



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
XI KADENCJA**

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2024 r.

Druk nr 76

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pani
Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 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 Adam Szejnfeld.

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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.¹⁾) w art. 37a po ust. 9 dodaje się ust. 9a w brzmieniu:

„9a. Jeżeli w związku z podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, ustalającej zakaz, o którym mowa w ust. 3, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, który usytuował ogrodzenie, tablicę reklamową lub urządzenie reklamowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z przepisami niniejszej ustawy oraz przepisami wydanymi na jej podstawie, może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Przepisy art. 37h ust. 1–3 stosuje się odpowiednio, z tym że wysokość odszkodowania określa wójt, burmistrz albo prezydent miasta.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. poz. 1506, 1597, 1688, 1890, 2029 i 2739.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem ustawy jest wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2023 r., w sprawie o sygn. akt P 20/19 (Dz. U. poz. 2739, OTK ZU A/2023 poz. 102), dotyczącego art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.).

2. Stan prawny

W myśl art. 37a ust. 1 i 4 u.p.z.p., rada gminy może – mocą aktu prawa miejscowego (dalej: uchwały krajobrazowej) – ustalić zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (dalej zbiorczo: nośników reklamowych) oraz ogrodzeń, ich maksymalne wymiary, standardy jakościowe oraz dopuszczalne rodzaje materiałów budowlanych. Na podstawie art. 37a ust. 3 u.p.z.p., rada gminy może ustalić nawet całkowity zakaz sytuowania ogrodzeń oraz nośników reklamowych (z wyłączeniem szyldów; zakaz nie może dotyczyć obiektów małej architektury). Co do zasady, uchwała krajobrazowa dotyczy całej gminy, może jednak przewidywać odmienne regulacje dla poszczególnych jej obszarów, o ile jednoznacznie określa (w tym w części graficznej) ich granice (art. 37a ust. 5–7 u.p.z.p.). W myśl art. 37a ust. 9, uchwała krajobrazowa musi określić „warunki i termin dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie (...) ogrodzeń oraz [nośników reklamowych] do zakazów, zasad i warunków w niej określonych”, przy czym okres dostosowawczy nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Podsumowując, w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego wymienionego w pkt 1: rada gminy może uchwałą krajobrazową zakazać sytuowania na pewnym obszarze ogrodzeń lub nośników reklamowych, określając – nie krótszy niż roczny – okres dostosowawczy. Wówczas podmioty, które na tym obszarze usytuowały – nawet w pełni zgodnie z obowiązującym prawem – ogrodzenia albo nośniki reklamowe, są zobowiązane do ich usunięcia na swój koszt bez odszkodowania.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jest niezgodny z art. 21 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim nakłada

obowiązek określenia w uchwale krajobrazowej warunków i terminu dostosowania do zakazów w niej określonych, istniejących w dniu jej wejścia w życie nośników reklamowych, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, bez zapewnienia podmiotom zobowiązanym do usunięcia tych obiektów ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania. Istotą problemu konstytucyjnego jest pominięcie ustawodawcze, polegające na braku w u.p.z.p. mechanizmu kompensacyjnego (uregulowania podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania) z tytułu pozbawiania prawa do korzystania z mienia – legalnie wzniesionych nośników reklamowych – oraz szkody wynikłej z konieczności ich usunięcia w związku z późniejszym podjęciem uchwały krajobrazowej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że obowiązująca obecnie regulacja u.p.z.p. wypełnia znamiona wyłączenia w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia, w takim zakresie, w jakim przewiduje obowiązek usunięcia przez właściciela, na jego koszt, nośników reklamowych wzniesionych na podstawie zgody budowlanej. Skoro zaś art. 21 ust. 2 Konstytucji obejmuje wszelkie formy godzenia w prawa majątkowe, to są one dopuszczalne jedynie dla realizacji celów publicznych i za słusznym odszkodowaniem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wydanie uchwały krajobrazowej jest motywowane interesem publicznym, bo gmina dba tym sposobem o przestrzeń publiczną dążąc do osiągnięcia „ładu reklamowego”. Dopuszczalnym skutkiem takiego działania może więc być ugodzenie w prawa majątkowe właścicieli nośników reklamowych (przez obowiązek ich rozbiórki), powstałych na podstawie zgód budowlanych przed wejściem w życie danej uchwały, ale powinno to nastąpić z zapewnieniem słusznego odszkodowania. Właściciele nie tylko tracą bowiem możliwość korzystania z ich nieruchomości w zakresie określonym w uchwale krajobrazowej, lecz także zmuszani są do likwidacji składnika ich majątku. Co więcej, istniejąca regulacja w żaden sposób nie różnicuje tych właścicieli, którzy swoją działalność prowadzą z wykorzystaniem nośników reklamowych wzniesionych w pełni legalnie i tych, którzy owe nośniki wzniesili bez zgody budowlanej. Tymczasem ci pierwsi, którzy dopełnili wszelkich starań o legalność ich działań, powinni być należycie chronieni, zatem na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia im odpowiedniego mechanizmu kompensacyjnego.

4. Projektowany stan prawny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego – będący pochodną zakresu pytania prawnego sądu, determinowanego rozpatrywaną przezeń sprawą – dotyczy sytuowania nośników

reklamowych. Wymaga on jednak wykonania w nieco szerszym zakresie – w odniesieniu nie tylko do owych nośników, lecz także do ogrodzeń, zakaz sytuowania których również może wynikać z uchwały krajobrazowej. Proponuje się zatem zmianę u.p.z.p. prowadzącą do umożliwienia właścicielom albo użytkownikom wieczystym nieruchomości, którzy usytuowali ogrodzenia lub nośniki reklamowe podlegające rozbiórce w związku z podjęciem uchwały krajobrazowej, żądania od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę. Warunkiem jego uzyskania byłoby jednak usytuowanie ogrodzenia lub nośnika reklamowego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, u.p.z.p. oraz z przepisami wydanymi na podstawie tej ostatniej. (np. z wcześniej obowiązującą uchwałą krajobrazową, która nie przewidywała całkowitego zakazu sytuowania ogrodzeń lub nośników reklamowych na określonym obszarze). Chodzi więc o zapewnienie odszkodowania tylko podmiotom, które usytuowały określone obiekty w pełni zgodnie z prawem. Racje konstytucyjne nie przemawiają bowiem za wypłatą ze środków publicznych odszkodowań podmiotom, które dopuściły się samowoli budowlanej (nie dopełniając wymaganych prawem formalności).

W odniesieniu do trybu ustalania i wysokości odszkodowania, proponuje się odpowiednie (czyli nie wprost, lecz w sposób dostosowany do specyfiki kwestii normowanych uchwałami krajobrazowymi) stosowanie przepisów, mających zastosowanie w razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wskutek ustanowienia w miejscowym planie rewitalizacji zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej (czyli art. 37h ust. 1–3 u.p.z.p.), przy czym wysokość odszkodowania miałyby określać nie starosta, lecz wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wyłączona byłaby też możliwość zgłaszania kolejnych roszczeń na podstawie art. 37h ust. 4 u.p.z.p.; w szczególności, nie przewiduje się – jako zbyt daleko idącego – umożliwienia właścicielom żądania od gminy wykupienia ich nieruchomości lub ich części, ponieważ skutkiem takiej regulacji mogłoby być całkowite sparaliżowanie albo nadmierne ograniczenie działań gmin dążących do uporządkowania przestrzeni publicznej, której stan w wielu miejscach jest wysoce niezadowalający właśnie ze względu na chaos reklamowy.

Przewiduje się trzymiesięczną *vacationem legis* przepisów, która powinna umożliwić adresatom regulacji odpowiednie dostosowanie.

5. Skutki i wyniki konsultacji

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji zostaną przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.