

# REFERATY

**Dr Dariusz Reško**

Burmistrz Krynicy-Zdroju, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

**Dr Tomasz Wołowicz**

Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju. Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

## Renta planistyczna i opłata adiacencka w planowaniu przestrzennym

### Streszczenie

Renta planistyczna jest to opłata od wzrostu wartości nieruchomości pobierana przez gminę. Uchwalenie nowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub jego zmiana powoduje w wielu przypadkach wzrost wartości nieruchomości. W praktyce najczęściej dotyczy to przekształcenia nieruchomości rolnej na budowlaną i sprzedaż pojedynczych działek. Regulacje dotyczące opłaty adiacenckiej zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami. Opłaty adiacenckie są nakładane przez gminy w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanych podziałem lub scaleniem gruntów albo zainwestowaniem gminy w budowę urządzeń infrastruktury technicznej. Opłaty te stosuje się do nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem Skarbu Państwa lub środków gminnych, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego na cele rolne i leśne (art. 143 ust. 1 ustawy).

**Słowa kluczowe:** renta (opłata) planistyczna, opłata adiacencka, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań.

### Abstract

Planning fee increase in the value of the property taken by the local government. The adoption of the new zoning plan of the commune or the change results in many cases the increase in property value. In practice, most often relates to the transformation of the agricultural property for the construction and sale of single plots. Regulations for the betterment levy includes Real Estate Management Act. Betterment levy shall be imposed by the municipality in connection with an increase in property values caused by the division or merging of land or investing community in the construction of technical infrastructure. These fees apply to property regardless of their type and lo-

cation, if the technical infrastructure has been built with the Treasury or municipal funds, excluding real estate held in the local spatial development plan for agricultural and forestry (Article 143 paragraph. 1 of the Act ).

### **Renta (opłata) planistyczna**

Uchwalenie nowego lub zmiana dotychczasowego planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego wiąże się najczęściej ze wzrostem wartości nieruchomości. Właściciel nieruchomości przy sprzedaży nieruchomości zobowiązany jest uiszczyć specjalną opłatę (rentę planistyczną) w związku ze wzrostem wartości nieruchomości. Opłata ta jest pobierana przez wójta, burmistrza lub prezydenta i nie może być wyższa od 30% wzrostu wartości nieruchomości. W praktyce funkcjonowania tej opłaty powstaje wiele nieporozumień i problemów. Główną ich przyczyną bywa niewłaściwie wyliczona i zawyżona różnica wartości nieruchomości, która staje się przyczyną nienależnych roszczeń gminy wobec właściciela nieruchomości. Z art. 36 i 37 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) wynika, że warunkiem pobrania jednorazowej opłaty (renta planistyczna) jest konieczność jednoczesnego spełnienia niżej wymienionych warunków:

- wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia nowego lub zmiany dotychczasowego planu miejscowego,
- określenie w planie miejscowym stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę do naliczenia wysokości renty planistycznej,
- zbycie nieruchomości przez dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego.

Przepisy art. 36u.p.z.p., przewidują sposoby łagodzenia możliwych negatywnych konsekwencji dla właściciela i użytkownika wieczystego, wynikających z wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.) lub jego zmiany<sup>1</sup>. Wyłączenie możliwości

korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób dokonane ustaleniami m.p.z.p. jest ograniczeniem prawa własności nieruchomości, w zakresie jednego z podstawowych uprawnień, a mianowicie uprawnienia do korzystania z rzeczy (art. 140 k.c.). Odmienne zasady i tryb dochodzenia odszkodowania w sytuacjach określonych w art. 36u.p.z.p., niezasadnie stawiają właściciela nieruchomości objętej m.p.z.p. zmieniającym jej przeznaczenie w zdecydowanie gorszej sytuacji od właściciela, któremu ograniczono prawo do nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

Właściciel, któremu ograniczona prawo własności w drodze decyzji administracyjnej uzyskuje prawo do odszkodowania w wysokości ustalonej przez organ orzekający, płatne jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stała się ostateczna (art. 132u.g.n.). Natomiast właściciel (użytkownik wieczysty), który na skutek wejścia w życie nowych regulacji planistycznych nie może korzystać ze swojej nieruchomości w dotychczasowy sposób, a chce z tego tytułu uzyskać stosowne odszkodowanie, musi sam uruchomić postępowanie w celu dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym.

Przepisy u.p.z.p. regulują również kwestie związane ze zmianą wartości nieruchomości będącą konsekwencją wejścia w życie nowego m.p.z.p. bądź zmian w obowiązującym planie. Pojęcie obniżenia wartości nieruchomości definiuje przepis art. 37 ust. 1 u.p.z.p. Z kolei przepis art. 36 ust. 4 normuje sytuacje, w których konsekwencją regulacji wynikających z m.p.z.p. jest wzrost wartości nieruchomości położonej na obszarze objętym planem. Opłata uiszczana gminie na tej podstawie została określona renty planistycznej. Stanowi ona swoistą partycypację gminy w zyskach, jakie przynosi zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w związku ze zmianą ustaleń zawartych w m.p.z.p. W przepisie tym wskazano jedynie górną wysokość tej opłaty, natomiast określenie obowiązującej stawki procentowej należy

<sup>1</sup> T. Bakowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze, Kraków 2004. Komentarz do art. 36 i 37.

do kompetencji rady gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. przyjął, że „*obowiązek zapłaty jednorazowej opłaty (renty planistycznej) pobieranej w razie zbycia nieruchomości, której wartość w związku zuchwaleniem nowego lub zmienionego planu wzrosła, wyklucza możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zerowej stawki procentowej służącej naliczaniu tej opłaty*”<sup>2</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego do renty planistycznej (jako daniny publicznej o charakterze tzw. dopłaty) mają zastosowanie przepisy ustawy o.p.<sup>3</sup>. W klasycznym ujęciu za dopłatę uznaje się obowiązkowy, jednostronnie określony przez państwo lub samorząd terytorialny udział w kosztach tworzenia urzędzeń państwowych lub komunalnych, pobierany od podmiotów, którym przypisuje się osiągnięcie szczególnych korzyści z tych urzędzeń, polegających na zwiększeniu ich dochodów względnie zwiększeniu wartości rynkowej ich majątków<sup>4</sup>. Występują też inne daniny, które mają charakter dopłat, chociaż przez ustawodawcę są określane inaczej. Dotyczy to zwłaszcza: udziałów w kosztach dróg publicznych, urzędzenia ulic, placów, lokali, dofinansowania czynów społecznych; opłatę elektryfikacyjną, opłatę melioracyjną, opłatę z tytułu urzędzeń zaopatrywania w wodę, należności za urzędzenia wodne i kanalizacyjne, opłaty z tytułu inwestycji infrastrukturalnych, opłaty z tytułu scalania i podziału nieruchomości, opłaty adiacenckie itd. Obecnie publicznoprawny charakter renty planistycznej wynika z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym „*opłata ta jest dochodem*

*własnym gminy*”<sup>5</sup>.

### **Obniżenie wartości nieruchomości**

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.

Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości powinna odzwierciedlać różnicę między wartością nieruchomości przed uchwaleniem m.p.z.p. a jej wartością w dniu jej zbycia. Z kolei różnica ta i związane z tym odszkodowanie albo renta planistyczna, powinny wiązać się z obiektywną zmianą wartości nieruchomości, a nie z ceną ustaloną przez strony umowy<sup>6</sup>.

Termin pięcioletni, o którym mowa w art. 37. ust. 3 u.p.z.p., należy traktować jako termin zawity. Zatem jego niezachowanie wiąże się z utratą możliwości wytoczenia powództwa do sądu powszechnego. Z uwagi na odpowiednie stosowanie tego przepisu do opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (art. 37 ust. 4 u.p.z.p.) wpływ pięcioletniego terminu uniemożliwia gminie dochodzenia renty planistycznej od właściciela nieruchomości. Z przepisu art. 37 ust. 5 u.p.z.p. wynika, iż notariusz w praktyce jest zobowiązany do przesłania wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) wypisu każdej umowy,

2 Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 6 września 2002 r., II SA/Wr 1193/02, OSS 2003, nr 1, poz. 15.

3 W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że do dopłat stosuje się przepisy działu III o.p. na podstawie art. 341 o.p. Nie dotyczy to jednak wszystkich opłat. W wyroku NSA z dnia 7 października 2005 r., II OSK 93/05, Lex, nr 201349, przyjęto, że do ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia (zmian) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stosuje się przepisów ordynacji podatkowej. Zob. szerzej: L. Eteł, Renta planistyczna i opłata adiacencka jako niepodatkowe należności budżetowe, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2010, nr 6 oraz T. Brzeziński, W. Morawski, Podstawy normatywne poboru renty planistycznej – kwestia stosowania Ordynacji podatkowej, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2009, nr 12.

4 I. Czaja-Hlilniak, Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych, Kraków 2006, s. 13.

5 Pogląd taki został przedstawiony w wyroku NSA z dnia 7 listopada 2001 r. (II SA/Gd 1948/01, OSP 2003, z. 2, poz. 16, tam też glosa A. Borodo aprobującego powyższe stanowisko). Z kolei Sąd Najwyższy w uchwałę z dnia 26 czerwca 2001 r. orzekł o niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zasądzenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ustalonej w decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie przepisów u.z.p. (III CZP 30/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 16). Uchwała SN została poddana krytyce w głosie K. Flaga-Gieruszyńskiej (zob. Rejent 2002, nr 6, s. 132).

6 Por. A. Cisek, J. Kremis, glosa do uchwały NSA z dnia 30 października 2000 r., OPK 16/00, OSP 2001, z. 10, poz. 152.

której przedmiotem jest zbycie nieruchomości położonej w obszarze objętym ustaleniami m.p.z.p. albo jego zmianą, które weszły w życie w ostatnich 5 latach, do dnia zawarcia umowy. Wyjątek w tym zakresie stanowią umowy, w których stroną zbywającą nieruchomości jest gmina<sup>7</sup>.

#### **Ustalenie kwoty renty planistycznej**

Podstawą prawną ustalenia kwoty renty planistycznej są postanowienia zawarte w uchwale w sprawie m.p.z.p. (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.). Opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie pobiera się w przypadku, gdy jej stawka procentowa nie została określona w uchwale rady gminy. Decyzja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustalająca wysokość renty planistycznej, przy braku określenia stawki procentowej w uchwale w sprawie m.p.z.p., jest decyzją wydaną bez podstawy prawnej, obciążoną wadą nieważności<sup>8</sup>. Stanowisko to uległo osłabieniu, ze względu na to, że określenie stawek procentowych jest zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 obligatoryjnym elementem m.p.z.p. Zatem sytuacja, w której wójt (burmistrz, prezydent miasta) ustalałby w drodze decyzji opłatę w przypadku braku stosownych w tym zakresie ustaleń m.p.z.p., będzie niezwykle rzadka lub wręcz jedynie hipotetyczna.

Decyzja określająca wysokość renty planistycznej powinna być potraktowana jako decyzja administracyjna organu podatkowego. W przypadku gdy adresat tej decyzji nie wykona wynikającego z niej obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien podjąć właściwe działania przewidziane w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.). Decyzja wydana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na żądanie zainteresowanego przed sprzedażą nieruchomości, różni się w kilku kwestiach od decyzji, o której mowa w art. 36 ust. 6 u.p.z.p. Po pierwsze postępowanie

w sprawie wydania tej decyzji jest uruchamiane z inicjatywy strony (właściciela albo użytkownika wieczystego). Po drugie wykonalność decyzji ustalającej wysokość renty planistycznej jest uzależniona od czynności sprzedaży nieruchomości, a w przypadku niezawarcia umowy sprzedaży lub jej prawnej nieskuteczności niewykonalność tej decyzji będzie miała charakter trwały. Wartość nieruchomości po wejściu w życie uchwały o m.p.z.p. lub jego zmianie jest ustalana przez rzeczoznawców majątkowych<sup>9</sup>.

#### **Ustawa z dnia 16 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

W dniu 10 sierpnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 maja 2011 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 153, poz. 901). Przepisy wprowadzają zmiany w zakresie renty planistycznej<sup>10</sup>. Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 16 maja 2011 r. formułuje natomiast zasadę, zgodnie z którą w sytuacji, gdy **uchwalenie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003 r., w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995 r.**, reguła obliczania renty planistycznej, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie znajdzie zastosowania, 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 stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu nowego planu miejscowego, a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwa-

<sup>7</sup> Por. A. Oleszko, Pytania i odpowiedzi, „Rejent” 2002, nr 7, s. 217.

<sup>8</sup> Zob. E. Janeczko, Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, „Rejent” 2001, nr 1, s. 61; M. Wolanin, Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec prawa własności i prawa użytkownika wieczystego, „Monitor Prawniczy” 1996, nr 4, s. 124.

<sup>9</sup> T. Bąkowski, Ustawa o . . . , op.cit.

<sup>10</sup> M. Kaczmarek, Samorząd.inform.pl, 2011-10-24

lonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. Zmiana wprowadzona nowelizacją sprowadza się do tego, że **obowiązek zapłaty renty planistycznej nie powstanie, jeżeli wartość terenu określona zgodnie z jego przeznaczeniem w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995r. była wyższa bądź nie uległa zmianie na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po 31 grudnia 2003 r.**

Aby jednak wyjątek ten znalazł zastosowanie, wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r. musi być większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. **Z opisywaną sytuacją zetknijemy się tam, gdzie miejscowe plany wygasły w terminie ustalonym powyżej na mocy art. 87 ust. 3 u.p.z.p.** Stanowi on, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r., które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r.

Wprowadzany wyjątek będzie dotyczył tych przypadków, z którymi możemy mieć do czynienia do momentu objęcia miejscowymi planami wszystkich terenów, na których przed dniem 1 stycznia 1995 r. była prowadzona polityka planistyczna, lecz później właściwe organy nie podjęły w omawianym zakresie odpowiedniej uchwały<sup>11</sup>.

11 Nowelizacja stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia TK z 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. W sprawie będącej przedmiotem analizy TK, miejscowy plan zagospodarowania utracił moc na mocy art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W momencie uchwalenia kolejnego miejscowego planu, ponad rok od wygaśnięcia starego planu, właściciele nieruchomości zostali obciążeni obowiązkiem wnieścia opłaty wynikającej ze wzrostu wartości nieruchomości po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego (art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). TK uznał, że sytuacja właścicieli nieruchomości położonych tam, gdzie ustawy 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. Zdaniem TK 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 konsekwencjami związanymi z opłatami.\*

## Opłata adiacencka

Opłata adiacencka, to opłata ustalona przez gminy w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości. Ustawowa definicja opłaty adiacenckiej zawarta jest w art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115 poz.741 ze zm., dalej: u.g.n). Opłaty adiacenckie nie obejmują nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne lub leśne.

Definicja opłaty adiacenckiej określa jednocześnie, kiedy opłata taka może być naliczana. Jest tak w przypadku, gdy wartość nieruchomości wzrosła w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej sfinansowanej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo wtedy, gdy wartość nieruchomości wzrosła w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości albo w związku z podziałem nieruchomości. Opłatę adiacencką należy odróżnić od opłaty planistycznej (renty planistycznej). Opłata planistyczna jest także związana ze wzrostem wartości nieruchomości, który jednak następuje z innej przyczyny – z powodu zmiany przeznaczenia nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Do opłat adiacenckich, o których mowa w art. 4 pkt 11u.g.n., odnoszą się także przepisy art. 143–148u.g.n. oraz przepisy rozporządzenia wykonawczego<sup>12</sup>.

Z regulacji art. 144u.g.n. wynika, że wnoszenie opłat adiacenckich to jedyna dopuszczalna forma, w jakiej właściciele nieruchomości mogą zostać zobligowani do uczestniczenia w kosztach budowy

12 E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, LEX, Warszawa 2011, komentarz do art. 4 u.g.n.

urządzeń infrastruktury technicznej. Nie można zatem przymuszać ich do ponoszenia kosztów budowy tych urządzeń w innej formie, np. w formie tzw. opłat partycypacyjnych. Możliwe są co prawda dobrowolne wpłaty właścicieli nieruchomości na budowę określonych urządzeń infrastruktury technicznej, ale już uzależnienie ich budowy od wniesienia takich „dobrowolnych wpłat” jest niezgodną z prawem formą przymuszenia do uczestniczenia w kosztach wybudowania tych urządzeń<sup>13</sup>.

W art. 145u.g.n. uregulowano kilka kwestii. Po pierwsze wynika z niego, że opłata adiacencka z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej ustalana jest w decyzji administracyjnej kończącej postępowanie administracyjne. Po drugie – że decyzję tę wydaje organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta). Po trzecie – że opłata ta może, ale nie musi zostać ustalona, gdy wybudowane zostaną te urządzenia. Zatem można ją ustalić, gdy spełnione zostaną podane w ustawie warunki – urządzenie (w tym droga) zostanie wybudowane zgodnie z art. 143 ust. 1u.g.n., spełnione są warunki wskazane w art. 145 ust. 1 i 2u.g.n. oraz rada gminy uchwali stawkę procentową opłaty (co wynika z art. 146 ust. 2u.g.n.), a wartość nieruchomości w związku z budową urządzenia wzrośnie (bo opłata to określony procent od wzrostu wartości nieruchomości).

Brak obowiązku ustalenia opłaty adiacenckiej w każdym przypadku, kiedy wybudowane zostanie urządzenie infrastruktury technicznej, należy uznać za w pełni zrozumiałą, jeśli zważy się, że wartość nieruchomości wskutek budowy urządzenia może niekiedy nie wzrosnąć albo wzrosnąć nieznacznie, co czyni nieopłacalnym prowadzenie postępowania w celu jej ustalenia (którego koszty, w tym sporządzenie operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, przekraczać

mogą wysokość opłaty). Tak więc ustalenie omawianej opłaty lub jej nieustalenie każdorazowo zależy od organu wykonawczego gminy<sup>14</sup>. Organ ten nie musi przy tym wyjaśniać, dlaczego korzysta albo nie korzysta z przyznanym mu kompetencji. Musi jedynie wykazać zaistnienie przesłanek wydania decyzji i wysokość opłaty<sup>15</sup>.

Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej prowadzone jest z urzędu. Wobec braku unormowań szczególnych do tego postępowania zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

Z art. 145 ust. 1u.g.n. wynika, że opłata adiacencka może zostać ustalona każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Oznacza to, po pierwsze, że za każdym razem, gdy wybudowane zostanie kolejne urządzenie, można właściciela danej nieruchomości obciążyć opłatą adiacencką. Po drugie – że opłata może zostać ustalona nie zaraz po wybudowaniu urządzenia, ale dopiero wtedy, gdy właściciel nieruchomości będzie mógł z niego skorzystać, tj. gdy będzie faktycznie mógł się podłączyć do wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej albo będzie mógł korzystać z wybudowanej (a także odbudowanej lub rozbudowanej) drogi.

Przez stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości należy rozumieć tak wykonane urządzenia infrastruktury technicznej, by umożliwiały one bezpośrednio podłączenie nieruchomości do sieci, a więc wraz z odpowiednimi odgałęzieniami, przyłączami. „Odpowiednimi” – tzn. spełniającymi parametry techniczne dostosowane do charakteru nieruchomości położonych w rejonie zrealizowanej inwestycji infrastrukturalnej, przy uwzględnieniu norm wynikających ze stosownych przepisów<sup>16</sup>. Wojewódzki Sąd

13 Por. wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r., I SA 114/02, niepubl., wyrok NSA z dnia 7 października 2008 r., I FSK 1156/07, LEX nr 496301, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 maja 2008 r., III SA/Kr 842/07, LEX nr 506806, oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 kwietnia 2008 r., III SA/Kr 1006/07, LEX nr 506822, w którym uznano, że gminy nie mogą pobierać opłat za budowę sieci od osób, które chcą mieć wodociąg, gdyż tę funkcję spełnia opłata adiacencka.

14 Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 r., II SA/OI 933/08, LEX nr 480897.

15 Por. wyrok NSA z dnia 25 października 2005 r., I OSK 83/05, LEX nr 215365.

16 Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2009 r., II SA/Go 674/09, LEX nr 573728.

Administracyjny w Warszawie<sup>17</sup> uznał np., że stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzenia kanalizacyjnego, umożliwiających wymierzenie przez zarząd gminy opłaty adiacenckiej na podstawie art. 145 ust. 1u.g.n., jest to wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego urządzenia, czyli do pierwszej studzienki, licząc od strony budynku; a zatem przyłączy do kanału sanitarnego – do pierwszej studzienki od strony budynku – stanowi własność właściciela budynku, a nie właściciela urządzenia kanalizacyjnego, do którego należy pozostała część urządzenia kanalizacyjnego.

Budowa nowych urządzeń może nie wpływać na **wzrost wartości nieruchomości**, która była już wcześniej podłączona do takich urządzeń. Wtedy ustalenie opłaty adiacenckiej nie powinno mieć miejsca<sup>18</sup>. Jak wspomniano wcześniej, czasem mogą powstać trudności z określeniem, kiedy stworzone są warunki do korzystania z drogi, zaś przepis nie precyzuje, którego właściciela należy w razie sprzedaży nieruchomości obciążyć obowiązkiem uiszczenia omawianej opłaty – czy tego, który był właścicielem w dniu, kiedy stworzono możliwości podłączenia lub korzystania z drogi, czy tego, który był właścicielem w dniu wydania decyzji, czy wreszcie tego, który był właścicielem w dniu, w którym decyzja stała się ostateczna. Sytuacja dostępności korzystania z drogi, od której ustawodawca uzależnił wymierzenie opłaty adiacenckiej, występuje już wówczas, gdy drogę zbudowano na terenie przyległym do działki w taki sposób, że możliwe jest wybudowanie zjazdu do niej<sup>19</sup>.

Przepis art. 145 ust. 1u.g.n. stanowi, że opłata adiacencka nie może zostać ustalona wcześniej niż po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków

do korzystania z wybudowanej drogi. Jednak zgodnie z art. 145 ust. 2u.g.n. może ona zostać ustalona sporo później, bo w okresie 3 lat od dnia stworzenia tych warunków. Poza tym w art. 145 ust. 2u.g.n. uzależniono możliwość zastosowania opłaty od tego, czy rada gminy uchwali stawkę procentową opłaty, a także nakazano, by do ustalenia opłaty przyjmować stawkę procentową z uchwały obowiązującej w dniu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Zatem w tym dniu powinna obowiązywać stosowna uchwała i nie można np. ustalić wysokości stawki na podstawie uchwały, która wcześniej przestała obowiązywać, albo na podstawie uchwały przyjętej przez radę gminy później. Jeśli więc w dniu stworzenia wspomnianych warunków żadna uchwała w sprawie ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej nie obowiązuje, to nie można zastosować tej opłaty, choćby nawet stawka taka została ustalona w uchwale podjętej później, lecz przed upływem 3 lat<sup>20</sup>.

#### **Ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej**

W art. 146 ust. 1u.g.n. umieszczono generalną zasadę, iż zarówno sama możliwość ustalenia opłaty adiacenckiej, jak i jej wysokość zależą od wzrostu wartości nieruchomości. Chodzi przy tym o wzrost wartości nieruchomości związany z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, o których była mowa we wcześniejszych artykułach. Jeśli więc wartość nieruchomości w związku z wybudowaniem tych urządzeń nie wzrosła albo wartość nieruchomości wzrosła z innych przyczyn, nie można ustalić omawianej opłaty adiacenckiej.

Podmiotami zobowiązanymi do jej uiszczenia są:

1) w przypadku podziału nieruchomości – właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – je-

<sup>17</sup> W wyroku z dnia 5 grudnia 2007 r., I SA/Wa 1331/07, LEX nr 454101.

<sup>18</sup> Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 10 marca 2005 r., II SA/Gd 347/02, LEX nr 220257.

<sup>19</sup> W świetle wyroku NSA z dnia 29 lutego 2008 r., I OSK 263/07, LEX nr 454087.

<sup>20</sup> Por. wyrok NSA z dnia 25 lipca 2000 r., II SA/Ka 2052/98, ONSA 2001, nr 3, poz. 142.

żeli podział został dokonany na wniosek ich wniosek,

2) w przypadku scalenia i podziału nieruchomości – osoby, które otrzymały nowe nieruchomości w wyniku scalenia i podziału,

3) w przypadku budowy infrastruktury technicznej – właściciele nieruchomości, zarówno osoby fizyczne, jak i prawne; użytkownicy wieczysti, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres; użytkownicy wieczysti, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Nie można też mówić o wzroście wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem jakiegoś urządzenia, jeśli nieruchomość już była podłączona do takiego urządzenia<sup>21</sup>. Chodzi w tym przypadku o urządzenia komunalne, wybudowane ze środków publicznych, a nie o urządzenia, które właściciel zainstalował na nieruchomości własnym sumptem (podłączenie do takich urządzeń, np. do indywidualnego ujęcia wody, nie zwalnia z obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej związanej z wybudowaniem sieci wodociągowej, do której może zostać przyłączona nieruchomość tego właściciela). Można zauważyć, że skoro wysokość opłaty jest uzależniona od wzrostu wartości nieruchomości, to tym samym nie jest uzależniona od kosztów wybudowania określonego urządzenia ani od tego, kto i z jakich środków pokrył te koszty.

Dodany nowelizacją z dnia 24 sierpnia 2007 r. przepis art. 146 ust. 1a u.g.n. ma charakter uzupełniający, bowiem już wcześniej było oczywiste, że ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości przed stworzeniem warunków do przyłączenia do urządzenia lub do korzystania z drogi i po stworzeniu tych warunków. Jak wynika z przepisu art. 146 ust. 1 u.g.n., oszacowanie przez rzeczoznawcę wartości nieruchomości powinno ustalać tę wartość przed stworzeniem warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych

urządzeń infrastruktury technicznej albo stworzeniem warunków do korzystania z wybudowanej drogi i po stworzeniu tych warunków (bo ta chwila decyduje o możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej). Choć art. 146 ust. 3 u.g.n. wynika, że należy oceniać wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzenia infrastruktury technicznej i po nim, to nie wyjaśniono, co dokładnie należy rozumieć przez datę wybudowania urządzenia (wątpliwości w tym zakresie nie wyjaśnia treść art. 143 ust. 2 u.g.n., w którym zdefiniowano, co rozumie się przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej). Można zatem na ten temat czynić wywody analogiczne do tych, które dotyczą stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do nowych urządzeń lub warunków do korzystania z drogi.

Warto zauważyć, że tak skonstruowane przepisy zakładają, że jeśli wzrost wartości nieruchomości związany z wybudowaniem określonego urządzenia ma nastąpić, to nastąpi on w chwili, gdy stworzono możliwość korzystania z tego urządzenia, ewentualnie w chwili wybudowania urządzenia. Nie zawsze jednak musi tak być, gdyż np. może on nastąpić wcześniej (gdy ceny wzrosną z powodu samego rozpoczęcia inwestycji) albo później (jeśli reakcja rynku na zmiany będzie opóźniona).

Niezależnie od tego, jeśli z opinii rzeczoznawcy majątkowego wynika, że wartość nieruchomości z powodu wybudowania danego urządzenia jest po stworzeniu możliwości korzystania z tego urządzenia przez właściciela konkretnej nieruchomości wyższa niż przed stworzeniem tej możliwości, to można ustalić opłatę adiacencką. Jeśli z tej opinii nie wynika taki wzrost wartości nieruchomości, ustalenie opłaty adiacenckiej nie jest możliwe.

Opinia rzeczoznawcy majątkowego nie może być bezkrytycznie przyjmowana przez organ wydający decyzję, lecz powinna być przez ten organ poddana ocenie co do wiarygodności i mocy dowodowej w kontekście innych złożonych w sprawie dowodów; organ nie jest tą opinią związany. Organ nie może wnikać w merytorycz-

<sup>21</sup> Por. wyrok NSA z dnia 19 marca 1991 r., SA/Lu 79/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 41, który zachowuje ważność także w aktualnym stanie prawnym.

ną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, gdyż nie dysponuje odpowiednimi do tego wiadomościami specjalistycznymi, więc powinien dokonać oceny opinii rzeczoznawcy pod względem formalnym, a także ocenić, czy nie zawiera ona niejasności, pomyłek, błędów, które wymagają uzupełnienia lub sprostowania<sup>22</sup>.

### **Rozłożenie na raty opłaty adiacenckiej**

Ustalona w decyzji opłata adiacencka może więc zostać rozłożona na raty roczne płatne w okresie nie dłuższym niż 10 lat. Może to nastąpić tylko na wniosek właściciela (wykluczone jest więc rozłożenie opłaty na raty z urzędu). Wniosek może dotyczyć krótszego okresu niż 10 lat. Warunki rozłożenia na raty, w tym liczba rat, terminy płatności i wielkość poszczególnych rat, określa się w decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Jeżeli zapłata opłaty adiacenckiej zostanie rozłożona na raty, należność gminy z tytułu zapłaty tych rat podlega zabezpieczeniu. Zabezpieczenie jest obowiązkowe, ale formy zabezpieczenia mogą być różne. Jedną z nich jest ustanowienie hipoteki, co do której (biorąc pod uwagę brzmienie omawianego przepisu) nie ma pewności, czy ma być ona jedną z alternatywnych form zabezpieczenia, czy też ma być stosowana zawsze, gdy następuje rozłożenie zapłaty opłaty na raty. W drugim przypadku stosowanie innych form zabezpieczenia może być zbędne, a ponadto zastosowanie hipoteki nie da się zrealizować, jeśli opłatą jest obciążany był właściciel nieruchomości (ten, który skorzystał na wzroście wartości nieruchomości, a następnie zbył nieruchomość).

Ze względu na możliwość ustanowienia hipoteki w art. 147 ust. 1 u.g.n. ustawodawca przewidział również, że decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu hipoteki do księgi wieczystej (chodzi o wpis hipoteki). Jednakże jeśli decyzja skierowana jest do byłego właściciela i hipoteka nie będzie mogła zostać ustanowiona, decyzja o ustaleniu opłaty nie będzie mogła stanowić podstawy wpisu hipoteki do księgi wieczystej, w której ujawniony

został nowy właściciel. Do zmian w zakresie hipoteki wprowadzonych ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. odnosi się szerzej komentarz do art. 70 ust. 2 u.g.n.

Rozłożenie na raty opłaty adiacenckiej może nastąpić na wniosek właściciela nieruchomości. Podmiot zainteresowany skorzystaniem z tej możliwości powinien zatem złożyć stosowny wniosek, który należy należycie uzasadnić, a co najmniej wskazać wszelkie okoliczności istotne dla oceny zasadności tego wniosku, w szczególności dotyczące sytuacji finansowej wnioskodawcy i jego możliwości płatniczych<sup>23</sup>. Ponieważ organ nie ma możliwości przymuszenia strony do zastosowania konkretnej formy zabezpieczenia, to wniosek o rozłożenie zapłaty na raty powinien wskazywać, jakiego zabezpieczenia zainteresowany zamierza udzielić. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (regulujące ustalanie opłaty) nie przewidują możliwości zwolnienia od jej ponoszenia, a jedyna ulga w uiszczeniu opłaty może polegać na rozłożeniu jej na raty roczne płatne do 10 lat<sup>24</sup>. Chociaż komentowany przepis o tym nie wspomina, możliwość rozłożenia na raty dotyczy zapewne także użytkowników wieczystych, którzy zostali obciążeni opłatą adiacencką.

Można jednak zauważyć, że przepisy dotyczące opłat adiacenckich są w wielu miejscach niejasne. Dotyczy to kwestii tego, kogo (którego właściciela) opłata powinna dotyczyć, tego, w jakiej chwili następuje wzrost wartości nieruchomości, oraz tego, w jaki sposób ma on być powiązany z konkretnym właścicielem nieruchomości w sytuacji, kiedy nastąpił obrót nieruchomością. Niejasności dotyczą także zabezpieczania rozkładania zapłaty opłaty na raty i tego, czy możliwość ta dotyczy także użytkowników wieczystych. Wątpliwości budzi też nakaz, by rzeczoznawca szacował wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzenia infrastruktury technicznej i po nim według cen z innego dnia niż ten, w którym urządzenie to zo-

23 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2008 r., III SA/Po 893/07, LEX nr 575779.

24 Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2002 r., I SA 342/01, Monitor Prawny 2003, nr 3, poz. 98.

22 Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1833/07, LEX nr 351279.

stało wybudowane, i to w dodatku biorąc pod uwagę ceny tylko z tego (jednego?) dnia. Według art. 147 ust. 2u.g.n. raty, na które rozłożona zostaje zapłata opłaty adiacenckiej, podlegają procentowaniu z zastosowaniem stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Oprocentowanie to jest obowiązkowe i nie może zostać w decyzji ustalone inaczej.

W art. 148 ust. 1u.g.n. ustawodawca uzależnił termin wpłaty opłaty adiacenckiej od tego, kiedy decyzja o ustaleniu tej opłaty stała się ostateczna. Nie jest jednak całkiem jasne, co oznaczać ma zwrot, że obowiązek wnoszenia opłaty powstaje „po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stała się ostateczna”. Literalne brzmienie sugeruje bowiem, że obowiązek ten powstanie dopiero po upływie tego terminu (co oznaczałoby, że opłatę należy wnieść później, nie bardzo wiadomo kiedy). Tymczasem chodziło zapewne o to, że zapłata opłaty adiacenckiej nastąpić powinna w terminie 14 dni od dnia, w których decyzja o ustaleniu tej opłaty stała się ostateczna. Przepis stanowi ponadto, że w przypadku gdy opłata zostanie rozłożona na raty, w takim samym terminie powinna zostać zapłacona pierwsza rata. Terminy płatności pozostałych rat są ustalone w decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Przepis art. 148 ust. 2u.g.n. nakazuje, by do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej stosować odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego. W związku z tym, że opłata adiacencka jest świadczeniem pieniężnym, w przypadku niedotrzymania terminu zapłaty obowiązuje art. 481 § 1 k.c. (przewidujący możliwość naliczenia dłużnikowi odsetek ustawowych). Gmina będzie więc mogła żądać zapłaty tych odsetek za czas opóźnienia, choćby nie poniosła żadnej szkody i choćby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności. Zatem odsetki te stanowią sankcję za samo niespełnienie świadczenia w terminie.

Przepis art. 148 ust. 3u.g.n. wprowadza zasadę waloryzacji wysokości opłaty adiacenckiej. Waloryzacji dokonuje się zgodnie z art. 5u.g.n. W tym przypadku waloryzacja (której celem jest zawsze urealnienie wcześniej ustalonej kwoty) związana jest z upływem czasu pomiędzy pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja o ustaleniu opłaty, a pierwszym dniem miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty. Omawiany przepis stanowi samoistną podstawę waloryzacji opłaty adiacenckiej i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 358 § 1 i 3 k.c. (w związku z czym wyłącza stosowanie tych przepisów). Waloryzacja, o której mowa w art. 148 ust. 3u.g.n., nie została uzależniona od żadnych dodatkowych warunków<sup>25</sup>. W przypadku opóźnienia w zapłacie już zwaloryzowanego świadczenia (opłaty w zwaloryzowanej wysokości) powstanie obowiązek zapłaty odsetek ustawowych od dnia następującego po terminie zapłaty. Zatem waloryzacja opłaty jest niezależna od obowiązku zapłaty tych odsetek w przypadku niedotrzymania terminu zapłaty<sup>26</sup>.

Przepis art. 148 ust. 4u.g.n. powinien w zasadzie zostać umieszczony raczej w art. 146u.g.n. Dotyczy on bowiem ustalania opłaty adiacenckiej i przewiduje, że przy jej ustaleniu różnicę między wartością, jaką nieruchomości ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Obecnie wartość nakładów pomniejsza nie samą opłatę adiacencką (jak to miało miejsce przed zmianą art. 148 ust. 4u.g.n., która została dokonana nowelizacją z dnia 24 sierpnia 2007 r.), ale pomniejsza różnicę wartości nieruchomości przed wybudowaniem określonego urządzenia i po nim.

25 Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 kwietnia 2008 r., II SA/Bk 870/07, LEX nr 510815.

26 Por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2002 r., I SA 2378/00, LEX nr 81740.