

Opinia Zarządu Związku Miast Polskich  
o senackim projekcie zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym  
(druk 215)

Zarząd Związku Miast Polskich **negatywnie opiniuje** projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawarty w druku senackim 215.

1. W projekcie jest błąd logiczny: zapis „różnicę między wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.” oznacza różnicę między dokładnie tymi samymi wartościami, która oczywiście wynosi ZERO. [przypuszczalnie chodziło najpierw o wartość wg planu uchwalonego **przed** 1995 r., a następnie wartość wg planu uchwalonego **po** 1995 r.]
2. Projekt nie uwzględnia zasadniczych różnic między stanem prawnym i faktycznym, wynikającym z ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (wg projektu „przed 1 stycznia 1995 r.”), ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o planowaniu przestrzennym (wg projektu „po 1 stycznia 1995 r.”), a także obecnie obowiązującej ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Przed 1995 r. (ustawa z 1984 r.) istniały DWA rodzaje miejscowych planów: ogólny i szczegółowe. Tylko te drugie określały przeznaczenie terenu, więc tylko z nimi można ewentualnie porównywać wartości nieruchomości. Pierwsze miały inne znaczenie – przypominały raczej obecne studium:

Tekst uchwalony w 1984 roku	Tekst jednolity z 1989 roku
<b>Rozdział 5</b> <b>Plany miejscowe.</b>	<b>Rozdział 5</b> <b>Plany miejscowe</b>
<p><b>Art. 25.</b> 1. Plany miejscowe sporządza się jako plany ogólne i szczegółowe.</p> <p>2. Miejscowy plan ogólny określa przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, a w szczególności ustala warunki i sposoby:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) zagospodarowania i wykorzystania gruntów,</li><li>2) ochrony zdrowia,</li><li>3) ochrony środowiska,</li><li>4) ochrony dóbr kultury i wartości krajobrazowych,</li><li>5) kształtowania infrastruktury technicznej i społecznej,</li><li>6) kształtowania struktur przestrzennych,</li><li>7) rozwiązań architektonicznych i budowlanych.</li></ol> <p>3. W miejscowym planie ogólnym uwzględnia się ustalenia planu krajowego i planu regionalnego oraz określa się wnioski do tych planów.</p> <p><b>Art. 26.</b> 1. Miejscowy plan szczegółowy określa przeznaczenie gruntu, wyznacza linie rozgraniczające te grunty, ustala zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne.</p> <p>2. Miejscowy plan ogólny określa obszary, dla których sporządza się miejscowe plany szczegółowe.</p> <p>3. Miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla części miasta lub gminy (miasta i gminy).</p> <p>4. Jeżeli miejscowy plan ogólny nie określa obszarów, dla których opracowuje się plany szczegółowe, plany te sporządza się w miarę potrzeby.</p>	<p><b>Art. 26.</b> 1. Plany miejscowe sporządza się jako plany ogólne i szczegółowe.</p> <p>2. Miejscowy plan ogólny określa przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, a w szczególności ustala warunki i sposoby:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) zagospodarowania i wykorzystania gruntów,</li><li>2) ochrony zdrowia,</li><li>3) ochrony środowiska,</li><li>4) ochrony dóbr kultury i wartości krajobrazowych,</li><li>5) kształtowania infrastruktury technicznej i społecznej,</li><li>6) kształtowania struktur przestrzennych,</li><li>7) rozwiązań architektonicznych i budowlanych.</li></ol> <p>3. W planie miejscowym uwzględnia się ustalenia planu krajowego i planu regionalnego, a w planie miejscowym dzielnicy — także ustalenia planu ogólnego miasta podzielonego na dzielnice oraz określa się wnioski do tych planów.</p> <p><b>Art. 27.</b> 1. Miejscowy plan szczegółowy określa przeznaczenie gruntu, wyznacza linie rozgraniczające te grunty, ustala zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne.</p> <p>2. Miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla obszarów określonych w miejscowym planie ogólnym; w innych wypadkach miejscowe plany szczegółowe sporządza się w miarę potrzeby.</p> <p>3. Miejscowe plany szczegółowe sporządza się dla części miasta (dzielnicy) lub gminy, a w uzasadnionych wypadkach — dla całości miasta (miasta i gminy).</p>

4. Pojęcie **luki planistycznej** jest nieuprawnione i prawnie wątpliwe. Plany szczegółowe opracowywano tylko dla terenów wskazanych w planie ogólnym albo – wg ustawy z 1984 r. – „w miarę potrzeb”. Nie kierowano się przy tym wartością nieruchomości. „Tzw. luka planistyczna” (pojęcie to nie uwzględnia zmiany zasad planowania) mogłaby zatem dotyczyć jedynie planów szczegółowych, których sporządzenie było obowiązkowe. niesporządzenie planów dla innych obszarów NIE może być traktowane jako zaniechanie.

Po roku 1994, kiedy **wprowadzono system odszkodowań związanych z utratą wartości**, opracowywanie planów miejscowych także nie było obowiązkowe, z wyjątkiem terenów wskazanych w studium albo w ustawach szczegółowych. Obowiązek określony na podstawie ustawy z 1994 roku mógł wynikać z zupełnie innych przesłanek niż w warunkach ustawy z 1984 roku. W związku z powyższym Zarząd ZMP proponuje usunięcie pojęcia „tzw. luki planistycznej” z uzasadnienia projektu ustawy.

5. Samo planowanie przestrzenne uzyskało w 1994 r., w konsekwencji przemian ustrojowych, **nowy sens**: dopiero od tego momentu zaczęto kierować się skutkami ekonomicznymi, w **tym wartością nieruchomości, wynikającą z planu miejscowego**. Wcześniej, w tym w ustawie z 1984 r. to pojęcie **nie występowało w obrocie prawnym**. Art. 36, obowiązujący od 1 stycznia 1995 roku, brzmiał:

**Art. 36.**

1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:
  - 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
  - 2) wykupienia nieruchomości lub jej części, albo
  - 3) zamiany nieruchomości na inną.
2. Jeżeli wartość nieruchomości ulega obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.
4. Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w ust. 2, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w ust. 3, ustala się na dzień jej zbycia. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.
6. Roszczenia, o których mowa w ust. 2, można wnosić w terminie 5 lat od dnia, w którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące.

6. Nowe przepisy nie kierowały się wyłącznie wartością, ale także „korzystaniem z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób” (faktycznym użytkowaniem), czego nie uwzględni wyrok TK. Tymczasem było to oczywiste w warunkach przemian ustrojowych: braku systemu wyceny nieruchomości oraz słabo wykształconego, niemonitorowanego rynku nieruchomości.

7. Projekt senacki winien uwzględnić powyższe okoliczności, a także wyważyć relację między ochroną interesu prywatnego, wskazanego przez TK, a wymogami dobra publicznego, dotyczącego społeczności lokalnej.

**WNIOSKI:**

- z uzasadnienia należy wyeliminować pojęcie „tzw. luki planistycznej”;
- mpzp można ewentualnie porównywać tylko z planami szczegółowymi wg ustawy 1984 i to z zastrzeżeniem, że planowanie w myśl tamtej ustawy ignorowało finanse (w ogóle nie odnosiło się do wartości);
- wbrew stanowisku TK ustawa z 1994 roku (weszła w życie w 1995 i wprowadziła odszkodowania) odnosiła się nie tylko do wartości, ale także do sposobu faktycznego użytkowania;
- trzeba tak zbudować przepis, żeby ograniczyć roszczenia do **rzeczywistych**, poniesionych a nie potencjalnych **szkód**, co pozwoli pogodzić indywidualny interes obywatela z interesem społeczności lokalnej.

Tarnów, 27 sierpnia 2021 roku

(-) Zygmunt Frankiewicz  
PREZES ZWIĄZKU