



Warszawa, dnia 14 listopada 2013 r.

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Przewodniczący Komisji
Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z przesłanymi do konsultacji (z pismem przewodnim z dnia 8 października 2013 r.) tezami do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego poniżej przedstawiamy uwagi Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych do tego opracowania.

Z uzasadnienia do zaprezentowanego przez kierowaną przez Pana Profesora Komisję opracowania wynika, że Kodeks ma być odpowiedzią na powszechną krytykę dotychczasowych rozwiązań. Z zaprezentowanej ogólnej diagnozy obecnej sytuacji płynnie wniosek, że strefa objęta projektowanym Kodeksem jest aktualnie przeregulowana, a z drugiej strony nie zawiera mechanizmów prorozwojowych, co skutkuje tym, że prawo nie dość, że nie pełni roli stymulatora rozwoju społeczno - gospodarczego kraju, to staje się hamulcem tego rozwoju. W opiniowanych tezach zawarto również następujące stwierdzenie: *„Niezależnie od tego prawo przestaje być skutecznym instrumentem ochrony dobra wspólnego. W rezultacie z dziś obowiązujących regulacji prawnych niezadowoleni są wszyscy. Sytuacji nie poprawiają dokonywane ciągle próby zmian. Nowelizacje, dokonywane fragmentarycznie na zasadzie bieżącej ingerencji, stanowią zaprzeczenie elementarnych zasad tworzenia prawa. W konsekwencji pojawia się chaos prawny, skutkujący już nie tylko brakiem możliwości rozeznania funkcjonujących w tej mierze norm prawnych przez inwestorów, ale istotnymi trudnościami stosowania tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy. Ten stan rzeczy powoduje, że prawo nie spełnia należycie swej roli. Nie działa prorozwojowo. Nie chroni wystarczająco interesu publicznego. Abstrahuje od ekonomicznych skutków działań inwestycyjnych. Generuje dług publiczny. Sprzyja rozlewaniu się zabudowy, utrwalając niski standard usług i obsługi komunikacyjnej. Z kolei z punktu widzenia inwestora sytuacja ta jest wyrazem tolerowania przez państwo dysfunkcyjnych procesów decyzyjnych”*. Wydaje się, że tak postawione tezy wymagają jednoznacznego poparcia. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych wielokrotnie zwracała uwagę na niespójność i brak jednoznaczności wielu regulacji prawnych, w tym z zakresu objętego projektowanym Kodeksem. Z drugiej strony należy zauważyć, że zaprezentowany projekt zdecydowanie wykracza poza nakreślone w preambule do tego dokumentu ramy, które mają obejmować „proces inwestycyjno – budowlany”. Analiza tez do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego wykazuje, że zakres projektowanej ustawy ingeruje również w zagadnienia cywilnoprawne, w obszar związany z gospodarką nieruchomościami, a także prawo podatkowe. Należy jednak zauważyć, że ostateczna ocena nowych rozwiązań będzie

możliwa dopiero na dalszych etapach prac legislacyjnych, które z założeń przybiorą formę propozycji konkretnych norm prawnych. Biorąc pod uwagę ogólny charakter opracowania, jakimi są tezy do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego chcielibyśmy zwrócić uwagę Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego na następujące zagadnienia:

1. W omawianych tezach brak jest jednoznacznego wskazania, które z aktualnie obowiązujących ustaw i rozporządzeń mają być uchylone w całości w związku z wejściem w życie Kodeksu urbanistyczno – budowlanego. Z zaprezentowanego opracowania nie wynika również, które instytucje uregulowane na dzisiaj w przepisach odrębnych, a więc takich które nie zostaną w pełni zastąpione Kodeksem, będą działały niejako równolegle, a które zostaną zastąpione projektowaną ustawą. W tezach do kodeksu wprowadza się cały szereg nowych pojęć, które jednocześnie nie zostały w sposób jednoznacznie zdefiniowane. W tezach do projektu Kodeksu bardzo często następuje odwołanie, że „stosuje się przepisy odrębne”, bez wskazania, o jakie przepisy chodzi (np. w przypadku czynności przewidzianych dla rzeczoznawców majątkowych takimi regulacjami są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomości). Sytuacja taka skutkuje ograniczeniami w jednoznacznej ocenie niektórych z projektowanych rozwiązań.
2. **Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.** Wątpliwości budzi zapis zawarty w pkt. 136, zgodnie z którym, z jednej strony studium nie ma mocy aktu prawa powszechnie obowiązującego, natomiast z drugiej zawarto zastrzeżenie, że skutek powszechnie wiążący wywołują te ustalenia studium, które wyznaczają obszar zabudowany, obszar rozwoju zabudowy i obszar o ograniczonej zabudowie. Tym samym dojdzie do ograniczeń w prawie do korzystania z nieruchomości z jednoczesnym brakiem zagwarantowania odszkodowań związanych z ewentualnym negatywnym wpływem na wartości nieruchomości poprzez włączenie ich do obszarów o ograniczonej zabudowie (tj. wyłączenie z obszarów urbanizacji). Zgodnie z omawianym projektem w granicach obszarów o ograniczonej zabudowie dopuszczalne jest określenie wyłącznie następujących stref użytkowania: rolnej, gospodarki leśnej, czynnej ekologicznie, innej niż rolna i gospodarki leśnej, specjalnego przeznaczenia, rekreacji i sportu, zabudowy letniskowej. Uwagi te są dodatkowo uzasadnione, ponieważ zaliczając dany teren do obszaru o ograniczonym użytkowaniu gmina nie ma obowiązku uchwalenia planu zagospodarowania dla tego obszaru, co wynika z pkt. 151 w związku z pkt. 150 tez do projektu kodeksu urbanistyczno – budowlanego.
3. **Skutki finansowe uchwalenia aktu planistycznego (tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).** W pkt. 21 tez stwierdzono, że „*niedopuszczalne jest projektowanie zagospodarowania przestrzeni, a także decydowanie o kształcie zamierzenia inwestycyjnego, w oderwaniu od skutków ekonomicznych, jakie działanie to wywoła*”. Rozwinięcie znajduje się w pkt. 159 omawianego opracowania (cyt.: „*Akty planowania przestrzennego sporządza się z uwzględnieniem prognozy skutków finansowych uchwalenia aktu planistycznego, zawierającej prognozowane koszty realizacji infrastruktury technicznej i społecznej, roszczenia wobec gminy wynikające z określenia przeznaczenia nieruchomości oraz wpływy z tytułu opłat i podatków. W prognozie skutków finansowych uchwalenia aktu planistycznego określa się także harmonogram realizacji określonych w akcie planistycznym inwestycji celu publicznego oraz źródła ich finansowania.*”). Podzielamy stanowisko Komisji, że skutki finansowe planowania przestrzennego powinny być jednym z głównych filarów podejmowanych decyzji

planistycznych. Wydaje się zasadnym, aby w projektowanej ustawie jednoznacznie wskazać, że prognozy skutków finansowych uchwalenia aktu planistycznego sporządzają rzeczoznawcy majątkowi, czyli osoby posiadające uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. W tym wypadku niezwykle ważny jest aspekt niezależności rzeczoznawcy majątkowego zarówno od władz gmin, jak i autorów projektów aktów planistycznych, co może przyczynić się do obiektywizacji wyników takich opracowań. Za uzasadnienie naszego postulatu może posłużyć fragment artykułu Anny Krzyżanowskiej zamieszczonego w Dzienniku Gazecie Prawnej z dnia 29.11.2012 roku, pt. „Gminy mają problem z planami miejscowymi (za:www.gazetaprawna.pl), w którym stwierdzono, że „Niektóre gminy mają tendencje do zaniżania prognoz skutków finansowych zmiany planów miejscowych. A później okazuje się, że właściciele gruntów domagają się wielokrotnie wyższych odszkodowań. (...) Choć plany miejscowe umożliwiają sprawne kształtowanie ładu przestrzennego, ich wejście w życie może oznaczać dla samorządów duże obciążenia finansowe. Dlatego też gminy po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu są zobowiązane wykonać prognozę skutków finansowych uchwalenia tych aktów prawa miejscowego. Niestety, zdaniem prawników ich rzetelność budzi czasem zastrzeżenia. (...) Zła prognoza oznacza kłopoty. Problem w tym, że niektóre samorzady nie przykładają zbyt wielkiej wagi do jakości sporządzanych prognoz. Zdarza się, że w ramach oszczędności wójt nie korzysta z usług rzeczoznawcy majątkowego, a wykonanie prognozy zleca wewnętrznym komórkom swojego urzędu. Praktyka ta jest jednak poddawana słusznej krytyce, ponieważ sposób postępowania w tym zakresie ma znaczenie nie tylko dla profesjonalizmu samej wyceny, ale także dla zakresu odpowiedzialności za ewentualne uchybienia w jej prawidłowości – zauważa radca prawny dr Tomasz Szczurowski, partner zarządzający w kancelarii Trinity Waluga i Wspólnicy”.

4. **Oплата planistyczna.** W pkt. 207 też wskazano, że „wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej zbycia. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu przed zmianą planu miejscowego albo faktyczną funkcją terenu przed jego uchwaleniem”. Należy zauważyć, że projektowany zapis jest właściwie powieleniem obowiązującej regulacji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z tym, że w miejsce zwrotu „faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem” wprowadzono „faktyczną funkcję terenu przed jego uchwaleniem”. Projekt nie zawiera również definicji tego nowego pojęcia. Wydaje się również zasadnym, żeby nowa norma uwzględniała wprost wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r. (Sygn. akt P 58/08) w którym stwierdzono, 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 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.

5. **Opłata adiacencka.** Zgodnie z tezami do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego zawartymi w pkt. 318 – 324 w przypadku, gdy gmina samodzielnie lub we współpracy z gestorem sieci, zapewniła realizację infrastruktury technicznej, właściciele nieruchomości partycypują w jej realizacji poprzez wnoszenie opłat adiacenckich. Ustalenie i pobór przez gminę opłaty adiacenckiej jest obowiązkowe. **Opłata adiacencka wynosi 50% poniesionych przez gminę kosztów realizacji urządzeń infrastruktury technicznej, w części, w jakiej służyć będzie ono danemu właścicielowi.** W tym miejscu należy przypomnieć, że aktualnie kwestia uczestnictwa właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich uregulowana jest w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z zapisami zawartymi w art. 146 ust. 2 tej ustawy wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

Tak więc w tezach do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego nastąpiło odejście od uzależnienia wysokości opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej budową na rzecz uzależnienia jej wysokości od poniesionych przez gminę kosztów realizacji urządzeń infrastrukturalnych.

Należy stwierdzić, że proponowane przez Komisję rozwiązanie jest wysoce kontrowersyjne z kilku powodów. Po pierwsze jedynym ułatwieniem w tej nowej procedurze jest względnie proste ustalenie samych kosztów budowy. Wątpliwości rodzą się już w przypadku analizy możliwych do zastosowania w praktyce sposobów określania „części” w jakiej dane urządzenie będzie służyć danemu właścicielowi. Projekt nie wskazuje żadnej koncepcji w tej mierze. Czy decydujące będzie kryterium powierzchniowe nieruchomości zlokalizowanych w „zasięgu oddziaływania” danego urządzenia infrastrukturalnego? Czy takim kryterium może być planowane zapotrzebowanie na dostawę poszczególnych mediów? Z tym pytaniem wiąże się kolejne. W jaki sposób ustalić to planowane zapotrzebowanie w przypadku nieruchomości niezabudowanych. W jaki sposób można określić „część” w jakiej będzie służyć danemu właścicielowi nieruchomości wybudowana droga względem właścicieli innych nieruchomości?

Kolejną wątpliwością rodzącą się w związku z analizą projektowanych zapisów skutkujących oderwaniem ustalenia wysokości opłat adiacenckich z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej od wartości nieruchomości jest możliwość ustalenia wysokości takiej opłaty w wysokości przekraczającej wartość nieruchomości. Z taką sytuacją możemy mieć miejsce w mniejszych ośrodkach o charakterze peryferyjnym, gdzie wartości nieruchomości nie są w żaden sposób porównywalne z wartościami nieruchomości w największych miastach Polski, a przecież koszty budowy infrastruktury technicznej są podobne, bez względu na potencjał poszczególnych gmin i osiągnię tam ceny za nieruchomości. Uzależnienie opłaty adiacenckiej bezpośrednio od kosztów budowy infrastruktury może przyczynić się do quasi wywłaszczenia nieruchomości z przyczyn ekonomicznych, a taki może być skutek w sytuacji gdy opłata adiacencka (ustalona w oderwaniu od wartości nieruchomości, a oparta wyłącznie na kosztach budowy infrastruktury) przekroczy wartość nieruchomości. Zupełnie niezamierzonym efektem może być odstępowanie przez gminy od budowy infrastruktury na terenach o niskim potencjale ekonomicznym mieszkańców, ze względu na brak akceptacji właścicieli nieruchomości do partycypowania w kosztach budowy urządzeń przekraczających zarówno wartość samych nieruchomości, jak i ich możliwości finansowe.

Przyczynić to się może do dalszego rozwarstwienia poziomu życia mieszkańców naszego kraju, ze względu na miejsce zamieszkania.

6. **Opłata przyłączeniowa.** Nowym rozwiązaniem zawartym w tezach do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego jest tzw. opłata przyłączeniowa (pkt. 341 – 348). Zgodnie z omawianym projektem, jeżeli infrastruktura techniczna została zrealizowana przez inwestora w zakresie i na zasadach określonych w umowie infrastrukturalnej, właściciele nieruchomości podłączanych do urządzeń zrealizowanych przez inwestora zobowiązani są do wniesienia opłaty przyłączeniowej. Ustalenie i pobór przez gminę opłaty przyłączeniowej jest obowiązkowe. Opłacenie przez zobowiązany podmiot opłaty przyłączeniowej jest warunkiem podłączenia nieruchomości do tak zrealizowanych urządzeń infrastruktury technicznej. Opłata przyłączeniowa stanowi jedno ze źródeł dochodów gminy na potrzeby zwrotu kosztów poniesionych przez inwestora. Właściciel zainteresowany podłączeniem do urządzeń występuje do organu wykonawczego gminy z wnioskiem o ustalenie opłaty przyłączeniowej. Do wniosku załącza aktualne warunki techniczne podłączenia do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej oraz drogowej. Z pkt. 347 tez do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego wynika, że **organ wykonawczy gminy, w drodze decyzji, ustala wysokość opłaty przyłączeniowej. Opłata przyłączeniowa wynosi 50 % kosztów realizacji urządzeń, w części, w jakiej służyć będą one wnioskodawcy.**

Uwagi analogiczne jak do opłaty adiacenckiej. Między innymi brak miarodajnych kryteriów ustalenia „części” w jakiej urządzenia będą służyły danemu wnioskodawcy / właścicielowi nieruchomości.

Dodatkowo należy zauważyć, że ustalenie tej opłaty następuje na wniosek. Czy w związku z tym właściciel nieruchomości położonej przy drodze zrealizowanej w ramach umowy infrastrukturalnej będzie mógł korzystać z wybudowanej drogi dopiero po ustaleniu w drodze decyzji opłaty przyłączeniowej? Jakie mogą być konsekwencje korzystania z drogi bez złożenia stosownego wniosku? Zaproponowana konstrukcja tej opłaty wydaje się bardzo trudna w praktycznym zastosowaniu, a także może rodzić szerokie pola konfliktów, zwłaszcza jeżeli chodzi o budowę drogi przez inwestora w następstwie zawarcia umowy infrastrukturalnej.

7. **Rozliczenie katastralne.** Kolejnym nowym rozwiązaniem zawartym w tezach do projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego jest tzw. rozliczenie katastralne (pkt. 306 – 312), polegające na skompensowaniu ustalonych w Kodeksie zobowiązań właściciela lub użytkownika wieczystego oraz gminy (Skarbu Państwa, powiatu, województwa) wynikających ze scalenia i podziału. Rozliczenie katastralne dokonuje w drodze decyzji administracyjnej organ wykonawczy gminy. Postępowanie wszczyna się w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. Zgodnie z omawianymi założeniami w przypadku wejścia w życie planu miejscowego obejmującego obszar scalenia i podziału nieruchomości, w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach obszaru scalenia i podziału nie podbiera się opłaty planistycznej (pkt. 306).

W tym miejscu należy zauważyć, że zaproponowana procedura wzajemnych rozliczeń (zwana rozliczeniem katastralnym) jest mało czytelna. Zgodnie z analizowanymi tezami (pkt. 307) wysokość zobowiązań właścicieli/użytkowników wieczystych w rozliczeniu katastralnym ustala się poprzez zsumowanie 1/3 stawki opłaty planistycznej określonej

w planie miejscowym i opłaty katastralnej za przeprowadzenie scalenia i podziału nieruchomości naliczonej od wzrostu wartości nieruchomości, w stosunku do wartości przed podziałem i scaleniem, zgodnie ze stawką procentową określoną w uchwale rady gminy. **Z powyższego wynika, że sumowaniu podlega stawka opłaty planistycznej (która jest przecież wyrażona w ujęciu procentowym – od 10 do 30%) z opłatą katastralną wyrażoną w ujęciu kwotowym (jako opłata uzależniona od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego scaleniem i podziałem).**

Należy również zauważyć, że w przypadku nieruchomości wchodzących w skład obszaru scalenia i podziału rozliczenie katastralne ma obejmować opłatę planistyczną pozostającą bez związku przyczynowo – skutkowego ze zbyciem nieruchomości, a przecież fakt zbycia nieruchomości jest warunkiem koniecznym do naliczenia opłaty planistycznej w pozostałych przypadkach.

Dodatkowo w „rozliczeniu katastralnym” następuje uwzględnienie ewentualnej nadwyżki wartości nieruchomości z tytułu różnicy w powierzchni przyznanej nieruchomości zamiennej, jeżeli otrzymana nieruchomość zamienna ma powierzchnię większą od powierzchni ustalonej na zasadach określonych w tezach (pkt. 308) lub ewentualnej dopłaty z tytułu różnicy w powierzchni przyznanej nieruchomości zamiennej, jeżeli otrzymana nieruchomość zamienna ma powierzchnię mniejszą od powierzchni ustalonej na zasadach określonych w tezach (pkt. 309), a także odszkodowań z tytułu wydzielenia części nieruchomości właściciela/użytkownika wieczystego pod inwestycje celu publicznego, odszkodowań za urządzenia, których właściciel/użytkownik wieczysty nie mógł odłączyć od gruntu oraz odszkodowań za drzewa i krzewy.

W tezach do projektu Kodeksu zawarto zapis (pkt. 310), że postępowanie w sprawie rozliczenia katastralnego wszczyna się w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. Z tym, że w tych samych tezach (pkt. 298) wskazano, że scalenia i podziału nieruchomości dokonuje się w planie miejscowym. Z analizowanego opracowania nie wynika konieczność podejmowania uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. W związku z tym zapis zawierający 3 miesięczny termin opisany powyżej (liczony od dnia wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości) nie znajduje uzasadnienia.

8. **Scalenie i podział.** Omawiając zagadnienia związane z rozliczeniem katastralnym, nie sposób pominąć samych zasad scalenia i podziału nieruchomości zawartych w tezach projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego. **Wydaje się, że procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru scaleń i podziału, obejmująca poza czynnościami stricte planistycznymi szereg procedur związanych samym procesem scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu, będzie niezwykle trudna w praktycznym zastosowaniu.** Zgodnie z tezami do projektu Kodeksu (pkt. 168 ppkt. 2 po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego w przypadku sporządzania planu miejscowego dla obszaru podlegającego scaleniu i podziałowi, dodatkowo: a) zawiadamia na piśmie uczestników scalenia (właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości) o przystąpieniu do sporządzenia projektu planu, b) składa we właściwym sądzie wniosek o ujawnienie w księgach wieczystych lub zbiorze dokumentów przystąpienia do scalenia i ponownego podziału, c) zwołuje zebranie informacyjne uczestników scalenia, którzy mogą dokonać wyboru rady uczestników scalenia w liczbie do 10 osób, która to rada posiada uprawnienia opiniodawcze, d) zleca opracowanie dokumentacji geodezyjnej

i projektu scalenia i ponownego podziału nieruchomości. Zgodnie z pkt. 177 też w przypadku uchwalenia planu miejscowego zawierającego ustalenia w zakresie scalenia i podziału nieruchomości, załącznikami do uchwały są dodatkowo:

- 1) opracowanie geodezyjne wykazujące dotychczasowy stan prawny nieruchomości oraz stan nowy po scaleniu i podziale nieruchomości wraz z oznaczeniem nowo wydzielonych nieruchomości i powierzchnią - przyznanych poszczególnym uczestnikom scalenia oraz przeznaczonych na drogi, pod poszerzenie dróg istniejących oraz na potrzeby realizacji innej infrastruktury społecznej;
- 2) ustalenie na rzecz uczestników scalenia dopłat w gotówce, za różnice w przyznanych działkach, jeżeli nie ma możliwości przyznania tej samej powierzchni;
- 3) ustalenie, za które działki wydzielone pod realizację inwestycji celu publicznego oraz za jakie urządzenia (które nie mogą być odłączone od gruntu), drzewa i krzewy przysługuje odszkodowanie;
- 4) rozstrzygnięcie o zniesieniu służebności gruntowych, jeżeli stały się zbędne do korzystania z nowo wydzielonych nieruchomości albo o utrzymaniu niezbędnych służebności gruntowych wraz z oznaczeniem działek, które one obciążają;
- 5) ustalenie procentowej wysokości opłaty katastralnej, w wysokości od 10 do 50 % wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości przed podziałem i scaleniem, jak również termin i sposób uiszczenia opłat; opłaty katastralne organ wykonawczy gminy określa w drodze odrębnej decyzji;
- 6) rodzaje urządzeń infrastruktury technicznej oraz społecznej, które zostaną wybudowane na obszarach objętych scaleniem, terminy ich budowy oraz źródła finansowania;
- 7) rozstrzygnięcie o sposobie załatwienia wniosków, uwag i zastrzeżeń do projektu planu scaleń i podziałów.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że w zakresie proponowanych rozwiązań daje się zauważyć szereg nieścisłości i wewnętrznych sprzeczności, ponieważ z jednej strony wzajemne rozliczenia przewidziane są do rozstrzygnięcia w ramach „rozliczenia katastralnego” dokonanego w formie decyzji administracyjnej organu wykonawczego gminy, a z drugiej strony część elementów stanowiących „rozliczenie katastralne” powinna przybrać formę załączników już do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (np. ustalenie na rzecz uczestników scalenia dopłat w gotówce, za różnice w przyznanych działkach, jeżeli nie ma możliwości przyznania tej samej powierzchni).

Podsumowując uwagi do dwóch poprzednich punktów należy stwierdzić, że projektowana procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru scaleń i podziału, połączona z formalno – prawną procedurą scalenia i podziału jest na tyle skomplikowana i trudna w praktycznej realizacji, że gminy prawdopodobnie będą unikać wyznaczania w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszarów scalenia i podziału nieruchomości nawet w sytuacji gdy takie rozwiązanie będzie pożądane.

Należy również zauważyć, że połączenie w tzw. „rozliczeniu katastralnym” tak wielu elementów jak opłata planistyczna, opłata katastralna, nadwyżki wartości nieruchomości z tytułu różnicy w powierzchni przyznanej nieruchomości zamienniej, jeżeli otrzymana nieruchomość zamienna ma powierzchnię większą od powierzchni

ustalanej na zasadach określonych w tezach (pkt. 308) lub ewentualnej dopłaty z tytułu różnicy w powierzchni przyznanej nieruchomości zamiennej, jeżeli otrzymana nieruchomość zamienna ma powierzchnię mniejszą od powierzchni ustalonej na zasadach określonych w tezach (pkt. 309), a także odszkodowań z tytułu wydzielenia części nieruchomości właściciela/użytkownika wieczystego pod inwestycje celu publicznego, odszkodowań za urządzenia, których właściciel/użytkownik wieczysty nie mógł odłączyć od gruntu oraz odszkodowań za drzewa i krzewy powoduje, że instytucja ta jest zupełnie nieczytelna dla przeciętnego właściciela / użytkownika wieczystego nieruchomości.

Wydaje się, że proponowane rozwiązania wymagają ponownej analizy co do samej koncepcji. Postulat ten można poprzeć orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 9 lutego 2010 r. (Sygn. akt P 58/08) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (poddąć się obowiązkowi). 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”*. Podobnie w wyroku z 15 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31): *„niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera [im] (...) poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”*.

9. **Realizacja infrastruktury technicznej a nowe stawki podatku od nieruchomości.** Zgodnie z zapisami pkt. 353 – 357 tez do projektu Kodeksu realizacja niezbędnej infrastruktury technicznej stanowi warunek do ustalenia dla nieruchomości objętych planem miejscowym nowych stawek podatku od nieruchomości. Podstawą ustalenia nowych stawek podatku jest przeznaczenie określone w planie miejscowym. Stawkę podatku, dla nieruchomości niezabudowanej, przeznaczonej do zabudowy w planie miejscowym, określa się w wysokości 300% stawki podstawowej, określonej na podstawie przepisów o podatkach i opłatach lokalnych. Do czasu zabudowy nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem, stawka podatku ulega podwyższeniu w następujący sposób:
- 1) 350 % stawki podstawowej - po upływie roku od dnia realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej,
 - 2) 400 % stawki podstawowej - po upływie 2 lat od dnia realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej,
 - 3) 450 % stawki podstawowej - po upływie 3 lat od dnia realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej,
 - 4) 500 % stawki podstawowej - po upływie 4 i więcej lat od dnia realizacji niezbędnej infrastruktury technicznej.

Po wzniesieniu na nieruchomości budynku, zgodnego z przeznaczeniem, stawkę podatku określa się na zasadach ogólnych. Decyzję w sprawie określenia nowej wysokości podatku właściwy organ wydaje w terminie 3 miesięcy od daty zrealizowania niezbędnej infrastruktury technicznej.

Zaproponowane rozwiązanie wydaje się kontrowersyjne z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze wprowadza rodzaj ekonomicznego nacisku na właściciela nieruchomości, co do terminu zabudowy nieruchomości. Po drugie wykracza poza generalną zasadę wyrażoną w tezach do projektu Kodeksu mówiącą o tym, że udział właścicieli

nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastrukturalnych następuje w formie opłaty adiacenckiej (ewentualnie opłaty przyłączeniowej). Po trzecie wprowadza przepisy podatkowe ustawą regulującą inną dziedzinę. W tym miejscu należy przywołać opinię wyrażoną w „Prawo podatkowe” pod red. L. Etel, Warszawa 2005, s. 50: *„W obowiązującym systemie każdy podatek ma swoją ustawę, w której są uregulowane zasadnicze elementy jego konstrukcji. Negatywnym zjawiskiem jest zamieszczanie w ustawach niepodatkowych przepisów normujących dane podatki. (...) Umieszczanie przepisów podatkowych w ustawach regulujących inne dziedziny prowadzi, co potwierdza praktyka, do powstania szeregu problemów interpretacyjnych. Równie negatywnym zjawiskiem występującym przy tworzeniu prawa podatkowego jest dokonywanie zmian w ustawach podatkowych „przy okazji” nowelizacji innych ustaw. Pogłębia to dezorientację podatników w przepisach podatkowych, które i tak z uwagi na ich zmienność są trudne do poznania”*. Z kolei po czwarte obowiązujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości funkcjonujący w oderwaniu od wartości nieruchomości, który powoduje, że stawki wyrażone kwotowo są zbliżone swoim poziomem w całym kraju, a tym samym procentowe zwiększenie tych stawek z tytułu wybudowania infrastruktury będzie miało zupełnie inny aspekt ekonomiczny dla właściciela nieruchomości o mniejszej wartości, niż dla właściciela nieruchomości o większej wartości (uzasadnienie do tej części analogiczne jak w przypadku opłaty adiacenckiej i opłaty przyłączeniowej).

Wątpliwości interpretacyjne, w aspekcie obowiązującej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, może budzić zaliczenie danej nieruchomości do kategorii *„nieruchomości niezabudowanej, przeznaczonej do zabudowy w planie miejscowym”*. Pojawia się pytanie, kto i na jakich zasadach będzie zaliczał daną nieruchomość do tej kategorii?

10. **Opłata rewitalizacyjna.** Zgodnie z pkt. 658 tez do projektu Kodeksu w gminie tworzy się Fundusz Rewitalizacji, mający na celu wspieranie procesów rewitalizacji, jak również częściowe pokrywanie ponoszonych przez gminę kosztów przygotowywania i realizowania tych procesów. Zgodnie z założeniami dochodami Funduszu są m.in. opłaty rewitalizacyjne. **Należy zauważyć, że omawianym opracowaniu nie zostały zawarte żadne szczegółowe rozwiązania, które pozwalałyby zdefiniować to pojęcie.**
11. **Na jednoznaczną aprobatę zasługuje propozycja utworzenia Rejestru Budowlanego** opisanego w pkt. 807 tez do projektu. Publicznie dostępny za pomocą sieci Internet, obejmujący teren całego kraju, zbiór informacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, procesu realizacji inwestycji, nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz nielegalnych działań inwestycyjnych poza zapewnieniem jawności procesów inwestycyjno – budowlanych wpłynie pozytywnie na bezpieczeństwo obrotu na rynku nieruchomości.

Mamy nadzieję, że nasze uwagi pomogą w dalszych pracach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego nad przygotowaniem ostatecznej wersji projektu Kodeksu urbanistyczno – budowlanego. Jednocześnie deklarujemy gotowość do stałej współpracy przy tworzeniu tej fundamentalnej, z punktu widzenia procesów inwestycyjno – budowlanych, ustawy.

Z wyrazami szacunku

Krzysztof Bratkowski

Prezydent PFSRM