

MACIEJ BŁAŻEWSKI
Uniwersytet Wrocławski
maciej.blazewski@uwr.edu.pl
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2812-8199>

WSPÓŁPRACA GMINY Z INWESTOREM W SFERZE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

COOPERATION OF THE COMMUNE WITH THE INVESTOR IN THE SPHERE OF SPATIAL PLANNING

Abstract. The model of cooperation between the commune and the investor in the sphere of spatial planning covers two levels: 1. the preparation of the act of spatial planning and 2. the implementation of the act of spatial planning. This model does not include social participation. Legal provisions significantly limit the scope of use this model.

Keywords: urban agreement; administrative agreement; local spatial development plan; housing investment.

WPROWADZENIE

Zapewnienie rozwoju gminy, zarówno w ujęciu gospodarczym, jak i społecznym, jest jednym z podstawowych jej celów. Ważnym środkiem, służącym pozyskaniu nowych inwestorów, jest zapewnienie prawnych warunków realizacji inwestycji na obszarze gminy. Realizacja inwestycji powinna wpiisywać się w sposób wykonania przez gminę zadań publicznych. Sposobem umożliwiającym wyważenie perspektyw gminy i inwestora jest nawiązanie współpracy przez te podmioty. Przedmiotem współpracy jest przygotowanie aktu planowania przestrzennego lub wykonanie tego aktu w taki sposób, aby oba podmioty osiągnęły swoje zamierzone cele. Polskie prawo ogranicza zakres współpracy gminy z inwestorem. Organy gminy mogą nawiązać tę współpracę jedynie w zakresie swoich kompetencji wyznaczonych przepisami prawa. Pomimo niewielkiego zakresu potencjalnej współpracy gminy

z inwestorem, jest możliwe zbudowanie modelu tej współpracy. Przedstawione wyniki badań dotyczą budowy tego modelu, cech współpracy gminy z inwestorem oraz płaszczyzn tej współpracy.

1. MODEL WSPÓŁPRACY GMINY Z INWESTOREM PRZY STANOWIENIU AKTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Model współpracy gminy z inwestorem w zakresie związanym ze stanowaniem aktów planowania przestrzennego opiera się na umowie pomiędzy tymi podmiotami. W świetle *Słownika Języka Polskiego* termin „współpraca” oznacza „działalność prowadzoną wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa”¹. Współpraca obejmuje zatem działania dwóch lub więcej podmiotów, które są nakierowane na osiągnięcie wspólnie akceptowanego celu². Celem inwestora jest realizacja inwestycji podstawowej, określonej w przepisach prawa inwestycją mieszkaniową lub inwestycją główną. Celem gminy jest zapewnienie wykonania inwestycji wspomagającej, która jest określona w przepisach prawa jako inwestycja towarzysząca lub inwestycja uzupełniająca³. Współpraca gminy z inwestorem może odbywać się jedynie w ramach określonych przez przepisy prawa. Organy gminy mają bowiem obowiązek działań na podstawie i w granicach prawa⁴. Przepisy prawa regulują tryb i zakres tej współpracy.

¹ *Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2538059> [dostęp: 21.03.2022].

² W literaturze podkreśla się, że współpraca jest nakierowana na osiągnięcie wspólnego celu dwóch lub więcej podmiotów. Zob. J. MAZUR, *Współpraca przedsiębiorstw w teorii i praktyce polskiej*, „International Journal of Management and Economics” 2011, nr 32, s. 291; J. POLAK, *Współpraca i współdziałanie międzyorganizacyjne w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 299, s. 285.

³ Przepisy prawa nie wprowadzają jednolitej terminologii dotyczącej inwestycji, których wykonanie stanowi cel odpowiednio inwestora i gminy. Na potrzeby tego opracowania wprowadzono terminy „inwestycja podstawowa” oraz „inwestycja wspomagająca”. Inwestycja podstawowa jest określana jako inwestycja mieszkaniowa w art. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1538), dalej u.i.m. Inwestycja podstawowa jest określana także jako inwestycja główna w art. 37i ust. 1-2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503), dalej u.p.z.p. Inwestycja wspomagająca jest określana jako inwestycja towarzysząca w art. 2 pkt. 3 u.i.m. lub inwestycja uzupełniająca w art. 37i ust. 1 oraz 3 u.p.z.p.

⁴ Jak podkreśla M. Kruś, organ administracji publicznej może zawrzeć z inwestorem umowę urbanistyczną jedynie wówczas, gdy przepis prawa nadaje mu kompetencję do zawarcia tej umowy. M. Kruś, *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 122. W świetle raportu

Tryb współpracy obejmuje dwa jej etapy: zawarcie umowy oraz wykonanie postanowień tej umowy. Gmina i inwestor powinny zawrzeć umowę, która może mieć formę umowy cywilnoprawnej lub umowy administracyjnoprawnej⁵. Umowa ta określa prawa i obowiązki jego stron. Należy zaznaczyć, że ze względu na status gminy, która jest podmiotem prawa publicznego, zarówno jej prawa, jak i obowiązki, które zostaną określone w umowie, powinny zostać wyznaczone zgodnie z zakresem jej kompetencji⁶. Drugi etap współpracy obejmuje wykonanie umowy. Strony nie realizują swoich obowiązków jednocześnie. Sekwencja działań podejmowanych przez każdą ze stron jest określona w przepisach prawa lub w umowie.

Ze względu na przedmiot tej umowy można wyróżnić dwie płaszczyzny zakresu współpracy gminy z inwestorem. Są nimi: współpraca w zakresie przygotowania projektu aktu planowania przestrzennego oraz współpraca w zakresie realizacji aktu planowania przestrzennego. Płaszczyzny te odpowiadają etapom realizacji przez gminę zadania publicznego obejmującego zapewnienie ładu przestrzennego⁷. Realizacja tego zadania wymaga przyjęcia aktu planowania przestrzennego, a następnie wykonania postanowień zawartych w tym akcie. Przedmiotem współpracy jest zatem przygotowanie lub realizacja aktu planowania przestrzennego, którym może być miejscowy

NIK, współpraca gminy z inwestorem na płaszczyźnie stanowienia aktów planowania przestrzennego odnosi się m. in. do lokalizacji elektrowni wiatrowych. Zgodnie z wynikami kontroli NIK, ok. 90 % tego typu lokalizacji była poprzedzona sfinansowaniem przez inwestora przygotowania dokumentów planistycznych. NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI, *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy łądowych elektrowni wiatrowych*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli 2016, s. 17.

⁵ Problematyka formy prawnej umowy pomiędzy inwestorem a gminą wymaga osobnej analizy płaszczyzny przygotowania projektu aktu planowania przestrzennego oraz płaszczyzny realizacji aktu planowania przestrzennego. Umowa w przedmiocie przygotowania projektu aktu planowania przestrzennego ma formę umowy cywilnoprawnej. Zgodnie z raportem NIK, umowa pomiędzy gminą a inwestorem, której przedmiotem jest przygotowanie aktu planowania przestrzennego przybiera w praktyce formę umowy darowizny. Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Elektrownie wiatrowe*, s. 18. Umowa w przedmiocie realizacji aktu planowania przestrzennego nie jest jednolicie charakteryzowana w nauce prawa. Spór odnosi się do umowy urbanistycznej. Zdaniem M. Kruscia, umowa urbanistyczna jest rodzajem umowy administracyjnej. M. KRUSI, *Umowa urbanistyczna*, s. 123-124, 136. Odmienne zdanie wyraża P. Ruczkowski, którego zdaniem umowa urbanistyczna jest rodzajem umowy cywilnoprawnej. P. RUCZKOWSKI, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 67(2020), nr 1, s. 89.

⁶ Jak słusznie podkreśla J. Zimmermann, każde działanie i czynność podjęte przez organ administracji publicznej powinno być dokonane na podstawie prawnej. J. ZIMMERMANN, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer 2014, s. 35.

⁷ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559).

plan zagospodarowania przestrzennego⁸, miejscowy plan rewitalizacji⁹, uchwała o ustaleniu lokalizacji mieszkaniowej¹⁰.

Podkreślenia wymaga, że przepisy prawa jedynie w niewielkim zakresie nadają gminie kompetencję nawiązania współpracy z inwestorem przy stanowieniu aktów planowania przestrzennego¹¹. Gmina może nawiązać tę współpracę w zakresie: przygotowania projektu aktu planowania przestrzennego odnoszącego się do realizacji inwestycji celu publicznego¹², realizacji aktu planowania przestrzennego w zakresie inwestycji mieszkaniowej wraz z inwestycją towarzyszącą¹³ lub realizację aktu planowania przestrzennego odnoszącego się do inwestycji głównej wraz z inwestycją uzupełniającą na obszarze rewitalizacji¹⁴.

Należy zaznaczyć, że analizowany model współpracy gminy z inwestorem nie odnosi się do działań inwestora jako interesariusza w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania te mają miejsce w ramach partycypacji społecznej, której przedmiotem jest wyrażenie opinii inwestora¹⁵ w formie wniosków do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, udziału w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami oraz uwag dotyczących projektu planu¹⁶. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest rozpatrzenie tej

⁸ W świetle art. 4 ust. 1 u.p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

⁹ Zgodnie z art. 37f ust. 2 u.p.z.p., miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁰ Art. 8 ust. 1 u.i.m.

¹¹ Jak podkreśla A. Faraon, analizując problematykę integracji planowania przestrzennego z planowaniem transportowym, przepisy prawa ograniczają się jedynie do nałożenia na inwestora zapewnienia dojazdu do drogi publicznej, natomiast nie ustanawiają względem inwestora obowiązku zapewnienia dostępności do komunikacji zbiorowej. A. FARAON, *Integracja planowania przestrzennego i zrównoważonego transportu w procesie decyzyjnym*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 107(2010), z. 3, nr 1-A, s. 173.

¹² Art. 21 ust. 2 pkt. 4 u.p.z.p.

¹³ W świetle art. 7 ust. 8 pkt. 6 w zw. z art. 22 ust. 1 u.i.m., inwestor powinien do wniosku o ustalenie lokalizacji mieszkaniowej dołączyć porozumienie określające sposób realizacji inwestycji towarzyszącej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 u.i.m., uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest podejmowana przez radę gminy na podstawie wniosku inwestora o ustalenie lokalizacji mieszkaniowej.

¹⁴ Art. 37i ust. 1 w zw. z art. 37g ust. 1 u.p.z.p.

¹⁵ Jak podkreśla S. Hajduk, inwestor może być interesariuszem w procesie partycypacji w toku procedury planistycznej. S. HAJDUK, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej 2021, s. 50.

¹⁶ Art. 17 pkt. 1, 9, 11 u.p.z.p.

opinii¹⁷, a sposób jej rozpatrzenia jest pozostawiony swobodzie tego organu¹⁸. Przedmiotem tego współdziałania nie jest zawarcie umowy pomiędzy gminą a inwestorem, lecz poznanie przez organ wykonawczy gminy opinii inwestora.

2. CECHY WSPÓŁPRACY GMINY Z INWESTOREM PRZY STANOWIENIU AKTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Współpraca gminy z inwestorem charakteryzuje się: bezpośrednim związkiem pomiędzy obowiązkami stron; względną równorzędnością stron oraz zabezpieczeniem wykonania postanowień umowy.

Pomiędzy obowiązkami stron umowy powinien mieć miejsce bezpośredni związek. Jeżeli na podstawie tej umowy obowiązkiem organu gminy jest przygotowanie projektu aktu planowania przestrzennego, obowiązkiem inwestora jest poniesienie kosztów przygotowania tego projektu¹⁹. Gdy umowa nakłada na inwestora obowiązek wykonania inwestycji wspomagającej, obowiązkiem organu gminy jest wydanie zgody na realizację inwestycji podstawowej, której przyszłe użytkowanie jest częściowo zależne od inwestycji wspomagającej²⁰.

¹⁷ Art. 17 pkt. 4 oraz 12 u.p.z.p.

¹⁸ Jak słusznie podkreśla M. Karpiuk, przepisy prawa ustanawiają jedynie gwarancję udziału interesariuszy w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozstrzygnięcie o uwzględnieniu wniosków i uwag pozostawione zostało swobodnemu uznaniu organu gminy. Zob. M. KARPIUK, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1-2, s. 79, 81.

¹⁹ W świetle art. 21 ust. 2 pkt. 4 u.p.z.p., inwestor realizujący inwestycję celu publicznego powinien ponieść koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Szerzej problematykę finansowania procesu przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez podmioty zewnętrzne wobec administracji publicznej przedstawiają: J.K. PIÓRECKI, *Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 119-125; J. PIECHA, *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 106-111.

²⁰ Z zasady inwestycja wspomagająca będzie związana bezpośrednio z inwestycją podstawową. Zasada ta odnosi się do inwestycji uzupełniającej obejmującej budowę infrastruktury technicznej i społecznej umożliwiającej optymalne użytkowanie inwestycji głównej (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.). Zasadę tę należy także odnieść do inwestycji towarzyszącej umożliwiającej optymalne użytkowanie inwestycji mieszkaniowej (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt. 3 u.i.m.). Wyjątkiem od tej zasady jest inwestycja uzupełniająca obejmująca budowę lokali mieszkalnych wraz z budową inwestycji głównej (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.).

Kolejną cechą współpracy gminy z inwestorem jest względna równorzędność stron. Problematyka równorzędności stron tej współpracy wymaga przedstawienia płaszczyzn *de iure* oraz *de facto*. Współpraca ta *de iure* ma charakter równorzędny. Jej zainicjowanie, jak również określenie treści umowy jest zależne od woli obu jej stron. Należy jednak zaznaczyć, że współpraca ta *de facto* zakłada silniejszą pozycję gminy względem pozycji inwestora. Inwestor cechuje się z zasady silniejszą motywacją pozytywnego zakończenia współpracy, ponieważ współpraca ta umożliwi mu realizację jego inwestycji²¹. Gmina ma słabszą motywację. Jej celem jest zachęcenie inwestora do wykonania inwestycji podstawowej na jej terenie²². Z zasady nie jest jej celem wykonanie inwestycji wspomagającej, ponieważ inwestycja ta będzie służyła przyszłym użytkownikom inwestycji podstawowej, gdy inwestycja ta powstanie. Wykonanie inwestycji podstawowej warunkuje zatem potrzebę realizacji inwestycji wspomagającej. Skutkiem silniejszej *de facto* pozycji gminy względem inwestora jest zatem względność równej *de iure* pozycji stron.

Współpraca gminy z inwestorem cechuje się także obowiązkowym zabezpieczeniem wykonania zawartej umowy. Zabezpieczenie odnosi się do wykonania obowiązków przez inwestora, tak aby ich wykonanie stanowiło warunek podjęcia działań przez organ administracji publicznej. Należy wyróżnić dwa rodzaje zabezpieczenia, które są właściwe w zależności od rodzaju podstawy tego zabezpieczenia. Podstawą pierwszego rodzaju zabezpieczenia jest sama umowa, wówczas sposobem zabezpieczenia jest rozdzielenie w czasie wykonania obowiązków przez strony umowy tak, aby inwestor wykonał swoje obowiązki jako pierwszy, a gmina zrealizowała swoje obowiązki jako druga. Umowa jest podstawą zabezpieczenia, gdy przepis prawa, upoważniający do nawiązania współpracy, ma ogólny charakter określający jedynie jej przedmiot²³. Podstawą drugiego rodzaju zabezpieczenia jest prze-

²¹ Jak podkreśla J.K. Piórecki, inwestorzy prywatni mogą być zainteresowani współpracą z gminą, która obejmować będzie partycypację w kosztach uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy rezultatem tej współpracy będzie zgoda na realizację ich inwestycji. J.K. PIÓRECKI, *Jak sfinansować plan miejscowy*, s. 119.

²² Problematykę funkcji aktów planowania przestrzennego jako narzędzia, za pomocą którego gmina może zachęcać inwestorów do inwestowania na jej terenie, przedstawia T. OSSOWICZ, *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej 2019, s. 160-162.

²³ Przepisem prawa, upoważniającym do nawiązania współpracy gminy i inwestora, jest art. 21 ust. 2 pkt. 4 u.p.z.p. Umowa zawarta na podstawie tego przepisu może obejmować postanowienia dotyczące zabezpieczenia wykonania obowiązków przez inwestora. Zabezpieczeniem może być określenie sekwencji wykonania obowiązków przez strony umowy w taki sposób, aby

pis prawa, który określa sekwencję czynności inwestora i działań organów administracji publicznej służących wykonaniu tej umowy. Podkreślenia wymaga, że przepis prawa może rozdzielić wykonanie działań pomiędzy organy administracji publicznej. Przepis prawa może przykładowo rozdzielić tę sekwencję, tak że pierwszym etapem jest zawarcie umowy, drugim etapem jest wydanie przez organ administracji architektoniczno-budowlany pozwolenia na budowę, uzależnione od wcześniejszego zawarcia umowy, trzecim etapem jest wykonanie inwestycji podstawowej oraz inwestycji wspomagającej, czwartym etapem jest wydanie przez organ nadzoru budowlanego pozwolenia na użytkowanie dla inwestycji wspomagającej, piątym etapem jest wydanie przez organ nadzoru budowlanego pozwolenia na użytkowanie dla inwestycji podstawowej, którego wydanie jest uzależnione od wcześniejszego uzyskania pozwolenia na użytkowanie inwestycji wspomagającej²⁴.

3. PŁASZCZYZNA WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE PRZYGOTOWANIA PROJEKTU AKTU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Wykonanie inwestycji na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, która jest niezgodna z tym aktem planowania przestrzennego, jest możliwe jedynie w przypadku jego zmiany. Należy zaznaczyć, że zmieniony akt planowania przestrzennego powinien być zgodny z przepisami prawa, jak również z innymi aktami planowania przestrzennego, jeżeli zgodności tej wymagają przepisy prawa²⁵. Płaszczyzna współpracy,

inwestor jako pierwszy wykonał obowiązek wniesienia środków finansowych pokrywających koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a gmina jako druga wykonała swój obowiązek sporządzenia tego planu.

²⁴ Zgodnie z art. 37i ust. 7 u.p.z.p., warunkiem uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę dla inwestycji głównej lub jej części jest zawarcie umowy urbanistycznej. W świetle art. 37i ust. 8 u.p.z.p., warunkiem przystąpienia do użytkowania obiektów budowlanych, stanowiących inwestycję główną, jest nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy zrealizowanej inwestycji uzupełniającej, a w przypadku gdy stanowi ona część obiektu budowlanego, zakończenie robót budowlanych dotyczących inwestycji uzupełniającej. Zob. więcej P. RUCZKOWSKI, *Umowa urbanistyczna*, s. 90-91; 92-93; A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, A. KOSICKI, *Komentarz do art. 37i*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, 2021, LEX/el.

²⁵ Przykładowo miejscowy plan zagospodarowania powinien być zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym w zakresie dotyczącym rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym (art. 20 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 2 pkt. 6-7 u.p.z.p.). Zob. więcej K. JAROSZYŃSKI, Z. NIEWIADOMSKI,

związanej z przygotowaniem projektu aktu planowania przestrzennego obejmuje dwa rodzaje działań: 1. zapewnienie środków finansowych na przygotowanie dokumentacji projektowej; 2. przygotowanie dokumentacji projektowej. Współpraca może zakładać rozdzielanie tych czynności pomiędzy strony umowy lub wspólne wykonanie obu tych czynności.

Przedmiot współpracy może być ograniczony jedynie do zapewnienia środków finansowych na przygotowanie projektu aktu planowania przestrzennego. Projekt jest wówczas wykonywany przez gminę. Przykładem tej współpracy jest przygotowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany, w zakresie w jakim działania te są bezpośrednio związane z zamiarem realizacji inwestycji celu publicznego. Koszty sporządzenia planu ponosi wówczas inwestor podejmujący się wykonania tej inwestycji²⁶.

Przedmiot współpracy może obejmować te dwie czynności, co ma miejsce, gdy inwestor samodzielnie przygotowuje dokumentację projektową za swoje własne środki finansowe. Działania inwestora nie obejmują jednak całego zakresu płaszczyzny przygotowania projektu aktu planowania przestrzennego. Inwestor przygotowuje wniosek, którego przedmiotem jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie związanym z jego inwestycją. Wniosek obejmuje dokumentację projektową, na której podstawie organy gminy podejmują dalsze czynności przygotowania projektu aktu planowania przestrzennego. Przykładem jest realizacja inwestycji mieszkaniowej, której wykonanie na podstawie uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji tej inwestycji może mieć miejsce niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁷. Inwestor występuje wówczas do rady gminy, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji²⁸. Inwestor powinien do wniosku załączyć m.in. koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, uzasadniającą rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji

A. SZMYTT, Ł. ZŁAKOWSKI, *Komentarz do art. 20*, (w:) Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa: C. H. Beck 2013, s. 200-201.

²⁶ Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt. 4 u.p.z.p., koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego, w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Szerzej problematykę korzyści współpracy gminy i inwestora przy sporządzaniu planu miejscowego przedstawia T. OSSOWICZ, *Urbanistyka operacyjna*, s. 161.

²⁷ Art. 5 ust. 3 u.i.m. Zob. A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, *Komentarz do art. 5*, [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Wolters Kluwer, 2019, LEX/el.

²⁸ Art. 7 ust. 1 u.i.m.

mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana²⁹.

4. PŁASZCZYZNA WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE REALIZACJI AKTU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Druga płaszczyzna współpracy odnosi się do wykonania postanowień umowy pomiędzy inwestorem a gminą. Umowa ta może zakładać, że inwestor w zamian za uzyskanie zgody rady gminy na realizację inwestycji podstawowej wykona inwestycję wspomagającą. Prawodawca w zależności od rodzaju inwestycji podstawowej w sposób odrębny określa czas zawarcia umowy oraz wyrażenia zgody przez gminę. W przypadku lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, umowa (porozumienie pomiędzy inwestorem a gminą) jest zawarta przed podjęciem uchwały o ustalenie lokalizacji inwestycji³⁰, a zgoda jest wyrażona w tej uchwale³¹. W przypadku inwestycji głównej realizowanej przez inwestora na obszarze rewitalizacji, na którym obowiązuje miejscowy plan rewitalizacji, umowa urbanistyczna obejmuje jednocześnie zgodę na realizację tej inwestycji. Umowa urbanistyczna jest zawarta na podstawie miejscowego planu rewitalizacji³².

²⁹ Art. 7 ust. 8 pkt. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 oraz art. 6 u.i.m. Szerzej problematykę wniosku inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przedstawia T. FILIPOWICZ, A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, *Komentarz do art. 7*, [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Wolters Kluwer, 2019, LEX/el.

³⁰ Inwestor powinien załączyć do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji przez radę gminy porozumienie, które wcześniej zawarł z gminą w sprawie realizacji inwestycji towarzyszącej (art. 7 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 8 pkt. 6 oraz art. 22 ust. 1 u.i.m.).

³¹ Przedmiotem uchwały o ustalenie lokalizacji inwestycji jest zgoda na realizację inwestycji mieszkaniowej, która wyłącza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub ustanawia sposób zabudowy terenu w sytuacji braku tego planu (art. 5 ust. 3 u.i.m.).

³² Zgodnie z art. 37f ust. 1 u.i.m., rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla obszaru rewitalizacji. W myśl art. 37i ust. 1 w zw. z art. 37i ust. 5 u.i.m., miejscowy plan rewitalizacji może określać, że warunkiem realizacji inwestycji głównej jest zobowiązanie się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych – w zakresie wskazanym w tym planie. W świetle art. 37i ust. 1 w zw. z art. 37i ust. 5 u.i.m., miejscowy plan rewitalizacji może określić, że warunkiem realizacji inwestycji głównej na nieruchomości niezabudowanej jest zawarcie umowy urbanistycznej. Zob. E. SERAFIN, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 65(2018), nr 2, s. 227; A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, A. KOSICKI, *Komentarz do art. 37i*, LEX/el.

Z zasady inwestycja wspomagająca będzie związana z inwestycją podstawową, która jest celem działań inwestora³³. Rodzaj inwestycji wspomagającej, jak również koszty jej realizacji powinny być proporcjonalne wobec inwestycji podstawowej³⁴. Przykładem płaszczyzny współpracy w zakresie realizacji aktu planowania przestrzennego jest wykonanie przez inwestora, na podstawie umowy urbanistycznej, inwestycji uzupełniającej w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych³⁵, jak również wykonanie, na podstawie porozumienia pomiędzy gminą a inwestorem, inwestycji towarzyszącej w postaci infrastruktury technicznej lub społecznej³⁶.

WNIOSKI

Współpraca gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego może umożliwić każdemu z tych podmiotów osiągnięcie ich celów. Przepisy

³³ Zasadę tę należy także odnieść do inwestycji towarzyszącej umożliwiającej optymalne użytkowanie inwestycji mieszkaniowej (art. 22 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt. 3 u.i.m.). W świetle art. 2 pkt. 3 u.i.m., inwestycja towarzysząca obejmuje infrastrukturę techniczną (sieć uzbrojenia terenu; drogi publiczne; obiekty infrastruktury publicznego transportu zbiorowego) lub infrastrukturę społeczną (obiekty działalności kulturalnej, obiekty opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkole, szkoły, placówki wsparcia dziennego, placówki opieki zdrowotnej, dzienne domy pomocy, obiekty służące działalności pożytku publicznego, obiekty sportu i rekreacji, tereny zieleni urządzonej, obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej). Te rodzaje infrastruktury towarzyszącej służą użytkownikom infrastruktury mieszkalnej. Zgodnie z art. 37i ust. 1 u.p.z.p., inwestycja uzupełniająca obejmuje budowę infrastruktury technicznej i społecznej umożliwiającej optymalne użytkowanie inwestycji głównej. W świetle art. 37i ust. 3 u.p.z.p., infrastrukturą społeczną jest m. in. lokal inny niż mieszkanie, jeżeli jest on przeznaczony na potrzeby działalności kulturalnej, społecznej, edukacyjnej lub sportowej, wykonywanej przez podmioty prowadzące działalność na obszarze rewitalizacji, których głównym celem nie jest osiągnięcie zysku. Wyjątkiem od tej zasady jest inwestycja uzupełniająca obejmująca budowę lokali mieszkalnych (art. 37i ust. 1 u.p.z.p.). Użytkowanie lokali mieszkalnych nie stanowi działań służących bardziej optymalnemu użytkowaniu inwestycji głównej.

³⁴ W świetle art. 37i ust. 4 w zw. z art. 37i ust. 1 u.p.z.p., wymiar zobowiązania inwestora w zakresie realizacji inwestycji uzupełniającej powinien być proporcjonalny do wzrostu wartości nieruchomości, na której inwestor zamierza wykonać inwestycję główną, gdy wzrost wartości tej nieruchomości jest skutkiem uchwalenia albo zmiany miejscowego planu rewitalizacji.

³⁵ Art. 37i ust. 5 w zw. z art. 37i ust. 1 u.p.z.p. Szerzej problematykę umowy określającej sposób realizacji inwestycji uzupełniającej przedstawiają: A. PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ, A. KOSICKI, *Komentarz do art. 37i*, LEX/el.

³⁶ Art. 22 ust. 1 w zw. z art. 2 pkt. 3 u.i.m. Szerzej problematykę porozumienia określającego sposób realizacji inwestycji towarzyszącej przedstawiają: T. FILIPOWICZ, M. STAWIARZ, *Komentarz do art. 22*, [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, 2019, LEX/el.

prawa znacząco ograniczają zakres możliwej współpracy. Pomimo nieznacznego zakresu potencjalnej współpracy, analiza przepisów prawa umożliwiła zbudowanie modelu tej współpracy. Na model ten składają się dwie płaszczyzny współpracy, które obejmują: przygotowanie projektu aktu planowania przestrzennego oraz realizację aktu planowania przestrzennego. Płaszczyzny te odpowiadają etapom realizacji przez gminę zadania publicznego obejmującego zapewnienie ładu przestrzennego. Etapami tymi są przyjęcie aktu planowania przestrzennego oraz wykonanie postanowień zawartych w tym akcie. Cechami współpracy gminy z inwestorem są: bezpośredni związek pomiędzy obowiązkami stron; względna równorzędność stron oraz zabezpieczenie wykonania postanowień umowy. Wyodrębnienie cech tej współpracy umożliwia jej odróżnienie od innych działań organów gminy skierowanych na wzajemną interakcję z inwestorem. Wyodrębnienie modelu współpracy gminy z inwestorem umożliwia wysunięcie wniosku *de lege ferenda* o rozszerzenie zakresu tego modelu o inne rodzaje inwestycji. Szerze stosowanie tego modelu stanowiłoby dla gminy obciążenie finansowe pośrednio związane z wykonaniem inwestycji, na których zależy w szczególności inwestorom. Zmiany prawa powinny jednak wyraźnie wskazać zasady współpracy, określając dopuszczalny zakres praw i obowiązków obu jej stron.

PIŚMIENNICTWO

- FARAON Aleksandra., *Integracja planowania przestrzennego i zrównoważonego transportu w procesie decyzyjnym*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2010, z. 3, nr 1-A, s. 171- 179.
- FILIPOWICZ Tomasz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Wolters Kluwer, 2019, LEX/el.
- HAJDUK Sławomira, *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym w kontekście planistycznym*, Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej 2021.
- KARPIUK Mirosław, *Udział czynnika społecznego w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 1-2, s. 72-82.
- KRUŚ Maciej, *Umowa urbanistyczna jako przykład umowy administracyjnej na tle polskiego i europejskiego porządku prawnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 117-138.
- MAZUR Jolanta, *Współpraca przedsiębiorstw w teorii i praktyce polskiej*, „International Journal of Management and Economics” 2011, nr 32, s. 290-314.
- NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI, *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli 2016.
- NIEMIADOMSKI Zygmunt (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck 2013.

- OSSOWICZ Tomasz, *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej 2019.
- PIECHA Jacek, *Kilka uwag na temat finansowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tle ustaleń kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 101-112.
- PIÓRECKI Kacper Jan, *Jak sfinansować plan miejscowy? Prawne uwarunkowania kosztów realizacji polityki przestrzennej gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 1-2, s. 116-133.
- PLUCIŃSKA-FILIPOWICZ Alicja, WIERZBOWSKI Marek (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, Wolters Kluwer, 2021, LEX/el.
- POLAK Jarosław, *Współpraca i współdziałanie międzyorganizacyjne w telekomunikacji mobilnej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 299, s. 284-292.
- RUCZKOWSKI Piotr, *Umowa urbanistyczna w procesie rewitalizacji – charakter prawny i konsekwencje prawne jej zawarcia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 67(2020), nr 1, s. 85-97.
- SERAFIN Ewa, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius” 65(2018), nr 2, s. 223-234.
- Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2538059> [dostęp:21.03.2022].
- ZIMMERMANN Jan, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Wolters Kluwer 2014.

WSPÓŁPRACA GMINY Z INWESTOREM W SFERZE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Streszczenie

Model współpracy gminy z inwestorem w sferze planowania przestrzennego obejmuje dwie płaszczyzny przygotowania aktu planowania przestrzennego oraz realizację aktu planowania przestrzennego. model ten jest odrębny względem partycypacji społecznej. Przepisy prawa ograniczają znacząco zakres stosowania tego modelu.

Słowa kluczowe: umowa urbanistyczna; umowa administracyjna; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; inwestycja mieszkaniowa; planowanie przestrzenne; partycypacja społeczna.