



URZĄD GMINY w HORYŃCU-ZDROJU

Horyniec-Zdrój, dnia 10 stycznia 2019r.

G.0003.2.19

Przemysław Jan Zaremba

ul. Wojska Polskiego 28

37-620 Horyniec-Zdrój

Odpowiedź na interpelację – zapytanie

W odpowiedzi na interpelację – zapytanie z dnia 28 grudnia 2018r. /data wpływu 31.12.2018 r./ w sprawie „Stanu realizacji postanowień zawartych w piśmie Wójta do wnioskodawców mieszkańców Gminy Horyniec-Zdrój nr G6724.27.2011 z dnia 29.03.2011r.” wyjaśniam co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) w sprawach dotyczących gminy radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.

W myśl art. 24 ust. 4 ustawy interpelacja dotyczy spraw o istotnym znaczeniu dla gminy. Interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające z niej pytania.

Z kolei art. 24 ust. 5 ustawy stanowi, że zapytania składa się w sprawach aktualnych problemów gminy, a także w celu uzyskania informacji o konkretnym stanie faktycznym. Przepis ust. 4 zdanie drugie stosuje się odpowiednio.

Zestawienie powyżej zacytowanych przepisów wskazuje wyraźnie, że ustawodawca rozgraniczył te instytucje poprzez odmienną tematykę obejmującą obydwie formy działania radnych.

Słowo interpelacja pochodzi z języka łacińskiego: interpellatio, co można tłumaczyć na język polski jako „przerwanie, przeszkadzanie”, ale dla naszych potrzeb bardziej trafne byłoby tłumaczenie tego słowa jako „żądanie, domaganie się wyjaśnień”. Przy czym interpelacja dotyczy spraw istotnych i zasadniczych dla gminy. Natomiast zapytanie ma mniejszy ciężar i dotyczy spraw mniejszej wagi lub nawet może dotyczyć spraw jednostkowych.

Mimo braku precyzji w konstrukcji wniosku wyjaśniam, że art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi:

„1. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6.

2. Integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

3. Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium.

4. Uchwałę, o której mowa w ust. 1, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

5. Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych.

6. Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

7. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

8. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.”

„1. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w ust. 1 komentowanego artykułu, jest warunkiem koniecznym przystąpienia do dalszej procedury planistycznej, to jest sporządzenia projektu takiego planu, zapewnienia wymogów co do współdziałania z właściwymi organami, wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, zgromadzenia wniosków i uwag do tego projektu oraz odniesienia się do nich, przedstawienia projektu planu radzie gminy do podjęcia odpowiedniej uchwały, a w końcu doprowadzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, do poddania tej uchwały publikacji jako warunku wejścia jej w życie. Nie może być jednak skutecznie podjęta żadna czynność planistyczna bez właściwego przeprowadzenia postępowania związanego z podjęciem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (oczywiście tego planu, który jest objęty klauzulą fakultatywną). Z tych przyczyn należy uznać, że znaczenie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest nie do przecenienia.

2. Wyżej wymieniona uchwała jest podejmowana „w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania”. Zdaniem autorów niniejszego komentarza jest ona aktem o charakterze normatywnym w

rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., co powoduje określone konsekwencje zarówno w zakresie trybu poprzedzającego jej podjęcie, wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, trybu podejmowania samej uchwały, jak i skutków tej uchwały jako aktu normatywnego wydanego przez organ stanowiący, wiążącego przy podejmowaniu dalszych czynności. W ww. uchwale rada gminy normatywnie przesądza, iż dalsze czynności prowadzone w kierunku zarówno sporządzenia, jak i podjęcia uchwały w sprawie planu są celowe (zasadne). Skoro bowiem nie ma wymogu ustawowego sporządzenia planu miejscowego, to oczywiste jest, iż aktem normatywnym właściwego organu należy zadecydować na podstawie poprzednio poczynionych analiz i zgromadzonych materiałów, czy rzeczywiście istnieje możliwość dalszego zagospodarowania danego terenu z pożytkiem dla wspólnoty samorządowej bez potrzeby poniesienia przez gminę znaczących kosztów całej procedury planistycznej (por. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, LEX dla Samorządu Terytorialnego Plus). Należy także zaznaczyć, iż na normatywny charakter ww. uchwały zwrócił uwagę NSA w wyrokach z dnia 13 września 2005 r., II OSK 64/05, LEX nr 194989, i II OSK 74/05, LEX nr 207929.

3. Przedmiotowa uchwała, podjęta na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ma także istotny wpływ na interesy prawne podmiotów zewnętrznych – w czym także należy upatrywać jej znaczenia jako aktu o charakterze normatywnym – zwłaszcza mających prawo do nieruchomości lub dopiero zamierzających pozyskać określony teren pod inwestycję budowlaną, które znajdują się w obszarze objętym projektem tego planu, gdyż skutki prawne podjęcia tej uchwały i ogłoszenia o jej podjęciu wykraczają daleko poza samo formalne wszczęcie procedury planistycznej, jak i wyrażenia woli (intencji) sporządzenia planu. Świadczą o tym prawne konsekwencje, jakie wynikają zarówno z art. 62 ust. 1 pkt 1 i art. 58 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., jak i art. 94 ust. 2 pkt 1 u.g.n., które umożliwiają właściwym organom zawieszenie wszczętego, czy to w sprawie ustalenia warunków zabudowy, czy podziału nieruchomości postępowania administracyjnego w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. M. Szewczyk (w:) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012, s. 144; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przystąpienie do sporządzenia...; A. Kosicki, glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 11 lipca 2012 r., II SA/Bk 278/12, Nieruchomości 2013, nr 11 - dodatek; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 17 października 2007 r., II SA/Gd 436/07, LEX nr 400745). Za słusznością powyższej tezy świadczy też to, iż skorzystanie przez organ wykonawczy z instytucji zawieszenia postępowania w sprawie warunków zabudowy na podstawie ww. przepisów jest możliwe tylko wówczas, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że w sytuacji wydania ww. decyzji nastąpi sprzeczność pomiędzy jej ustaleniami a ustaleniami nowo uchwalonego planu miejscowego, która to sprzeczność skutkowałaby ewentualną koniecznością stwierdzenia wygaśnięcia tej decyzji na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. Zatem już na etapie zawieszenia postępowania organ wie, że nie może uwzględnić wniosku inwestora i tym samym wydać warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z jego wolą. Oznacza to, że zawieszenie postępowania w sprawie warunków zabudowy w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu

miejscowego z całą stanowczością wpływa na jego sytuację materialnoprawną, gdyż już na etapie zawieszenia postępowania uniemożliwia mu ubieganie się o zagospodarowanie terenu zgodnie z jego wnioskiem. Dlatego trudno się zgodzić z poglądem, jaki jest prezentowany w orzecznictwie, zgodnie z którym fakt zawieszenia postępowania o ustalenie warunków zabudowy na mocy art. 62 ust. 1 u.p.z.p. w związku z podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie narusza interesu prawnego określonego podmiotu, gdyż nie wpływa ona obecnie na sytuację materialnoprawną skarżącego, lecz wyłącznie na jego sytuację procesową, i to tylko na okres wynikający z powołanego przepisu. Zauważyć wypada także, że zdarzają się przypadki wydawania postanowień o zawieszeniu postępowania w sprawie z wniosku o wydanie decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jedynie ze zwykłej chęci zablokowania możliwości realizacji budowy na podstawie takiej decyzji, jeszcze przed podjęciem jakiejkolwiek czynności wiążącej się z ewentualnym podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Takie działania wynikają z inicjatywy różnego rodzaju podmiotów lobbujących za tym, aby nie dopuścić do zabudowy określonego terenu ze względu na własny interes faktyczny, niekoniecznie zbieżny z interesem wspólnoty samorządowej.

4. Nie wolno formułować w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego ściśle skonkretyzowanych propozycji co do przeznaczenia określonych terenów, gdyż zapisy tej uchwały wiążą organy gminy przy tworzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjąć należy, iż ten wiążący charakter ma zaś wpływ na wykonywanie prawa własności, bowiem zapisy tej uchwały będą wiązały organy przy uchwalaniu tego planu w zakresie przeznaczenia nieruchomości. Poza tym zarówno „przeznaczenie terenów”, jak i „określenie sposobów ich zagospodarowania” to tylko cele, którym ma służyć uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu.

5. Wykładnia funkcjonalna art. 14 i 15 jednoznacznie wskazuje na to, że zakres objęty projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu, gdyż jego uchwalenie wbrew postanowieniom rady gminy wyrażonym w tej uchwale powoduje rażące (istotne) naruszenie określonych w tych przepisach zasad postępowania planistycznego uzasadniających stwierdzenie nieważności planu miejscowego na podstawie art. 28 (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2010 r., II OSK 1493/09, LEX nr 597310). W sytuacji jednak gdy planem miejscowym ma być objęty większy obszar gminy lub nawet cały teren gminy, możliwe wydaje się takie uregulowanie uchwały, aby ta umożliwiała sporządzenie projektu planu w postaci jego wyodrębnionych części lub załączników do uchwały podejmowanej w przedmiocie planu.

6. Przepis art. 14 ust. 2 stanowi, iż załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinien przedstawiać granice objęte projektem planu. W istocie zatem ww. uchwała musi wskazywać obszar gminy, którym może być jedna nieruchomość, kilka nieruchomości lub większy obszar, a nawet cały obszar gminy. Brak jest literalnego (gramatycznego) wskazania, iż obszar, którego dotyczy uchwała wydawana na podstawie art. 14 musi być ustalony już w samej podstawowej treści tej uchwały. Jednakże jasne wskazanie, że w załączniku graficznym do niej muszą być określone granice obszaru objętego projektem planu, powoduje, iż uchwała przede wszystkim musi

przesądzić, dla jakiego obszaru gminy jest ona wydawana, dopiero zaś w załączniku do niej z woli ustawodawcy „przedstawia się” granice tego obszaru. Użycie bowiem w komentowanej ustawie określenia „przedstawia się” granice danego obszaru w załączniku do uchwały stanowiącej akt o charakterze prawa miejscowego ma ten skutek, że należy dokonać takiej wykładni funkcjonalnej regulowanej art. 14 instytucji przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, iż w celu prawidłowego stosowania tej instytucji musi być określony w treści podstawowej uchwały obszar gminy, którego ona dotyczy, bowiem jedynie dla tego, ustalonego w uchwale obszaru, w celu ustalenia przeznaczenia terenów znajdujących się na tym obszarze, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, dana uchwała na podstawie art. 14 ust. 1 jest wydawana. Gdyby obszar gminy nie został ustalony w uchwale, to w istocie nie nadawałaby się ona do wykonania, czyli nie byłoby możliwe przystąpienie do dalszej procedury planistycznej (por. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przystąpienie do sporządzenia...). Warto też zaznaczyć, iż ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik, jednakże wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomości faktycznie została objęta procedurą planistyczną (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., II OSK 964/10, LEX nr 694436).

7. Artykuł 14 ust. 4 stanowi, że przed podjęciem uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Przepis ten w pełni koresponduje z treścią art. 14 ust. 1. Skoro bowiem ust. 1 danego artykułu wskazuje, iż uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest podejmowana „w celu ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy”, to nie powinno budzić wątpliwości, że aby podjąć uchwałę w takim właśnie celu, organ stanowiący gminy musi dysponować niezbędnym materiałem umożliwiającym właściwe rozstrzygnięcie, ustalenie uchwałą wydawaną na podstawie art. 14 ust. 1 o wszystkich tych kwestiach, których ta uchwała dotyczy. Musi więc zwłaszcza ze zgromadzonych materiałów przed podjęciem uchwały jednoznacznie wynikać, iż celowe i mieszczące się w kierunkach określonych w studium jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istotne są przy tym wnioski wynikające z przygotowanych materiałów geodezyjnych oraz wskazań co do zakresu prac planistycznych, które muszą być podjęte w ramach sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a pierwotnie projektu tego planu.

8. Jako pierwsze z zadań, dla realizacji których konieczne jest podjęcie określonych czynności, art. 14 ust. 5 wymienia „wykonanie analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu”. Dopiero w następnej kolejności wymienia się „analizę stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium”, „przygotowanie materiałów geodezyjnych do opracowania planu” czy też „ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych”. Kolejność taka nie jest przypadkowa, lecz cechuje ją pełna konsekwencja i racjonalne podejście.

Zbędne jest bowiem podejmowanie przez organ wykonawczy gminy kolejnych czynności, jeżeli zlecona do wykonania pracownikom urzędu gminy lub też na zewnątrz analiza dotycząca zasadności przystąpienia do sporządzenia planu prowadzi wprost do wniosku, że jest to w istocie całkowicie zbędne bądź też może byłoby przydatne, lecz koszty do poniesienia przez gminę z jej budżetu (art. 21 u.p.z.p.) znacznie przewyższają korzyści spodziewane z uchwalenia planu. Wypada podkreślić, że analiza (ocena) skutków finansowych związanych z wprowadzeniem do obrotu prawnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub też zmianą tego planu, w szczególności dotyczących ewentualnej konieczności poniesienia przez gminę kosztów przeprowadzenia procedury planistycznej (m.in. zlecenia odpłatnego sporządzenia wymaganych dokumentów, kosztów wiążących się z odszkodowaniami i zamianą gruntów), powinna być wstępnie dokonana już na etapie przygotowania dokumentacji wymaganej do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc w ramach procedury wiążącej się z wydaniem przez radę gminy uchwały w tym przedmiocie. Analizowanie kosztów planu dopiero na późniejszym etapie, to jest podejmowania uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ocenie autorów jest już najczęściej mocno spóźnione i nie pozwala na uniknięcie całkowicie zbędnych, bezproduktywnych wydatków z budżetu gminy, wówczas gdy w istocie można było, a nawet należało, pozostawić kwestię zagospodarowania określonego obszaru gminy ogólnoprawowemu porządkowi prawnemu.

Z uwagi na silny związek planu miejscowego ze studium kolejnym wymogiem dla organu gminy, który wynika z art. 14 ust. 4, jest „wykonanie analizy dotyczącej stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium”. Zastosowanie przez ustawodawcę niezbyt zręcznego określenia „stopień zgodności” zdawałoby się sugerować, iż ten „stopień” może być niewielki, połowiczny lub też znaczny, a w istocie możliwa jest tylko jedna konstatacja, iż zamierzenie planistyczne „przewidywane rozwiązania” są możliwe do akceptacji w ramach politycznych kierunków ujętych w studium lub też od nich odbiegają (w istocie niezależnie od „stopnia”), a zatem nie realizują zamiarów gminy wyrażonych w studium. Trzeba jednak brać pod uwagę, że uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego realizuje oraz konkretyzuje ustalenia zawarte w studium, a więc ww. analiza powinna w swej treści i wnioskach wskazywać argumenty, z których wynika, że proponowane do ujęcia w planie miejscowym rozwiązania planistyczne mieszczą się w ustaleniach studium i zapewniają realizację kierunków polityki gminy w nim określonych. Analiza musi być wykonana zarówno jako materiał opisowy, jak i graficzny, bowiem trzeba dokonać oceny nie tylko w odniesieniu do części opisowej studium i przewidywanych rozstrzygnięć w zakresie ustalenia przeznaczenia określonych terenów oraz sposobu ich zagospodarowania i zabudowy w miejscowym planie, co powinno być przede wszystkim przedmiotem rozstrzygnięcia w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz również w odniesieniu do części graficznej tych aktów. Za całkowicie niewystarczające należy więc uznać lakoniczne stwierdzenie w tej analizie, iż taka zgodność ww. aktów będzie zachowana.

Poza ww. materiałami analitycznymi, z których każdy może stanowić odrębny dokument, ale także może być ujęty w jednym dokumencie, co oznacza, iż nie ma mowy o ustnym

przedstawieniu poszczególnych zagadnień przez organ wykonawczy na posiedzeniu rady gminy, tenże organ musi też przygotować dokumenty stanowiące materiały geodezyjne do opracowania planu. Nie chodzi o jakiegokolwiek materiały geodezyjne, lecz właśnie takie, które są niezbędne do opracowania planu miejscowego, a więc są konieczne do sporządzenia projektu planu miejscowego dla projektowanego terenu, który ma być objęty planem, a także „przewidywanych rozwiązań”, czyli zamierzeń przewidywanych do ustalenia w planie. Przygotowanie tych materiałów nie zawsze musi polegać na sporządzeniu nowych dokumentów. W zależności bowiem od określonych warunków możliwe byłoby oparcie się na już istniejących (sporządzonych wcześniej) dokumentach geodezyjnych. Dokumenty te jednakże muszą mieć znamię aktualności na datę przedstawiania ich radzie gminy do podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz muszą być adekwatne do danego obszaru i zamiarów planistycznych. Nie mogą bowiem obejmować np. obszaru mniejszego od tego, dla którego ma być podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

9. Komentowany przepis nakłada na organ wykonawczy gminy także obowiązek ustalenia niezbędnego zakresu prac planistycznych. Wymóg dokonania czynności w tym zakresie jest spełniony, wówczas gdy organ gminy, kierując się oceną analiz, o których mowa w art. 14 ust. 4, jak też zgromadzonych materiałów geodezyjnych, uzna, jaki jest w danym przypadku właściwy, a zarazem niezbędny zakres prac planistycznych. Organ nie wydaje w tym zakresie żadnego aktu, np. zarządzenia, lecz wyniki przemyśleń przedstawia w stosownym dokumencie, w którym określa zakres prac planistycznych, jakie są niezbędne do podjęcia w razie wydania uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Należy zaznaczyć, iż nie jest to też harmonogram prac planistycznych, zwłaszcza z określeniem ich terminu, lecz ich skonkretyzowanie (por. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przystąpienie do sporządzenia...).

10. Należy zauważyć, iż dość często nie są wykonywane analizy oraz gromadzone materiały wymagane omawianym przepisem, nie są także przedstawiane radzie gminy przed podjęciem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pisemne dokumenty, lecz jedynie ustne oświadczenia organu wykonawczego gminy, względnie jego przedstawiciela, zapisane następnie w sposób ogólny w protokole z posiedzenia rady gminy, na którym zostaje podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchybienia w tym zakresie powodują, iż rada gminy nie może podjąć stosownej uchwały, ponieważ naraża gminę na to, że albo w ramach funkcji nadzorczej przez wojewodę, albo też przez sąd administracyjny zostanie stwierdzona nieważność danej uchwały. Jest to bowiem istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 (por. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przystąpienie do sporządzenia...).

11. Nie ma także prawnych możliwości realizowania uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. konsumowania tej uchwały w ten sposób, iż będą wydawane kolejne (odrębne) uchwały w sprawie planów miejscowych dla terenów wprowadzie objętych uchwałą przewidzianą art. 14, ale następujące kolejno, w różnym czasie. Instytucja przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego i podejmowana w tym celu na mocy art. 14 uprawnia tylko do podjęcia takiej procedury planistycznej, która będzie dotyczyła jednego planu i zapewniała wymogi wynikające z tej uchwały i regulacji ustawowych. Uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie zgromadzonych analiz oraz materiałów (art. 14 ust. 4) rada gminy rozstrzyga przede wszystkim o zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, a także o obszarze nią objętym, ale musi brać pod uwagę także to, jaki jest niezbędny zakres dalszych prac planistycznych (co wynika z ustaleń dokonanych przez organ wykonawczy gminy). Przyjęcie zatem, że możliwe jest realizowanie (konsumowanie) uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez podejmowanie kilku, a nie tylko jednej uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podważa istotę omawianej regulacji, gdyż jej podstawowym założeniem jest przede wszystkim ustalenie, że w ogóle zasadne jest przystąpienie do sporządzania konkretnego planu. Jeżeli bowiem gmina najpierw będzie chciała przygotować plan tylko dla części obszaru objętego uchwałą, o której mowa w art. 14 ust. 1, a dopiero w następnej kolejności, w czasie bliżej nieokreślonym, zamierza sporządzać plany dla dalszych obszarów, będzie to w sposób oczywisty wskazywało, że w istocie nie zaistniały na danym etapie przesłanki do wydania uchwały przewidzianej art. 14, ponieważ albo nie przygotowano przed jej podjęciem wymaganych materiałów (art. 14 ust. 4), albo też wprawdzie takie materiały istniały, lecz wyciągnięto z nich niewłaściwe wnioski, prowadzące do tego, iż uprawnione jest wydanie uchwały umożliwiającej podejmowanie na jej podstawie kolejnych uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych terenów objętych tą samą uchwałą intencyjną. W takim przypadku, gdy po podjęciu uchwały przewidzianej w art. 14 ust. 1 rada gminy uzna, że była ona przedwczesna, w szczególności wobec braku należytych analiz i materiałów, i zawierała wady, które uniemożliwią lub znacznie utrudniają podjęcie procedury planistycznej, powinna z tego wyciągnąć odpowiednie wnioski i uchylić taką wadliwą uchwałę we własnym zakresie, jak również rozważyć zasadność podjęcia nowej uchwały, bez narażania gminy na dalsze niekorzystne skutki, tj. stwierdzenie nieważności wadliwej uchwały czy też wadliwego planu miejscowego (por. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, Przystąpienie do sporządzenia...).

12. Przepis art. 14 ust. 4 stanowi, że uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może podjąć rada gminy z własnej inicjatywy lub też na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Niezależnie jednak od tego, czy ww. uchwała będzie podjęta z inicjatywy rady gminy, czy też na wniosek jej organu wykonawczego, przed jej podjęciem muszą być spełnione warunki określone w art. 14 ust. 4. Tyle tylko, iż w sytuacji, gdy inicjatywa pochodzi od rady gminy, musi ona podjąć odpowiednią uchwałę zobowiązującą organ wykonawczy do przygotowania i przedstawienia radzie gminy odpowiednich materiałów, określonych w art. 14 ust. 4. Oczywiście jest bowiem, iż to nie sam organ wykonawczy jest tym, który podejmuje wszystkie czynności w ramach wymogów art. 14 ust. 4, lecz czuwając nad należytym wykonaniem obowiązków wynikających z tego przepisu, ma obowiązek polecić wykonanie sporządzenia wskazanych analiz i przygotowanie odpowiednich pozostałych materiałów przez aparat pomocniczy tego organu, a konkretnie przez pracowników urzędu gminy w ramach ich obowiązków wynikających z zatrudnienia w

tym urzędzie. Nie jest też wykluczona możliwość przygotowania i zgromadzenia, a następnie przedstawienia właściwemu organowi odpowiednich materiałów w ramach zlecenia wykonania tych czynności na zewnątrz urzędu gminy. W takim przypadku za ich poprawność oraz wystarczającą zawartość odpowiada jednak na zasadzie stosunku zlecenia (umowy) zleceńbiorca.

13. Przepis art. 14 ust. 3 stanowi, iż plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przepis ten nie precyzuje, o jaki „cały obszar wyznaczony w studium” konkretnie chodzi, a ustawa wymienia wiele różnych obszarów, np. w art. 10 ust. 2. Należy jednak stwierdzić, że unormowanie to nawiązuje do treści art. 10 ust. 2 pkt 9, stanowiącego o obowiązku określania w studium obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Oznacza to, iż w studium rada gminy ma obowiązek określić obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, a następnie obszary te uwzględniać przy podejmowaniu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Mając zatem na uwadze treść ww. norm, przyjąć należy, iż zwrot „sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium” oznacza, że jeśli na danym obszarze, na którym gmina planuje uchwalenie planu miejscowego, znajdują się częściowo lub w całości grunty rolne i/lub leśne, stanowiące zwarty kompleks nieruchomości gruntowych, określony w gminnym studium jako „wymagające zmiany przeznaczenia”, to w takiej sytuacji projekt tego planu uwzględniający uwarunkowania studium powinien być sporządzony dla całego takiego zwanego kompleksu nieruchomości gruntowych. Nie oznacza to jednak, że cały taki obszar (tj. zwarty kompleks nieruchomości rolnych i leśnych wskazany w studium gminnym, jako wymagający zmiany przeznaczenia) w projekcie planu miejscowego musi być wskazany do zmiany przeznaczenia. Równie dobrze może to być część takiego obszaru. Celem bowiem obu regulacji jest nie tylko zapobieżenie obejścia norm ograniczających zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze (nieleśne), co uzasadnione jest wymaganiami racjonalnego planowania i gospodarowania tymi terenami, lecz również zachowanie ładu przestrzennego na określonym obszarze oraz jego walorów architektonicznych i krajobrazowych. Oceny zaś pod tym kątem można dokonać, obejmując projektem planu miejscowego tylko cały, zwarty kompleks ww. nieruchomości, a nie jego poszczególne części. Dlatego też niedopuszczalne jest zarówno tworzenie planów miejscowych, jak i określanie w studium terenów o powierzchni mniejszej niż ta, od której zależy wymóg uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych (leśnych) na cele nierolnicze (nieleśne).

14. Należy również zaznaczyć, iż z treści omawianego przepisu w żadnym razie nie wynika obowiązek objęcia jednym planem miejscowym wszystkich obszarów przewidzianych w studium do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, nawet gdyby obszary te znajdowały się w różnych miejscach gminy. Taka interpretacja ww. przepisu byłaby bowiem nieracjonalna, gdyż niejednokrotnie wymagałaby objęcia projektem planu miejscowego dużego obszaru gminy, co z kolei wiąże się ze żmudnym, kosztownym i

niewątpliwie czasochłonnym prowadzeniem prac planistycznych, a tym samym może stać się powodem zaniechania wszelkich działań w tym zakresie (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 6 lipca 2006 r., II SA/Bk 294/06, LEX nr 928892).

15. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 6 u.p.z.p., planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Przepis art. 2 pkt 11 u.p.z.p. stanowi, że przez „teren zamknięty” należy rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 p.g.k. Zatem definicja zamieszczona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odsyła wprost do definicji terenu zamkniętego zamieszczonej w prawie geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 9 p.g.k. przez tereny zamknięte rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Ustalenie więc przez właściwego ministra, że określony teren staje się terenem zamkniętym, określa przeznaczenie tego terenu na cele związane z obronnością i bezpieczeństwem kraju. Następuje to w formie decyzji administracyjnej wydanej przez właściwego ministra (kierownika urzędu centralnego). Akt w przedmiocie terenu zamkniętego ma charakter normatywny, czyli prawa publicznego powszechnie obowiązującego i obowiązuje od określonej w nim daty; najczęściej będzie to data jego wydania. Jeżeli zatem w dotychczas obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego określone było inne przeznaczenie danego terenu, mocą aktu normatywnego ustalającego obszar zamknięty następuje zmiana przeznaczenia z dotychczas określonego w planie miejscowym na cele wymienione w akcie dotyczącym ustalenia terenu zamkniętego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., VII SA/Wa 1533/11, LEX nr 1121780). Zgodnie zaś z § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 r. w sprawie terenów zamkniętych niezbędnych dla obronności państwa (Dz. U. Nr 141, poz. 1368) za tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa, na których Minister Obrony Narodowej nadzoruje prace geodezyjne i kartograficzne, uznaje się tereny zajęte pod: stanowiska kierowania państwem i stanowiska dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP w stanie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny, obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotniczej kraju, obiekty telekomunikacyjne służące do przekazywania informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową, porty wojenne i urządzenia Marynarki Wojennej, lotniska wojskowe, składy i magazyny amunicji, uzbrojenia oraz materiałów pędnych i smarów, obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju, a także tereny zamknięte przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na ww. cele. Gdy tereny zamknięte stanowią część większego obszaru, to w planie miejscowym ustala się tylko granice tych terenów i ich stref ochronnych, przy czym jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich mogą dotyczyć wyłącznie ww. stref ochronnych (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r., II OSK 1200/08, LEX nr 555770).

16. Warto także zaznaczyć, iż przepisy komentowanej ustawy nie wprowadzają całkowitego zakazu lokalizowania zarówno inwestycji celu publicznego, jak i pozostałych inwestycji na terenach zamkniętych. Wymagają tylko, aby w takim przypadku decyzję inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawał wojewoda (art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 60 ust. 3).

17. Uchwalenie planu miejscowego ma co do zasady charakter fakultatywny. Oznacza to, że gmina może, ale nie musi, go uchwalać. Jest to wyrazem zarówno samodzielności, jak i władztwa planistycznego gminy. Zgodnie jednak z treścią art. 14 ust. 7 sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może być obowiązkowe, jeżeli wynika to z przepisów ustaw odrębnych w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym zakresie art. 14 ust. 7 odsyła więc do „przepisów odrębnych”, do których można zaliczyć:

- 1) art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363 z późn. zm.) obligujący do sporządzenia planu miejscowego dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej;
- 2) art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1393 z późn. zm.), zgodnie z którym dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym – jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym – dla tego terenu jest obowiązkowe;
- 3) art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2120), w myśl którego gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej;
- 4) art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), z którego wynika, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do obszarów, na których utworzono park kulturowy;
- 5) art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 651 z późn. zm.), zgodnie z którym gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji;
- 6) art. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 z późn. zm.), który stanowi, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;
- 7) art. 10 ust. 3b komentowanej ustawy stanowi, że lokalizacja obiektów, o których mowa w ust. 3a, tj. obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten

został wprowadzony do ustawy planistycznej na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1713). W ocenie autorów to rozwiązanie nadal jest sprzeczne z Konstytucją RP, gdyż w dalszym ciągu godzi w zasadę wolności gospodarczej, ponieważ zamierzeniem wprowadzonych zmian było wpływanie na lokalizowanie obiektów handlowych wielkopowierzchniowych w celu ich oddziaływania na funkcjonowanie gospodarki w dziedzinie handlu. Ma to więc bezpośredni związek z zasadą wolności gospodarczej (szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 15).

18. Jak to jednoznacznie wynika z treści art. 14 u.p.z.p., w przypadku, gdy wymóg sporządzenia planu miejscowego wynika z przepisów odrębnych, nie podejmuje się uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to całkowicie logiczne, bowiem w sytuacji, gdy to już ustawodawca (przepisami odrębnymi) zadecydował o tym, że nie może być mowy o zagospodarowaniu terenu bez ustalenia jego przeznaczenia w planie miejscowym, zbędne jest podjęcie odrębnej uchwały przez organ uchwałodawczy gminy w tym zakresie, że gmina przystąpi do sporządzenia takiego planu.

19. Należy zaznaczyć, iż obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może wynikać zarówno z postanowień gminnego studium, jak i norm samej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (szerzej na ten temat zob. komentarz do art. 15).

20. Przepis art. 14 ust. 8 u.p.z.p. stanowi, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przynależy do systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Konsekwencją stwierdzenia, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, jest wymóg jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 296). Uchwała taka, jako akt podjęty w ramach upoważnienia ustawowego, musi respektować postanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących wyższego rzędu, czyli ustaw oraz wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych.

21. Nie powinno budzić wątpliwości, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako normatywny akt prawny, a tym samym taki, który charakteryzuje się wymaganą dla tego rodzaju aktów ogólnością, pozbawiony cech aktu indywidualnego, powinien zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami zawierać regulacje odnoszące się do przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Plan miejscowy musi być ściśle osadzony w konkretnym stanie faktycznym, tak aby jego stosowanie zapewniało prawidłową realizację polityki przestrzennej gminy zapisanej w studium.

22. Adresatem planu miejscowego jako prawa miejscowego jest każdy, kto ma prawo do terenu znajdującego się w granicach planu miejscowego, a w tym ten, kto korzysta lub zamierza korzystać z terenu objętego tym planem. Jako adresatów planu miejscowego należy też traktować wszelkie organy administracji publicznej, które mają ustawowo określone zadania

związane z opiniowaniem, opracowywaniem planu, doradztwem w tym zakresie, a także z wydawaniem indywidualnych rozstrzygnięć, które wiążą się z tym planem, np. organ wydający pozwolenie na budowę.

23. Plan miejscowy nie może ustalać przeznaczenia określonego terenu w ten sposób, że normatywnie określi konkretny podmiot uprawniony do realizowania równie konkretnego zamierzenia tego podmiotu. Nie jest bowiem rolą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, aby uchwalony przez radę gminy akt prawa miejscowego jako normujący przeznaczenie konkretnego obszaru gminy ustalał korzystanie z tego obszaru, np. przez konkretnego jego właściciela pod ściśle określoną (skonkretyzowaną) inwestycję. Taka podwójna konkretność, tj. zarówno podmiotu (adresata planu miejscowego), jak i przedmiotu (sposobu wykorzystania terenu), jest charakterystyczna dla aktu indywidualnego (decyzji administracyjnej), a nie aktu normatywnego – przepisu gminnego. Rolą planów miejscowych nie jest również tworzenie upoważnień czy też wskazówek dla organów administracji publicznej, które uzależniają zagospodarowanie określonego terenu w planie od stanowiska czy działania wskazanego organu.

24. Postanowienia planu miejscowego powinny być ujmowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Niedopuszczalne jest zatem zamieszczanie w jego treści informacji, zaleceń czy też innego rodzaju niewiążących sugestii (np. dla potencjalnych inwestorów), a więc nieprecyzyjnych regulacji co do możliwego sposobu zagospodarowania objętych nim nieruchomości. Może to bowiem stanowić naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, skutkujące nieważnością uchwały w części zawierającej taką regulację (por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2010 r., II OSK 2096/10, LEX nr 1613335). Powinien zatem być tworzony z zachowaniem reguł dobrej legislacji, racjonalności oraz przejrzystości, a poszczególne jego przepisy powinny wraz z pozostałymi tworzyć spójną i logiczną systemową całość.

25. Konsekwencją normatywnego charakteru planu jest konieczność zastosowania przy jego wykładni metod właściwych dla aktów normatywnych. Zatem w sytuacji, gdy rezultaty uzyskane na podstawie wykładni gramatycznej są niewystarczające do kwalifikacji faktów i ustalenia normatywnych konsekwencji tej kwalifikacji, dopuszczalne jest stosowanie innych reguł wykładni prawa, tj. celowościowej, funkcjonalnej. Należy jednak zaznaczyć, iż interpretacji norm prawa miejscowego nie można dokonywać w oderwaniu od zapisów innych aktów prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa europejskiego i Konstytucji RP.

26. Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, określając przeznaczenie danego terenu, kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości na objętym planem obszarze. Mogą nawet w określonym zakresie prowadzić do jego ograniczeń. Nie można jednak skutecznie twierdzić, że prawa właścicielskie zostały planem miejscowym ograniczone w przypadku, gdy w planie tym dany teren przeznaczono pod takie funkcje, jakie teren pełnił przed wejściem w życie planu, a ponadto określony w planie sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu pozostają bez zmian. Dopiero wówczas gdy w tym zakresie przewidywane są zmiany, mamy do czynienia z problemem, czy i w jakim stopniu prawa właścicielskie doznają ograniczeń. Podkreślenia

wymaga jednak, że nie można skutecznie powoływać się na naruszenie art. 21 Konstytucji RP, wówczas gdy ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie materialnoprawnym spełniają wymagania komentowanej ustawy, jak też został zachowany określony tą ustawą tryb postępowania planistycznego. Konstytucja RP nie gwarantuje bowiem w sposób bezwzględny i nienaruszalny praw własnościowych. Granice w tym zakresie określają ustawy, w tym komentowana ustawa, ograniczenia nie mogą także naruszać istoty prawa własności. Ograniczenia prawa własności wynikają z prawa cywilnego (art. 140 k.c.) i dotyczą każdego podmiotu będącego właścicielem w stosunku do innego podmiotu, uprawnionego do nienaruszania jego prawa własności w nieuprawnionym stopniu. W myśl art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel ma prawo, z wyłączeniem innych osób, do korzystania z rzeczy (nieruchomości) zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Oznacza to, że art. 140 k.c. ustala następujące wyznaczniki granic treści prawa własności: przepisy rangi ustawowej, zasady współżycia oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności danej rzeczy (nieruchomości). Ustawowe ograniczenia wynikają z norm prawa zarówno cywilnego, jak i administracyjnego, przykładowo prawa budowlanego. Należy jednak zauważyć, że określone w art. 140 k.c. przesłanki ograniczeń prawa własności, takie jak zasady współżycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności, są z natury rzeczy nieostre i w każdej sytuacji wymagają konkretyzacji na gruncie rozpatrywanej sprawy. Nie mogą przy tym podlegać wykładni rozszerzającej” *A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filiopowicz, A. Kosicki, M. Rypina, M. Wincenciak, „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz aktualizowany.” LEX/el, 2018.*

Zgodnie z art. 21 ustawy koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z zastrzeżeniem ust. 2. Ustęp 2 stanowi zaś, że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają:

- 1) budżet państwa - jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym;
- 2) budżet województwa - jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim;
- 3) budżet powiatu - jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym;
- 4) inwestora realizującego inwestycję celu publicznego - w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji.

„Artykuł 21 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza zasadę, zgodnie z którą koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ponosi gmina. Jest to bowiem zadanie własne gminy obejmujące sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.), a te w myśl art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych są finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Powyższe oznacza, że środki finansowe na sporządzenia planu miejscowego nie mogą pochodzić z innych niż pozabudżetowe źródeł, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Jedną z takich regulacji jest art. 104 ust. 6

ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 196 z późn. zm.), zgodnie z którym koszty sporządzenia projektu planu miejscowego dla terenu górniczego lub jego fragmentu ponosi przedsiębiorca.

2. Za ww. koszty mogą być uznane koszty związane z przeprowadzeniem analiz zasadności przystąpienia do procesu planistycznego, o których mowa w art. 14 ust. 5, przygotowania wszelkich materiałów planistycznych, do których należą opracowania, analizy, prognozy i studia sporządzone na potrzeby projektu planu miejscowego, a także opracowania, koncepcje projekty, plany i programy dotyczące obszaru objętego projektem planu miejscowego, sporządzone na podstawie przepisów odrębnych. Bez wątpienia koszty sporządzenia planu miejscowego obejmują także koszty związane z przeprowadzeniem procedury planistycznej, w tym czynności faktyczne związane ze sporządzeniem tego planu przez podmioty spoza struktury organizacyjnej gminy w sytuacji zlecenia wykonania planu na zewnątrz. Natomiast koszty związane z uzyskaniem przewidzianych prawem uzgodnień i opinii ponoszą organy uzgadniające i opiniujące (art. 24 ust. 1), z zastrzeżeniem sytuacji, o których mowa w art. 26 (szerzej na ten temat w komentarzu do art. 26).

3. Od zasady, że koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ponosi gmina, ustawodawca przewidział jednak wyjątki. Zostały one wskazane w art. 21 ust. 2 u.p.z.p., który stanowi, że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet państwa, województwa, powiatu w przypadku, gdy w całości lub w części uchwalenie tego planu jest konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o charakterze ponadgminnym, tj. krajowym, wojewódzkim, powiatowym, bądź też inwestora realizującego inwestycję celu publicznego w części, w jakiej plan ten jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Przez pojęcie „inwestycja celu publicznego” należy przy tym rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. (art. 2 pkt 5 u.p.z.p.). Powyższe oznacza, że gmina nie może domagać się ponoszenia oraz pokrywania kosztów sporządzenia planu miejscowego przez np. właścicieli nieruchomości objętych planem czy też inne osoby fizyczne lub prawne zainteresowane sporządzaniem planu. Pokrycie zaś ww. kosztów przez inny podmiot jest kwestią wewnętrzną gminy, i w sytuacji, gdy procedura planistyczna została zachowana, nie może być podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r., II SA/Gd 799/07, LEX nr 511480).

4. Ustawodawca w kwestii rozliczeń finansowych kosztów sporządzenia planu posługuje się kryterium niedookreślonym „bezpośredniej konsekwencji zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego”. Nie wskazuje, kto dokonuje oceny realizacji tej przesłanki, a przez to również kto uznaje za zasadne pokrycie kosztów sporządzenia planu przez określony podmiot. Prawodawca nie wskazuje również terminu pokrycia kosztów, a więc czy to gmina finansuje prace planistyczne, a poniesione wydatki są jej zwracane, czy też od początku koszty te obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa, budżet powiatu lub inwestora. Tryb ustalania wysokości kosztów i ich dochodzenia przez gminę nie został więc uregulowany, a ustawa nie wskazuje również, w jakim trybie należałoby rozpatrywać spory co do zasadności

i wysokości kosztów sporządzenia planu miejscowego, które obciążają inne niż gmina podmioty. Aby ten problem rozstrzygnąć, niezbędne jest zatem sięgnięcie do wykładni systemowej wewnętrznej. Inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 39 ust. 3 pkt 3 i ust. 5) lub w programach zadań rządowych (art. 48), są wprowadzane do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obligatoryjnie. Dalej, w rezultacie obowiązku sporządzenia planu miejscowego, zgodnie ze studium, wprowadza się je do planu miejscowego. To wówczas powstaje obowiązek pokrycia kosztów sporządzenia tego planu przez inwestora – z budżetu państwa lub samorządu województwa. W tym przypadku gmina zwraca się do właściwego podmiotu o pokrycie kosztów sporządzenia planu w części dotyczącej tej inwestycji na początku procedury planistycznej lub po jej zakończeniu, a podstawą materialnoprawną zobowiązania są przepisy komentowanej ustawy, zobowiązujące gminę do sporządzania planu miejscowego z uwzględnieniem inwestycji celu publicznego określonej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach zadań rządowych przyjętych w drodze rozporządzenia Rady Ministrów wydanym na podstawie art. 48 ust. 3. Wskutek braku innego trybu ustawowego dochodzenia roszczeń, w razie sporu co do zasadności i wysokości kosztów sporządzenia planu miejscowego, które obciążają inne niż gmina podmioty, sprawy rozstrzyga sąd powszechny. W stosunku zaś do inwestycji celu publicznego realizowanej przez powiat lub innego inwestora, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 3 i 4, komentowana ustawa nie zawiera obowiązku wprowadzania tych inwestycji do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ani do planu miejscowego. Gmina ma zatem swobodę w decydowaniu o treści zarówno studium, jak i planu, a więc uwzględnienie inwestycji w planie miejscowym może uzależnić od zawarcia porozumienia lub umowy z inwestorem (por. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2009, s. 201–203).

5. W doktrynie pojawiły się poglądy, zgodnie z którymi ewentualną formą sfinansowania sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez inne niż wskazane w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. podmioty może być zarówno darowizna, jak i darowizna z poleceniem na rzecz gminy, ponieważ w myśl art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 198) mogą one być źródłami dochodu gminy (por. M. Tetera-Jankowska, Podmioty ponoszące koszty sporządzenia planu miejscowego – kontrowersje, LEX dla Samorządu Terytorialnego). Zdaniem autorów niniejszego komentarza pogląd ten nie ma oparcia w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności przepisach komentowanej ustawy. Możliwość finansowania sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany przez prywatnych inwestorów wiąże się tylko z wyjątkami, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.p.z.p., tj. realizacją inwestycji celu publicznego, i to wyłącznie w tej części, w jakiej jest ten plan bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Poza tym, gdyby wolą ustawodawcy było inne niż przedstawione w tym przepisie rozwiązanie tego problemu, to dałby temu wyraz wprost, wprowadzając konkretne regulacje prawne, tak jak to uczynił w ustawie – Prawo geologiczne i górnicze. Poza tym niedopuszczalne jest, aby o podjęciu prac nad sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez jednostki samorządowe decydowało to, czy zainteresowane jego uchwaleniem podmioty pokryją koszty jego sporządzenia czy też nie.

Dotyczy to również przyjmowania przez gminy darowizn w postaci projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym bardziej, że Sąd Okręgowy w Słupsku w wyroku z dnia 17 grudnia 2010 r., IV Ca 473/10, niepubl., uznał, że finansowanie planu miejscowego ze środków prywatnych jest niezgodne z zasadami współżycia społecznego.

6. Komentowane przepisy mają również zastosowanie przy sporządzaniu zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin, pomimo tego, że ustawodawca nie wskazał tego wprost, tak jak w przypadku studium (art. 13).

7. Warto zwrócić także uwagę, iż nie można pojęcia kosztów sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego utożsamiać z pojęciem kosztów uchwalenia aktu planistycznego, które jest pojęciem szerszym i dotyczy konsekwencji ekonomicznych wejścia w życie tego planu, określonych w art. 36–37. Uchwalenie bowiem planu miejscowego dla gminy może skutkować koniecznością poniesienia znacznych kosztów finansowych związanych zarówno ze zmianą wartości nieruchomości objętych tym planem, jak i z uniemożliwieniem ich wykorzystania w sposób dotychczasowy przez właścicieli.” A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, K. Buliński, A. Despot-Mładanowicz, T. Filiopowicz, A. Kosicki, M. Rypina, M. Wincenciak, „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz aktualizowany.” LEX/el, 2018.

Jak wyżej wykazano dalsze czynności będą uzależnione od stanu finansów Gminy Horyniec-Zdrój i to będzie główny wyznacznik podejmowania ewentualnych dalszych czynności zmierzających do uchwalenia wzmiankowanego planu. Gmina mając bardzo wiele potrzeb do zaspokojenia jest zobowiązana dokonywać wyborów pomiędzy wieloma jakże niezbędnymi wydatkami wspólnoty samorządowej. Obecnie obowiązuje Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego po przeciwnej stronie drogi do Radruża /Horyniec-Zdrój Południe/ i na chwilę obecną w zupełności zaspokaja on potrzeby budownictwa mieszkaniowego na terenie Horyńca-Zdroju.

WÓJT GMINY
mgr inż. Robert Serkis

