



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 18 września 2020 r.

Druk nr 215

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Tomasz GRODZKI
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 pan senator Krzysztof Kwiatkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

U S T A W A

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 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378) w art. 87 po ust. 3a dodaje się ust. 3b w brzmieniu:

„3b. 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, w odniesieniu do obniżenia wartości nieruchomości, 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 wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, stanowi różnicę między wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. 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.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest przesądzenie, iż w przypadku wprowadzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego po luce planistycznej, gmina płaci sprzedającemu nieruchomość (pełne) odszkodowanie w wysokości różnicy między dawnym planem (sprzed 1995 r.) a nowym planem, a nie różnicy między wartością wynikającą z faktycznego wykorzystania nieruchomości a nowym planem.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r. (sygn. akt SK 22/16). Jego sentencja została ogłoszona 30 maja 2019 r. w Dz. U. poz. 1009, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 48.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

2.2. Uchwalany przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie terenów oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14). Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która weszła w życie 11 lipca 2003 r., w przepisach przejściowych przewidywała, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. (art. 87).

Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się **niemożliwe bądź istotnie ograniczone**, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy • odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo • wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja tych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu • nieruchomości zamiennej. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu

miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty **zbywa tę nieruchomość** i nie skorzystał z powyższych praw, może żądać od gminy • **odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości** (art. 37 ust. 1, 2 i 3).

Natomiast, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (art. 37 ust. 4).

Gminy, które dotychczas (przed dniem wejścia w życie ustawy) nie sporządziły studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miały sporządzić i uchwalić odpowiednio plany zagospodarowania przestrzennego bądź studium, w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy (art. 87).

W odniesieniu do gmin lub ich części, dla których rada gminy nie ustaliła (po utracie mocy przez stare) nowych planów powstała tzw. **luka planistyczna**, trwająca do czasu ustalenia nowego planu miejscowego.

Przy stosowaniu przepisów - w sytuacjach gdy nieruchomość została objęta luką planistyczną - pojawiły się wątpliwości dotyczące:

1) **odszkodowania** wypłacanego w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone (co często oznacza, że wartość nieruchomości zmalała),

2) **opłaty**, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła.

Zdarzały się przypadki, w których gminy domagały się opłaty za wzrost wartości nieruchomości w przypadkach, w których co prawda nowy plan nie zmieniał przeznaczenia nieruchomości w porównaniu ze starym, jednak w okresie luki planistycznej nieruchomość była faktycznie wykorzystywana poniżej możliwości przewidzianych przez nowy plan miejscowy (np. na nieruchomości w centrum miasta przeznaczonej na wieżowce był parking). Gminy domagały się opłaty z racji podniesienia w planie jej wartości w stosunku do faktycznego jej wykorzystywania w okresie luki planistycznej. Natomiast w gminach,

w których nie doprowadzono do luki planistycznej, uchwalenia nowego planu identycznego dla danej nieruchomości ze starym - mimo wykorzystywania nieruchomości poniżej jej wartości wynikającej z planu - nie traktowano, jako podniesienia wartości nieruchomości.

W wyroku z dnia 9 lutego 2010 r. (P 58/08), dotyczącym konstytucyjności opłat za wzrost wartości nieruchomości, TK stwierdził, że przepis „w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji”. W wyroku tym chodziło o to, że właściciel nieruchomości (w związku z jej sprzedażą) zmuszony był - niezgodnie z Konstytucją - do opłaty za to, że nowy plan podwyższał wartość nieruchomości w stosunku do wartości, jaką miała ona oceniając na podstawie faktycznego jej wykorzystania w okresie luki planistycznej. Gmina jednak nie podniosła wartości nieruchomości (plany - nowy i stary nie różniły się między sobą). Jedyne co można powiedzieć o gminie to to, że nie uchwaliła nowego planu przed wygaśnięciem mocy przez stary plan. Trudno by domagała się z tego tytułu opłaty (renty planistycznej) od właściciela nieruchomości. Gdyby nowy plan wszedł w życie z dniem wygaśnięcia mocy starego, identycznego z zakresie danej nieruchomości planu, o rencie nie byłoby mowy (niezależnie od sposobu jej faktycznego wykorzystania).

W wyroku TK z 2019 r. mamy do czynienia z sytuacją, w której również wystąpiła luka czasowa między wygaśnięciem starego planu a uchwaleniem nowego, jednak wartość nieruchomości maleje porównując nowy plan ze starym. Gmina odmawia jednak odszkodowania lub wypłaca mniejsze, twierdząc, że co prawda wartość nieruchomości zmalała porównując plan nowy ze starym, ale wartość nieruchomości, oceniając sposób faktycznego jej wykorzystywania, była niższa, niż wartość wynikająca ze starego planu. Po raz kolejny zatem doszło do zróżnicowania (tym razem, jeżeli chodzi o odszkodowania) między właścicielami nieruchomości w gminach, w których nie doszło do luki planistycznej - tu właściciel może żądać odszkodowania równego różnicy między wartością nieruchomości w starym i nowym planie, a właścicielami w gminach, w których doszło do luki planistycznej - tu właściciel nieruchomości mógł żądać odszkodowania równego różnicy między wartością nieruchomości wynikającą z faktycznego sposobu jej wykorzystywania a wartością wynikającą z nowego planu.

2.3. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. „[Z] przepisu tego wynika norma, zgodnie z którą prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej. (...). Po drugie, art. 64 ust. 2 Konstytucji zawiera zakaz różnicowania ochrony własności i innych praw majątkowych z uwagi na charakter (cechy) podmiotu danego prawa (...). Oznacza to, że takie same prawa majątkowe, choćby należące do różnych podmiotów, powinny być jednakowo chronione”.

„Zarzut niezgodności przedmiotu kontroli z Konstytucją w niniejszej sprawie dotyczy zatem sposobu ustalania wartości nieruchomości zanim uległa ona zmianie na skutek działalności planistycznej gminy. Ustalenie takie decyduje o wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości albo o wysokości renty planistycznej z tytułu jej wzrostu”.

W omawianym przypadku chodzi o przypadek „w którym faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości jest kryterium, które ma pozwalać ustalić zakres obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, następującego po okresie tzw. luki planistycznej. W tym kontekście **zarzut stawiany przedmiotowi kontroli polega na tym, że właściciel nieruchomości położonej w gminie, w której opóźniono się z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego może pozostawać w mniej korzystnej pozycji niż właściciel nieruchomości położonej w gminie, w której zachowano tzw. ciągłość planistyczną.** Kryterium faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości w okresie trwania tzw. luki planistycznej w pierwszej sytuacji może pozwalać na ustalenie niższego odszkodowania niż w drugiej sytuacji”.

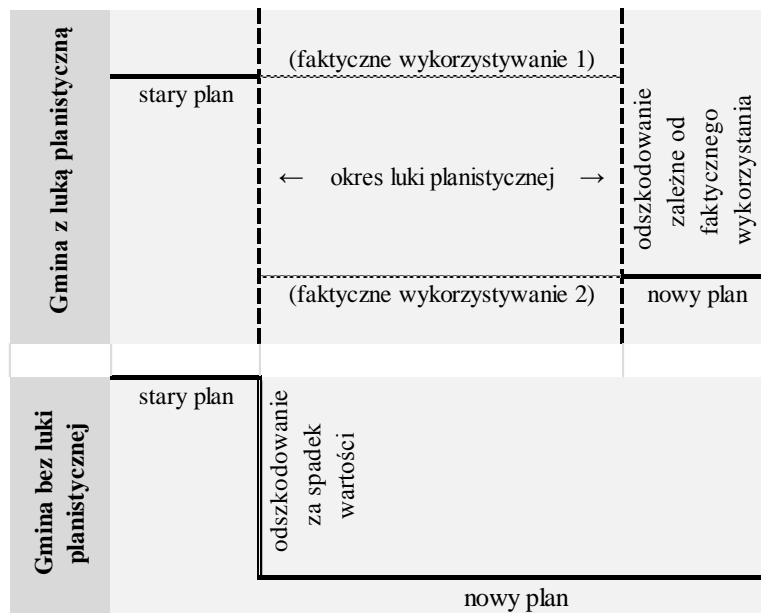
TK stwierdził, że „[p]rawa własności nieruchomości objętej tzw. luką planistyczną oraz nieruchomości objętej nowym planem zagospodarowania przestrzennego, bez tzw. luki planistycznej, należą do tej samej kategorii praw podmiotowych”.

Zaskarżony przepis różnicuje sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości w dochodzeniu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy. (...) Obowiązujące przepisy prowadzą (...) do sytuacji, w której przy obliczaniu wysokości obniżenia wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy, stosuje się dwa kryteria. W przypadku właścicieli nieruchomości leżących w gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, jest to kryterium przeznaczenia terenu, wynikające z planu obowiązującego przed jego zmianą; w przypadku właścicieli nieruchomości leżących

w gminach, które dopuściły do tzw. luki planistycznej, jest to kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Dotychczas w gminach (obszarach), w których doszło do luki planistycznej wysokość odszkodowania była zależna od faktycznego wykorzystywania nieruchomości. Jeżeli nie przekraczało ono poziomu „2” sprzedający nie otrzymywał odszkodowania. Natomiast, jeżeli faktyczne wykorzystanie było wyższe niż poziom „2”, ale niższe niż poziom „1”, otrzymywał odszkodowanie zaniżone. Tymczasem w gminach (obszarach) bez luki planistycznej odszkodowanie było zawsze równe różnicy między starym i nowym planem, niezależnie od faktycznego wykorzystania nieruchomości. Wejście ustawy w życie spowoduje, że w gminach (obszarach) z luką planistyczną odszkodowanie będzie równe różnicy między starym i nowym planem, podobnie jak w gminach bez luki planistycznej.



4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.