



SAŁD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

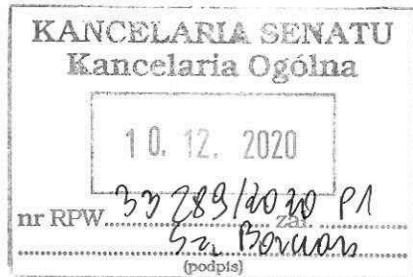
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego



03980200410779
RPW/33289/2020 P
2020-12-10

Warszawa, dnia 8 grudnia 2020 r.

BSA.III-021-338/20



Pan
Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 20 listopada 2020 r., BPS.DKS.KU.0401.35.2020 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk senacki nr 215)*.

Z poważaniem


dr hab. Małgorzata Małowska



**Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

1. Niniejsza opinia dotyczy projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk senacki nr 215, dalej u.p.z.p.). Jak wynika z uzasadnienia opiniowanego projektu, wprowadzone zmiany mają na celu „przesądzenie, że w przypadku wprowadzenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego po luce planistycznej, gmina płaci sprzedającemu nieruchomości (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”.
2. Jednocześnie wskazuje się, że projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r. (sygn. akt SK 22/16). Trybunał Konstytucyjny 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. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowana regulacja w sposób nieuprawniony różnicuje sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości w dochodzeniu odszkodowania za szkodę w postaci obniżenia wartości nieruchomości powstałą na skutek działań planistycznych gminy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, obowiązujące przepisy bez racjonalnego celu prowadzą do zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości w zależności od tego, czy władze danej gminy utrzymały ciągłość planistyczną, czy też doprowadziły do powstania tzw. luki planistycznej. Rozwiązanie takie nie służy realizacji czy ochronie założonego wyraźnie przez ustawodawcę interesu jednostki lub interesu publicznego, zróżnicowania tego nie da się też usprawiedliwić zasadami i wartościami konstytucyjnymi. W rezultacie stosowanie przez sądy kryterium faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości może bezzasadnie prowadzić do pozbawienia właściciela nieruchomości odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości, które nastąpiło na skutek zaniechań planistycznych gminy.
3. Wskazać należy, że w gminach, które zachowały ciągłość planistyczną, dla ustalenia wysokości należnego odszkodowania wystarczy porównać wartość nieruchomości według jej przeznaczenia przed zmianą planu zagospodarowania, z wartością

uwzględniającą jej obecne przeznaczenie. W przypadku przerwania ciągłości planistycznej gminy, wartość nieruchomości, której przeznaczenie było określone w planie zagospodarowania uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest obliczana na podstawie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości. Obowiązujące przepisy prowadzą zatem 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.

4. Podkreślić należy, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. był już raz przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 9 lutego 2010 r. (**sygn. akt P 58/08**) stwierdził, że art. 37 ust. 1 u.p.z.p. 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 u.p.z.p., jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Jak zaznaczył TK w uzasadnieniu tego wyroku, „Sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany miejscowe uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie, zgodnie z ustawą, nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Dochodzi tu do zróżnicowania sytuacji właścicieli nieruchomości pod względem zaistnienia związku między uchwaleniem planu a wzrostem wartości zbywanej nieruchomości i w efekcie pobraniem przez gminę opłaty”. Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania w stosunku do poprzednio obowiązującego, wygasłego planu, prowadzi do zróżnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione”. W ocenie Trybunału, „Właściciele nieruchomości nie mogli spodziewać się sytuacji, w której gminy posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego doprowadzą do utraty ich mocy na skutek zaniedbania w prowadzeniu polityki przestrzennej na swoim obszarze. Nie powinni oni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązywania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną”.
5. Dodać należy, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy sytuacji, gdy uchwalono plan miejscowy w odniesieniu do terenu, na którym obowiązywał plan miejscowy sprzed 1 stycznia 1995 r. Z mocy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ów wcześniejszy plan wygasł z upływem terminu określonego w art. 87 ust. 3 u.p.z.p., czyli 31 grudnia 2003 r.

6. Realizacją powołanego wyroku TK z 9 lutego 2010 r. na poziomie ustawowym jest art. 87 ust. 3a u.p.z.p. dodany przez ustawę z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 153, poz. 901). Wskazać należy, że ostatecznie uchwalone brzmienie tego przepisu odbiegało od pierwotnego projektu, zgłoszonego przez Senat (por. druk sejmowy nr 3610/VI kadencja). W projekcie tym proponowano, aby przewidziana w art. 87 ust. 3a zdanie 2 u.p.z.p. zasada, iż różnicę wartości nieruchomości ustala się poprzez porównanie jej przeznaczenia w planie „nowym” i „starym”, tj. uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., dotyczyła zmiany wartości nieruchomości w obydwu kierunkach, tzn. zarówno jej wzrostu, jak i obniżenia. Projekt senacki został wprawdzie pozytywnie zaopiniowany przez Radę Ministrów, jednak ostatecznie stwierdziła ona, że wyrok TK nie odnosił się do kwestii rozliczeń pomiędzy właścicielem nieruchomości a gminą w przypadku spadku wartości nieruchomości, a jedynie do ustalenia opłaty planistycznej uwzględniającej wartość nieruchomości określoną na podstawie planu, który utracił moc. Zdaniem Rady Ministrów, „decyzje planistyczne powinny być podejmowane w oparciu o przesłanki i cele określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie powinny być zdeterminowane jedynie przez potencjalne roszczenia odszkodowawcze wynikające z ustaleń planów, które utraciły moc” (por. stanowisko rządu wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, druk 3610/VI kad.).
7. Wskazać należy, że przy uchwaleniu nowego planu należy wyróżnić sytuację, w której nowy plan dotyczy obszaru nieobjętego dotychczas żadnym planem zagospodarowania przestrzennego od przypadku tzw. luki planistycznej. Pojęciem tym określa się czas między wygaśnięciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uchwalonego przed 1 stycznia 1995 r., a dniem uchwalenia nowego planu.
8. Proponowana zmiana nie nasuwa większych zastrzeżeń w kontekście brzmienia sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jak również przywołanych w jego uzasadnieniu argumentów. Istnieje różnica w sytuacji prawnej obywateli, a konkretnie właścicieli nieruchomości, w zależności od tego, czy na danym terenie obowiązuje, czy też nie obowiązuje plan miejscowy. Objęcie terenów planami miejscowymi jest stanem pożądanym zarówno przez ustawodawcę, jak i obywateli. Ponadto, objęcie nieruchomości działaniem planistycznym gminy oddziałuje na jej wartość. Właściciele nieruchomości, nie mają żadnego wpływu na to, czy gmina wywiąże się z obowiązków planistycznych, czy też dopuści do opieszałości powodującej stan tzw. luki planistycznej.
9. Projekt przewiduje, aby w gminach z tzw. luką planistyczną odszkodowanie było równe różnicy między „starym i nowym planem”, podobnie jak w gminach bez luki planistycznej, gdzie odszkodowanie było zawsze równe różnicy między starym i nowym planem, niezależnie od faktycznego wykorzystania nieruchomości. W tym jednak zakresie zwrócić należy uwagę na konieczność właściwego ujęcia brzmienia zdania drugiego projektowanego art. 87 ust. 3b, które zawiera błąd logiczny w konstrukcji

przepisu. Brak precyzji wyraża się w nieprawidłowym ujęciu różnicy wartości nieruchomości w procesie ustalania wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości. Odszkodowanie przewidziane w art. 36 ust. 3 odpowiadać powinno jak się wydaje zgodnie z założeniem projektodawcy różnicy między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. i po utracie mocy tego planu.

10. Zwrócić należy ponadto uwagę, że Projekt nie wskazuje określenia zasad ustalania odszkodowania. Obniżenie wartości nieruchomości, jej związek przyczynowy z uchwaleniem (zmianą) planu zagospodarowania przestrzennego oraz odszkodowanie, w rozumieniu przepisu art. 36 ust. 3 u.p.z.p., powinny być wykładane i stosowane tak, jak w przypadku każdej szkody majątkowej, na gruncie przepisów ogólnych, w tym przede wszystkim art. 361 k.c. Uwzględniając wykładnię systemową nie można przyjąć, że te same pojęcia, jak "szkoda" czy "odszkodowanie" mają nabierać innego znaczenia w ustawie planistycznej, skoro ustawodawca nie dał podstaw do ich odmiennego rozumienia.
11. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania może rodzić negatywne konsekwencje dla budżetów samorządów. Zmiany systemu polskiego planowania przestrzennego ostatnich dekad oraz tempo przygotowania miejscowych planów przez samorządy skutkować mogą w najbliższej przyszłości ogromnymi odszkodowaniami lub spowolnieniem uchwalania miejscowych planów. Jest to szczególnie ważne, biorąc pod uwagę realia polskiego planowania przestrzeni.