

*Technographia Urbis MIACO, quæ Summi Japoniæ Pontificis Sedes est.  
Ex Japonum Mappa, quinque pedes Anglicos cum dimidio longa, quatuor lata, contraxit I.G. SCHEUCHZER.*

*Tab. XXVII*

# CENTRUM ANALIZ



*Fundacja*  
**PROSPEKT**

## PRZEDSIĘBIORCA VS. MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

**Jakub Żak**

*Ex Mappa Musei Sloaniani*

**Tytuł: Przedsiębiorca kontra miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

**Autor: Jakub Żak**

**Oprawa graficzna: Tomasz Rykaczewski**

**Korekta językowa: Beniamin Barczyński**



Sfinansowano przez Narodowy Instytut  
Wolności - Centrum Rozwoju  
Społeczeństwa Obywatelskiego  
ze środków Programu Rozwoju  
Organizacji Obywatelskich  
na lata 2018 – 2030



Grudzień 2019

## **Przedsiębiorca kontra miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

Polityka przestrzenna kreowana przez gminę w formie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi jeden z najważniejszych aspektów gminnego prawodawstwa. Pod pojęciem tak zwanego „władztwa planistycznego” – jako kompetencji samorządu gminnego – rozumieć należy przede wszystkim kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy na drodze aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (o czym stanowi art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm., zwana dalej „u.p.z.p.”). Władztwo to również należy rozumieć szerzej, gdyż w przypadku braku planu dokonuje się ono w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ze wszystkich instrumentów posiadanych przez gminę to właśnie kompetencje planistyczne – mogące zagwarantować ochronę ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, ale także odpowiednie warunki prowadzenia działalności gospodarczej – są najważniejsze z perspektywy właścicieli nieruchomości, inwestorów czy pośredników w obrocie nieruchomościami. Podmioty zainteresowane obrotem nieruchomościami mogą bowiem znaleźć się w sytuacji, w której niezbędna okaże się wiedza o obecnych uwarunkowaniach zagospodarowania konkretnych działek, umiejętności poruszania się w procedurze ich stanowienia lub zmiany, a koniec końców znajomość instrumentów prawnych przeciwdziałających niekorzystnym skutkom władztwa planistycznego.

### **Władztwo planistyczne gminy – zakaz działalności gospodarczej innej niż dopuszczona w planie zagospodarowania przestrzennego**

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Dlatego zanim rozpoczniemy określoną działalność gospodarczą, musimy poznać postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu, który obraliśmy jako siedzibę naszej firmy. Albowiem na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym możliwe jest ograniczenie prawa własności nieruchomości. Tym samym po wyznaczeniu przez gminę granic władania nieruchomością przez właściciela niedopuszczalna będzie taka działalność gospodarcza, która wykraczałaby poza te granice. Zaś z drugiej strony każdy z właścicieli może swobodnie dysponować swoją nieruchomością w granicach swojego prawa własności oraz z uwzględnieniem jej przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego. Trzeba przy tym pamiętać, iż obowiązuje zakaz rozszerzającej wykładni istniejących ograniczeń prawnych. Jeśli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje możliwość prowadzenia na danej działce określonej działalności gospodarczej, to działalność taka może być tam prowadzona w granicach wyznaczanych przepisami prawa i zasadami współżycia społecznego. Innymi słowy — jeśli nasza działalność będzie działalnością uciążliwą to właścicielom sąsiednich gruntów zawsze przysługuje prawo do ochrony swojej własności przed naruszeniem, na przykład poprzez tzw. immisję. Każde poszerzenie działalności poza dotychczasowe postanowienia planu zagospodarowania musi się wiązać z jego zmianą lub uzyskaniem odpowiedniej decyzji (art. 59 u.p.z.p.).

Z tego względu należy przede wszystkim sprawdzić przeznaczenie

nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w celu dowiedzenia się, czy dany rodzaj działalności jest dopuszczalny na naszej nieruchomości, ale także czy nasza działalność jest działalnością nieuciążliwą. W każdej uchwale o zatwierdzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone są definicje pojęć, w tym również definicja działalności nieuciążliwej. Plan zagospodarowania jest dostępny do wglądu, a ponadto możemy otrzymać jego wypis i wyrys (prawo do informacji o planie ustanawia art. 30 u.p.z.p.).

## **Pozycja przedsiębiorcy na poszczególnych etapach tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

Konstytucja jako hierarchicznie najwyższe obowiązujące źródło prawa w Polsce podkreśla zasadę proporcjonalności w ingerencję w prawo własności (art. 2 i 22 Konstytucji RP). Nakazuje ważenie interesów prywatnych i interesu publicznego, a także zapewnia jawność procedur (art. 61 Konstytucji RP) związanych z planowaniem przestrzennym. Mając powyższe na uwadze, trzeba ustalić, jakie działania przedsiębiorca może podjąć w celu zabezpieczenia swoich interesów przy sporządzaniu przez gminę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Gmina posiada największą swobodę działania, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu. Oznacza to również poszerzoną możliwość wywarcia wpływu na jego przyszły kształt. Czy przedsiębiorca może sam zainicjować procedurę planistyczną lub zaproponować miejscowy plan zagospodarowania? Zgodnie z art. 14 u.p.z.p. uchwałę o miejscowym planie rada gminy podejmuje co do zasady z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Oznacza to, że przedsiębiorca może wpłynąć na rozpoczęcie procedury planistycznej jedynie w sposób nieformalny. Nie oznacza to jednak braku przejrzystości takiej procedury, gdyż coraz więcej gmin proponuje własne sposoby „wysłuchania” propozycji mieszkańców przy użyciu różnych modeli partycypacji społecznej. Szczegółowe procedury mogą być zatem różne w zależności od miejscowo przyjętej praktyki. Jednym z najogólniejszych sposobów zainicjowania takiego postępowania będzie złożenie do wójta, burmistrza, prezydenta lub do rady gminy wniosku o wszczęcie takiej procedury z podaniem konkretnych propozycji przeznaczenia danej nieruchomości i zaprezentowanie ewentualnych korzyści dla gminy płynących z ustanowienia planu zagospodarowania przestrzennego. Jeśli decydujemy się na podanie szczegółowych rozwiązań w planie – w tym na wskazanie naszych zapatrywań na prowadzenia działalności gospodarczej na naszej nieruchomości – powinniśmy wziąć pod uwagę strukturę właścicielską sąsiednich nieruchomości, aby nie narazić urzędu, a przede wszystkim własnej inwestycji, na szwank w wyniku protestów. Nic nie stoi na przeszkodzie w szukaniu szerszego poparcia dla swoich pomysłów planistycznych (pośród mieszkańców, właścicieli sąsiednich nieruchomości czy radnych) i możliwe jest ich dodatkowe wsparcie analizami biegłych urbanistów. Nie ma również żadnych przeciwwskazań do prowadzenia bezpośrednich rozmów z wójtem czy gminnymi urzędnikami zajmującymi się tematyką przestrzenną.

Procedura planistyczna rozpoczyna się przyjęciem przez radę gminy uchwały

o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań (planu miejscowego) i wówczas rozpoczyna się też proces partycypacyjny. Uchwałę ogłasza się w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (w ogłoszeniu określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia – art. 11 pkt 1 i 2 oraz art. 17 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Projekty studium i planów podlegają obowiązkowi wyłożenia, a uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Trzeba pamiętać, że uwagi wnosi się na piśmie (art. 18 u.p.z.p.).

Jakie zatem uwagi lub zarzuty można formułować względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego? Legitymację do ich wniesienia posiada każdy, zarówno osoby fizyczne, jak i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. A zatem uwagi lub zarzuty do planu nie muszą mieć charakteru specjalistycznego. Składa się je w terminie wskazanym w ogłoszeniu o wyłożeniu projektu miejscowego planu do publicznego wglądu, nie może być on krótszy niż 14 dni. Mogą one mieć charakter materialny, czyli co do istoty planu. Na przykład, kiedy miejscowy plan zagospodarowania zawiera rozwiązania dotyczące komunikacji drogowej poprzez ustanowienie zakazu wjazdu samochodów ciężarowych powyżej 3,5 tony – co utrudnia nam prowadzenie działalności gospodarczej – zasadne i konieczne będzie wnoszenie o zniesienie zakazu. Uwagi mogą mieć również charakter czysto formalny – na przykład, kiedy organy gminy nie dochowały określonych terminów bądź nie uzyskały określonych opinii czy uzgodnień, albo nie odniosły się w sposób merytoryczny do uwag wnoszonych przez właścicieli nieruchomości. Bowiern na organach gminy ciąży obowiązek odniesienia się do każdej uwagi w sposób merytoryczny z uzasadnieniem swojego stanowiska.

Ustawodawca przewidział tu dwustopniowy tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie uwag wniesionych do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na pierwszym etapie uwagi do projektu planu zobowiązany jest rozpatrzyć organ, który sporządził projekt planu, czyli wójt, burmistrz albo prezydent miasta (art. 17 pkt 14 u.p.z.p.). Kolejnym etapem (zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p.) jest uchwała rady gminy, która rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. W wyniku oceny zasadności uwag przez radę może dojść do sytuacji, w której zapadnie decyzja o wprowadzeniu zmian do projektu planu i przekazaniu go wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi celem tego dokonania. Jeśli zaś rada uzna, że nie ma podstaw do uwzględnienia uwag, podejmuje uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W trakcie procedowania przez radę nad uwagami nie przewiduje się żadnych możliwości zaskarżenia konkretnej decyzji o nieuwzględnieniu bądź uwzględnieniu danego wniosku. Dlatego przedsiębiorca niezadowolony z nieuwzględnienia jego uwag lub niezadowolony z ostatecznego kształtu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi w tej sprawie zaskarżyć całą uchwałę do sądu administracyjnego.

Orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach skarg na uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bardzo bogate, co pokazuje, jak częstym problemem jest naruszenie interesów indywidualnych miejscowym planem zagospodarowania. Z powodu skargi może

nawet dojść do wyeliminowania planu z obrotu prawnego. Do złożenia skargi na uchwałę konieczne jest posiadanie interesu prawnego, który co do zasady posiadać będą właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości, a niekiedy także ich najemcy lub dzierżawcy. Interes prawny orzecznictwo przyznaje też właścicielom sąsiednich nieruchomości. Dla planów uchwalonych do dnia 31 maja 2017 r. warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego jest wezwanie organu gminy do usunięcia naruszenia prawa wywołanego planem. W wyniku nowelizacji przepisów usunięto wymóg wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa (z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie Kodeksu postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, zmieniająca art. 52 p.p.s.a. i wprowadzająca zmiany w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i o samorządzie województwa oraz w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz w ustawie ordynacja podatkowa). Skarga na uchwałę w sprawie ustanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być złożona możliwie jak najszybciej od jego uchwalenia z powołaniem konkretnych uchybień zawartych w uchwale. Opłata sądowa w tego typu sprawach wynosi 300 zł.

Po uchwaleniu planu i w przypadku chęci jego zmiany przedsiębiorca może podjąć próby dokonania w nim zmian sposobami analogicznymi do zainicjowania procedury uchwalenia planu dla obszarów bez takowego – tj. poprzez nieformalne składanie wniosków do wójta, burmistrza, prezydenta lub też rady gminy, albo również poprzez rozmowy w urzędzie.

## **Roszczenia z tytułu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego**

Niekiedy może dojść do powstania szkody majątkowej w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Strata przedsiębiorcy w wyniku wykonywania przez gminę władztwa planistycznego może być znaczna. W swojej praktyce niejednokrotnie natknąłem się na zmiany w planie, w wyniku których zakupiona przez inwestora działka została przeznaczona pod parking bądź zielenią, choć w momencie nabycia prawnie nadawała się do zabudowy np. biurowcem. Roszczenia z tego tytułu opiewają więc na wysokie kwoty i dochodzone są na drodze cywilnoprawnej. Ustawodawca przewidział ścieżkę wystąpienia z odpowiednimi roszczeniami ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż trzeba zauważyć, że działania gminy w tym zakresie są legalne i dokonują się w ramach kompetencji jej organów. W obowiązującym prawie podstawę do dochodzenia roszczeń stanowi art. 36 ust. 1 u.p.z.p., który mówi:

**"Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:**

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części."

Wybór roszczenia należy do powoda, jednak warto przeanalizować, który z przewidzianych sposobów kompensacji będzie najbardziej odpowiedni do naszej sytuacji. Przed wystąpieniem z powództwem przeciw gminie warto najpierw

spróbować polubownego rozwiązania sporu i wezwać gminę do zapłaty lub wykupu. Praktyka jednak pokazuje, że gminy obawiając się zarzutów złamania zasad dyscypliny dysponowania środkami publicznymi lub zarzutów natury korupcyjnej, rzadko są zainteresowane takim rozwiązaniem. Najczęściej konieczne będzie wniesienie powództwa, które warto poprzeć prywatnym operatem szacunkowym wskazującym wartość przedmiotu sporu stanowiącą różnicę wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu planu. Obecnie w wyniku nowelizacji ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 785 z późn. zm.) w sprawach o roszczenia wynikające z uchwalenia planu miejscowego przy wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia wynoszącej ponad 20 000 złotych pobiera się opłatę stałą w kwocie 1000 złotych. Niewątpliwie jest to spora ulga dla dochodzących roszczeń z tego tytułu, gdyż przed zmianami opłata ta wynosiła 5% od wartości przedmiotu sporu.

Ważne jest także aby nie narazić się na zarzut przedawnienia roszczeń. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera bowiem żadnych regulacji w tym zakresie. Stąd konieczne jest sięgnięcie do art. 118 Kodeksu cywilnego, który głosi:

"Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – trzy lata."

W doktrynie i orzecznictwie sądów istnieją rozbieżności co do sposobu liczenia terminu przedawnienia w sprawach o roszczenia wynikające z uchwalenia planu miejscowego dla przedsiębiorców. Sąd Najwyższy wyjaśniając rozbieżności, stanął jednak na stanowisku, że roszczenia wynikające z uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (o których mowa w art. 36 ust. 1 u.p.z.p.) przedawniają się z upływem 10 lat od dnia wejścia w życie planu – niezależnie od tego, czy występuje z nimi przedsiębiorca, czy osoba fizyczna (wyrok Sądu Najwyższego z 20 października 2016 r., II CSK 53/16). Wciąż jednak wymaga to argumentacji przed sądem, który musi podzielić ten pogląd Sądu Najwyższego.

## **Postulat pełnego zagospodarowania przestrzennego jako forma wspierania przedsiębiorczości – problem „luki planistycznej”**

Polska wciąż boryka się z problemem zbyt małego pokrycia terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Tak zwana „luka planistyczna” istnieje w wielu miejscach, odkąd nastąpiło wygaśnięcie planów (z mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p.) uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 roku. Utrata mocy „starych planów” nastąpiła z dniem 31 grudnia 2003 r. Obecnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pokrywają zaledwie ok. 30 proc. powierzchni kraju.

Uwagę na potencjalny chaos planistyczny, a także złe uwarunkowania do inwestowania w nieruchomości w wyniku wadliwej polityki przestrzennej, zwróciła uwagą Najwyższa Izba Kontroli. Raport NIK wskazał, iż problematyka planowania przestrzennego regulowana jest poza u.p.z.p. jeszcze w co najmniej 70 innych aktach prawnych, a procesy inwestycyjne są dodatkowo regulowane także w „specustawach” przygotowanych dla poszczególnych sektorów. Jak wskazano, liczba przepisów prawa mających wpływ na proces planowania – poza ustawą

o planowaniu – jest nadmiernie duża, co znacznie utrudnia racjonalne gospodarowanie przestrzenią.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego „stare plany” jednak ponownie nabrały znaczenia i powinny być brane pod uwagę, choćby przy ocenie zasadności roszczeń odszkodowawczych oraz roszczeń o wykup (zgłaszanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p.). Linia ta wydaje się być bardzo racjonalna i proobywatelska, tworząc historyczną ciągłość zagospodarowania danego terenu. Nie doprowadzi to jednak obecnie do zwiększenia pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego. Gminy nadal będą się borykać z problematyką kosztów, jakie niesie za sobą zmiana planu i potencjalne roszczenia z tego tytułu.

Z uwagi na powyższe wydaje się, że planowanie przestrzenne w Polsce wymaga systemowych zmian. Jak wskazywał NIK we wnioskach pokontrolnych, konieczne jest wypracowanie kompromisu pomiędzy interesem społeczności lokalnej zapewniającym wysoką jakość życia (dostęp do oświaty, kultury, usług, transportu itp.), interesami inwestorów gwarantującymi gminie rozwój, dochody podatkowe oraz potencjalne miejsca pracy, a także wymogami niezbędnymi dla zachowania wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych. Być może nie obędzie się bez nałożenia na gminy nakazu obligatoryjnego uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być także wprowadzenie czytelnych zasad udziału inwestorów w finansowaniu kosztów dokumentacji planistycznej, co ułatwiłoby współpracę z gminą.

Znalezienie idealnych rozwiązań będzie niezwykle trudne. Jednakże, jak alarmują eksperci, chaos planistyczny kosztuje nas wiele miliardów złotych rocznie. Warto zatem postulować o zmiany, które ułatwią przedsiębiorcom lokalizację inwestycji bez uchwalania kolejnych „specustaw”.