

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – charakter prawny i znaczenie

Uchwalenie m.p.z.p. wywołuje zazwyczaj skutki finansowe zarówno dla gminy, jak i właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym planem. Ustaleniu przewidywanych skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu służy prognoza skutków finansowych, o której stanowi art. 17 pkt 5 u.p.z.p. Wadliwość tej prognozy lub jej brak bywa argumentem podnoszonym przed sądem administracyjnym w celu podważenia legalności planu miejscowego. Celem przedstawionych rozważań jest próba ustalenia, czy argumentacja wskazująca na wadliwość prognozy może być skuteczna, tj. może doprowadzić do nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu.

W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że art. 17 pkt 5 u.p.z.p. został uchylony przez art. 1 pkt 17 lit. c noweli u.p.z.p. z dnia 7 lipca 2023 r., co spowodowało zniesienie obowiązku sporządzenia prognozy skutków finansowych. Pomimo tego zarysowany na wstępie problem pozostanie aktualny tak długo, jak obowiązywać będą plany miejscowe uchwalone pod rządami dotychczasowych przepisów.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, przygotowany w wieloetapowej procedurze przez wójta¹, przyjmowany w formie uchwały przez radę gminy, zgodnie z art. 14 ust. 8 oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją wójt, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, sporządza prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, z uwzględnieniem art. 36. Przywołany art. 36 u.p.z.p. określa instytucje prawne służące indywidualnemu określeniu skutków finansowych uchwalenia lub zmiany miejscowego planu, tj. odszkodowania za rzeczywistą szkodę lub wykupu – jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się

* Dr Joanna Człowiekowska, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego; ORCID: 0000-0001-9584-9821.

¹ Przez wójta należy rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

niemożliwe lub istotnie ograniczone, a także – w przypadku wzrostu wartości nieruchomości – opłaty planistycznej. Zakres prognozy określa § 10 r.w.z.p.m., zgodnie z którym prognoza obejmuje: 1) prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy; 2) prognozę wpływu ustaleń planu miejscowego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy; 3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych. Wymienione elementy nie stanowią katalogu zamkniętego wobec zastosowania w przywołanym przepisie sformułowania „w szczególności”.

W przytoczonych regulacjach posłużono się pojęciem „prognoza” bez przybliżenia tego pojęcia. Zasadne jest więc odwołanie się do potocznego znaczenia tego słowa, według którego prognoza jest przewidywaniem czegoś, zdarzeń lub faktów, opartym na uzasadnionych przesłankach, także formułowanym przez specjalistów w danym zakresie². Wobec tego prognoza skutków finansowych może być opisana jako przewidywanie wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy.

W tym miejscu warto zauważyć, że odniesienie prognozy do momentu uchwalenia m.p.z.p. (lub jego zmiany) nie jest całkowicie precyzyjne. W istocie bowiem samo uchwalenie planu nie wywołuje żadnych skutków prawnych, poza zobowiązaniem odpowiednich organów do podjęcia działań zmierzających do opublikowania uchwały oraz przekazanie jej organowi nadzoru. Dopiero po opublikowaniu w prawem określony sposób m.p.z.p. wywołuje skutki prawne, w tym określenie przeznaczenia nieruchomości znajdujących się na obszarze objętym miejscowym planem³. Przyjmuję zatem, na potrzeby prowadzonych rozważań, że ilekroć jest mowa o prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu, w istocie chodzi o skutki wywołane uchwaleniem i wejściem w życie planu miejscowego.

² M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego PWN. L-P*, Warszawa 1995, s. 889.

³ Tylko na marginesie warto zauważyć, że nie jest to jedyny przypadek w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca odwołuje się do zdarzenia w postaci uchwalenia miejscowego planu, podczas gdy należałoby wskazać moment wejścia w życie miejscowego planu (zob. art. 65 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Zob. jednak: T. Kiełkowski, *Wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, PPP 2022, z. 2, s. 59-71.

Ustalając charakter prawny analizowanej prognozy, należy przyjąć, że nie można jej przypisać charakteru normatywnego. Stanowi ona w swej istocie analizę finansową, nie zaś wypowiedź przybierającą postać nakazu, zakazu czy dozwolenia. Prognoza o niczym nie rozstrzyga. Nie stanowi też elementu projektu planu miejscowego ani samego planu. Wpływ na finanse publiczne, w tym na budżet gminy, jest natomiast uwzględniany w uzasadnieniu planu, o czym stanowi art. 15 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji prognoza powinna być przekazana wraz z projektem uchwały, jako element dokumentacji prac planistycznych. Prognoza nie ma również wiążącego charakteru. Rada gminy, uchwalając miejscowy plan, nie jest związana jej ustaleniami (przewidywaniami) ani zawartymi w niej zaleceniami⁴. Na charakter prawny prognozy wpływa również to, że sporządza ją, zgodnie z art. 17 pkt 5 u.p.z.p., sam wójt. Możliwy, ale nieobligatoryjny jest udział „czynnika profesjonalnego”. Zgodnie bowiem z art. 174 ust. 3a pkt 3 u.g.n.⁵ opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, może sporządzać rzeczoznawca majątkowy. Zasadniczo więc opracowanie nie ma charakteru specjalistycznego.

W orzecznictwie podkreśla się informacyjny charakter prognozy, wskazując mianowicie, że rada gminy powinna mieć świadomość, uchwalając m.p.z.p., jego skutków finansowych⁶. Nie wchodząc tu w rozważania na temat świadomości organu kolegialnego, można przyjąć, że rolą prognozy jest zapewnienie piastunom organu kolegialnego możliwości zapoznania się z finansowymi konsekwencjami podejmowanego działania, polegającego na uchwaleniu aktu prawa powszechnie obowiązującego o kluczowym znaczeniu dla wspólnoty samorządowej, jak też właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości znajdujących się w granicach uchwalonego planu.

Z poczynionych ustaleń wyłania się cel, któremu służy prognoza. Ów cel może być postrzegany z perspektyw podmiotowej (komu służy prognoza), jak też z perspektywy przedmiotowej (czemu służy prognoza). W perspektywie podmiotowej na pierwszym planie pozostaje rada gminy. Nie należy jednak

⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r., VIII SA/Wa 195/19, LEX nr 2684042.

⁵ Przepis ten znajduje zastosowanie z mocy art. 37 ust. 12 u.p.z.p., zgodnie z którym w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy u.g.n., o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

⁶ Zob. wyroki NSA z dnia 20 stycznia 2022 r., II OSK 81/19, LEX nr 3318912; z dnia 26 maja 2022 r., II OSK 1753/19, LEX nr 3382519.

pomijać analizy tego, czy adresatami prognozy są również podmioty, do których adresowane są normy planu, w szczególności właściciele lub użytkownicy nieruchomości położonych w granicach sporządzanego planu. Uzasadnia to chociażby zakres przedmiotowy prognozy, obejmujący skutki wynikające z uchwalenia planu, o których stanowi art. 36 u.p.z.p. W literaturze wskazuje się, że prognoza „powinna uwzględniać zarówno finansowe plusy, jak i minusy uchwalenia planu miejscowego. Finansowe plusy należy wiązać z perspektywą naliczania opłat planistycznych, uwzględniając jednak okoliczność, że roszczenie gminy z tytułu opłaty planistycznej ulega przedawnieniu z upływem 5 lat od wejścia w życie m.p.z.p. – jeśli w tym czasie nie dojdzie do zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w następstwie uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany. Z kolei finansowe minusy należy wiązać z planistycznymi wywłaszczeniami oraz z planistycznymi deliktami, a więc z samym doprowadzeniem do deprecjacji wartości nieruchomości, bez wprowadzania jakichkolwiek zakazów czy ograniczeń. Tu z kolei gmina nie może liczyć na to, że któryś z właścicieli albo użytkowników wieczystych zapomni o przysługującym mu roszczeniu odszkodowawczym i że z niego nie skorzysta przed upływem 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego”⁷. Jednakże podkreślenia wymaga w związku z powyższym, że obowiązek uwzględniania skutków wynikających z art. 36 u.p.z.p. nie może być rozumiany jako obowiązek oszacowania wartości nieruchomości znajdujących się w granicach sporządzanego planu miejscowego przed i po jego uchwaleniu. Obowiązku takiego nie sposób wyprowadzić z przepisów u.p.z.p., jak też r.w.z.p.m. Również na podstawie art. 37 ust. 12 u.p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji oraz przepisów u.g.n., do których przywołany przepis odsyła, jednoznacznie odróżnić należy „zasady określenia wartości nieruchomości” od „zasad określania skutków finansowych lub zmiany planów miejscowych”. Zasady określania wartości nieruchomości stanowią te normy prawne, które stosuje się dla ustalenia wartości konkretnej nieruchomości, przy czym ocena ta ma przybrać postać operatu szacunkowego, spełniającego określone wymogi, w tym sporządzenia przez osobę posiadającą wiadomości specjalne, tj. rzeczoznawcę majątkowego. W przypadku określania skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planu taka szczegółowa i jednostkowa ocena nie jest konieczna, chociaż nie jest wykluczona, zwłaszcza gdyby przedmiotem procedury planistycznej była tzw. punktowa zmiana planu miejscowego. Nie jest również, co już wskazywano, wymagany udział rzeczoznawcy majątkowego.

⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 313.

Skoro zatem istotą prognozy skutków uchwalenia planu miejscowego nie jest ustalenie wartości nieruchomości przed i po uchwaleniu tego planu, można zaryzykować twierdzenie, zgodnie z którym z perspektywy adresata norm m.p.z.p. omawiana prognoza nie ma istotnego znaczenia. W szczególności nie ma dla niego znaczenia prawna informacja o przewidywanych w prognozie skutkach finansowych uchwalenia planu miejscowego. Informacja ta nie determinuje wiążąco żadnych działań organów planistycznych, jak też innych uczestniczących w tej procedurze. Prognoza nie ma też, co już wskazywano, żadnego przełożenia na późniejsze sprawy dotyczące odszkodowań czy opłat planistycznych. Słusznie dostrzeżono w wyroku NSA z dnia 20 stycznia 2022 r.⁸, że „z samej nazwy tego dokumentu wynika, że powinien on określać potencjalne wydatki i dochody z tytułu uchwalenia planu, które na tym etapie nie wymagają szczegółowego oszacowania. Podawane w prognozie szacunkowe dane w zakresie wydatków gminy nie mają żadnego wpływu na realizację w przyszłości żądań skarżących w przedmiocie odszkodowań za grunty przeznaczone na realizację inwestycji celu publicznego”.

W odniesieniu do drugiej – przedmiotowej – perspektywy celu sporządzenia prognozy uchwalenia skutków m.p.z.p. w literaturze wskazuje się, że „prognozy powinny służyć przede wszystkim do: 1. wyboru najlepszego wariantu projektu miejscowego planu, pod względem najkorzystniejszych skutków ekonomicznych dla gminy, 2. określenia wielkości stawki procentowej opłaty planistycznej, 3. możliwości zapoznania się z wynikami prognozy w trakcie wyłożenia miejscowego planu do publicznego wglądu, 4. wprowadzenia wyników do budżetu gminy”⁹. Stanowisko takie koresponduje z treścią norm określających obligatoryjne elementy prognozy, zorientowanych wokół pojęcia dochodów i wydatków gminy, i naprowadza na wniosek, zgodnie z którym prognoza w swej istocie stanowi instrument służący prowadzeniu gospodarki finansowej przez gminę. W szczególności służy ona gromadzeniu danych mających znaczenie dla konstruowania przyszłego budżetu gminy, na który uchwalenie miejscowego planu może wpływać w większym lub w mniejszym stopniu, i to w sposób, który na etapie uchwalania planu w zakresie wielu czynników pozostaje niepewny. Tylko przykładowo można wskazać niepewność co do wpływów z podatku od nieruchomości, którego wymiar uzależniony jest nie tylko od gruntu, lecz także budynków, lokali i ich przeznaczenia. Niepewny jest czas realizacji ustaleń miejscowego planu, czas przygotowania inwestycji, w tym procedur poprzedzających budowę

⁸ II OSK 81/19, LEX nr 3318912.

⁹ E. Czekiel-Świtalska, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i Forma” 2013, nr 19, s. 56.

i samej budowy¹⁰. Co najmniej trudne do oszacowania na etapie uchwalania planu miejscowego mogą być wpływy z opłaty planistycznej, która uzależniona jest od sprzedaży nieruchomości przez jej właściciela w terminie pięciu lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące¹¹.

W tym miejscu należy przejść do próby odpowiedzi na pytanie, czy i jaki wpływ na prawidłowość (legalność) uchwały w sprawie uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany może mieć brak sporządzenia prognozy lub jej wadliwość. Wadliwość prognozy może polegać np. na tym, że nie zawiera ona elementów obligatoryjnych, o których stanowi § 10 r.w.z.p.m., albo na tym, że została sporządzona przez podmiot nieuprawniony. W tym zakresie zastrzec należy, że podmiotem nieuprawnionym może być podmiot, którego wójt nie upoważnił do podejmowania czynności w procedurze planistycznej. Nie jest natomiast wadą prognozy, jak już wcześniej wskazywano, niesporządzenie jej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Punktem wyjścia do odpowiedzi na sformułowane powyżej pytanie powinna być treść art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego w całości lub w części może wynikać z istotnego naruszenia zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotnego naruszenia trybu ich sporządzania, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Jak to syntetycznie wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r., zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać zatem z zawartością aktu planistycznego (częścią tekstową, graficzną i załącznikami), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Natomiast tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, czy też planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium lub planu, a skończywszy na uchwaleniu studium lub planu¹².

Niewątpliwie obowiązek sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany jest elementem procedury planistycznej (procedury uchwalania planu miejscowego lub jego zmiany). Brak sporządzenia tej prognozy, jak też sporządzenie jej z naruszeniem wymogów ustawy lub

¹⁰ *Ibidem*, s. 56.

¹¹ Zob. art. 37 ust. 4 w zw. z ust. 3 u.p.z.p.

¹² II SA/Kr 1037/17, LEX nr 2802363.

rozporządzenia może być zatem kwalifikowany jako naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Kluczowe w tym kontekście pytanie brzmi: czy jest to naruszenie istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p.?

W mojej ocenie odpowiedź na tak zadane pytanie powinna być zasadniczo negatywna i uzasadnia ją przede wszystkim opisany powyżej charakter prognozy – dokumentu sporządzanego przede wszystkim na potrzeby organów gminy i przygotowania przyszłego budżetu¹³. Jednak, nawet jeśli przyjąć, że brak prognozy lub jej sporządzenie z naruszeniem wymogów ustawy lub rozporządzenia stanowi istotne naruszenie prawa, należałoby indywidualnie oceniać sytuacje, w których plan miejscowy lub jego zmiana ma charakter „punktowy” albo zmiana dotyczy postanowień planu nieistotnych z punktu widzenia skutków finansowych. W takich sytuacjach znaczenie może mieć uzasadnienie projektu uchwały, które – co warto przypomnieć – powinno uwzględniać skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego.

Konsekwencją tego poglądu musi być zatem zanegowanie dość popularnego w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowiska, zgodnie z którym wadliwość trybu sporządzania planu miejscowego może wynikać z niewłaściwej treści prognozy, w szczególności nierzetelności prognozy. Pogląd taki wyrażono przykładowo w wyroku NSA o z 20 stycznia 2022 r., w którym zaznaczono, że stawiając zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu poprzez błędną zawartość prognozy skutków finansowych, trzeba wykazać, iż taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu, a gdyby była rzetelna analiza ekonomiczna, do uchwalenia planu by nie doszło¹⁴. Rzecz jednak w tym, że ani ustawa, ani rozporządzenie nie umożliwiają określenia wzorca prognozy – analizy finansowej, według którego można by ocenić prawidłowość konkretnej prognozy. Skoro przepisy prawa nie określają wzorca takiej analizy, nie może stanowić antidotum na „nierzetelną” analizę przedłożenie przez zainteresowane podmioty uczestniczące w procedurze planistycznej „rzetelnej” kontranalizy¹⁵. Ponownie zaakcentować trzeba, że potencjalne wydatki i dochody z tytułu uchwalenia planu na tym etapie nie wymagają szczegółowego oszacowania, wobec czego ocenie podlegałyby tylko szacunki. Co również godne zauważenia, mogą to być szacunki organu administracji publicznej (wójta), którego nie dotyczą wzorce działania rzeczoznawców majątkowych.

¹³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 maja 2019 r., IV SA/Po 1205/18, LEX nr 2725988.

¹⁴ II OSK 81/19, LEX nr 3318912. Podobnie: wyroki NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 2348/12, LEX nr 1361625; z dnia 21 czerwca 2021 r., II OSK 2809/18, LEX nr 3243544.

¹⁵ Por. wyroki NSA z dnia 26 maja 2022 r., II OSK 3044/19, LEX nr 3391298 oraz II OSK 1753/19, LEX nr 3382519.

Konsekwentnie również uważam za wysoce dyskusyjny pogląd, zgodnie z którym wadliwość prognozy, zwłaszcza sporządzenie jej „nierzetelne”, kwalifikuje się jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu, czyli wymogów odnoszących się do treści miejscowego planu. Pogląd taki zaprezentowano w wyroku NSA z dnia 9 czerwca 2022 r.¹⁶, w którym za wadliwe uznano sporządzenie prognozy, w której stwierdzono, w odniesieniu do ograniczeń w związku z uchwaleniem planu (art. 36 ust. 1 u.p.z.p.), że na obszarze objętym projektem planu nie prognozuje się odszkodowań z tytułu uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, jak też nie prognozuje się obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego, podczas gdy w ocenie NSA doszło zarówno do uniemożliwienia bądź istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, jak i do obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu miejscowego. W konsekwencji NSA stwierdził nadużycie przez radę gminy władztwa planistycznego, gdyż podjęto uchwałę, nie mając rzetelnej wiedzy o skutkach finansowych uchwalanego planu. Sąd stwierdził przy tym, że „nie można wykluczyć, że – z uwagi na wielkość obszaru objętego planem i ewentualną konieczność wykupu wielu objętych planem nieruchomości lub naprawienia szkód ich właścicielom, gdyby prognoza skutków finansowych została należycie sporządzona, do uchwalenia zaskarżonego planu by nie doszło”.

W literaturze podnosi się, że granice władztwa planistycznego gminy są wyznaczone trzema determinantami: 1) normą kompetencyjną kreującą władcze kompetencje planistyczne, 2) normami zadaniowymi adresowanymi do gminy i jej organów, określającymi zadania w zakresie planowania przestrzennego, a więc określającymi sposób korzystania z władztwa, 3) publicznymi prawami podmiotowymi jednostek, w tym w szczególności prawem zabudowy stanowiącym emanację prawa własności¹⁷. O przekroczeniu władztwa planistycznego można mówić, jak słusznie wskazał NSA w wyroku z dnia 6 lutego 2015 r.¹⁸, gdy rozwiązania planistyczne okażą się dowolne i będą pozbawione uzasadnienia merytorycznego.

W mojej ocenie przewidywanie skutków finansowych uchwalenia m.p.z.p. lub jego zmiany nie wiąże się ze wskazanymi kryteriami wykonywania władztwa planistycznego. Nawet jeśli prognoza nawiązuje do walorów ekonomicznych

¹⁶ II OSK 2258/20, LEX nr 3443413.

¹⁷ J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, ST 2014, z. 4, s. 24.

¹⁸ II OSK 2233/13, LEX nr 1658127.

przestrzeni, które mieszczą się w ramach wartości uwzględnianych w kontekście władztwa planistycznego, to nie służy do ich odkodowywania w odniesieniu do konkretnej nieruchomości. Jeszcze raz, podsumowując równocześnie dotychczasowe rozważania, podkreślić trzeba, że prognoza służy przede wszystkim organom gminy jako narzędzie kształtowania budżetu gminy, w szczególności poszukiwania dochodów¹⁹, a tylko pośrednio – jako narzędzie kształtowania treści planu.

¹⁹ Por. J. Kotlińska, M.J. Nowak, *Finansowe skutki uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach strefy podmiejskiej (na przykładzie aglomeracji poznańskiej)*, „Finanse Komunalne” 2021, nr 2, s. 7-18.

