

Data publikacji: 05-07-2010



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 lipca 2010 r.

Druk nr 918

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Leon Kieres.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Art. 1.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.¹⁾) w art. 87 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

"3a. Jeżeli uchwalenie planu miejscowego następuje w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy nie stosuje się. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości stanowi różnica między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego według wcześniejszego planu."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. Nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635, z 2007 r. Nr 127, poz. 880, z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237 i Nr 220, poz. 1413 oraz z 2010 r. Nr 24, poz. 124.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.) z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Sentencja wyroku została opublikowana w Dz. U. Nr 24, poz. 124 (dzień publikacji: 15 lutego 2010 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. Nr 2A, poz. 9.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z ustawą zasadniczą art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do faktycznego sposobu jej wykorzystywania przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji, gdy przeznaczenie owej nieruchomości zostało w tym planie określone tak samo jak w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 powołanej ustawy.

W sprawie poddanej kognicji Trybunału postawiony został przede wszystkim zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji statuującego wymóg jednakowego traktowania (tj. według tej samej miary, bez żadnych zróżnicowań i to zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących) podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu określoną cechą istotną (relewantną). W swej wypowiedzi Trybunał przypomniał zatem, iż sam fakt odstępstwa od zasady równego traktowania nie uzasadnia jeszcze uznania danego przepisu za niekonstytucyjny. Zasada równości nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, wobec czego nierówne traktowanie

podmiotów podobnych nie musi automatycznie oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z wyżej wymienionym art. 32 Konstytucji. Konieczna jest więc ocena kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania, jak również argumentów, które przemawiały za odejściem od zasady równości.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie obciążenia obowiązkiem uiszczenia na rzecz gminy jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, czyli tzw. renty planistycznej, za wspólną cechę właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości uznać należy potencjalną korzyść, jaką przynosi ustabilizowanie ich sytuacji wskutek uchwalenia planu miejscowego. Niemniej jednak obciążenie podmiotów władających nieruchomościami położonymi tam, gdzie nowe plany miejscowe uchwalono dopiero po wygaśnięciu starych, różni się od obowiązku opłatowego nakładanego na właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości znajdujących się na terenach, gdzie do uchwalenia nowych planów doszło jeszcze w czasie obowiązywania planów sprzed 1 stycznia 1995 r. Innymi słowy, mamy tutaj do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji osób dysponujących stosownym tytułem prawnym do nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanego gruntu i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty.

Tymczasem – jak podniesiono w uzasadnieniu wyroku – celem ustawodawcy było: „(...) powiązanie uchwalenia miejscowego planu z realnym wzrostem wartości nieruchomości i, w założeniu również, ceny jej zbycia. Uzasadnione wtedy jest osiągnięcie korzyści zarówno przez sprzedającego, jak i przez gminę, która do wzrostu wartości się przyczyniła”. Nie da się już natomiast tego powiedzieć o wymierzeniu renty planistycznej w przypadku, gdy wobec braku aktywności po stronie gminy poprzednio obowiązujący plan miejscowy utracił moc, a jednocześnie nowo uchwalony plan w rzeczywistości nie zmienia przeznaczenia gruntów oraz zasad ich zagospodarowania w stosunku do tamtego wygasłego planu. Dochodzi w tym aspekcie zatem do przełamania zasady równości, przy czym ustawodawca nie wskazał żadnych wartości, które przemawiałyby za takim właśnie zróżnicowanym sposobem traktowania właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości w gminie.

Wedle wyводу zaprezentowanego w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., za uchyleniem domniemania konstytucyjności zaskarżonego unormowania przemawiała także okoliczność, że zadanie polegające na uchwaleniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie było dla jednostek samorządu terytorialnego nowością, albowiem od wielu lat wiadomo było, że plany miejscowe uchwalone przed datą 1 stycznia 1995 r. wygasną z mocy prawa i że tym samym zachodzi potrzeba zastąpienia ich nowymi. Z kolei właściciele czy użytkownicy wieczystości nie mogli się spodziewać, że te gminy, które posiadały miejscowe

plany zagospodarowania przestrzennego doprowadzą do utraty ich mocy poprzez zarzucenie prowadzenia polityki przestrzennej na swoim obszarze. W opinii Trybunału nie powinni oni więc ponosić negatywnych konsekwencji zaniedbań władz lokalnych. „Pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać (...) za nierówne i za niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, które w świetle art. 2 Konstytucji wyrażają również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki. Jak podkreślił ponadto Trybunał Konstytucyjny: „Zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednie odniesienie do proklamowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa – uwzględnia tamtą zasadę, zarazem ją korygując, przez eliminację sytuacji, w której równe traktowanie wywoływałoby rażącą niesprawiedliwość. (...) Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe (...).”

Niezależnie od tego Trybunał stwierdził, że zakwestionowany art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji z uwagi na wywodzoną z tego wzorca zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta wymaga, by „(...) prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (poddąć się obowiązkowi). Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie ich regulowanych konstytucyjnie praw i obowiązków, a takimi są m.in. uprawnienia związane z prawem własności, a także obowiązki opłatowe na rzecz władz publicznych. Wymóg określoności, z uwzględnieniem należycie zredagowanych przepisów przejściowych, odnosi się do relacji między państwem i obywatelami – adresatami badanej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, jak również nierozmijania się jej skutków z rzeczywistymi intencjami prawodawcy (...).”

2.2. Wyrok wywołał skutki prawne z dniem publikacji, tzn. z dniem 15 lutego 2010 r. Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na względzie konieczność wykonania wyroku wydanego w sprawie P 58/08, kierując się brzmieniem sentencji tego orzeczenia oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się zmianę ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającą na dodaniu w art. 87 (przepis przejściowy) ust. 3a. W istocie projektowana nowelizacja sprowadza się jedynie do wyraźnego przesądzenia w ustawie, że w sytuacji gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony dla obszaru, który objęty był uprzednio planem uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., miernikiem wzrostu wartości zbywanej nieruchomości jest różnica między wartością określoną z uwzględnieniem postanowień nowego planu z jednej strony oraz przeznaczenia tejże nieruchomości w planie, który utracił moc zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy, z drugiej (a nie jak to było dotychczas – faktycznego sposobu wykorzystywania danej nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu).

Zamieszczenie omawianej regulacji pośród norm o charakterze przejściowym (mimo iż stanowić będzie odstępstwo od zasady przewidzianej w art. 37 ust. 1 ustawy) podyktowane jest nade wszystko tym, że dodawany przepis znajdzie zastosowanie tam, gdzie miejscowe plany wygasły w terminie ustalonym na mocy wyżej wspomnianego art. 87 ust. 3 ustawy. Wprowadzany wyjątek będzie wobec tego dotyczył tylko tych przypadków, jakie mogą się zdarzać do czasu objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wszystkich terenów, na których przed 1 stycznia 1995 r. prowadzona była polityka planistyczna, lecz później uprawnione organy nie podjęły w tym przedmiocie prawem wymaganej uchwały.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....