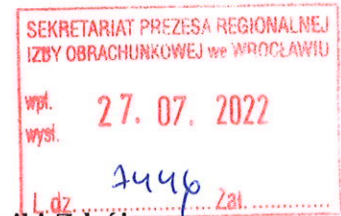


Wrocław, dnia 27 lipca 2022 r.

P.WR.54.13.2022

Pan  
**Piotr Lewandowski**  
**Burmistrz Miasta Duszniki-Zdrój**  
**Urząd Miejski w Dusznikach-Zdroju**  
**Rynek 6**  
**57-340 DUSZNIKI-ZDRÓJ**



Szanowny Panie,

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął w dniu 28 czerwca 2022 r. wniosek o udzielenie wyjaśnień w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, w którym sformułowano następujące pytanie: „Czy Gmina może przyjmować darowizny i z tych środków finansować zmiany Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego lub procedować uchwalenie nowych MPZP?”.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503), dalej „u.p.z.p.”, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów, należy do zadań własnych gminy. Przepis art. 4 ust. 1 wprost wskazuje, że zadaniem własnym gminy jest ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 7 kwietnia 2022 r., (sygn. II OSK 1565/19) „Przepisy te stanowią podstawę normatywną jednego z istotnych uprawnień organów gminy jakim jest władztwo planistyczne. Władztwo planistyczne stanowi kompetencją gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego, kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Uchwalając plan miejscowy najczęściej następuje wyważanie interesów: prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym.”

Art. 21 ust. 1 u.p.z.p. wprowadza zasadę, zgodnie z którą koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ponosi gmina. Jest to bowiem zadanie własne gminy obejmujące sprawy ładu przestrzennego (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), a te w myśl art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) są finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Od zasady, że koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ponosi gmina, ustawodawca przewidział jednak wyjątki. Zostały one wskazane w art. 21 ust. 2 u.p.z.p., który stanowi, że koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet państwa, województwa, powiatu w przypadku, gdy w całości lub w części uchwalenie tego planu jest konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o charakterze ponadgminnym, tj. krajowym, wojewódzkim, powiatowym, bądź też inwestora realizującego inwestycję celu publicznego w części, w jakiej plan ten jest bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji. Przyjmuje się, że wskazane powyżej przepisy mają również zastosowanie przy sporządzaniu zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin.

Przechodząc do kwestii dopuszczalności „przyjmowania darowizny” i finansowania z tych środków zmiany MPZP lub procedowania nowych MPZP należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.) źródłami dochodów własnych gminy są spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy.

Jednocześnie należy wskazać, że z orzecnictwa dotyczącego kwestii możliwości pobierania darowizn od osób wnioskujących o zmianę MPZP wyrażonego w wyrokach: NSA z dnia 4 listopada 2016 r. (sygn. II OSK 210/15), WSA w Gdańsku z dnia 29 października 2008 r. (sygn. II SA/Gd 799/07) wynika, że art. 21 ust. 1 u.p.z.p. nie należy odczytywać jako braku zgody ustawodawcy na partycypowanie, np. w formie darowizny na rzecz gminy, w kosztach sporządzania planu przez inny podmiot. Przepis ten wskazuje, że gmina sama będąc zobowiązana do ponoszenia kosztów nie może domagać się np. od właścicieli położonych na terenach objętych planem, ponoszenia i pokrywania kosztów związanych ze sporządzeniem planu z przewidzianymi w art. 21 ust. 2 u.p.z.p. wyjątkami. Pokrycie kosztów sporządzania planu przez inny, aniżeli wskazany w art. 21 ust. 1 u.p.z.p. podmiot jest wewnętrzną sprawą gminy i w sytuacji zachowania procedury planistycznej nie stanowi podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały.

W świetle powyżej wskazanych przepisów oraz regulacji ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.), dalej „K.c.” za niedopuszczalne należałoby uznać przyjęcie przez gminę darowizny z poleceniem zobowiązującym obdarowanego (gminę), czyli np. do przeznaczenia darowizny na zmianę miejscowego aktu planistycznego w takim zakresie, który umożliwiłby darczyńcy umieszczenie w tym akcie prowadzonej przez niego inwestycji. Zgodnie bowiem z art. 888 § 1 K.c. przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku, czyli innymi słowy o bycie prawnym darowizny decyduje jej nieodpłatność. Dlatego „umowa darowizny” w której organ wykonawczy gminy zobowiązuje się sporządzić lub zmienić MPZP za zobowiązanie inwestora do przekazania na rzecz gminy określonej sumy pieniężnej jest niedopuszczalne (nie stanowi darowizny), a brak wystarczających środków w budżecie gminy nie ma wpływu na ocenę dopuszczalności takich działań.

Reasumując, co do zasady dopuszczalne jest przekazanie na rzecz gminy darowizny w związku z dokonywaniem zmian w MPZP pod warunkiem spełnienia każdorazowo dwóch przesłanek:

1) dobrowolności udzielenia darowizny (gmina nie może domagać się przekazania darowizny za dokonanie zmian w MPZP),

2) przekazanie darowizny w rozumieniu art. 888 K.c. ( bez polecenia, które zobowiązywałyby gminę do dokonania zmian zgodnie z jego treścią).

Uzyskiwanie przez gminę dochodów z takich źródeł jest możliwe o ile zostanie dokonane z zachowaniem warunków określonych w ustawie o finansach publicznych (zob. odpowiedź na interpelację nr 8523 w sprawie finansowania zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego związanych z lokalizacją farm wiatrowych).

Podkreślenia wymaga, że jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a wszelkie wątpliwości prawne związane z realizowanymi przez nie zadaniami w pierwszej kolejności powinny być rozstrzygane przy udziale własnych służb prawnych. Należy mieć na względzie, że regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli nad jednostkami samorządu terytorialnego w sprawach finansowych, zatem praktyczna możliwość przekształcenia ich równoległe w podmiot wskazujący należyty sposób postępowania, a następnie kontrolujący zachowania pytających narusza zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego oraz ograniczonej ingerencji w jego działalność.

Z poważaniem,

PREZES  
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
we Wrocławiu  
  
Lucyna Hanus