

Data publikacji: 12-08-2010



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA

Warszawa, dnia 12 sierpnia 2010 r.

Druk nr 918 S

SPRAWOZDANIE

**KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI GOSPODARKI NARODOWEJ**

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(druk nr 918)**

Marszałek Senatu w dniu 7 lipca 2010 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 3 sierpnia 2010 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

W załączeniu przekazujemy informację o pozostawieniu projektu ustawy poza obszarem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Przewodniczący Komisji
Gospodarki Narodowej
(-) Jan Wyrowiński

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Ustawodawczej
(-) Bohdan Paszkowski

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Janusz Sepioł

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jednocześnie upoważnia senatora Leona Kieresa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

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 nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r. 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, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r."

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.

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 różnicowań 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 bezwzględny, 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 uznąć 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 ma ona stanowić 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 dniem 1 stycznia 1995 r. prowadzona była polityka planistyczna, lecz później uprawnione organy nie podjęły w tym przedmiocie prawem wymaganej uchwały.

4. Konsultacje

Niniejszy projekt ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym został skonsultowany z następującymi organami: Ministrem Spraw Zagranicznych, Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Infrastruktury oraz Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto swoje opinie odnośnie do projektowanej ustawy przedstawili: Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa oraz Związek Powiatów Polskich. Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych, Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej oraz Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej nie wyraziły stanowiska na temat projektowanej regulacji.

W toku prac nad projektem uwzględniono uwagi sformułowane tak w opiniach pisemnych, jak i w wypowiedziach, które miały miejsce na posiedzeniu połączonych komisji senackich.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa. Może natomiast spowodować po stronie gmin zmniejszenie się wpływów z tytułu rent planistycznych, które właściciele lub użytkownicy wieczysti byłiby zobowiązani uiścić w myśl dotychczasowych przepisów. Z drugiej strony nie da się wykluczyć wzrostu wydatków na odszkodowania, jakie mogą przysługiwać uprawnionym wobec obniżenia się wartości nieruchomości, ocenianego już według kryteriów określonych na mocy projektowanej ustawy.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.



Minister Spraw Zagranicznych

Warszawa, 44 sierpnia 2010 r.

DPUE - 920 - 10/dk/2
100

SM - 1698

dot.: BPS/KU-034/918/10 z 05.08.2010 r.

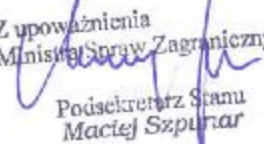
Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk senacki nr 918 S) pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Ministra Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu
Maciej Szpunar

Do wiadomości:
Pan Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....