



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(druk nr 1230)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku 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 z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

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 on do faktycznego sposobu wykorzystywania owej nieruchomości przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji, gdy jej przeznaczenie 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 ustawy.

Rozwiązaniu takiemu postawiono zarzut naruszenia zasady równości podmiotów wobec prawa (art. 32 Konstytucji) oraz zasady sprawiedliwości społecznej i zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Trybunał przypomniał, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego, wobec czego nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi automatycznie oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania. Dokonując oceny zgodności z nią konkretnej regulacji prawnej, należy wskazać kryterium, w oparciu o które dokonano zróżnicowania sytuacji adresatów zaskarżonego przepisu, oraz poddać analizie argumenty, 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Biorąc pod uwagę to kryterium, obciążenie podmiotów władających nieruchomościami położonymi tam, gdzie nowe plany miejscowe uchwalono dopiero po wygaśnięciu starych, różni się od obowiązku nakładanego na właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości znajdujących się na terenach, gdzie do uchwalenia nowych planów doszło jeszcze w okresie obowiązywania planów sprzed 1 stycznia 1995 r.

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". Sprzeczne z takim założeniem jest wymierzenie renty planistycznej w sytuacji, 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 wygasłego planu. Dochodzi więc w tym aspekcie do przełamania zasady równości, przy czym ustawodawca nie wskazał tu żadnych wartości, które przemawiałyby za takim właśnie zróżnicowanym sposobem traktowania właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości.

Ponadto za uchyleniem domniemania konstytucyjności zaskarżonego unormowania przemawiała także okoliczność, że zadanie polegające na uchwaleniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie stanowiło dla jednostek samorządu terytorialnego nowości, albowiem od wielu lat wiadome im 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 też użytkownicy wieczystości nieruchomości 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, 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 oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, które w świetle art. 2 Konstytucji

wyrażają również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki.

Mając na względzie konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w noweli zaproponowano zmianę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegającą na dodaniu w art. 87 ust. 3a. Istota zmiany sprowadza się do wyraźnego przesądzenia, że w przypadku gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony dla obszaru, który uprzednio był objęty planem miejscowym 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, chyba że przyjęcie kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania danej nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu miejscowego okazałoby się korzystniejsze dla właściciela (użytkownika wieczystego).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 93. posiedzeniu w dniu 26 maja br. pochodziła z przedłożenia senackiego. W Sejmie zajmowały się nią Komisja Infrastruktury oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Projekt ustawy nie był przedmiotem kontrowersji. Jedyna przyjęta przez Sejm poprawka polega na ograniczeniu zakresu art. 87 ust. 3a wyłącznie do wzrostu wartości nieruchomości. Rozwiązanie takie stanowi powrót do pierwotnego przedłożenia senackiego. Posłowie uchwalili ustawę przy 425 głosach za, 5 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Maciej Telec
Główny legislator