



Prezydent Miasta Lublin



Pl. Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin, tel.: 81 466 2000, fax: 81 466 2001
e-mail: prezydent@lublin.eu, www.um.lublin.eu

PL-OR.0003.5.2011

Lublin, dnia 02 czerwca 2011 r.

Wniosek do seji
Małgorzata Suchanowska

BIURO RADY MIASTA LUBLIN
WPK/NEKO

dnia 2011-05-08

L.dz. 918podpis

[Signature]

**Radna Rady Miasta Lublin
Małgorzata Suchanowska
za pośrednictwem
Przewodniczącego Rady Miasta
Piotra Kowalczyka**

W nawiązaniu do zapytania sformułowanego przez Panią na sesji Rady Miasta Lublin w dniu 26 maja 2011r. informuję, że zgodnie z Pani pismem z dnia 28 marca 2011r. skierowano do Biura Obsługi Prawnej prośbę o analizę prawną w przedmiotowej sprawie.

Otrzymana opinia prawna potwierdza słuszność przyjętego, w analizie zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin część – I obejmującej rejon ulicy Narcyzowej, toku postępowania. Zgodnie bowiem z aktualnym stanem prawnym, zmiana przeznaczenia nieruchomości, wprowadzona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na wniosek właściciela nieruchomości, a powodująca obniżenie jej wartości, nie zwalnia gminy z ponoszenia jej skutków w postaci odszkodowania.

W załączeniu przedkładam opinię prawną w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem

Prezydent Miasta Lublin

dr Krzysztof Żuk



Urząd Miasta Lublin



Biuro Obsługi Prawnej
Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-950 Lublin, tel.: 81 466 1550; fax: 81 466 1551; e-mail: radcy@lublin.eu

BP-II.074.116.2011

Lublin, dnia 6 maja 2011 r.

P a n
STANISŁAW KALINOWSKI
Zastępca Prezydenta
Miasta Lublin

Opinia prawna.

W odpowiedzi na zagadnienia prawne zawarte w piśmie znak PL-OR.0003.5.2011 z dnia 2011-04-19 przedstawiam następującą opinię prawną.

W związku z treścią art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2007 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) stanowiącego, że jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy : 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części,

należy rozstrzygnąć czy :

- 1) zmiana przeznaczenia terenów z funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej na funkcję mieszkaniową jednorodziną stanowi istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości,
- 2) w sytuacji gdy ograniczenie korzystania z nieruchomości wprowadzone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wynikało z wniosku właściciela nieruchomości, to automatycznie znika odpowiedzialność finansowa gminy z tego tytułu wynikająca.

1.
Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.) - dalej w skrócie u.p.z.p. - stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Określony w planie przez radę gminy na podstawie przysługującego jej władztwa planistycznego sposób zagospodarowania nieruchomości dotyczy głównie możliwości jej zabudowy. Natomiast roszczenia przysługujące właścicielowi nieruchomości na podstawie cytowanego wyżej art. 36 ust. 1 u.p.z.p. służą konstytucyjnej zasadzie ochrony własności przewidując kompensatę dla właściciela za legalne ograniczenie w planie możliwości zagospodarowania jego działki.

Przeznaczenie w planie miejscowym terenu pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne daje zazwyczaj właścicielowi działki możliwość budowy domu wielokondygnacyjnego z wieloma lokalami mieszkalnymi i użytkowymi. Zmiana w planie przeznaczenia takiego terenu na budownictwo jednorodzinne pozwala na zabudowę tej

samej działki tylko domem z dwoma lokalami mieszkalnymi. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) domem jednorodzinny jest dom, w którym wydzielone są nie więcej niż dwa lokale mieszkalne albo jeden lokal mieszkalny i jeden użytkowy. Dom, w którym znajdują się trzy mieszkania jest już domem wielorodzinnym.

Z powyższego porównania wynika, że po zmianie przeznaczenia terenu z wielorodzinnego na jednorodzinne możliwość zagospodarowania działki zostaje istotnie ograniczona. Przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. dotyczy potencjalnej możliwości zagospodarowania działki, a nie faktycznego jej wykorzystywania przez właściciela, który może przez wiele lat korzystać z istniejącej już zabudowy i jej nie zmieniać lub pozostawić działkę niezabudowaną albo przeznaczyć ją na sprzedaż. Niezależnie od faktycznego sposobu korzystania z działki jej właścicielowi przysługuje odszkodowanie, gdy w sposób istotny zmieniła się potencjalna możliwość jej zagospodarowania.

Szkoda, jaka ponosi właściciel działki przez istotne ograniczenie możliwości jej zagospodarowania w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem podlega każdorazowo oszacowaniu przez rzeczoznawcę majątkowego. Wysokość szkody stanowi różnicę między wartością nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego a jej wartością po wejściu w życie planu, przy czym odszkodowania można żądać tylko za poniesioną rzeczywistą szkodę, ale już nie za utracone zyski (np. zaplanowane zyski ze sprzedaży mieszkań w przyszłym budynku wielorodzinnym). W omawianym przypadku różnica wartości nieruchomości jest znaczna, gdyż cena rynkowa nieruchomości przeznaczanej pod budownictwo wielorodzinne znacząco przerasta cenę tej samej nieruchomości przeznaczanej pod budownictwo jednorodzinne.

Szkoda poniesiona przez właściciela może jednakże mieć różną wysokość. Na możliwość potencjalnego zagospodarowania działki, a tym samym na wysokość szkody ma wpływ nie tylko przeznaczenie pod określony rodzaj budownictwa, lecz również takie okoliczności jak parametry działki, przewidziana w planie intensywność zabudowy, powierzchnia zabudowy, parametry zabudowy (wysokość budynku, szerokość elewacji frontowej) oraz przebieg nieprzekraczalnej linii zabudowy. Jeśli więc właściciel posiada małą działkę, na której zmieści się tylko najmniejszy dom wielorodzinny z trzema mieszkaniami, zmiana przeznaczenia nieruchomości na budownictwo jednorodzinne spowoduje sytuację, że na tej samej działce będzie on mógł zbudować dom z dwoma mieszkaniami, a więc różnica wartości nieruchomości przed i po wejściu w życie planu miejscowego będzie minimalna. Powstaje wtedy wątpliwość - z uwagi na nieostry i ocenny charakter tego pojęcia - czy ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości jest „istotne”. Należy zauważyć, że uzależnianie oceny wystąpienia przesłanki „istotności” od wysokości poniesionej przez właściciela szkody stałoby w sprzeczności z kompensacyjną funkcją odszkodowania. Prowadziłoby to w konsekwencji do nierówności społecznej poprzez przyjęcie niesprawiedliwej zasady, że odszkodowanie należy się tylko tym właścicielom, którzy ponieśli wysoką szkodę (istotną), do czego przepis art. 36 ust. 1 u.p.z.p. nie uprawnia. Dlatego też uzasadniony jest pogląd, że przesłankę „istotności” spełniać będzie każdorazowe ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości powodujące obniżenie jej wartości, niezależnie od wysokości szkody. Przeciwna wykładnia - uznanie za nieistotne niektórych ograniczeń skutkujących powstaniem szkody - stałoby w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności (art. 64 Konstytucji) i równości (art. 32 Konstytucji). Zatem każde ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości powodujące szkodę (obniżenie wartości działki) jest ograniczeniem istotnym.

W świetle powyższego na postawione na wstępie zagadnienie należy odpowiedzieć, że zmiana w planie miejscowym przeznaczenia terenów z funkcji mieszkaniowej

wielorodzinnej na funkcję mieszkaniową jednorodzinną stanowi istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości.

2.

Art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyznaje właścicielowi nieruchomości roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę spowodowaną wejściem w życie planu miejscowego, skutkiem czego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Jest to roszczenie cywilnoprawne, którego rozstrzygnięcie w razie sporu należy do kompetencji sądu powszechnego (art. 37 ust. 10 u.p.z.p.).

Zgodnie z treścią art. 362 Kodeksu cywilnego jeśli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności, a zwłaszcza do stopnia winy obu stron. Nie można jednak domniemywać stosowania tej zasady, odnoszącej się do zobowiązań, w procedurze uchwalania prawa miejscowego, uregulowanego odrębną ustawą o p.z.p.

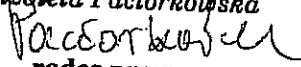
Proces tworzenia planu jest procedurą legislacyjną, w wyniku której rada gminy w przewidziany przez ustawę sposób uchwała akt normatywny (prawo miejscowe). Podstawą kształtowania polityki przestrzennej przez gminę jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.). W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza (art. 1 ust. 2 u.p.z.p.) wymagania urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków, dóbr kultury współczesnej, ochrony zdrowia, walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności, potrzeby interesu publicznego. „Oznacza to, że planowanie przestrzenne nie może pomijać własności, a wręcz przeciwnie ma poszukiwać rozwiązań, które w optymalny sposób rozwiązują konflikt potrzeb publicznych i potrzeb właścicieli poszczególnych działek” (tak NSA w wyroku z dnia 22 kwietnia 2009 r. II OSK 1510/08, LEX nr 597314).

W celu realizacji wyżej określonych zasad planowania przestrzennego art. 17 u.p.z.p. ustala stosowną procedurę - uzgadnianie i opiniowanie projektu planu przez organy administracji publicznej, jak też udział społeczeństwa w tworzeniu planu w ten sposób, że można składać wnioski, a następnie uwagi do projektu planu oraz odbywa się w jego przedmiocie publiczna dyskusja. Wnioski i uwagi do planu mają charakter postulatywny i nie stanowią wiążących uzgodnień, a decydując o ich uwzględnieniu organ planistyczny musi kierować się obiektywnie zasadami wymienionymi w art. 1 u.p.z.p., a nie tylko życzeniem wnioskodawcy. „[...] Każde wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dodatkowych granic wykonywania prawa własności musi być adekwatnie szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione” (NSA w wyroku z dnia 22 kwietnia 2009 r. II OSK 1510/08, LEX nr 597314). Powyższe oznacza, że gmina w tworzeniu prawa miejscowego posiada autonomię legislacyjną wyznaczoną przepisami ustawy o p.z.p., której nie umniejsza fakt dokonywania uzgodnień, ani konsultacji społecznych. Niezależność ta gwarantowana jest przepisem art. 94 Konstytucji stanowiącym, że : „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.” Organ tworzący prawo nie może zatem powoływać się na wspólną odpowiedzialność za treść tego prawa innych osób ani instytucji, choćby uczestniczyły one w procesie prawotwórczym i miały na tę treść realny wpływ.

Konsekwencją niezależności legislacyjnej gminy jest jej odpowiedzialność za uchwalony

akt prawny. Art. 36 u.p.z.p. wyraźnie ustanawia odpowiedzialność odszkodowawczą tylko gminy za ustalenia planu, nie przewidując współodpowiedzialności organów uzgadniających i opiniujących, ani też wnioskodawców składających wnioski i uwagi do planu. Współodpowiedzialności osób trzecich nie ustanawia również art. 37 u.p.z.p. regulujący sposób obliczania odszkodowania, jak też § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r. nr 207, poz. 1109 z późn. zm.). Brak również w ustawie o p.z.p. upoważnienia do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego normujących zasady odpowiedzialności za szkodę, zasady jej obliczania i przyczynienie się poszkodowanego do powstania szkody (art. 361 - 363 k.c.). Ustawa o p.z.p. reguluje przedmiotowe zagadnienia w sposób odrębny i odmienny. Z wykładni obowiązujących przepisów prawa nie wynika możliwość zastosowania w odniesieniu do procedury tworzenia planu miejscowego cywilnoprawnej zasady zmniejszenia odszkodowania skutkiem przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody.

W świetle powyższego nie można przyjąć, że w sytuacji gdy ograniczenie korzystania z nieruchomości wprowadzone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wynikało z wniosku właściciela nieruchomości, to automatycznie znika odpowiedzialność finansowa gminy z tego tytułu wynikająca.

Elżbieta Paciorekowska

radca prawny