

## **FAZY SPORZĄDZANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W ŚWIETLE UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH**

### **PREPARATION STAGES OF LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT**

**Elżbieta Czekiel-Świtalska**

Dr inż. arch.

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Budownictwa i Architektury  
Zakład Urbanistyki, Planowania Regionalnego i Zarządzania

#### **STRESZCZENIE**

Artykuł przedstawia interpretację prawną poszczególnych faz sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, popartą analizą wyroków sądowych. Rozważania nad interpretacją poszczególnych zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są istotne dla projektantów, naukowców oraz osób zajmujących się tą problematyką. Dyskusje pomiędzy projektantami i naukowcami na temat rozumienia poszczególnych zapisów prawa, dotyczących planowania miejscowego, znajdują często swoje rozstrzygnięcia w salach sądowych.

Słowa kluczowe: fazy sporządzania miejscowego planu, aspekty prawne.

#### **ABSTRACT**

The article presents legal interpretation of particular phases of preparation of Local Plan of Spatial Development supported by analysis of court sentences. Considerations on interpretation of particular records in Spatial Planning and Development Act are important for planners, scientists and people around this problem area. Discussion between planners and scientists on understanding of particular legal records related to spatial planning often ends in court.

Key words: preparation stages of Local Plan of Spatial Development, legal aspects.

## 1. WPROWADZENIE

Proces powstawania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w dalszej części - miejscowy plan) w Polsce od 1995 roku jest podobny. Jednak szczegóły postępowania w poszczególnych etapach zmieniają się, a zapisy ustaw i rozporządzeń są różnie interpretowane. Problem interpretacji przepisów dotyczących sporządzania miejscowych planów dotyczy zarówno praktyków jak i naukowców.

Metoda badań, jaka została przyjęta do interpretowania poszczególnych przepisów prawa dotyczącego sporządzania miejscowego planu, to analiza wyroków sądowych. Zostały przeanalizowane niektóre rozstrzygnięcia prawne, z których widać jak wygląda pogląd wymiaru sprawiedliwości na przestrzenne prawo miejscowe.

Plan miejscowy jest prawem na danym obszarze i dlatego jego przebieg musi być zgodny z procedurami zawartymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nawet małe odstępstwa od tych procedur mogą spowodować, że uchwała w sprawie uchwalenia miejscowego planu zostanie uchylona.



Ryc. 1 Sala sądowa. Prawo przestrzenne jest na tyle niejednoznaczne, że często interpretacja jego odbywa się na podstawie wyroków sądowych. Źródło: autorka  
Fig. 1. Court hall. Spatial law is that much ambiguous, that its interpretation have to be often made by court. Source: author

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w ostateczności sankcjonują zapisy aktów prawnych, tak jak wyrok z dnia 12 marca 2007 roku sygnatura akt K 54/05 stwierdził, że Art. 87 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku. Zakończyło to dyskusję nad pytaniem, czy zapis taki jest zgodny z prawem. Tym samym plany miejscowe uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 roku utraciły moc po dniu 31 grudnia 2003 roku. Inny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2010 roku doprowadził do zmiany przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dotyczyło to artykułu 37 punkt 1 tej ustawy, w którym obliczenie zmiany wartości nieruchomości uległo modyfikacji. Zmiana ta miała duże znaczenie dla ustalania wielkości wzrostu lub spadku wartości nieruchomości. Przy obliczaniu różnicy wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem miejscowego planu lub jego zmiany porównuje się zapisy uchwalonego planu lub jego zmiany oraz stan istniejący. Jednak jeżeli na tym terenie był wcześniej (przed 1995 rokiem) uchwalony plan, to należy porównać zapisy tego planu, mimo że on już nie obowiązuje.

Podsumowując, przy określaniu zmiany wartości nieruchomości muszą być brane pod uwagę również ustalenia planów już nieobowiązujących. Przy szacowaniu wzrostu wartości nieruchomości, bierze się pod uwagę korzystniejszą dla właściciela nieruchomości wartość. Jeżeli wzrost wartości jest mniejszy przy porównaniu uchwalonego planu ze

stanem istniejącym, a nie z ustaleniami planów już nieobowiązujących, to taką wartość się stosuje do pobrania opłaty planistycznej.

## 2. UCHWAŁA O PRZYSTĄPIENIU DO SPORZĄDZANIA MIEJSCOWEGO PLANU

Przystąpienie do sporządzania miejscowego planu powinno być poprzedzone analizą, która uzasadnia podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu. Na tym etapie również sprawdza się czy przewidywane rozwiązania planu miejscowego będą zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej studium).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu jest intencyjna i określa tylko granice obszaru, dla którego ma być sporządzony miejscowy plan. Mimo to, zdarzają się zaskarżenia takiej uchwały i, zazwyczaj poprzedzającej rozpoczęcie trybu sporządzania planu, sporządzanej analizy. Przykładem może być zaskarżenie uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu ze względu na brak w niej rozwiązań projektowych. Sąd jednoznacznie uznaje, że takie zapisy w tej uchwale nie muszą być zawarte, ponieważ rozwiązania projektowe tworzy się na etapie sporządzania projektu miejscowego planu. Załącznikiem do tej uchwały jest rysunek pokazujący tylko granice terenu objętego miejscowym planem, bez rozwiązań projektowych.<sup>1</sup> W trakcie sporządzania projektu miejscowego planu, granice te nie mogą być zmieniane. W przypadku ich zmiany, uchwała taka powinna być uchylona a następnie uchwalona nowa uchwała<sup>2</sup>.

Miejscowy plan musi być zgodny ze studium. Jeżeli gmina chce uchwalić miejscowy plan, a zapisy w studium są sprzeczne z zamierzeniami gminy na danym terenie, to musi być dokonana zmiana studium. Praktyka pokazuje, że często gminy w takiej sytuacji równoległe przeprowadzają zmianę studium i miejscowego planu. W takiej sytuacji wojewoda sprawdzający zgodność uchwały dotyczącej uchwalenia miejscowego planu z przepisami prawnymi, stwierdza o jej nieważności. Zdarza się, że zaskarżona zostaje uchwała dotycząca miejscowego planu, ze względu na fakt, że miejscowy plan był sporządzany i uchwalany w tym samym czasie co studium. *Skoro ... studium stanowi podstawę i punkt wyjścia do dalszych prac planistycznych, to trudno zgodzić się z praktyką, która zamiast dostosowywać przepisy planu do studium, w rzeczywistości dopasowuje studium do planu.*<sup>3</sup>

Po uchwale o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu musi zostać ustalony termin minimum 21 dni na składanie wniosków, dotyczących intencji jakie zapisy planu miałyby się w nim znaleźć. Czy mają to być dni kolejne czy tylko robocze, rozstrzygnęło stanowisko sądu, który w uzasadnieniu wyroku stwierdził: *Brak jest podstaw do zmiany zasad obliczania terminów ogłoszeń poprzez przyjęcie, iż do okresu 21 dni, w którym mogą być składane wnioski nie można wliczać dni wolnych od pracy.*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2010-05-18, Sygnatura akt II OSK 562/10 *Wskazania wymagają, iż przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest jedynie określenie granic obszaru objętego przyszłym planem zagospodarowania przestrzennego i rolą tej uchwały jest jedynie zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie w załączniku graficznym granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.*

<sup>2</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2012-12-20, sygnatura akt II SA/Wr 727/12: *W pełni zaaprobować należy bowiem stanowisko, że skoro uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna w sposób jednoznaczny wyznaczyć granice obszaru, dla którego ten plan się sporządza, to tym samym za niedopuszczalną należy uznać każdą zmianę tych granic już w trakcie trwania procedury planistycznej, która nie byłaby poprzedzona zmianą samej uchwały o przystąpieniu do sporządzania tego planu. W przeciwnym bowiem przypadku mogłoby dojść do sytuacji, gdy inny obszar planu zostałby objęty uchwałą o przystąpieniu, a inny obszar planu był przedstawiony do opiniowania, uzgadniania, został wyłożony do publicznego wglądu i uchwalony przez Radę.*

<sup>3</sup> Przykład i cytata jest z: Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2011-01-31, sygnatura akt: II SA/Gl 488/10

<sup>4</sup> Wyrok z 2011-03-25 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygnatura akt: IV SA/Wa 298/11

### 3. USTALENIA MIEJSCOWEGO PLANU

Ustalenia miejscowego planu powinny być jednoznaczne i zrozumiałe, żeby nie było możliwości ich różnego interpretowania.

Brak zrozumienia oraz niewłaściwe odczytanie ustaleń miejscowego planu prowadzą do jego zaskarżenia. Przykładowo właściciel nieruchomości objętej ustaleniami miejscowego planu odczytał z jego ustaleń, że jego nieruchomość została przeznaczona na ogrody działkowe. W rzeczywistości nieruchomość ta była przeznaczona na zabudowę mieszkaniowo-usługową. W tej sytuacji Rada Miasta odrzuciła skargę, jako niezasadną. Sprawa znalazła swój finał w sądzie, który uznał rację Rady Miasta.<sup>5</sup>

Takich sytuacji byłoby mniej, gdyby przed wyłożeniem miejscowego planu do publicznego wglądu, wiadomość o tym fakcie była szerzej rozpropagowana. W trakcie konsultacji społecznych jest co najmniej jedna prezentacja projektu miejscowego planu, podczas której, w szczególności osoby, które nie potrafią odczytać ustaleń projektu, mogą się dowiedzieć na jakie cele została przeznaczona dana nieruchomość.

Ze względu na to, że miejscowy plan jest prawem dla danego terenu, nie może być nieścisłości w zapisach dotyczących poszczególnych obszarów, w tym na przykład innych zapisów dotyczących danego terenu elementarnego: w ustaleniach ogólnych, szczegółowych i na rysunku planu. Przykładowo niedopuszczalne jest, że dla określonego terenu elementarnego w jednym miejscu uchwały przewiduje się teren na usługi, a w ustaleniach szczegółowych i na rysunku miejscowego planu określa się funkcję przemysłowo-usługową.<sup>6</sup>

W miejscowym planie mogą być definiowane użyte w nim pojęcia. Jednak akty prawa miejscowego nie mogą zmieniać definicji zawartych w aktach prawa wyższego rzędu takich jak ustawy i rozporządzenia. Wynika to z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku<sup>7</sup>, który uznał, że nowa definicja wysokości zabudowy, zawarta w ustaleniach miejscowego planu, jest niedopuszczalna, ponieważ definicja wysokości zabudowy jest zawarta w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Wnioski z tego wyroku są jednoznaczne. Gminy podczas ustalania prawa miejscowego, nie mogą zmieniać pojęć, które są zdefiniowane w aktach prawa wyższego rzędu czyli Konstytucji, ustawach i rozporządzeniach.

Według ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku art 15 punkt 1 podpunkt 6 i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego § 4 punkt 6 w miejscowym planie musi być określony wskaźnik intensywności zabudowy. Określenie wskaźnika intensywności zabudowy, odbywa się poprzez określenie minimalnej i maksymalnej powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku art 15 punkt 1 podpunkt 6)<sup>8</sup>.

### 4. WYŁOŻENIE PROJEKTU MIEJSCOWEGO PLANU DO PUBLICZNEGO WGLĄDU

Konsultacje społeczne to istotny element trybu sporządzania miejscowego planu. Główne problemy wynikają z konfliktu interesu prywatnego i społecznego. Miejscowy plan powinien godzić interes publiczny i osób indywidualnych, jednak nie zawsze jest to możliwe.

*Partycypacja obywatelska to po prostu część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie*

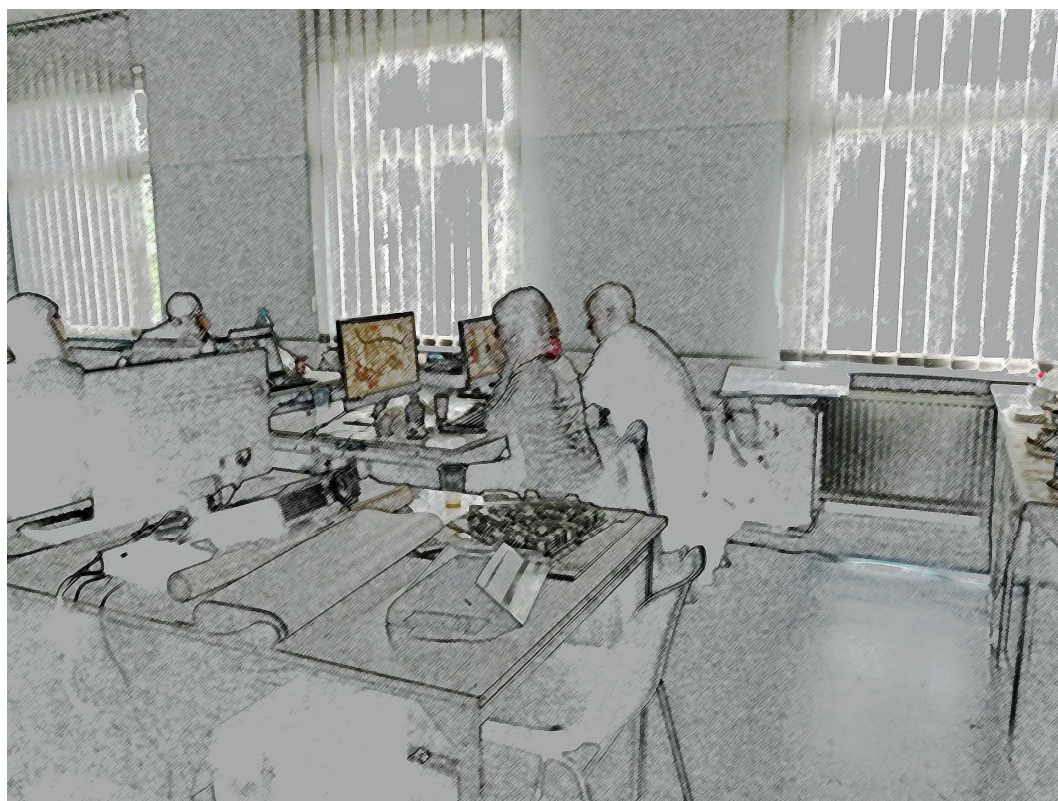
<sup>5</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 2013-01-09, sygnatura akt: II SA/Gd 335/12

<sup>6</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2012-11-27 Sygnatura: II SA/Łd 775/12

<sup>7</sup> Sygnatura akt II SA/Gd 542/12, z dnia 2013-04-03

<sup>8</sup> potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2012-04-18, Sygnatura akt II OSK 162/12

*przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe — powinny być raczej negocjowane i uzgadniane. Z tego punktu widzenia mechanizmy partycypacyjne pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji.<sup>9</sup>*



Ryc. 2 Miejsce, w którym może być udostępniany projekt miejscowego planu. W fazie konsultacji społecznych nad projektem miejscowego planu jest możliwość zapoznania się z jego ustaleniami. Miejsce i czas wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu jest w ogłoszeniu i obwieszczeniu o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu. Źródło: autorka

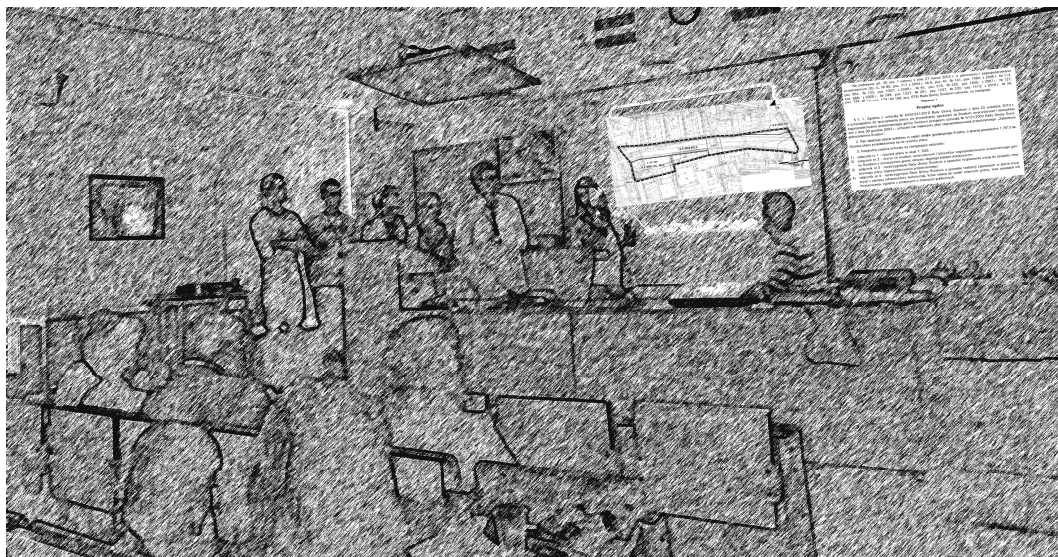
Fig. 2. Place, where the project of local plan can be accessible. During public consultation stage of local plan project, there is opportunity read provisions. The place and time of presentation of local plan to public is specified in announcement on public presentation. Source: author

Wyłożenie projektu planu do konsultacji społecznych jest istotnym elementem procesu sporządzania. Konieczna jest co najmniej jedna prezentacja tego projektu, w celu przedstawienia i ewentualnego wyjaśnienia zapisów ustaleń i rysunku miejscowego planu. Po skończonym okresie wyłożenia projektu miejscowego planu jest określony czas na składanie uwag. Rozstrzygnięcia dotyczące stopnia uwzględnienia lub odrzucenia uwag dokonuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Rozstrzygnięcie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego<sup>10</sup>. Skarga na sposób rozpatrzenia uwagi przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wniesiona do sądu administracyjnego zostanie przez

<sup>9</sup> Długosz D, Wygnanski J. J. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa, 2005. str. 11 - [http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy\\_analazy/przewodnik\\_ost.pdf](http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analazy/przewodnik_ost.pdf) (dostęp 20 luty 2013)

<sup>10</sup> Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: Art. 7. *Rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta albo marszałka województwa o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium, wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących projektu tego planu albo wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.*

sąd odrzucona. Sąd nie będzie rozpatrywał zasadności treści uwagi i czy słusznie została tak a nie inaczej rozstrzygnięta. Potwierdza to między innymi postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 2013-01-07 sygnatura akt II SA/Po 906/12.



Ryc. 3 Dyskusja publiczna w fazie konsultacji społecznych. Źródło: autorka  
Fig. 3. Public discussion in public consultation phase. Source: author

Jeżeli projekt miejscowego planu po wyłożeniu do publicznego wglądu zostanie zmieniony, to musi być powtórzona również faza ponownego udostępnienia zmienionej uchwały do konsultacji społecznych. Rozstrzygnięcia w tym zakresie przez sądy, jednoznacznie mówią, że przy wprowadzaniu zmian w ustaleniach planu czy na rysunku planu, muszą być ponowione odpowiednie fazy sporządzania projektu miejscowego planu<sup>11</sup>.

Wyłożenie projektu miejscowego planu do publicznego wglądu musi trwać minimum 21 dni. Dyskusyjne jest czy mają być to dni robocze, czy też kalendarzowe. W tej sprawie w 1999 roku Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyrok (sygnatura akt: IV SA 1683/98), w którym uznał, że muszą to być dni robocze. Wyrok ten był wydawany w okresie kiedy obowiązywała ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym. Odmienny pogląd na ten temat pojawia się w innym rozstrzygnięciu sądu, który uznał, że

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2013-01-03, Sygnatura: II SA/Kr 1488/12. Skarga Wojewody słusznie zarzuca, że wprowadzenie zmiany dotyczącej obszaru 57U odbyło się niezgodnie z prawem. Nie można uznać, jak chce tego organ planistyczny, że wprowadzenie tego obszaru do zapisów planu przewidujących lokalizację obiektów handlowych o powierzchni powyżej 400 m<sup>2</sup> stanowiło jedynie naprawienie oczywistej omyłki i było zmianą "nieistotną", niewymagającą ponowienia czynności planistycznych w odpowiednim zakresie. ... Pierwszy z w/w przepisów stanowi część normy planu regulującej zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego poprzez wprowadzenie nakazów i zakazów. Lokalizacja dużych obiektów handlowych znalazła się wśród generalnych zakazów, a tylko w ich ramach uczyniono wyjątki na rzecz szczegółowo wymienionych obszarów. Wprowadzenie do grupy tych wyjątków obszaru 57U nie było więc "kosmetyką" mającą na celu uszczegółowienie zapisów planu. Obszar ten wyłączono z reżimu ogólnego zakazu, jednocześnie włączając go ... do grupy obszarów przeznaczonych do zabudowy takimi obiektami. Taką zmianą projektu planu w istocie określono przeznaczenie obszaru 57U i to - co prawidłowo podnosi Wojewoda - bez ujawnionej przyczyny. Brak ponownego wyłożenia projektu planu po tak wprowadzonej zmianie stanowi, w odniesieniu do tej zmiany, naruszenie procedury planistycznej uzasadniające stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów (art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. Dz.U.2003/80/717). Bez znaczenia przy tym pozostaje to, czy pominięcie obszaru 57U w projekcie wyłożonym powtórnie do publicznego wglądu stanowiło wynik omyłki. Istotne znaczenie ma tylko, że w wyniku wprowadzonych zmian po drugim wyłożeniu doszło do istotnej rozbieżności pomiędzy projektem planu wyłożonym a planem uchwalonym.

wyłożenie projektu miejscowego planu do publicznego wglądu może trwać 21 dni kalendarzowych a nie roboczych, podobnie jak wyrok w przypisie numer 4, w którym chodziło o termin składania wniosków do miejscowego planu. Wyrok ten został wydany w okresie obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku.<sup>12</sup>



Ryc. 4 Prezentacja miejscowego planu w fazie konsultacji społecznych. Źródło: autorka  
Fig. 4. Presentation of local plan in public consultation phase. Source: author

## 5. WNIOSKI

Przebieg procesu sporządzania i uchwalania prawa miejscowego odbywa się na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku, a co powinien zawierać miejscowy plan jest przedstawione w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 roku. Jednak zapisy prawa nie zawsze są jednoznaczne, z tego powodu dokonywane są różne ich interpretacje. Dlatego wykładnią tego prawa bywają wyroki sądowe, które rozstrzygają, jak należy rozumieć poszczególne zapisy ustawy i rozporządzenia lub jak postępować w poszczególnych fazach sporządzania i uchwalania prawa miejscowego.

Czy tak ważny proces jakim jest planowanie miejscowe może odbywać się na podstawie wyroków sądowych? W dodatku wyroki sądów dotyczące tego samego zagadnienia by-

<sup>12</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 2012-07-10, Sygnatura: II SA/Bk 306/12: Zdaniem Sądu, do terminu wskazanego w art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu (tj. "na okres co najmniej 21 dni"), wobec nie sformułowania przez ustawodawcę zasad szczególnych, znajdują zastosowanie ogólne zasady liczenia terminów określone w k.p.a. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, iż do okresu 21 dni nie można wliczać dni wolnych od pracy.

wają sprzeczne. W orzecznictwie sądów administracyjnych podjęta została próba integracji systemu aktów planowania ogólnego z decyzjami administracyjnymi. Wskazać należy na wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r. (II OSK 1250/08), LEX nr 552846, w którym sąd ten stwierdził, że skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, przewidziane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być formułowane i realizowane zgodnie z lokalnymi zasadami zagospodarowania przestrzennego wynikającymi ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wyrok ten jednak nie wpłynął na zmianę linii orzeczniczej sądów administracyjnych<sup>13</sup>.

Nie można w sposób prawidłowy prowadzić miejscowej polityki przestrzennej, jeżeli prawo jej dotyczące jest tak niedoskonałe, że jego interpretacji trzeba szukać w wyrokach sądowych.

## PREPARATION STAGES OF LOCAL PLAN OF SPATIAL DEVELOPMENT- SELECTED ISSUES

### 1. INTRODUCTION

Process of preparation of Local Plan of Spatial Development (further – local plan) in Poland since 1995 is quiet permanent. However, some details of particular stages in legal process change and legal records differ in interpretation. The problem of interpretation of legal regulations concerns both, practitioners and scientists.

The methodology adopted for interpretation of particular legal regulations for preparation of local plan is analysis of pronounced court sentences. Some court sentences were analyzed to show what is the outlook of justice administration on local spatial law.

The local plan is a law obligatory on particular area, so its process has to be coherent with procedures described in Spatial Planning and Development Act. Even small deviations from these procedures can cause, that resolution on new local would be repealed.

Sentences of the Constitutional Tribunal at last sanction records of legal acts, as it was in sentence from 12<sup>th</sup> March 2007, signature K 54/05 stating, that article 87. of Spatial Planning and Development Act is concordant with Constitution of Poland and European Chart of Local Government enacted in Strasburg, on 15<sup>th</sup> October 1985. It has finally ended discussion whether the record is consistent with law. This is why all the local plans agreed before 1<sup>st</sup> January 1995 have lost validity after 31<sup>st</sup> December 2003. Other sentence of the Constitutional Tribunal led to change of regulations in Spatial Planning and Development Act. The changes concerned article 37. point 1., changing process of calculation of real-estate value. The change was very important for estimation of increase or decrease rate of real-estate value. Calculation of difference between real-estate value before and after enacting local plan bases on comparison between new records of local plans and existing ones. However, if earlier the specific area (before 1995) was covered by local plan, the records from the cancelled plan still have to be taken into comparison.

Summarizing, legal regulations included in cancelled local plans still have to be taken into consideration at calculation of change in value of real-estate on local plan area. Estimation of increase of value uses the most favorable value for real-estate owner. If the increase of values is lower at comparison between actual local plan and existing

<sup>13</sup> Zachariasz I. *Efektywność instrumentów i procedur planowania przestrzeni w polskiej administracji*. Seminarium *Dobre Rządzenie*. Kraków 2013. str 5,6



conditions - not with the cancelled plan, so this value is used to calculate the planning fee.

## 2. LEGAL ACT ON PREPARATION OF LOCAL LAND AND SPATIAL DEVELOPMENT PLAN

Initial point of preparation of local plan should be preceded by analysis, which justifies enacting of such legal act. At this stage, it is also checked whether predicted regulations of new local plan will be coherent with study of conditions and directions of spatial development (further called study).

The legal act on preparation of local plan and delimitates only borders of area covered by local plan. Despite, sometimes it is also appealed also with the analysis. The example can be appealing against resolution on preparation of local plan because of the lack of included design solutions. The court considers, that such solutions do not have to be included, because planning and design solutions are normally created during works on local plan. The attachment to this resolution is drawing presenting only borders of area delimited by local plan, without design solutions.<sup>14</sup> During preparation of draft local plan, the borders can not be changed. In case of change of the borders, the resolution should have been cancelled and approved again in form of new resolution<sup>15</sup>. The local plan has to be coherent with study. If a municipality wants to enact a local plan, and records in planning and development study are at variance with intentions of municipality on particular area, there has to be done a change in the study document. Practice shows that in such case, municipalities often proceed simultaneously a change of study and local plan. In such case, a voivode verifying conformity of resolution on local plan with legal regulations, states its invalidity. Sometimes it happens, that a resolution on local plan is appealed because of the fact, that local plan was prepared and enacted in the same time as study of planning and development. *While ... study of land use conditions and directions is a basis and initial point for further planning works, so it is hard to agree with the practice, when instead adjusting plan records to study, in fact the study is adjusted to local plan.*<sup>16</sup>

After resolution on preparation of local plan, the 21 days long term has to be defined for submission of proposals on intentions for regulations included in the new local plan. Whether these are successive days or only working days, it was decided by court, which in justification of sentence stated: *There is no basis for change of calculation procedure for administrative deadlines of announcements assuming, that period of 21 days, when the proposals can be submitted can not be calculated as free days.*<sup>17</sup>

## 3. PROVISIONS OF LOCAL PLAN

The provisions of local plans should be unequivocal and understandable, to avoid possibility of different interpretations.

<sup>14</sup> Sentence of Supreme Administrative Court, ref. no. II OSK 562/10, 2010-05-18

Delimitation of borders of the area covered by prospective local plan is the only obligatory in the Resolution on preparation of Local Plan of Spatial Development. The role of this resolution is to announce the planning process and delimitation of borders in graphic attachment.

<sup>15</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in Wrocław z 2012-12-20, ref. no. II SA/Wr 727/12.

The Resolution on preparation of Local Plan of Spatial Development includes in the attachment delimited borders of area covered by local plan. The borders can not be changed during preparation of Local Plan of Spatial Development.

<sup>16</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in Gliwice, ref. no.: II SA/GI 488/10, 2011-01-31

<sup>17</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in Warszawa, ref. no.: IV SA/Wa 298/11, 2011-03-25

The lack of understanding and improper reading of provisions of local plans lead to appeals. For example, the owner of real estate covered by provisions of local plan read from provisions of local plan, that his real estate was intended for allotments. In reality, the real estate was intended for housing and services function. In this case the local government rejected his appeal as groundless. The case ended in court which acknowledged arguments of local government.<sup>18</sup>

There would be less situations like that, if before presentation of local plan for public the announcement would have been widespread. During social consultations, there is at least one presentation of local plan when, particularly people not able to read provisions of local plan, can get to know for what purposes was intended particular real estate.

Regardless local plan being a law for particular area, there can not be inaccuracy in provisions related to particular areas, for example other provisions on particular elementary area: in general provisions, detailed provisions and drawing of plan. For example, it is unacceptable, that particular elementary area in one part of resolution is intended for services and in detailed provisions and drawing of plan it is intended for industry and services.<sup>19</sup>

The local plan can define notions used in provisions. However, acts of local law can not change definitions included in higher level acts, such as acts and regulations. It derives from the single sentence of Provincial Administrative Court in Gdańsk<sup>20</sup>, which acknowledged, that new definition of height of buildings included in provisions of local plan is intolerable, because the definition of height of buildings is written in regulation on technical conditions for buildings and its situation. Conclusions from this verdict are not clear. Municipalities during enacting of local law can not change notions defined in higher legal acts – constitution, acts, regulations.

According to Spatial Planning and Development Act from 2003, article 15., point 1-6 and regulation on demanded content of local plan § 4, point 6, there has to be defined parameter of intensity of buildings. Calculation of the indicator is completed by setting minimal and maximum built-up area to plot area (Spatial Planning and Development Act from 2003, article 15, point 1 -6)<sup>21</sup>.

#### 4. PRESENTATION OF LOCAL PLAN PROJECT TO PUBLIC INSPECTION

Social consultation is an important element of process of preparation of local plan. The main problems derive from conflict between private and public interest. Local plan should reconcile public and individual interest, however it is not always possible.

*Civil participation is a part of modern governance of public sphere, where differences between interests and expectations can not be solved neither by administrative decision, nor by pure market mechanisms – they should be rather negotiated and agreed. From that point of view, participatory mechanisms allow not only achieving better public acceptance, but also optimization of undertaken decisions.*<sup>22</sup>

Presentation of local plan for public consultations is important element of process of preparation of plan. There is necessary at least one presentation of the project to present and explain provisions and drawing of new plan. After finished period of presentation, a time for proposals is defined. Decision on acceptance or rejection of proposals is done by

<sup>18</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in Gdańsk, ref. no.: II SA/Gd 335/12, 2013-01-09

<sup>19</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in Łódź, ref. no.: II SA/Łd 775/12, 2012-11-27

<sup>20</sup> Sygnatura akt II SA/Gd 542/12, z dnia 2013-04-03

<sup>21</sup> Sentence of Supreme Administrative Court, ref. no. II OSK 162/12, 2012-04-18

<sup>22</sup> Długosz D, Wygnanski J. J. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa, 2005.* str. 11 - [http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy\\_analzy/przewodnik\\_ost.pdf](http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analzy/przewodnik_ost.pdf)

village-mayor of mayor. The decision can not be appealed to administrative court<sup>23</sup>. The complaint on decision delivered by mayor or president submitted to administrative court will be simply rejected. The court will not consider legitimacy of content and rightness of verdict. The case is also confirmed by decision of Provincial Administrative Court in Poznań, dated on 7<sup>th</sup> January 2013, signature II SA/Po 906/12

If the project of local plan after public presentation will be changed, so the phase of presentation for public consultations has to be repeated. Court verdicts in this sphere clearly state, that during implementation of changes in provisions of local plan, or drawing of local plan, particular phases of preparation have to be repeated as well<sup>24</sup>.

The presentation of local plan for public discussion has to last at least 21 days. It is controversial, whether these are working or successive days. In this case the Supreme Administrative Court pronounced a sentence (signature: IC SA 1683/98) stating, that these have to be working days. The sentence was pronounced in a period when Act of Spatial Planning from 7<sup>th</sup> July 1994 has had been still valid. The other opinion on this case appears in other court verdict, which acknowledged, that presentation period of local plan should last 21 successive / calendar days – not working, similarly to sentence in annotation 4. on submission of proposals to local plan. The sentence was pronounced in period of Act of Spatial Planning from 2003.<sup>25</sup>

## 5. CONCLUSIONS

Process of preparation and enacting of local law proceeds on the legal basis of Act of Spatial Planning from 27<sup>th</sup> March 2003, and requirements for content of local plan is prescribed in Resolution on required content of Local Plan of Spatial Development from 26<sup>th</sup> August 2003. However, legal records are not always unanimous and this is why there are different interpretations of local law. Therefore the interpretation of law have become court verdicts which decide how particular legal records should be understood and how to proceed in particular phases of preparation and enacting the local law.

Is such important process, as local planning possible to proceed on the basis of court verdicts? In addition the verdicts on the same case sometimes are contradictory. *In jurisdiction of administrative courts there was an attempt undertaken to integrate systems of general planning acts with administrative decisions. We should point out verdict of Supreme Administrative Court on 6<sup>th</sup> August 2009 (II OSK 1250/08), LEX no 552846, which decided, that specific activities towards change of function of area, included in local plans and decisions of building conditions and land arrangement should be formulated and realized according to local rules of spatial planning deriving from the study of directions and conditions of spatial development in municipality. However, the verdict did not influence a change of administrative courts jurisdiction<sup>26</sup>.*

Local spatial policy can not be proceeded properly while the appropriate law is so imperfect, that its interpretation has to be found in court verdicts.

---

<sup>23</sup> Act on Spatial Planning and Development Art. 7.

<sup>24</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in w Krakowie z 2013-01-03, ref. no. SA/Kr 1488/12.

<sup>25</sup> Sentence of Provincial Administrative Court in w Białymstoku z 2012-07-10, ref. no.: II SA/Bk 306/12:.

<sup>26</sup> Zachariasz I. *Efektywność instrumentów i procedur planowania przestrzeni w polskiej administracji*. Seminarium *Dobre Rządzenie*. Kraków 2013. Page 5,6

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Długosz D, Wygnanski J. J. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa, 2005.* str. 11 -  
[http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy\\_analazy/przewodnik\\_ost.pdf](http://eu.ngo.pl/files/ue.ngo.pl/public/materialy_analazy/przewodnik_ost.pdf)
- [2] Zachariasz I. *Efektywność instrumentów i procedur planowania przestrzeni w polskiej administracji.* Seminarium *Dobre Rządzenie.*  
[http://www.dobrerzadzenie.msap.pl/index.php?option=com\\_remository&Itemid=24&func=fileinfo&id=51](http://www.dobrerzadzenie.msap.pl/index.php?option=com_remository&Itemid=24&func=fileinfo&id=51) (dostęp 2 maj 2013). Kraków 2013
- [3] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. Nr 80, poz. 717)
- [4] Wyroki sądowe ze strony internetowej NaszaWokanda.pl
- [5] Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

## O AUTORZE

Autorka zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim planowaniem miejscowym. Kierownik Zakładu Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

## AUTHOR'S NOTE

The author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. Head in ZUPRiZ, Institute of Architecture and Spatial Planning West Pomeranian University of Technology Szczecin