

# Rozdział I. Procedura sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

## 1. Wstęp

Organy gminy, jako podstawowy podmiot gospodarki przestrzennej, mogą w znaczącym zakresie wpływać na przeznaczenie przestrzeni na szczeblu lokalnym. Kluczowym, efektywnym sposobem w tym zakresie są właśnie podejmowanie i realizacja procedury związanej z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Będzie to bowiem jedyna, niebudząca szerszych praktycznych i teoretycznych wątpliwości sytuacja, w ramach której wywierany będzie przez organy gmin znaczący wpływ (przede wszystkim przez radę gminy, ale pośrednio również przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta) na ograniczenia i zakazy związane z zagospodarowaniem konkretnych nieruchomości. Przy tej okazji organy gminy uwzględniać muszą kluczowe zasady i wymogi określone w art. 1 PlanZagospU (zwłaszcza ład przestrzenny i zrównoważony rozwój). Można przyjąć, że uchwalanie MPZP (oczywiście w odpowiedni, zrównoważony sposób) stanowi wyraz realizacji tych zasad. **Plan miejscowy jest to bowiem instrument fakultatywny, którego zastosowanie na danym terenie zależy od koncepcji wyrażanej przez organy konkretnej gminy.** Jak wskazano w orzecznictwie, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że ma moc wiążącą jak każdy inny akt normatywny i musi być respektowany, bez względu na to, czy jego rozwiązania budzą kontrowersje, dopóki nie zostanie uchylony lub zmieniony (wyr. WSA w Bydgoszczy z 17.10.2012 r., II SA/Bd 654/12, niepubl.). Pomimo jego zróżnicowanej popularności w skali całego kraju, wskazać należy, że jest to instrument:

- najlepiej, najbardziej kompleksowo kształtujący ład przestrzenny;
- po uchwaleniu najlepiej wpływający na rozwój działalności gospodarczej w gminie;

- stwarzający lepsze warunki do sprawnej sprzedaży nieruchomości gminnych.

W rozdziale przedstawiono problematykę dotyczącą sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz kluczowych problemów prawnych, które przy tej okazji mogą się pojawiać.

## 2. Przystąpienie do prac nad planem i pierwsze czynności związane z procedurą planistyczną

**Uchwalenie MPZP nie jest obowiązkowe.** Nie można także skarżyć braku uchwalenia planu miejscowego. Wszelkie próby wykazywania interesu prawnego w sprawach dotyczących bezczynności gminy w tym zakresie są z góry skazane na niepowodzenie. Zwłaszcza w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że wniesienie skargi na bezczynność w uchwalaniu aktu prawa miejscowego, którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub uchwała o jego zmianie, jest niedopuszczalne (wyr. NSA z 14.12.2009 r., II OSK 1675/09, Legalis). Przyjęcie innego punktu widzenia doprowadziłoby bowiem do całkowitej, sprzecznej z intencjami ustawodawcy, zmiany formuły planu miejscowego. W takim układzie prawny obowiązek uchwalenia planu miejscowego przez organy gminy zależałby od subiektywnej oceny konkretnych sytuacji, co niewątpliwie w jeszcze większym stopniu skomplikowałoby porządek przestrzenny w Polsce.

Zasadą w planowaniu przestrzennym jest to, **że inicjatywa podjęcia przez radę gminy prac nad planem należy do rady gminy lub wójta/burmistrza/prezydenta miasta** (post. WSA w Łodzi z 11.7.2012 r., II SAB/Łd 75/12, Legalis). Od uznania organów gminy zależy również powierzchnia objęta planem, tym niemniej uważać przy tej okazji należy na pewną specyfikę obejmowania planem miejscowym niewielkich powierzchni gminy. Powyższe może budzić czasem pewne wątpliwości. Przykładowo, WSA w Gdańsku słusznie wskazał, że wszczynanie procedury planistycznej dla jednej nieruchomości otoczonej zabudowanymi działkami powinno znajdować swoje uzasadnienie (wyr. WSA w Gdańsku z 12.10.2011 r., II SA/Gd 265/11, Legalis). Uzasadnienie może wiązać się z argumentami dotyczącymi wymogów środowiskowych, kulturowych czy architekto-

nicznych danego terenu. Uzasadnieniem może być również realizacja inwestycji celu publicznego na danej działce bądź zasad i wartości wyrażonych w art. 1 i 2 PlanZagospU. Jeżeli na etapie sporządzania planu miejscowego takiego uzasadnienia nie ma, zarówno właściciel nieruchomości obejmowanej planem, jak i właściciele nieruchomości sąsiednich mogą próbować kwestionować jego ustalenia zwłaszcza w postępowaniu sądowoadministracyjnym (problem ten został szerzej scharakteryzowany w dalszej części książki).

Niewątpliwie o całej procedurze uchwalenia dla danej gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zadecyduje inicjatywa wyrażona przez organy gminy (w tym przede wszystkim organy wykonawcze gminy) albo – pośrednio – przez wpływowych użytkowników przestrzeni (np. przedsiębiorca prowadzący w dużym zakresie działalność gospodarczą w gminie zgłasza zapotrzebowanie na uchwalenie planu miejscowego, a gmina uwagi te uwzględnia). Inicjatywę zgłosić może również grupa radnych. **Formalnie** jednak przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **prace nad projektem planu miejscowego rozpoczyna uchwała rady gminy**. Przedmiotowa uchwała nie może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, jako akt prawa miejscowego, z uwagi na fakt, że żaden podmiot nie będzie przy tej okazji dysponować interesem prawnym. Uchwała ta bowiem nie wywołuje skutków prawnych względem nieruchomości objętych planem. NSA zaznaczył, że uchwała ta nie kształtuje sytuacji prawnej podmiotów spoza systemu administracji publicznej i z jej strony – jako aktu prawa wewnętrznego – wynika, że wiąże organ wykonawczy, który jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań zmierzających do uchwalenia planu (wyr. NSA z 24.1.2013 r., II OSK 2442/12, niepubl.). Na tym etapie postępowania nie da się przesądzić jednoznacznie o ostatecznym przeznaczeniu nieruchomości określonym w planie. Nawet przeznaczenie zakładane na tym etapie może zostać zmodyfikowane przez chociażby organy uzgadniające (np. odmawiające zaakceptowania określonego przeznaczenia) bądź w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych. Natomiast sam fakt objęcia określonej lub określonych nieruchomości planem nie jest dostatecznym argumentem na rzecz możliwości skutecznego skierowania skargi na plan do sądu administracyjnego (tak samo jak nieobjęcie planem nierucho-

mości sąsiednich). Dyskusyjny jest zakres uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu. Z literalnego brzmienia art. 14 PlanZagospU wynika, że powinna ona zawierać:

- określenie zamiaru sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- załącznik graficzny, w ramach którego przedstawione są granice obszaru objętego projektem planu.

Otwartym zagadnieniem jest to, czy w uchwale mogą się znaleźć jeszcze jakieś inne elementy. Pomimo braku obowiązku w tym zakresie nie można wykluczyć, że w niektórych tego rodzaju uchwałach zamieszczone zostaną wstępne założenia dotyczące zagospodarowania terenu i sposobu dopuszczalnej zabudowy. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że założenia te powinny zostać sformułowane w sposób bardzo ogólny, gdyż nie będą one przesądzać o ostatecznych szczegółowych postanowieniach planu. Tego rodzaju zapisy należy stosować więc w uchwale o przystąpieniu do prac nad sporządzeniem planu w ostateczności. Analizowana uchwała może zostać w każdej chwili zmodyfikowana przez radę gminy. Powinno to dotyczyć zwłaszcza powierzchni obejmowanej planem. Może bowiem zdarzyć się, że w trakcie procedury planistycznej pojawi się potrzeba rozszerzenia terenu objętego planem miejscowym. Wówczas dokonanie tego będzie możliwe po modyfikacji niniejszej uchwały. Nie można natomiast postępować wbrew zapisom obowiązującej w danym momencie uchwały i sporządzać oraz oceniać projektu planu miejscowego szerszego, niżby określało to brzmienie obowiązującej uchwały w sprawie przystąpienia do prac nad sporządzeniem planu.

Po podjęciu uchwały przez radę gminy, powyższe zdarzenie prawne ogłasza wójt/burmistrz/prezydent miasta. Można również wskazać, że to właśnie ten organ przejmuje po podjęciu uchwały wszystkie działania związane z uchwaleniem planu. Ogłoszenie jest wyrażone:

- w prasie miejscowej;
- przez obwieszczenie;
- w inny dowolny sposób, zwyczajowo przyjęty w danej gminie.

Ostatni z wymienionych punktów może być realizowany na różne sposoby, między innymi przez umieszczenie stosownych informacji na stronach internetowych urzędu gminy. Jednocześnie, przy

okazji ogłoszenia organ wykonawczy gminy wyznacza **co najmniej 21-dniowy termin na składanie wniosków do planu**. Wnioski mogą być kierowane przez każdego zainteresowanego planem – nie trzeba przy tej okazji wywodzić żadnego interesu prawnego ani żadnej innej przesłanki. Oczywiście, składane wnioski w praktyce mogą być kierowane zarówno przez właścicieli nieruchomości, których plan ma dotyczyć, mieszkających w gminie urbanistów wyrażających troskę o ład przestrzenny, jak i przez osoby z punktu widzenia całego procesu planowania przypadkowe i formalnie niezwiązane z gminą.

Organ musi zawiadomić także o przystąpieniu do prac wszystkie organy i instytucje, które w przedmiotowym postępowaniu będą właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Tak więc już na tym etapie niezbędne jest określenie, które organy będą właściwe w danej sprawie do wyrażania opinii i dokonywania uzgodnień. Niniejsza problematyka zostanie szerzej scharakteryzowana w kolejnym rozdziale, tym niemniej już teraz należy zauważyć, że zakres poszczególnych organów jest zależny od tego, jakie nieruchomości w danym przypadku przeznaczane są do ujęcia w planie. Udział poszczególnych organów administracji publicznej zależy przede wszystkim od właściwości nieruchomości oraz planowanych względem nich działań. W praktyce można również na tym etapie – zwłaszcza z organami dokonującymi uzgodnień – nieformalnie ustalić, jakie są ich oczekiwania względem planu miejscowego. Zrealizowanie tych oczekiwań umożliwi przyspieszenie procedury na późniejszym etapie.

### **3. Sporządzenie projektu planu i jego sfinansowanie**

Po przedstawionych powyżej czynnościach następuje samo sporządzenie projektu planu przez pracowników urzędu gminy (zwłaszcza w większych, bardziej rozwiniętych gospodarczo i przestrzennie gminach, a właściwie miastach) lub przez zespół urbanistów bądź też architektów. Przed sporządzeniem projektu planu wójt/burmistrz/prezydent miasta powinien rozpatrzyć złożone wcześniej przez wszystkich zainteresowanych wnioski. W tym kontekście nie ma obowiązku uwzględniania tych wniosków ani udzielania pisemnych na nie odpowiedzi. Brak uwzględnienia wniosku nie powoduje jednocześnie konieczności odnotowywania tego w trakcie dalszej

procedury planistycznej (inaczej jest natomiast ze złożonymi później uwagami). Tym niemniej – znów od strony nieformalnej wskazać należy, że ewentualna elastyczność organów na tym etapie może powstrzymać przyszłe konflikty przestrzenne związane z uchwaleniem planu. Przed sporządzeniem projektu planu jego autorzy powinni otrzymać szczegółowe wytyczne na temat zakresu i przeznaczenia przygotowywanego dokumentu.

Już na tym etapie podkreślić należy, że koszty sporządzenia planu miejscowego, a więc przede wszystkim **koszty sporządzenia projektu tego planu mogą być pokrywane przez:**

- powiat;
- województwo;
- Skarb Państwa;
- inwestora prywatnego,

jeżeli plan miejscowy dotyczy realizowanych przez nich/na ich szczeblu inwestycji celu publicznego.

Przykładowo, jeżeli w planie miejscowym określana jest droga wojewódzka, to województwo powinno pokryć koszty sporządzenia planu w takim zakresie, w jakim odnosi się on do tej drogi. Koszty sporządzenia planu należy odróżnić od kosztów uchwalenia planu, obejmujących również ewentualne roszczenia odszkodowawcze właścicieli nieruchomości, których wartość została obniżona przez wejście planu w życie. W kontekście charakteryzowanego obowiązku ustawowego chodzi przede wszystkim o koszty sporządzenia planu, i szersza wykładnia jest tutaj nieuzasadniona.

Z art. 21 PlanZagospU nie wynika natomiast termin, w którym wskazane powyżej podmioty powinny niniejsze koszty sfinansować. Uznać tu należy, że niebudzącym wątpliwości w tym kontekście momentem jest wejście planu miejscowego w życie. Wtedy gmina może wystąpić względem określonego podmiotu z żądaniem zapłaty. Jeżeli jednak danemu podmiotowi zależy, żeby plan miejscowy został uchwalony szybciej, logicznym rozwiązaniem wydaje się sfinansowanie jego kosztów na wcześniejszym etapie – chociażby na zasadzie zawartego porozumienia.

W praktyce jednak pojawiają się również inne problemy dotyczące sfinansowania kosztów sporządzenia planu. Może bowiem zależeć danemu przedsiębiorcy, żeby na terenie, na którym chciałby rozpocząć

określoną inwestycję (niebędącą inwestycją celu publicznego), został uchwalony plan miejscowy. W takiej sytuacji, jeżeli przeznaczenie zawarte w planie, i ewentualne wynikające z niego ograniczenia, są zgodne z:

- koncepcją wyrażoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- zasadą proporcjonalności ingerencji planistycznej;
- ogólnie rozumianymi zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju,

to można oczywiście taki dokument przygotować.

Tym niemniej niemożliwe jest na tym etapie zawarcie wiążącej umowy pomiędzy gminą a inwestorem, w ramach której inwestor przekazuje gminie konkretną kwotę finansową z zastrzeżeniem, że musi ona zostać wykorzystana na cele związane z uchwaleniem planu miejscowego o określonym przeznaczeniu. Uchwalenie planu miejscowego jest zależne zupełnie od gminy, składając się tym samym na zasadę samodzielności planistycznej gminy, i w związku z powyższym nie można – bez szczególnej podstawy ustawowej (której w niniejszym wypadku nie ma) – tego władztwa ograniczać. Nie mogą robić tego również same organy gminy. Kolejnym problemem mogłaby być legalność umowy dotyczącej przygotowania aktu prawa miejscowego (którym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Po pierwsze, akt taki, dotyczący sfery publicznej, a nie prywatnej, nie może obecnie być (bez szczegółowych dodatkowych zastrzeżeń ustawowych) przedmiotem umowy cywilnoprawnej, a po drugie, trudne byłoby z punktu widzenia organów gminy konsekwentne realizowanie postanowień umowy: chociażby z uwagi na fakt, że projekt planu miejscowego podlega uzgodnieniom i w licznych przypadkach organ gminy nie ma wpływu na treść uzgodnienia, a zwłaszcza na odmowę dokonania uzgodnienia.

W kontekście powyższego nie można w przedmiotowych sytuacjach stosować np. umowy darowizny z poleceniem. Sfinansowanie planu miejscowego może mieć miejsce jedynie w taki sposób, że przedsiębiorca przekazuje na rzecz gminy określoną kwotę pieniężną, a następnie organy gminy – w miarę możliwości (bez wyartykułowania w tym zakresie umownego obowiązku) – prześlą tę kwotę na cele związane z przygotowaniem planu miejscowego.

#### 4. Uzgodnienia projektu MPZP

W ramach procedury sporządzania MPZP szczególnie **problematyczna może być procedura dotycząca wydawanych uzgodnień**. Bardzo często na tym etapie prace nad planem zostają zawieszane z uwagi na trudności związane z uzyskaniem porozumienia z określonym organem administracji publicznej. Poprzez formułę uzgodnień różne organy, które bezpośrednio nie współtworzą polityki przestrzennej, mogą bowiem na różne sposoby wpływać zarówno na zakres, jak i przeznaczenie konkretnych planów miejscowych. Jednocześnie zauważyć należy, że w praktyce mogą występować zróżnicowane oceny w zakresie możliwego wpływu, jaki może być wywierany przez organy w ramach procedury uzgodnienia. Niektóre z organów przekraczają bowiem przy tej okazji swoje kompetencje. Niewątpliwie jednym z powodów powyższego jest zróżnicowany stan prawny w tym zakresie, wykraczający poza same przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a znajdujący podstawę w przepisach szczególnych. Ustawodawca w nadmiernym stopniu zróżnicował także kryteria i zasady dokonywania uzgodnień przez różne organy administracji publicznej, co również nie wpływa na płynność procedury w tym zakresie. Pomimo pewnych problemów, posiłkując się tezami orzecznictwa i doktryny, można zaproponować najważniejsze ich rozwiązania.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że **uzgodnienie należy odróżnić od występujących również na tym etapie procedury sporządzanych opinii dotyczących projektu planu**. Opinie, w przeciwieństwie do uzgodnień, nie są wiążące dla organu. Brak uzgodnienia spowoduje niemożliwość kontynuacji procedury sporządzania planu miejscowego przez organy gminy. Przyjąć więc należy, że rola uzgodnienia jest bardzo istotna, a organy uzgadniające w sposób wiążący mogą wpływać na podejmowane rozstrzygnięcia planistyczne. W trakcie procedury nie można pominąć oczywiście również organów dokonujących uzgodnień – jeśli sprawa dotyczy kwestii związanych z ich właściwością, to muszą one w każdej ze spraw dotyczących projektu planu wyrazić swoje stanowisko.

Podobna zasada związana z przedkładaniem projektu planu miejscowego odnosi się do organów opiniujących, które nie będą w osta-



teczności miały na projekt tak dużego wpływu, ale które muszą się na ten temat wypowiedzieć. W art. 17 pkt 6 lit. a PlanZagospU wśród **podmiotów wyrażających opinie wymieniono:**

- gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną (lub inną właściwą dla danej gminy; istnieje bowiem możliwość powołania jednej komisji dla kilku gmin) – jest to organ doradczy i wyrażona przez niego opinia powinna sprowadzać się przede wszystkim do określenia tego, czy wstępne założenia związane z przygotowaniem planu miejscowego zostały przez przedkładany projekt zrealizowane;
- wójtów, burmistrzów, prezydentów miast graniczących bezpośrednio z obszarem objętym planem w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym – ustawodawca precyzuje w ten sposób, kiedy organy wykonawcze gmin sąsiednich mają prawo udziału w procedurze planistycznej. Jeżeli plan nie dotyczy rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym oraz nie jest zlokalizowany przy granicy danej gminy, organy tej gminy nie mają prawa jego oceny ani wyrażenia formalnej opinii – ustawodawcy chodziło o to, aby przedstawiciele gmin znali podstawowe kierunki działań przestrzennych w okolicy i – zwłaszcza gdy byłaby taka możliwość – potrafili wzajemnie skonsultować poszczególne pomysły;
- regionalnego dyrektora ochrony środowiska (o którego udziale w procedurze planistycznej szerzej w dalszej części książki);
- właściwe organy administracji geologicznej, wyłącznie w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, o których mowa w przepisach ustawy – Prawo ochrony środowiska;
- właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

Względem trybu i zasad przekazywania projektu planu organom opiniującym zastosowanie znajdują scharakteryzowane poniżej przepisy dotyczące uzgodnień.