



WA 4120-7/2023-1

Łódź, 3 października 2023 roku

Pan
Adam Pustelnik
Pierwszy Wiceprezydent
Miasta Łodzi

Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

Szanowny Panie Prezydencie

W odpowiedzi na pismo zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów art. 36 ust. 4, art. 37 ust. 1 i art. 87 ust. 3a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących ustalania opłaty planistycznej, w kontekście odpowiedzialności Prezydenta Miasta Łodzi za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – uprzejmie informuję, że zgodnie z art. 13 pkt 11) ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izb należy udzielanie wyjaśnień na wystąpienia podmiotów wymienionych w art. 1 ust. 2 w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych. W konsekwencji powołany wyżej art. 13 pkt 11) ustawy o rio nie może stanowić podstawy prawnej do zajęcia stanowiska w sprawie będącej przedmiotem skierowanego do izby zapytania. Podstawę do zajęcia przez Izbę stanowiska w sprawie stanowić będzie natomiast art. 1 ust. 4 ustawy o rio dotyczący prowadzonej przez izby działalności informacyjnej.

Ze skierowanego do RIO w Łodzi pisma wynika, że wątpliwości budzi:

- 1) Czy w obecnym stanie prawnym, jeżeli w przypadku braku występowania na obszarze nieruchomości szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego przed dniem 1 stycznia 1995 r. organ w procesie naliczania opłaty planistycznej uwzględni zapisy Miejscowego Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą nr LVII/491/93 z dnia 2 czerwca 1993 r., stosując tym samym w swoim postępowaniu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, co może doprowadzić do niestwierdzenia wzrostu wartości nieruchomości i niepobrania renty planistycznej, organ narazi siebie takim postępowaniem na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych?
- 2) Czy - w przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie – w sytuacji braku w ustawie z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisów przejściowych (Dz.U. poz. 2747), organ właściwie interpretuje zasadność stosowania znowelizowanego przepisu art. 87 ust. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tylko do planów miejscowych, które weszły w życie po dacie 7 stycznia 2023 r., jako wariant najbardziej właściwy z uwagi na charakter roszczeń planistycznych oraz ugruntowaną linię orzeczniczą w podobnych zagadnieniach (dotyczących zakazu działania prawa wstecz)? Czy taki wariant stosowania przepisu narazi organ na zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych?

Próba odpowiedzi na postawione pytania wymaga przytoczenia treści kilku przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

art. 36 ust. 3. *Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel nieruchomości albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.*

art. 36 ust. 4. *Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku do procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.*

art. 37 ust. 1. *Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.*

ust. 2. *(uchylony).*

ust. 3. *Roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3, można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.*

ust. 4. *Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do opłat, o których mowa w art. 36 ust. 4.*

ust. 5. *Notariusz, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, w formie aktu notarialnego, jest zobowiązany przesłać wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta wypis z tego aktu.*

ust. 6. *Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4, w drodze decyzji, bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, o którym mowa w ust. 5.*

art. 87 ust. 1. *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowują moc.*

ust. 2. *Plany zagospodarowania przestrzennego województw uchwalone po dniu 1999 r. zachowują moc.*

ust. 3. *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.*

W wyroku z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08, **Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1** ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi się 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Wyrok został wydany wskutek skierowania do Trybunału pytania prawnego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w trybie art. 193 Konstytucji. Od odpowiedzi na to pytanie prawne zależało rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej toczącej się przed tym Sądem w wyniku wniesienia skargi na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego, utrzymującej w mocy decyzję burmistrza, którą została ustalona opłata planistyczna. Wzrost wartości nieruchomości obliczono zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako różnicę między wartością nieruchomości określoną z uwzględnieniem przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego (uchwały rady miejskiej z dnia 2 lutego 2005 r.) a jej wartością określoną na podstawie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem, bez uwzględnienia postanowień poprzedniego planu (uchwały rady miejskiej z dnia 5 sierpnia 1993 r.), który wygasł z mocy art. 87 ust. 3 ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wywiódł w szczególności, co następuje:

„Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że aby zarzut naruszenia zasady równości się ostał, w pierwszej kolejności musi zostać skutecznie wyodrębniona cecha relewantna grupy, w ramach której do nierówności dochodzi. (...)

W rozpatrywanej sprawie, badając zgodność kontrolowanego przepisu z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), w zakresie obciążenia obowiązkiem opłatowym, za wspólną cechą istotną należy uznać potencjalną korzyść, jaką przynosi ustabilizowanie sytuacji właścicieli i użytkowników wieczystych w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Z tego faktu wynika też konieczność, w wypadku sprzedaży nieruchomości, poniesienia kosztów na rzecz gminy, która miejscowy plan uchwała. Istotna jest aktywność gminy w tym zakresie. Prawo gminy do pobrania opłaty wiąże się z odniesieniem rzeczywistej korzyści wynikającej z uchwalenia miejscowego planu.

Sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany 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. Celem, który można uznać za właściwy, przewidywanym przez ustawodawcę, jest powiązanie uchwalenia miejscowego planu ze wzrostem wartości nieruchomości i, w założeniu również, ceny jej zbycia. Uzasadnione jest wtedy osiągnięcie korzyści zarówno przez sprzedającego, jak i przez gminę, która do wzrostu wartości się przyczyniła.

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 gospodarowania w stosunku do poprzednio obowiązującego, wygasłego planu, prowadzi do zróżnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. Trybunał podkreśla, że ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek wartości, przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych - zbywców nieruchomości w gminie. Poddaną kontroli regulację należy więc uznać za niezgodną z art. 32 Konstytucji.

5. W planach miejscowych określa się przeznaczenie poszczególnych terenów, a także zasady ich gospodarowania. Ustalają one status prawny poszczególnych działek, przesądzają o treści własności gruntowej poprzez określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości objętej planem. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wynika dopuszczalny

sposób jego użytkowania, co czyni go mniej lub bardziej atrakcyjnym, co z kolei wpływa na wartość nieruchomości, realizowaną podczas jej sprzedaży. Planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których do 1 stycznia obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały. (...)

6. Tak więc obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest i nie był dla jednostek samorządu terytorialnego zadaniem nowym. Również od wielu lat wiadomo było, że wcześniej obowiązujące miejscowe plany utracą, z mocy prawa, swą ważność i konieczne jest ich zastąpienie nowymi planami miejscowymi.

W analizowanym stanie faktycznym sprawy rozpatrywanej przez WSA zasada ciągłości działań planistycznych gminy została przerwana, czego nie mogli przewidzieć właściciele poszczególnych nieruchomości działający w duchu zaufania do stanowionego prawa. (...)

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 nieobowiązania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną. A tak właśnie się dzieje wskutek działania zaskarżonego przepisu art. 37 ust. 1 ustawy. WSA słusznie podkreśla, że wzrost wartości nieruchomości powinien być rozpatrywany jako skutek uchwalenia nowego planu miejscowego bezpośrednio po poprzednim, a nie jako efekt utraty ciągłości planowania i stworzenia sytuacji okresowego braku jakiegokolwiek planu z jego opłatowymi konsekwencjami. (...)

Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe (por. m.in. wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi należy uznać, w świetle przedstawionych argumentów, za nierówne i niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej, która w świetle art. 2 Konstytucji wyraża również konieczność sprawiedliwego łączenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (por. wyrok z 4 maja 2004 r., sygn. K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37). (...)

Trybunał Konstytucyjny stwierdza więc, że dopuszczalne jest dokonanie kontroli konstytucyjności art. 37 ust. 1 ustawy ze wskazanym przez WSA art. 2 Konstytucji również w aspekcie wynikającej z niego zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. (...) Zmiana mechanizmów regulacyjnych wprowadzająca w rozpatrywanej sprawie obowiązek daninowy (opłatę), nawet dopuszczalna, winna być szczególnie uzasadniona i dokonywana rozważnie, gdyż brak stabilizacji prawa jest jedną z przyczyn, które stanowią o naruszeniu zasady zaufania do państwa i stanowionego przez to państwo prawa (art. 2 Konstytucji). Poddany kontroli konstytucyjności przepis narusza i tę zasadę."

Ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dniem 10 sierpnia 2011 r. (data wejścia w życie) do art. 87 został dodany przepis ust. 3a w brzmieniu:

art. 87 ust. 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, w odniesieniu do wzrostu 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 wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi 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.

Powyższym przepisem ustawodawca wykonał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08.

Następnie **w wyroku z dnia 22 maja 2019 r.**, sygn. SK 22/16, wydanym w wyniku rozpoznania skargi konstytucyjnej, **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 Rzeczypospolitej Polskiej.**

Trybunał Konstytucyjny wywiódł w szczególności, co następuje:

„Zaskarżony przepis jest związany z art. 36 ust. 3 u.p.z.p. stanowiącym podstawę roszczeń odszkodowawczych właścicieli nieruchomości, których wartość uległa obniżeniu na skutek działalności planistycznej gminy.(...)

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.

Zjawisko tzw. luki planistycznej zostało spowodowane przez zmiany legislacyjne, które nastąpiły w ustawodawstwie dotyczącym gospodarki nieruchomościami po 1994 r. (...) W sprawie skarżącej okres tzw. luki planistycznej wynosił prawie 5 lat. (...)

2.6. Zaskarżony przepis był już przedmiotem zakresowego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. (...) Zakres rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego nie jest tożsamy z zakresem zaskarżenia w rozpoznawanej skardze konstytucyjnej. W wyroku o sygn. P 58/08 Trybunał orzekł o opłacie związanej ze wzrostem wartości nieruchomości, a nie o odszkodowaniu związanym z obniżeniem jej wartości. Inne były także wzorce kontroli w sprawie rozstrzygniętej przez Trybunał i w niniejszej sprawie.(...)

Skarżąca wśród wzorców kontroli powołała art. 64 ust. 2 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.(...) Podstawowym zarzutem w niniejszej sprawie jest zarzut naruszenia zasady równej ochrony podmiotowego prawa własności. Naruszenie zasady równości przez kwestionowany przepis ma polegać na tym, że stawia skarżącą, będącą właścicielką nieruchomości położonej na terenie gminy, która opóźniła się w uchwaleniu nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i dopuściła do powstania tzw. luki planistycznej, w sytuacji mniej korzystnej niż właścicieli tych nieruchomości, które leżą na terenach objętych tzw. ciągłością działań planistycznych gminy, a których to przeznaczenie w poprzednim i nowym planie było identyczne jak przeznaczenie nieruchomości skarżącej. (...)

W przypadku wzrostu wartości takiej nieruchomości wskutek działalności planistycznej gminy, co obliuguje właściciela do wniesienia stosownej opłaty, zagadnienie nie budzi już wątpliwości natury konstytucyjnej. Ustawodawca, stosując się do wyroku Trybunału

Konstytucyjnego z 9 lutego 2010 r. (sygn.. P 58/08) , wprowadził do art. 87 u.p.z.p. ustęp 3a (ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 153, poz. 901). (...) przepis ten, dotyczący sytuacji wzrostu wartości nieruchomości, po okresie tzw. luki planistycznej, nakazuje przyjmować taki sposób obliczania wartości nieruchomości, który będzie korzystniejszy dla właściciela nieruchomości, a więc będzie on obowiązany do wniesienia możliwie najniższej opłaty.

Skarga dotyczy jednak przypadku, 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. (...)

Właściciele nieruchomości, znajdujący się w takiej sytuacji jak skarżąca, nie mieli żadnego wpływu na to, czy gmina wywiąże się z obowiązków planistycznych, czy też dopuści do opieszałości powodującej stan tzw. luki planistycznej.

Zaskarżony przepis różnicuje sytuację prawną i faktyczną właścicieli nieruchomości w dochodzeniu odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy. 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. (...)

Istniejące zróżnicowanie pozycji prawnej właścicieli nieruchomości, wynikające z treści zaskarżonego art. 37 ust. 1 u.p.z.p., nie jest dostatecznie uzasadnione. (...)

Konieczność stosowania kryterium faktycznego wykorzystywania nieruchomości może prowadzić, jak w przypadku skarżącej, do uniemożliwienia uzyskania odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości, które nastąpiło na skutek działań planistycznych gminy".

W zakresie pozostałych zarzutów niezgodności przedmiotu kontroli Trybunał umorzył postępowanie, uznając orzekanie co do nich za zbędne, gdyż w świetle orzecznictwa TK jest wystarczające, że zaskarżony przepis okazał się niezgodny z jednym wzorcem kontroli.

Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r. nie odnosi się do zagadnienia opłaty planistycznej, lecz do odszkodowania, którego może domagać się właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości od gminy w razie obniżenia wartości nieruchomości wynikającego z uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, ale został zaprezentowany z uwagi na to, że podobnie jak wyrok z dnia 9 lutego 2010 r. zawiera orzeczenie o niezgodności z Konstytucją normy prawnej wywiedzionej z art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, choć innej treści. Ponadto argumentacja w uzasadnieniach obu wyroków jest zbliżona, mimo zastosowania różnych wzorców kontroli.

Ustawą z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 2747), która weszła w życie z dniem 7 stycznia 2023 r., dokonano zmiany w art. 87 ust. 3 polegającej na zmianie treści ust. 3a, oraz na dodaniu ust. 3b, który dotyczy odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości wskutek uchwalenia planu po okresie tzw. luki planistycznej. W art. 87 ust. 3a zmiana polega na zastąpieniu w zdaniu pierwszym słów „w miejscowym planie” słowami „w szczegółowym miejscowym planie” oraz na zastąpieniu w zdaniu drugim słów „w planie miejscowym” słowami „w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Także w ust. 3b jest odniesienie do szczegółowych

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a nie do planów miejscowych w ogólności. Treść ust. 3a po nowelizacji (z uwidocznieniem zmian) jest następująca:

art. 87 ust. 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, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym 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 wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w szczegółowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r.*

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej podano, że „Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16. (...) Jednocześnie w projektowanym przepisie zastosowano do starych planów terminologię z ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym («miejscowy szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego»). W konsekwencji ujednolicono też terminologię w obowiązującym ust. 3a” (pkt 1 i 3 uzasadnienia).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi podziela krytyczną ocenę powyższej nowelizacji art. 87 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyrażoną w opinii radcy prawnego UMŁ, załączonej do wniosku Wiceprezydenta Miasta Łodzi o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych. Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu nowelizacja nie dostosowuje systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16. Posłużenie się pojęciem „szczegółowego” planu zagospodarowania przestrzennego w ustępach 3a i 3b nie może być oceniane pozytywnie, jako „zastosowanie terminologii z ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym” i „ujednoczenie terminologii w ust. 3a”, gdyż doprowadziło do skutków niezgodnych zarówno z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., jak i z wyrokiem z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08.

Na gruncie ustawy z 1984 r. o planowaniu przestrzennym plany miejscowe były sporządzane jako plany ogólne i szczegółowe (art. 26 ust. 1). Plan ogólny miał określać przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, a w szczególności miał ustalać warunki i sposoby: 1) zagospodarowania i wykorzystywania gruntów i inne elementy, wymienione w kolejnych sześciu punktach (art. 26 ust. 2). Plan szczegółowy miał określać przeznaczenie gruntu i inne wyszczególnione elementy (art. 27 ust. 1), ale obowiązek sporządzenia takich planów dotyczył obszarów określonych w miejscowym planie ogólnym, zaś w innych wypadkach należało je sporządzać „w miarę potrzeby”. Przykładowo, na terenie Miasta Łodzi na dzień 31 grudnia 2003 r. było tylko osiem szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego, (jak podał w opinii radca prawny UMŁ).

Użycie w art. 87 ust. 3a i 3b pojęcia „szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego” spowodowało, że przepisy te znajdują zastosowanie w znikomej liczbie przypadków. Nie taka była treść i sens obu wyroków Trybunału Konstytucyjnego stwierdzających niezgodność art. 37 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z Konstytucją. W żadnym z tych wyroków, ani w sentencji, ani w uzasadnieniu Trybunał nie

zastrzegł, że chodzi o plany szczegółowe. Z uzasadnienia wyroku z 22 maja 2019 r. wynika wprost, że plan miejscowy w sprawie, której dotyczyła skarga konstytucyjna, miał charakter planu ogólnego. Ponadto Trybunał powtórzył tu stwierdzenia zawarte w wyroku z 9 lutego 2010 r. o następującej treści: „*W planach miejscowych określa się przeznaczenie poszczególnych terenów, a także zasady ich zagospodarowania. Określają one status prawny poszczególnych działek, przesądzają o treści własności gruntowej poprzez określenie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości objętej planem. Z przeznaczenia gruntu na określony cel wynika dopuszczalny sposób jego użytkowania, co czyni go mniej lub bardziej atrakcyjnym, co z kolei wpływa na wartość nieruchomości, realizowaną podczas jej sprzedaży. Planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym i długotrwałym, a ustawodawca założył, że nie można dopuścić do sytuacji, by gminy, na terenie których 1 stycznia 1995 r. obowiązywały uchwalone wcześniej plany miejscowe, bez nich pozostały*”. Skoro Trybunał Konstytucyjny nie ograniczył obalenia domniemania konstytucyjności dwóch norm prawnych wywiedzionych z art. 37 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do przypadków dotyczących planów szczegółowych, to wbrew teozom z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z dnia 16 listopada 2022 r. wyłączone jest uznanie, że w odniesieniu do ust. 3b „projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16”, a w odniesieniu do ust. 3a jedynie „ujednolicono terminologię”.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, jest wyrokiem zakresowym (szerzej o wyrokach zakresowych zob. Aleksandra Kustra, *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy 4/2021; Tomasz Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXV, 3/2016 oraz powołana tam literatura). Przypisuje on atrybut niekonstytucyjności fragmentowi art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a dokładniej normie prawnej, dekodowanej z tego przepisu. Każde orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją powoduje utratę mocy prawnej przepisów uznanych za niekonstytucyjne, a więc zmianę w systemie źródeł prawa. Wylimitowanie wadliwego przepisu z systemu prawa jest dokonywane ze względu na normę konstytucyjną, która utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu łączy z wejściem w życie wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Katarzyna Gonera i Ewa Łętowska zauważają, że wszystkie organy władzy publicznej powinny wykorzystać powstającą w ten sposób nową przestrzeń stosowania prawa tak, by zapewnić możliwie najsprawiedliwsze i najbardziej zgodne z Konstytucją rozstrzygnięcie (*Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, *Państwo i Prawo* 5/2008 s. 23). Kazimierz Działocha podkreśla natomiast, że organy stosujące prawo muszą uwzględniać skutki, jakie wywołuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, tak by rozstrzygnięcia w możliwie najwyższym stopniu realizowało zasady, normy i wartości konstytucyjne (aspekt pozytywny) oraz nie mogą stosować prawa w sposób, który będzie się przeciwstawiał osiągnięciu stanu zgodnego z Konstytucją (aspekt negatywny) w rozumieniu nadanym przez Trybunał Konstytucyjny (*Pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013, s. 21). Powszechnie obowiązująca moc wyroków Trybunału Konstytucyjnego sprawia, że każdy organ władzy publicznej ma obowiązek uwzględnienia tego orzeczenia.

Nowelizacja art. 87 ust. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 16 listopada 2022 r., która weszła w życie z dniem 7 stycznia 2023 r., wskutek zastąpienia pojęć „miejscowy plan” i „plan miejscowy” pojęciami „szczegółowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” i „szczegółowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” doprowadziła do stanu, w którym aktualnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, jest wykonany przez ustawodawcę jedynie w odniesieniu do przypadków, gdy na obszarze objętym nowym planem obowiązywał uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r. szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pozostałej części wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinny wykonywać (uwzględniać jego skutki) organy

stosujące prawo. Wyrok ten nadaje się w pełni do zastosowania nawet bez interwencji prawodawcy - i to mimo że ustawodawca po uprzednim wykonaniu go w całości dokonał nowelizacji niweczącej w znacznej części jego skutki. Ocena radcy prawnego UMŁ wyrażona w załączonej do wniosku opinii jest zresztą taka sama.

Prezydent miasta jako organ stosujący prawo powinien zatem uwzględnić skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, tj. uwzględnić postanowienia miejscowego ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego w razie braku szczegółowego planu miejscowego dla obszaru objętego nowym planem. Takie działanie może doprowadzić do niestwierdzenia wzrostu wartości nieruchomości i niepobrania opłaty planistycznej, bez narażenia się na zarzut działania niezgodnego z prawem.

Rzecz jasna, w analizowanym przypadku mamy do czynienia z tzw. wtórną niekonstytucyjnością normy prawnej, dekodowanej tym razem z art. 37 ust. 3 i art. 87 ust. 3a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w części wynikającej z pominięcia planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego, gdyż te przepisy powtarzają rozwiązania normatywne już raz uznane za niekonstytucyjne (por. Marta Kopacz, Dorota Lis-Staranowicz, *Wtórna niekonstytucyjność przepisów ustawowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Przegład Sejmowy 6/2022 i powołana tam literatura). Trudno jednak w świetle argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, uznać, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do zgodności aktualnej regulacji z Konstytucją; niezgodność aktualnej regulacji z Konstytucją jest oczywista.

Z uwagi na to, że odpowiedź na pytanie pierwsze zawarte we wniosku jest przecząca, bezprzedmiotowe stało się udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie.

Izba przypomina, że stanowisko wyrażone w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Okręgowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

