że te ostatnie różnią się w swej treści od rozstrzygnięć indywidualnych. Nie dość, że zawierają normy adresowane do ogółu adresatów, normując bliżej nieokreśloną liczbę zdarzeń, to obok tych norm mogą niekiedy zawierać ustalenia o charakterze indywidualnym. Takim aktem prawa powszechnie obowiązującego, zawierającym jednocześnie ustalenia indywidualne, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Mimo, że z mocy przepisu art. 14 ust. 8 u.p.z.p. uznany za akt prawa miejscowego, to w świetle regulacji tej samej ustawy może zawierać zróżnicowane treści, a mianowicie obok ustaleń powszechnie obowiązujących, ustalenia indywidualne, a nawet treści niemające charakteru wiążącego (zob. art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.).

To oznacza, że kontrola legalności mpzp. dokonywana przez sąd administracyjny, działający na podstawie skargi z art. 101 u.g.s., jest przedsięwzięciem złożonym, które trudno byłoby objąć jednym określeniem „sprawa” w rozumieniu art. 101 ust. 2 u.g.s.. Sąd administracyjny w takim wypadku nie jest w stanie, zwłaszcza w przypadku planu miejscowego adresowanego najczęściej do wielu właścicieli nieruchomości, orzec w sprawie ewentualnego naruszenia ich indywidualnych praw. Jeżeli tak to odróżnić trzeba te wszystkie treści mpzp., które odnoszone są do ogółu adresatów od tych, które wpływają na sytuację prawną konkretnego właściciela nieruchomości. Dotyczy to zwłaszcza kontroli nadużycia przez gminę przysługujących jej z mocy ustawy uprawnień do decydowania o przeznaczeniu terenów

55 Warto w tym miejscu podnieść, że TK orzekł o zgodności tej regulacji art. 101 ust. 2 USG z Konstytucją RP (zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, Dz.U. Nr 194, poz. 1906; OTK 2003, nr 8A, poz. 84.

56 Zob. np. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, Lex nr 557032

pod określone funkcje, doktrynalnie zwanych władztwem planistycznym. Konieczna w tym zakresie kontrola nie jest przecież możliwa z urzędu w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku. Za takim stanowiskiem przemawia też indywidualny charakter skargi z art. 101 u.g.s.. Trudno było na tym tle zaakceptować pogląd, że wniesienie skargi przez jeden podmiot uniemożliwia jej wniesienie pozostałym zainteresowanym.

Wobec tego należy przyjąć, że nie można wykluczyć skargi z art. 101 u.g.s. na akt z zakresu planowania miejscowego (najczęściej mpzp.), w związku z dokonaną już wcześniej oceną legalności tego aktu ze skargi innego podmiotu. Zróżnicowany charakter prawny treści niektórych kategorii tych uchwał, w tym zwłaszcza mpzp., powoduje, że powaga rzeczy osądzonej, o której stanowi norma art. 101 ust. 2 u.g.s., dotyczy sprawy, w której sąd administracyjny rzeczywiście orzekł i skargę oddalił, z wyłączeniem oceny naruszeń indywidualnych praw poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza ewentualnego nadużycia wobec nich władztwa planistycznego gminy. Konsekwencją tego jest związanie sądu orzekającego o legalności uchwały, po jej wcześniejszej kontroli sądowej ze skargi innego podmiotu, tymi ocenami wyroku oddalającego skargę na ten akt, które odnoszą się do ustaleń dotyczących praw i obowiązków ogółu jego adresatów oraz obowiązek sądu rozpoznania tych zarzutów, które mając charakter indywidualny, nie mogły być przedmiotem rozpoznania sądu wcześniej orzekającego o legalności aktu, o którym mowa.⁵⁷ To oznacza, że jeżeli o legalności określonej uchwały orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił, to sąd ten orzekając później, ze skargi innego podmiotu, jest związany dokonanyymi wcześniej ocenami w zakresie, o którym mowa, a kolejną skargę może rozpoznać w granicach, w jakich nie była rozpoznawana wcześniej, tj. naruszenia indywidualnego interesu skarżącego właściciela.⁵⁸ W konsekwencji ewentualne stwierdzenie nieważności takiego aktu może nastąpić tylko w części dotyczącej interesów prawnych skarżącego.

7. Konsekwencje stwierdzenia nieważności mpzp. – przykłady uregulowań ustawowych

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (*ex tunc*). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego podjęcia (wydania).⁵⁹

W myśl art. 36 ust. 5 u.p.z.p., w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, odszkodowanie, o któ-

57 Zob. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, Lex nr 557032.

58 Zob. postanowienie NSA z dnia 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09, niepubl. i postanowienie NSA z dnia 21 maja 2010 r., II OZ 464/10, niepubl.

59 Zob. P. Chmielnicki, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2003 r., sygn. II SA/Wr 854/03, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 125.

rym mowa w ust. 1 pkt 1 albo opłata, o której mowa w ust. 4, podlegają zwrotowi odpowiednio na rzecz gminy lub na rzecz aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości.

Stosownie do art. 36 ust. 6 u.p.z.p., w przypadku, o którym mowa w ust. 3, w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania.

Ponadto, stosownie do art. 4171 § 1 kc., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Poza tym – na podstawie art. 156 § 1 pkt 2) i art. 157 kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁰ – organy administracji publicznej mogą dokonać oceny, czy może pozostać w obrocie prawnym rozstrzygnięcie administracyjne, wydane m.in. z uwzględnieniem zapisów w uchwale, którą sąd administracyjny wyeliminował z obrotu prawnego wskutek skargi wniesionej na podstawie art. 101 u.g.s.

60 Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

THE COMPLAINT ACCORDING TO ARTICLE 101 OF THE ACT OF THE LOCAL
GOVERNMENT OF 8 MARCH 1990 AS INSTRUMENT OF PROTECTION
OF THE PROPERTY OWNER INTERESTS IN THE PROCEDURE
OF SPATIAL PLANNING

Key words: complaint, spatial management, spatial planning.

Community self-reliance, which is guaranteed in article 165 of the Polish Constitution of 2 April 1997, does not preclude judicial review in relation to the resolutions of the municipal council, which is made in relation to the determination of land use and ways of its development in the zoning plan.

The possibility of such control gives the complaint, which must be filed under article 110 of the Act of the Local Government of 8 March 1990. This raises the question of whether any property owner may bring an action on a resolution of the municipal council, taken in connection with the fixing of land use.

At issue is primarily a possibility effectively to challenge a resolution on the study of conditions and directions of spatial management. Besides, it was necessary to draw attention to the possibility of using an application as a tool for land owners that are not covered by the boundaries drawn up and enacted local plans. Also pointed to the problem of complaints by the successors of property owners who have acquired ownership of the entry into force of the resolution of the municipal council.