

UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W MSZCZONOWIE
z dnia listopada 2025 roku

w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z
dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania
przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m.
Mszczonów

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2025 roku, poz. 1153) oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2024 roku, poz. 1130), Rada Miejska w Mszczonowie uchwala, co następuje:

- §1. Przystępuje się do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszczonowa, obejmujący działki ew. o nr 92/2 i 95/2, znajdujące się w miejscowości Mszczonów.
- §2. Przedmiotem przystąpienia jest ustalenie przeznaczenia, sposobu zagospodarowania i zabudowy terenu określonego w §1 poprzez wykluczenie tam działalności związanej z unieszkodliwianiem i termicznym przekształcaniem odpadów.
- §3. Granice obszaru objętego niniejszą uchwałą są wskazane graficznie w załączniku nr 1 do Uchwały.
- §4. Wykonanie Uchwały powierza się Burmistrzowi Mszczonowa.
- §5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Mszczonowie

Waldemar Suski

UZASADNIENIE

do uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku, podjętej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów

Na wskazanym terenie obowiązują ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, objęte uchwałą Nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów (opubl. w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 10.07.2014 r., poz. 6686, która weszła w życie w dniu 25 lipca 2014 roku), zgodnie z którym przedmiotowy obszar objęty planem posiada przeznaczenie: 10/P - Teren przetwarzania odpadów w tym unieszkodliwiania i termicznego przekształcania odpadów; teren obiektów produkcyjnych i magazynowych.

Klub Radnych „Mszczonów To My” wychodząc z przedmiotową inicjatywą uchwałodawczą, ma na celu ograniczenie możliwości działalności Inwestorów działek ew. o nr 92/2 i 95/2 o możliwość podejmowania działalności w zakresie termicznego przekształcania odpadów na w/w działkach, co może stanowić znaczną uciążliwość dla mieszkańców miasta i gminy – bez zmiany przeznaczenia przedmiotowych działek co do zasady. Działanie takie ma również na celu ograniczenie potencjalnych ryzyk, związanych z gospodarką odpadami na tym i przyległych terenach w ogóle.

Do niniejszej Uchwały dołącza się ponadto opinię prawną Kancelarii Adwokackiej Drewniak i Wróblewski Adwokaci Sp. p., zgodnie z którą, w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego przewidywanego niniejszą Uchwałą, Gmina Mszczonów nie będzie odpowiadać odszkodowawczo wobec Inwestora – Spółki 3S Sp. z o.o., albowiem odpowiedzialność taka dotyczy przede wszystkim właściciela nieruchomości i obejmuje wyłącznie zakres rzeczywiście poniesionej szkody (*damnum emergens*), a nie spodziewanych przez Inwestora korzyści (*lucrum cessans*).

Z informacji posiadanych przez Klub Radnych „Mszczonów To My” wynika, że spółka 3S Sp. z o.o. nie jest właścicielem działek wskazanych w Uchwale, a jedynie dzierżawi je, a ponadto Inwestor nie przystąpił jeszcze do czynienia rzeczywistych nakładów na wskazanych nieruchomościach (na dzień podjęcia Uchwały trwa jeszcze etap uzgodnień i uzyskiwania pozwoleń środowiskowych), a zatem ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza, w przypadku prawidłowego przeprowadzenia procedury planistycznej będzie niewielka.

Z uwagi na powyższe, przystąpienie do zmiany obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, stało się konieczne i uzasadnione.



Babice, dnia 23-09-2025 r.

OPINIA PRAWNA

I Zleceniodawca

Stowarzyszenie STOP! Zagłębie Śmieciowe z siedzibą w Tartaku Brzózki

II Przedmiot opinii

Możliwość wystąpienia roszczeń właściciela działek nr 92/2 i 95/2 Mszczonowie w wypadku zmiany uchwały nr XLVI/373/14 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego fragment miasta Mszczonowa dla przedsięwzięcia budowy instalacji termicznego przekształcania odpadów wraz z odzyskiem energii na działkach nr 92/2 i 95/2 w m. Mszczonów w zakresie wprowadzenia zakazu lokalizacji instalacji to termicznego przekształcania odpadów na tym obszarze.

III Podstawy prawne

k.c. - Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

u.p.z.p. - Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.).

p.o.ś. - Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 647 z późn. zm.).

u.s.g. - Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153).

u.g.n. - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

u.o.o.ś. - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.).

IV Stan faktyczny

Rada Miejska w Mszczonowie, uchwałą nr XLVI/373/14 z dnia 21 maja 2014 r. przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący fragment Miasta Mszczonowa, który dla części terenu w tym działek nr 92/2 i 95/2 przewiduje funkcję przetwarzania odpadów w tym unieszkodliwiania i termicznego przekształcania odpadów oraz lokalizację obiektów produkcyjnych i magazynowych - §7 i § 36 uchwały MPZP jako obrzszar 1O/P. Aktualnie Burmistrz Mszczonowa prowadzi postępowania znak: G.6220.10.2025.MD w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, dla przedsięwzięcia pod

nazwą „Budowa instalacji termicznego przekształcania odpadów wraz z odzyskiem energii na działkach nr 92/2 i 95/2 w mieście Mszczonów”. Strona społeczna w tym Stowarzyszenie STOP! Zagłębie śmieciowe w Tartaku Brzóska, zabiega o zmianę planu miejscowego w zakresie obszaru oznaczonego „10/P” w kierunku wyłączenia możliwości termicznego przekształcania odpadów, przy pozostawieniu funkcji odpadowej.

V Ocena prawna stanu faktycznego

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że odpowiedzialność deliktowa władzy publicznej, w tym JST wymaga bezprawności działania przy wykonywaniu tej władzy - art. 417 § 1 k.c. oraz wystąpienia szkody i adekwatnego związku przyczynowego art. 361 k.c. - pomiędzy jednym a drugim. W zakresie aktu normatywnego odpowiedzialność odszkodowawcza uzależniona jest od stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją lub ustawą we właściwym postępowaniu (np. stwierdzenie nieważności przez sąd administracyjny) - art. 417¹ § 1 k.c. Tym niemniej art. 421 k.c. przewiduje wyłączenie stosowania art. 417-417², jeżeli istnieją przepisy szczególne regulujące odpowiedzialność za wykonywanie władzy publicznej. W odniesieniu do szkód wywołanych przez zmianę planu miejscowego, taką regulacją są art. 36-37 u.p.z.p. (tzw. roszczenia planistyczne). Jeżeli natomiast procedura planistyczna zostanie przeprowadzona prawidłowo i uchwałą zmieniająca MPZP pozostanie zgodna z prawem, to deliktowa odpowiedzialność gminy (na podstawie k.c.), co do zasady nie powstanie. Ewentualna kompensacja następuje w trybie szczególnym art. 36 - 37 u.p.z.p.

Wspomniane przepisy art. 36-37 u.p.z.p. tworzą autonomiczny, obiektywny mechanizm kompensacyjny, który równoważy władztwo planistyczne gminy i konstytucyjną ochronę własności. Roszczenia te mogą powstać nawet wtedy, gdy plan został uchwalony zgodnie z prawem (tzw. „wywłaszczenie faktyczne”) - co potwierdza orzecznictwo SN i wywiedzione z art. 21 i 64 Konstytucji RP standardy ochrony prawa własności (por. wyrok SN z 11.05.2018 r., II CSK 461/17, LEX nr 2486819, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r. sygn. akt K 50/13 (Dz. U. z 2015 r. poz. 22). Zgodnie z tymi regułami dochodzenie odszkodowania jest możliwe, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego korzystanie z nieruchomości (lub jej części) w dotychczasowy sposób albo zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. W takiej sytuacji właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę (damnum emergens), albo
 - wykupu nieruchomości (lub jej części),
 - a w wypadku zbycia nieruchomości odszkodowania równego obniżeniu jej wartości.
- Gmina może także zaproponować zamianę na inną nieruchomość.

Trzeba wyjaśnić także, że „rzeczywista szkoda” - w świetle judykatury powstałej na gruncie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. obejmuje obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z ograniczeń planistycznych oraz inne wydatki pozostające w normalnym (adekwatnym) związku przyczynowym; nie obejmuje jednak utraconych korzyści. Z kolei

odszkodowanie w wypadku zbycia nieruchomości liczone jest „na dzień sprzedaży” jako różnica wartości nieruchomości „przed” oraz „po” zmianie planu miejscowego. Przy określaniu wartości stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przenosząc te zapatrywania na grunt przedmiotowej sprawy należy zauważyć, że w świetle art. 80 ust. 2 u.o.o.ś. sprzeczność planowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym skutkuje odmową wydania decyzji środowiskowej, a organ po stwierdzeniu tej okoliczności nie prowadzi dalej merytorycznego postępowania – art. 59a ust. 3 u.o.o.ś. Zatem zmiana MZPZ w zakresie terenów oznaczonych „1O/P” wprowadzająca zakaz termicznego przekształcania odpadów i będzie wprost skutkować odmową zgody na realizację przedsięwzięcia w odniesieniu do tej metody przetwarzania odpadów. Taka odmowa na skutek zmiany planu miejscowego, pod warunkiem zachowania poprawności procedury, nie będzie rodziła odpowiedzialności deliktowej gminy w myśl zasad ogólnych – art. 417 - 417¹ k.c., natomiast w odniesieniu do roszczeń przewidzianych w art. 36-37 u.p.z.p. – tylko jeśli wnioskodawca (spółka 3S sp. z o.o.) jest właścicielem działek o nr ew. 92/2 i 95/2. Przyjmując bowiem podejście ostrożnościowe należy założyć, że wyłączenie możliwości lokalizacji spalarni odpadów stanowi istotne organicznie korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Założenia tego nie można jednak nie uznawać za oczywiste i zostało przejęte dla jasności całego wyводу.

Prognozując możliwe roszczenia odszkodowawcze w zakresie rzeczywistej straty można przewidywać, że na wysokość odszkodowania będą miały wpływ poniesione racjonalnie pod kątem uzyskania decyzji środowiskowej dla spalarni: opracowania środowiskowe (raport OOŚ, inwentaryzacja przyrodnicza), analizy emisyjne, koncepcje technologiczne, dokumentacja przedprojektowa, badania gruntu, analizy transportowe, koszty specjalistycznych opinii i uzgodnień - o ile zostanie się wykazane, że pozostają one w adekwatnym związku przyczynowym ze zmianą MPZP. Natomiast w wypadku wykazania, że brak możliwości budowy spalarni zauważalnie obniża wartość nieruchomości, także należy tą okoliczność uznać za rzeczywistą stratę (por. wyrok SN z 23.02.2022 r., II CSKP 442/22, LEX nr 3403020.). Przy czym należy się spodziewać, że ewentualny spadek wartości – o ile wystąpi – nie będzie znaczny, gdyż teren zachowywałby możliwość lokalizacji inwestycji odpadowych. Zatem w skali budżetu Gminy Mszczonów nie powinny być to roszczenia mające istotny wpływ na jej funkcjonowanie, przy czym konkretne wyliczenia wymagałyby opinii rzeczoznawcy majątkowego.

VI Wnioski

1. Przy założeniu legalności procedury planistycznej brak jest podstaw do formułowania roszczeń deliktowych – art. 417 k.c. wobec Gminy Mszczonów.
2. Roszczenia odszkodowawcze na podstawie przepisów szczególnych art. 36–37 u.p.z.p. to zamknięty katalog uprawnień kompensacyjnych dla właściciela lub użytkownika wieczystego – ograniczone do rzeczywistej szkody.

3. Zmiana MPZP z zakazem ITPOK prawdopodobnie spowoduje odmowę DŚU dla ITPOK (wymóg zgodności z planem), ale nie tworzy samoistnej odpowiedzialności deliktowej gminy, może jednak podwyższyć zakres „rzeczywistej szkody” o ile udaremnione nakłady pozostają w adekwatnym związku przyczynowym.

VII Zastrzeżenia

Przygotowując niniejszą Opinię prawną przeanalizowano i polegano wyłącznie na informacjach otrzymanych od Zleceniodawcy. Nie badano ani nie weryfikowano prawdziwości przedstawionego stanu faktycznego.

Prognozy dotyczące wartości, w tym wartości nieruchomości opierano wyłącznie o doświadczenie życiowe i zawodowe autora, który nie jest rzeczoznawcą majątkowym.

Sporządzający niniejszą Opinię zastrzega sobie prawo weryfikacji niniejszego opracowania w przypadku ujawnienia faktów nieznanych mu w momencie jego sporządzenia.

Opinia dotyczy wyłącznie kwestii w niej określonych i nie może być interpretowana, jako obejmująca, w tym przez domniemanie, inne, niewspomniane w niej kwestie.

W niniejszej Opinii prawnej zaprezentowano niezależną, subiektywną ocenę sporządzającego, dotyczącą prawnych aspektów przedmiotu analizy, w szczególności ocena prawna przedstawiona w Opinii nie daje gwarancji wyniku danej sprawy, w przypadku skierowania jej na drogę postępowania sądowego lub administracyjną.

Podpisane elektronicznie przez Krzysztof Wojciech

Drewniak (Certyfikat kwalifikowany) w dniu 2025-09-24.