

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 października 2010 r.

**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.

WICEMARSZAŁEK SENATU

Marek ZIÓŁKOWSKI

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, Nr 75, poz. 474, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 130, poz. 871, Nr 149, poz. 996 i Nr 155, poz. 1043.

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.; dalej jako: ustawa) 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 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.

W odniesieniu do rozwiązania przyjętego w zaskarżonym przepisie postawiony został przede wszystkim zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji statuującego wymóg jednakowego traktowania (a zatem według tej samej miary, bez żadnych różnicowań i to zarówno tych faworyzujących, jak i dyskryminujących) podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu określoną cechą istotną (relewantną). W związku z tym Trybunał przypomniał, iż sam fakt odstępstwa od zasady płynącej z powołanego wzorca nie uzasadnia jeszcze uznania danej regulacji za niekonstytucyjną. 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 art. 32 Konstytucji. Konieczna jest więc ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, 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 okresie obowiązywania planów sprzed 1 stycznia 1995 r. W omawianym przypadku mamy zatem do czynienia ze zróżnicowaniem sytuacji osób dysponujących wymienionymi tytułami prawnymi do nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanego gruntu i w efekcie pobraniem przez gminę stosownej 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 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 tamtego 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. Dlatego nie powinni oni ponosić negatywnych skutków zaniedbań władz lokalnych. 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, które w świetle art. 2 Konstytucji wyrażają również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra

wspólnego) i interesów jednostki.” Jak podkreślił dalej Trybunał Konstytucyjny, zasada sprawiedliwości społecznej ma bezpośrednie odniesienie do proklamowanej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Otóż uwzględnia tę ostatnią zasadę i zarazem ją koryguje poprzez eliminowanie sytuacji, w których równe traktowanie wywoływałoby rażąca 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 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 obowiązкови). 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 danej 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, tj. 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 orzeczenia wydanego w sprawie P 58/08, kierując się brzmieniem sentencji tego wyroku 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 do wyraźnego przesądzenia na gruncie ustawy, 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). Nie da się bowiem wykluczyć, że oszacowanie wzrostu wartości nieruchomości wedle zasady wyrażonej w art. 37 ust. 1 ustawy, nie tylko będzie pociągało za sobą mniejsze obciążenie finansowe dla podmiotu zobowiązanego, ale także odpowiadać będzie wspomnianej wyżej idei płynącej z art. 2 Konstytucji, tj. zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Chodzi mianowicie o te wszystkie sytuacje, w których faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości został wcześniej zdeterminowany przez wydanie decyzji administracyjnej, podnoszącej wartość nieruchomości w porównaniu z wartością, jaką miała ona w okresie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed dniem 1 stycznia 1995 r. Stąd też w tego typu przypadkach projekt zakłada powrót do ogólnej zasady.

Jakkolwiek rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego odnosiło się jedynie do kwestii obliczenia wzrostu wartości nieruchomości jako powiązanej ściśle z ustaleniem renty planistycznej przysługującej gminie, to nie można pominąć tego, że art. 37 ust. 1 ustawy traktuje zarówno o wzroście, jak i obniżeniu wartości nieruchomości. Tym samym wyłączenie zawartego w nim rozwiązania i przyjęcie dla pewnych sytuacji innej zasady szacowania różnicy wartości nieruchomości musi dotyczyć potencjalnych zmian tejże wartości w obu kierunkach (por. zdanie 2 projektowanego przepisu).

Zamieszczenie przedmiotowej regulacji pośród norm o charakterze przejściowym (mimo iż generalnie 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 art. 87 ust. 3 ustawy. Wprowadzany wyjątek będzie dotyczył wobec tego zaledwie tych przypadków, z którymi możemy mieć do czynienia do momentu 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 zakresie odpowiedniej uchwały.

4. Konsultacje

Niniejszy projekt ustawy został skonsultowany z następującymi organami: Ministrem Spraw Zagranicznych (co do zgodności z prawem Unii Europejskiej), 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 zarówno 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 opłat, które właściciele lub użytkownicy wierzności byliby 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, 11 sierpnia 2010 r.

DPUE - 920 - 1100 - 10/dk/2

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
Maciej Szpunar
Podsekretarz Stanu
Maciej Szpunar

Do wiadomości:
Pan Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury