

Procedura, przesłanki oraz propozycje zmian

Ustalanie opłaty planistycznej

Obowiązujące przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie ułatwiają sprawnego uzyskiwania przez gminy dochodów z tytułu opłat planistycznych. Uregulowania prawne dotyczące tych opłat zawierają istotne wady systemowe. Należy zatem jednoznacznie i precyzyjnie uregulować zasady szacowania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej.

RAFAŁ PADRAK

Wstęp

Stosownie do art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ (upzp), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy) jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy. Jego wejście w życie jest istotne dla właścicieli nieruchomości położonych na obszarze objętym tym planem, którzy zamierzają zbyć swoją nieruchomość. Ustawodawca uznał bowiem, że gmina powinna mieć udział w zyskach jakie przynosi zbycie nieruchomości,

której wartość wzrosła w związku ze zmianą ustaleń zawartych w planie miejscowym². Wzrost wartości nieruchomości związany ze zmianą przeznaczenia gruntów w uchwalonym lub zmienionym planie miejscowym może spowodować powstanie obowiązku wniesienia opłaty planistycznej (zwanej również rentą planistyczną) na rzecz gminy – stosownie do art. 36 ust. 4 upzp.

Podmiotem uprawnionym do ustalenia i pobrania opłaty planistycznej jest organ wykonawczy gminy, na terenie której doszło do uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany. Zobowiązany do uiszczenia tej opłaty jest natomiast właściciel

¹ DzU.2015.199.

² Zob. T. Sobel: *Roszczenia właściciela i użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z wejściem w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (cz. I)*, „Radca Prawny” nr 3/2010, s. 52.

nieruchomości lub użytkownik wieczysty, który zbył nieruchomość (prawo użytkowania wieczystego) w terminie do 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (art. 36 ust. 4 upzp, art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 upzp).

Opłata planistyczna stanowi dochód gminy. Gminy przeważnie nie uzyskują jednak planowanych dochodów z tego tytułu. Wynika to przede wszystkim ze wstrzymywania się właścicieli nieruchomości ze sprzedażą gruntu aż do wygaśnięcia roszczenia o uiszczenie opłaty planistycznej, a także stosunkowo wysokiej skuteczności wnoszonych odwołań od decyzji ustalających tę opłatę. Nie bez znaczenia są także: zaniechania ustalenia i poboru opłaty planistycznej wynikające z wadliwej organizacji pracy, opieszałość w wydawaniu decyzji o jej ustaleniu, prowadząca niekiedy do wygaśnięcia roszczeń z tego tytułu, a także niewystarczające i nieskuteczne działania windykacyjne. Między innymi z tych powodów problemem ustalania i egzekwowania opłat planistycznych zajmowała się Najwyższa Izba Kontroli; ostatnia planowa kontrola została przeprowadzona w 2012 roku³.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych zagadnień prawnych odnoszących się do ustalania opłaty planistycznej, wskazanie wadliwych uregulowań i zaprezentowanie propozycji zmian

obowiązującego prawa zgłaszanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Ustalanie opłaty planistycznej Tryb ustalania opłat

Stosownie do art. 37 ust. 6 upzp, organ wykonawczy gminy ustala opłatę planistyczną w drodze decyzji. Właściwym trybem ustalania i dochodzenia tej opłaty jest postępowanie administracyjne. W wyroku z 15 listopada 2006 r.⁴ Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie wynika z ustawy podatkowej, a zatem nie spełnia jednego z wymogów określonych w art. 6 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (w skrócie: „o.p.”)⁵. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym nie ma charakteru ustawy podatkowej, zaś obowiązek opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wywołanej uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest skutkiem określonej polityki przestrzennej gminy. Opłacie planistycznej brakuje także wymaganej przez art. 6 o.p. cechy nieodpłatności⁶.

Terminy w postępowaniu o ustalenie opłaty

Według art. 37 ust. 4 upzp, roszczenia o uiszczenie opłaty planistycznej można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym

³ Informacja o wynikach kontroli opłat planistycznych i roszczeń odszkodowawczych związanych z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych, nr 188/2012/P/12/147/LLU (dalej jako: „Informacja o wynikach kontroli NIK”), <www.nik.gov.pl>.

⁴ Znak II OSK 1370/05, LEX nr 321533.

⁵ DzU.2012.749 ze zm.

⁶ Zob. też wyrok NSA z 3.09.2004 r., znak OSP 2005/7-8, poz. 91; decyzja SKO we Wrocławiu z 6.10.2009 r., znak SKO 4125/124/09, LEX nr 579718.

plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zgłoszenie roszczenia następuje w tym wypadku przez skuteczne wszczęcie postępowania o ustalenie opłaty planistycznej⁷, stosownie do art. 61 § 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁸ (k.p.a.). Po upływie tego terminu roszczenie o zapłatę wygasa.

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 (art. 37 ust. 5 upzp). Organ wykonawczy gminy został zobowiązany do ustalania opłaty planistycznej bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (art. 37 ust. 6 upzp). Określony w art. 37 ust. 6 upzp termin jako „bezzwłoczny” nie jest terminem prawa materialnego, z upływem którego wiązałyby się skutki prawne. Ma on na celu dyscyplinowanie organów administracji w dochodzeniu należności budżetowych gminy⁹.

Postępowanie dowodowe

W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje

się przepisy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11 upzp). Oznacza to, że wartość rynkową nieruchomości ustalają rzeczoznawcy majątkowi (art. 7 i art. 150 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, dalej w skrócie: „ugn”). Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 ugn), stanowiącą podstawowy dowód w postępowaniu o ustalenie opłaty planistycznej. Operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego stanowi opinię biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a.

W wyroku z 16 stycznia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyraził pogląd, że operat szacunkowy stanowi dowód tego, jaką wartość miała nieruchomość przed uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego i jaką wartość ma szacowana nieruchomość po uchwaleniu lub zmianie tego planu, a różnica tych wartości jest podstawą określenia jednorazowej opłaty. Powyższe nie oznacza jednak związania organu administracji ustaleniami rzeczoznawcy majątkowego. Operat szacunkowy, jak każdy dowód w sprawie, podlega ocenie przez organ, na którym spoczywa obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy i podjęcia niezbędnych działań dla prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i należnej opłaty, a zatem i obowiązek oceny wiarygodności sporządzonej przez

⁷ Zob. wyrok NSA z 4.02.2011 r., znak II OSK 207/10, LEX nr 753419; wyrok NSA w Warszawie z 6.12.2012 r., znak II OSK 1400/11, LEX nr 1367252.

⁸ DzU.2013.267 ze zm.

⁹ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2010 r., znak II SA/Lu 483/10, LEX nr 753852.

¹⁰ DzU.2014.518 ze zm.

rzeczoznawcę majątkowego opinii¹¹. Ten sam sąd w wyroku z 20 sierpnia 2013 r.¹² stwierdził, że organ ma obowiązek ocenić na podstawie art. 80 k.p.a. wartość dowodową operatu szacunkowego, a więc sprawdzić, czy operat spełnia wszystkie wymogi określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego¹³. Przy ustalaniu opłaty planistycznej aktywna rola organu wykonawczego gminy, jako prowadzącego postępowanie administracyjne, nie kończy się bowiem na zleceniu rzeczoznawcy majątkowemu sporządzenia operatu szacunkowego. Z aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że przed wydaniem decyzji w sprawie opłaty planistycznej niezbędne jest zweryfikowanie operatu szacunkowego stanowiącego dowód w postępowaniu, zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym¹⁴. W związku z tym operat szacunkowy powinien zawierać dane niezbędne do oceny jego rzetelności i jednocześnie podawać okoliczności konieczne do oceny jego adekwatności do danej sprawy. Wszystkie nieruchomości brane pod uwagę przy dokonywaniu wyceny powinny

być opatrzone opisem na tyle szczegółowym i obszernym, by umożliwić weryfikację prawidłowości doboru tych nieruchomości (do porównania) oraz dokonanych obliczeń organom administracji oraz sądom administracyjnym¹⁵.

Niezależnie od obowiązku weryfikacji operatu szacunkowego przez organ, strony postępowania mogą kwestionować jego treść. Podważenie dowodu z treści operatu szacunkowego jest generalnie możliwe przez sformułowanie racjonalnych, uzasadnionych wiedzą merytoryczną argumentów bądź przez przedłożenie innej opinii sporządzonej przez osobę mającą stosowne kwalifikacje. Nie może być uznane za wystarczające (pociągające za sobą potrzebę prowadzenia dalszego postępowania wyjaśniającego, np. przez sporządzenie na koszt publiczny dodatkowych ekspertyz) samo twierdzenie strony, że w jej ocenie wykonane szacunki są wadliwe¹⁶. Jeżeli jednak w materiale dowodowym postępowania o ustalenie opłaty planistycznej znajdą się rozbieżne operaty, sporządzone przy zastosowaniu takiego samego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie jest uzyskanie

¹¹ Wyrok NSA w Warszawie z 16.01.2013 r., znak II OSK 1686/11, LEX nr 1270183.

¹² Wyrok NSA w Warszawie z 20.08.2013 r., znak II OSK 829/12, LEX 1408564.

¹³ DzU.2004.207.2109 ze zm.

¹⁴ Zob. jednak wyrok WSA w Łodzi z 2.12.2010 r., znak II SA/Łd 697/10, LEX nr 755891, w którym Sąd wyraził pogląd, że organ prowadzący postępowanie nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły. Powinien jednak dokonać oceny operatu szacunkowego pod względem formalnym, tj. zbadać na przykład, czy został on sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, czy nie zawiera niejasności, pomyłek lub braków, które powinny zostać sprostowane lub uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie, znak II SA/Kr 1472/12, LEX nr 1350456.

¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2010 r., znak IV SA/Wa 1386/10, LEX nr 758771.

oceny organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych w sprawie prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych (art. 157 ust. 1 ugn)¹⁷.

W obowiązującym do 25 sierpnia 2011 r. § 50 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego był uregulowany sposób określania wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia odszkodowania lub opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 4 upzp. Przepis ust. 1 nakazywał uwzględnianie jej przeznaczenia przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenia po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie. Nie uwzględniało się części składowych tej nieruchomości. Z dniem 26 sierpnia 2011 r. przepisy § 50 powyższego rozporządzenia zostały uchylone. Brak precyzyjnych wskazówek dla rzeczoznawców majątkowych dotyczących szacowania wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej prowadzi w szczególności do wątpliwości, czy w wycenie należy uwzględnić części składowe nieruchomości (np. zabudowania), a w konsekwencji do braku jednolitego podejścia do wyceny części składowych nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych, trudności w prowadzeniu postępowania dowodowego i zwiększonego ryzyka wydawania rozbieżnych orzeczeń przez SKO i sądy¹⁸.

W postępowaniu w sprawie ustalenia opłaty planistycznej może również zachodzić potrzeba ustalenia faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości. Dowodem w sprawie mogą być w szczególności zapisy ewidencji gruntów. Należy jednak mieć na uwadze, że dowód z zapisów ewidencji gruntów nie może być uznany za przesądzający w sytuacji gdy faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości został przez rzeczoznawcę majątkowego jednoznacznie określony¹⁹.

Treść decyzji ustalających opłaty

Decyzja w sprawie ustalenia opłaty planistycznej powinna zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 § 1 k.p.a., a w szczególności: oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne. W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2009 r. nie było podstaw do orzekania w decyzji ustalającej opłatę planistyczną o terminie wniesienia opłaty oraz rygorze naliczania odsetek od nieterminowej zapłaty²⁰. Z art. 60 pkt 7 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ (w skrócie: „ufp”; obowiązującej od 1 stycznia 2010 r.) wynika, że opłaty planistyczne są środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publiczno-prawnym. Stosownie do art. 67 ufp, do spraw dotyczących między innymi opłat planistycznych,

¹⁷ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 2.12.2010 r., znak II SA/Łd 696/10, LEX nr 755890.

¹⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 43.

¹⁹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 13.12.2012 r., znak II OSK 1487/11, LEX nr 1367296.

²⁰ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 23.07.2009 r., znak II SA/Gl 1326/08, LEX nr 553013.

²¹ DzU.2013.885 ze zm.

nieuregulowanych w ustawie o finansach publicznych, stosuje się przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej. Powyższe oznacza, że ustawodawca ujedynolili przepisy dotyczące egzekwowania niepodatkowych należności budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Kwestie związane zwłaszcza z terminem zapłaty tych należności oraz możliwością dochodzenia odsetek od zaległości z tego tytułu nie zostały uregulowane w upzp, k.p.a., a także w ufp. To powoduje, że odpowiednie zastosowanie do tych spraw będą miały przepisy Ordynacji podatkowej²².

Stosując odpowiednio art. 47 § 1 o.p., należy przyjąć, że termin uiszczenia opłaty planistycznej wynosi 14 dni od daty doręczenia decyzji ustalającej tę opłatę. Niedotrzymanie terminu zapłaty przez zobowiązanego powoduje, że na podstawie art. 51 § 1 o.p. opłata staje się zaległością, od której, stosownie do art. 53 § 1 o.p. naliczane są odsetki za zwłokę. Zatem przepisy upzp nie dają podstawy do orzekania w przedmiocie terminu uiszczenia opłaty planistycznej. Jednak biorąc pod uwagę skutki prawne zwłoki we wniesieniu opłaty planistycznej, można postulować, by informacja o terminie płatności oraz sankcji za zwłokę znalazła się w treści decyzji ustalającej opłatę planistyczną (w pouczeniach,

w ramach stosowania przez organ administracji zasady informowania stron i innych uczestników postępowania – art. 9 k.p.a.).

W razie wielości stron postępowania (wielości zbywców nieruchomości stanowiącej współwłasność) istotna jest kwestia prawidłowego sformułowania sentencji decyzji ustalających opłatę planistyczną. Należy bowiem odróżniać sytuacje, w których występuje współwłasność łączna (ustawowa, małżeńska) od współwłasności nieruchomości w częściach ułamkowych. W przypadku współwłasności łącznej (ustawowej, małżeńskiej) zobowiązanie powinno zostać nałożone na współwłaścicieli solidarnie²³. Przy współwłasności w częściach ułamkowych wysokość opłaty planistycznej powinna być określona kwotowo w odniesieniu do każdego ze współwłaścicieli²⁴. Natomiast ustalenie, na podstawie art. 36 ust. 4 upzp, opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości i zaadresowanie decyzji wyłącznie do jednej z osób zobowiązanych stanowi naruszenie prawa materialnego²⁵.

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2012 r. kontrola ustalania opłat planistycznych²⁶ wykazała, że organy wykonawcze gmin nie przestrzegają obowiązku bezzwłocznego ustalania opłat planistycznych. Jest to istotny problem,

²² Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10.10.2013 r., znak II SA/Kr 761/13, LEX nr 1384892.

²³ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 23.07.2009 r., znak II SA/GI 1326/08, LEX nr 553013. Zobowiązanie solidarne polega na tym, że wierzyciel może wedle własnego wyboru żądać wykonania zobowiązania w całości lub w części od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna; spełnienie świadczenia przez któregośkolwiek z dłużników zwalnia z długu pozostałych. Ten, kto spełnił świadczenie, może jednak domagać się od pozostałych współdłużników zwrotu w częściach równych przypadających na nich części.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 15.04.2010 r., znak II SA/GI 160/10, LEX nr 577039.

²⁵ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 2.12.2010 r., znak II SA/Łd 696/10, LEX nr 755890.

²⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit.

ponieważ opieszałość we wszczynaniu postępowań o ustalenie opłaty planistycznej prowadzi do trudności w windykacji ustalonych już opłat ze względu na wyzbycie się środków uzyskanych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości. Nieprawidłowości wystąpiły w 20 spośród 21 skontrolowanych jednostek. W zbadanych w tym zakresie 332 decyzjach ustalających opłatę planistyczną czas pomiędzy datą powzięcia informacji przez gminę o zbyciu nieruchomości (tj. datą wpływu do urzędu gminy wypisu z aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości) a datą wszczęcia postępowania wynosił ponad 6 miesięcy w 40% spraw. Z kolei w 41% spraw decyzja ustalająca opłatę planistyczną została wydana po upływie co najmniej roku od daty wpływu do urzędu wypisu z aktu notarialnego dotyczącego umowy zbycia nieruchomości.

Przyczynami nieprawidłowości były głównie:

- niewłaściwy obieg wypisów z aktów notarialnych wynikający z wadliwej organizacji pracy urzędów;
- duża liczba transakcji i duży napływ wypisów z aktów notarialnych do urzędu przy niewielkiej obsadzie kadrowej komórki organizacyjnej, w której akty notarialne są poddawane analizie pod kątem wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej.

Przewlekłość prowadzonych postępowań wynika również ze skomplikowanego procesu szacowania wartości nieruchomości, niezbędnego do ustalenia opłaty

planistycznej. Strony często odwołują się od decyzji ustalających te opłaty i w większości wypadków ich odwołania prowadzą do uchylecia decyzji. Kontrola NIK wykazała, że skontrolowane jednostki w okresie objętym kontrolą wydały 1830 decyzji, w których została ustalona opłata planistyczna. Strony wniosły odwołania od 358 decyzji (19,6%), z których 208 decyzji zostało uchylonych (11,4% decyzji ogółem przy skuteczności odwołań 58,1%). Zwłoka we wszczynaniu postępowań o ustalenie opłaty planistycznej lub ich długotrwałe prowadzenie opóźnia pozyskanie dochodów przez gminy i może utrudniać ich egzekucję²⁷.

Przesłanki ustalenia opłaty planistycznej

Z art. 37 ust. 6 upzp wynika, że organ wykonawczy gminy ma obowiązek ustalić opłatę planistyczną w razie zaistnienia ustawowych przesłanek. Należą do nich wszystkie opisane poniżej przesłanki.

1. Wejście w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Wprawdzie według literalnego brzmienia art. 36 ust. 4 upzp, wzrost wartości nieruchomości miałby być związany z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmiany, to jednak istotna jest data wejścia w życie planu. Samo uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w skrócie: „mpzp”) – aktu prawa miejscowego – nie wywołuje bowiem skutków prawnych i nie będzie miało wpływu na zmianę wartości nieruchomości, jeśli plan ten nie wejdzie w życie.

²⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 7, 20-22.

Warto zaznaczyć, że ustalenie opłaty planistycznej nie jest możliwe w sytuacji, w której została wydana decyzja o warunkach zabudowy i doszło do zbycia nieruchomości położonej na terenie nieobjętym planem miejscowym. Pomimo że według art. 63 ust. 3 zd. pierwsze upzp, jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio, to nie ma podstaw prawnych do ustalenia w takiej decyzji stawki opłaty planistycznej. Nie jest możliwe zastosowanie przez analogię art. 15 ust. 2 pkt 12 upzp²⁸. Oznaczałoby to w konsekwencji przyznanie radzie gminy uprawnienia do ustalania stawki procentowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy w drodze uchwały. Zasadą konstytucyjną – wynikającą z art. 94 Konstytucji RP – jest, że akty prawa miejscowego mogą być stanowione tylko wówczas, gdy kompetencja ta wynika wyraźnie z ustawowego upoważnienia. Upoważnienie do stanowienia aktu prawa miejscowego wynikające z wykładni przepisu ustawy nie spełnia tego wymogu²⁹. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła wniosek *de lege ferenda* o zlikwidowanie luki prawnej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰.

2. Ustalenie w planie miejscowym lub jego zmianie stawki opłaty planistycznej. Stawki opłaty planistycznej powinny

być określone przez radę gminy w planie miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 12 upzp). Nieokreślenie stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zmianą planu miejscowego dla wszystkich obszarów objętych planem stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 upzp³¹.

Według art. 36 ust. 4 zd. ostatnie upzp, wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości, co oznacza, że organ stanowiący gminy może ustalić stawkę niższą niż 30%. Nie jest jednak dopuszczalne ustalenie w planie miejscowym stawki opłaty planistycznej w wysokości 0%. Skoro ustawodawca przesądza o istnieniu obowiązku wniesienia opłaty w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 4 upzp, to zakres swobody w orzekaniu jej wysokości przez właściwy organ doznaje ograniczenia nie tylko co do możliwości przekroczenia określonej w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym górnej jej wysokości (30%), ale także wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej. Określenie stawki opłaty w wysokości 0% czyniłoby bezprzedmiotowym przepis ustawy mówiący o obowiązku decyzyjnego ustalenia opłaty planistycznej w razie powstania sytuacji opisanej w art. 36 ust. 4 upzp. Skoro określenie stawki procentowej stanowiącej podstawę do ustalenia opłaty

²⁸ Przepis ten stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4.

²⁹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 12.10.2010 r., znak II OSK 1560/09, LEX nr 746638.

³⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 15.

³¹ Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z 9.03.2012 r., NK-4.4143.69.2012. BB, DzUrz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r., poz. 1977.

planistycznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest elementem obligatoryjnym planu, to stwierdzenie nieokreślenia stawki procentowej opłaty planistycznej dla jednego z obszarów musi skutkować stwierdzeniem nieważności planu w całości³².

Kontrola NIK wykazała, że nadal w niektórych gminach obowiązują plany miejscowe, w których zostały określone zerowe stawki opłaty planistycznej³³. NIK zgłosiła wniosek legislacyjny o wprowadzenie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego organ wykonawczy gminy do pobierania opłaty planistycznej w wysokości określonej przez ustawodawcę, jednolitej dla wszystkich przypadków wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, z możliwością obniżenia stawki opłaty lub jej zniesienia przez organ stanowiący gminy w uzasadnionych przypadkach³⁴.

3. Zbycie nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości (w drodze odpłatnej czynności prawnej³⁵) w okresie do 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Ustawodawca nie definiuje w upzp

pojęcia „zbycie nieruchomości”, w szczególności na potrzeby ustalania opłat planistycznych. Pojęcie to występuje jednak w art. 36 ust. 3 i 4 oraz art. 37 ust. 7 upzp, w art. 37 ust. 5 odwołuje się do „umowy zbycia nieruchomości”, zaś w art. 36 ust. 4a mowa jest o „przeniesieniu własności nieruchomości”. Posiłkując się zasadami ogólnymi prawa cywilnego, należy przyjąć, że zbycie nieruchomości oznacza przeniesienie własności nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnej pomiędzy zbywcą a nabywcą. Tym samym „zbycie nieruchomości” w przepisach art. 36 i 37 upzp nie odnosi się do innych niż umowy rodzajów czynności prawnych, takich jak czynności prawne jednostronne i uchwały, a także do innych zdarzeń prawnych niż czynności prawne, to jest orzeczenia sądowe lub decyzje administracyjne. Zbyciem nieruchomości nie będzie również zasiedzenie ani dziedziczenie³⁶.

Należy jednak zauważyć, że przepis art. 36 ust. 4 upzp jest nieprawidłowo zredagowany, ponieważ mowa w nim jedynie o zbyciu nieruchomości (tak samo w art. 36 ust. 3 dotyczącym roszczenia odszkodowawczego) jako przesłance umożliwiającej ustalenie opłaty planistycznej, a nie

³² Zob. Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 7.01.2013 r., znak PN.4131.20.2013, DzUrz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2013 r., poz. 294.

³³ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 7.

³⁴ Proponowanej zmianie powinna towarzyszyć zmiana § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (DzU.2003.164.1587), według którego ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów określonych w projekcie planu miejscowego.

³⁵ Zob. uchwała siedmiu sędziów NSA z 10.12.2009 r., znak II OPS 3/0, ONSA i WSA 2010 r., nr 2, poz. 22; wyrok NSA z 30.03.2011 r., znak II OSK 357/10, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³⁶ Zob. I. Pietrzak-Abucewicz: *‘Zbycie nieruchomości’ jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej (glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2013 r., II OSK 1630/11)*, opubl. [w:] „Finanse Komunalne”, nr 9/2013, s. 69-78.

o zbyciu nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. Tymczasem w art. 36 i art. 37 upzp jako osobę zobowiązaną do uiszczenia opłaty planistycznej wskazuje się nie tylko właściciela nieruchomości, ale również użytkownika wieczystego. Oznacza to, że również zbycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości stanowi jedną z przesłanek ustalenia opłaty planistycznej. Przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nie powoduje przeniesienia prawa własności nieruchomości, nie stanowi więc zbycia nieruchomości³⁷. Użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej może zbyć wyłącznie prawo, które posiada, to jest prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej.

W uchwałę z 10 grudnia 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w składzie siedmiu sędziów³⁸ dokonał wykładni pojęcia „zbycie” w upzp. Według Sądu, opłata planistyczna jest daniną publiczną, jaką właściciel lub użytkownik wieczysty jest zobowiązany uiścić z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opłata planistyczna jest wymagalna dopiero wówczas, gdy przysporzenie majątkowe staje się przedmiotem obrotu. Tak rozumiana funkcja owej opłaty odpowiada celom, dla jakich jest ustanawiana: po pierwsze – „podzielenie się” przez

właściciela nieruchomości zyskiem jaki osiąga, a po drugie – przeciwdziałanie „spekulacyjnemu” obrotowi nieruchomościami bezpośrednio po uchwaleniu lub zmianie planu. Z tych powodów pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 upzp, nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej. Przez pojęcie „zbycie” nieruchomości dla celów wymierzenia opłaty planistycznej należy rozumieć zbycie ekwiwalentne, ponieważ przemawia za tym powiązanie opłaty ze wzrostem wartości nieruchomości. To wzrost jej wartości, integralnie związany ze zbyciem nieruchomości o powiększonej wartości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu, powoduje, że właściciel (użytkownik wieczysty) jest zobowiązany do uiszczenia opłaty planistycznej. W przypadku dalszego zbycia nieruchomości przez obdarowanego, to obdarowany zbywca – a nie darczyńca – jest beneficjentem przysporzenia, wobec czego względy elementarnej sprawiedliwości społecznej nakazują, aby daniną, o której mowa, obciążyć obdarowanego (wtórnego) zbywcę, a nie darczyńcę, zwłaszcza że nie cierpi na tym interes publiczny, jako że gmina w każdym z tych wypadków otrzyma należną jej opłatę planistyczną³⁹.

Z powyższej uchwały NSA w Warszawie wynika, że przez pojęcie zbycia należy rozumieć odpłatne umowy przenoszące

³⁷ Pojęcie „zbycie nieruchomości” nie zostało zdefiniowane w upzp, tak jak np. ma to miejsce w ustawie o gospodarce nieruchomościami – zob. art. 4 pkt 3b ugn, z którego wynika, że przez zbycie nieruchomości rozumie się również przeniesienie prawa użytkowania wieczystego.

³⁸ Zob. przyp. 35.

³⁹ Zob. jednak I. Pietrzak-Abucewicz, op. cit. Według autorki, wykładnia ograniczająca pojęcie zbycia nieruchomości jedynie do umów odpłatnych, z wyłączeniem umów nieodpłatnych, nie odpowiada rezultatom

własność nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego).

Zatem zbyciem nieruchomości uzasadniającym ustalenie opłaty planistycznej jest:

- umowa zamiany nieruchomości⁴⁰;
- wniesienie nieruchomości do spółki kapitałowej⁴¹;
- sprzedaż przedsiębiorstwa, w skład którego wchodzi nieruchomość⁴²;
- przeniesienie własności nieruchomości w drodze *datio in solutum* (czyli w drodze umowy) w zamian za zwolnienie z długu pieniężnego⁴³;
- wniesienie nieruchomości tytułem wkładu niepieniężnego (aportu) do spółki jawnej⁴⁴.

Sądy administracyjne w wydawanych wyrokach uznały za zasadne ustalanie opłaty planistycznej w razie zbycia części nieruchomości. Nie sposób bowiem

przyjąć, aby racjonalny ustawodawca doprowadził do sytuacji, w której za pomocą prostych wybiegów w postaci podziału nieruchomości, chociażby iluzorycznego z punktu widzenia przeznaczenia terenu, można by było uniknąć opłaty planistycznej⁴⁵. Z uwagi na powiązanie instytucji renty planistycznej z obrotem cywilnoprawnym dla wywołania skutku, o którym mowa w art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 7 upzp, należy przyjąć, że w wymienionych przepisach chodzi o taką nieruchomość, która może być samoistnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego. Zatem może nią być również część nieruchomości, jednak dopiero po jej wydzieleniu geodezyjnym lub prawnym. Przepis art. 36 ust. 4 upzp ma zastosowanie również wówczas, gdy dochodzi do zbycia wydzielonej części nieruchomości lub idealnej części określonej jej

wykładni literalnej (zgodnej z wynikiem wykładni językowej); jest to w istocie wykładnia zawężająca. Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy z 15.10.2008 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU.2008.220.1413), którą 12.01.2009 r. dokonano nowelizacji art. 36 upzp przez dodanie nowego ust. 4a, wskazano, że użyte przez ustawodawcę określenie „zbywa” na potrzeby opłaty planistycznej jest sformułowaniem na tyle szerokim, że mieści w sobie wszelkie prawem przewidziane czynności pozwalające na przeniesienie praw do nieruchomości zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie.

⁴⁰ Zob. uchwała NSA w Warszawie z 10.12.2009 r., znak II OPS 3/09, op. cit.

⁴¹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 10.10.2013 r., znak II OSK 1076/12, LEX nr 1391723.

⁴² Zob. H. Kmieciak, G. Dudar: *Odpowiedzi na pytania Czytelników*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” nr 3/2013 r., s. 37.

⁴³ Zob. wyrok NSA w Gdańsku z 12.12.2012 r., znak II SA/Gd 371/12, LEX nr 1234925.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 8.01.2013 r., znak II OSK 1630/11, LEX nr 1341551. Według NSA w Warszawie, czynność ta ma charakter ekwiwalentny, gdyż strona wyzbywająca się własnej nieruchomości uzyskuje w zamian wymierną korzyść przez objęcie nowo powstałych udziałów w spółce osobowej. Odmienne I. Pietrzak-Abucewicz, op. cit., według której wspólnik w wyniku wniesienia wkładu do spółki jawnej nie otrzymuje żadnego ekwiwalentu czy to w postaci pieniędzy, czy też świadczeń w naturze, czy też w postaci udziałów o określonej wartości nominalnej, jak w przypadku wniesienia wkładów rzeczowych do kapitału spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Natomiast według A. Korneckiej, strona wyzbywająca się własności nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu miejscowego, może uzyskać w zamian zwiększoną wartość wkładu, co przełoży się na określenie udziału kapitałowego wspólnika spółki jawnej w większej wysokości i może mieć wpływ np. na udział w zysku wypracowanym przez spółkę – zob. A. Kornecka: *Wniesienie prawa własności nieruchomości jako wkładu niepieniężnego do spółki osobowej w świetle obowiązku uiszczenia tzw. renty planistycznej*, CASUS nr 2/2013 r., s. 42.

⁴⁵ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 6.12.2012 r., znak II OSK 1399/11, LEX nr 1367251.

ułamkiem (udziału)⁴⁶. W sytuacji gdy następuje zbycie wydzielonej po uchwaleniu planu części nieruchomości, dokonanie wyceny części nieruchomości na potrzeby związane w określeniu wartości, o jaką wzrosła cena nieruchomości, jest dopuszczalne⁴⁷.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła wniossek legislacyjny o wprowadzenie w upzp dla potrzeb ustalania opłat definicji pojęcia „zbycie nieruchomości”, uwzględniającej w jej zakresie odpłatność czynności prawnej (zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych) oraz traktującej na równi ze zbyciem nieruchomości przez właściciela zbycie prawa użytkownika wieczystego przez użytkownika wieczystego⁴⁸.

4. Wzrost wartości nieruchomości. Z art. 37 ust. 1 upzp wynika, że wysokość opłaty planistycznej ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości stanowi 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 (art. 37 ust. 1 upzp). Różnica pomiędzy tymi wartościami pomnożona przez procentową stawkę opłaty planistycznej określoną w planie miejscowym (lub zmianie planu) wyznacza kwotę

opłaty planistycznej. Należy zaznaczyć, że uzyskana cena sprzedaży nieruchomości czy też zbycia prawa użytkownika wieczystego nie ma znaczenia dla określenia wysokości opłaty planistycznej. Opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości obciążająca właściciela nie jest zależna od tego, czy wskutek zbycia nieruchomości osiągnął on korzyść (zysk) w związku ze zbyciem nieruchomości. Decydujące jest odpłatne zbycie nieruchomości, której wartość obiektywnie wzrosła wskutek przekwalifikowania takiej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego⁴⁹.

Przy ustalaniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jako czynnik kształtujący jej wysokość do porównania ma być wzięta pod rozwagę bądź wartość wynikająca z przeznaczenia terenu w dotychczasowym planie miejscowym, bądź wartość wynikająca z faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości. Pierwsza norma znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy w wyniku zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo uchwalenia nowego, zastępującego dotychczasowy, danej nieruchomości przyporządkowane zostanie inne przeznaczenie. Ponadto przepis art. 37 ust. 1 upzp nakazuje przy ustalaniu wzrostu wartości nieruchomości uwzględnić wartość na podstawie wygasłego planu miejscowego, z pominięciem faktycznego wykorzystywania nieruchomości,

⁴⁶ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 14.02.2014 r., znak II OSK 2216/12, LEX nr 1450902.

⁴⁷ Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z 24.07.2013 r., znak II SA/Gd 281/13, LEX nr 1364310.

⁴⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 11.

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 15.09.2010 r., znak IV SA/Po 443/10, LEX nr 758504.

wówczas gdy wartość taka jawi się jako wyższa niż wynikająca z kryterium faktycznego wykorzystania. Hipoteza drugiej normy zostanie wypełniona wówczas, gdy dojdzie do uchwalenia planu miejscowego dla obszaru, na którym przed jego wejściem w życie plan miejscowy nie obowiązywał, a także wtedy, gdy wartość nieruchomości ustalona na podstawie wygasłego planu miejscowego będzie niższa niż określona z uwzględnieniem faktycznego sposobu jej wykorzystywania⁵⁰.

„Korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób” w rozumieniu art. 36 ust. 1 upzp oznacza każdy zgodny z prawem dotychczasowy sposób używania nieruchomości w określonym celu⁵¹. Należy również brać pod uwagę zgodną z prawem możliwość korzystania z nieruchomości. Przykładowo, jeżeli przed wejściem w życie planu ustalającego, że dana nieruchomość przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, na nieruchomości istniałaby możliwość wzniesienia takiej zabudowy, na przykład po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, to obowiązkiem organu jest ustalenie, na ile przewidziane w nowym planie przeznaczenie – w istocie potwierdzające przeznaczenie dotychczasowe – miało rzeczywisty wpływ na wartość takiej nieruchomości, skoro zarówno przed uchwaleniem planu, jak i po jego uchwaleniu, na tym terenie można było wznosić zabudowę mieszkaniową.

O możliwości przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową nie decyduje to, czy zabudowa taka faktycznie istnieje lub jest realizowana, jak też czy wydano decyzję o warunkach zabudowy, ale to, czy taka zabudowa na określonym terenie jest dopuszczalna⁵².

Przepis art. 37 ust. 1 upzp nie jest spójny z art. 36 ust. 4 upzp, ponieważ sprzedaż stanowi jedną z czynności prawnych prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości, to jest stanowiących zbycie nieruchomości. Z art. 36 ust. 4 upzp wynika, że ustalanie opłaty planistycznej nie ogranicza się tylko do sytuacji, w których nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego są sprzedawane, ponieważ mowa w nim o „zbyciu nieruchomości”. Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła wniosek legislacyjny o zmianę art. 37 ust. 1 upzp i doprowadzenie do spójności zdania pierwszego tego przepisu z art. 36 ust. 4 upzp przez unormowanie, że wysokość opłaty ustala się na dzień zbycia nieruchomości, a nie jak obecnie – na dzień jej sprzedaży⁵³.

5. Bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy wejściem w życie planu miejscowego lub jego zmiany a wzrostem wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 upzp). W wyroku z 9 czerwca 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku⁵⁴ wyraził pogląd, że użyte w art. 36 ust. 4 upzp sformułowanie: „jeżeli w związku

⁵⁰ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 5.07.2013 r., znak II SA/Kr 1472/12, LEX nr 1350456.

⁵¹ Zob. wyrok SN z 22.11.2013 r., znak II CSK 98/13, LEX nr 1418725.

⁵² Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 18.04.2013 r., znak II SA/Gd 636/12, LEX nr 1310135; por. wyrok SN z 19.12.2006 r., znak V CSK 332/06, LEX nr 421051.

⁵³ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 11

⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 9.06.2010 r., znak II SA/Gd 174/10, LEX nr 653613.

z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła [...]” należy rozumieć w ten sposób, że wzrost wartości nieruchomości musi być bezpośrednim następstwem uchwalenia planu miejscowego albo jego zmiany. Zatem ustalając wzrost wartości nieruchomości bierze się pod uwagę jedynie te okoliczności, które wpływają na ten wzrost, mają bezpośredni związek i są bezpośrednim następstwem uchwalenia planu (zmiany).

Uwagi końcowe

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie ułatwiają sprawnego uzyskiwania dochodów z tytułu opłat planistycznych. Uregulowania prawne dotyczące opłat planistycznych zawierają – oprócz wymienionych powyżej, skutkujących zgłoszeniem przez NIK wniosków *de lege ferenda* – bardzo istotne wady systemowe:

- Pobieranie opłaty jest dopuszczalne tylko w razie zbycia nieruchomości w okresie 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Wielu właścicieli udostępnia nieruchomości inwestorom (umowy przedwstępne, dzierżawy), wyczekuje do końca tego okresu, a potem zbywa nieruchomość albo zbywają ją po uchwaleniu i opublikowaniu planu miejscowego, lecz przed jego wejściem w życie. Obecna regulacja powoduje, że dochodów z opłat planistycznych nie można wiarygodnie zaplanować.
- Zdefiniowanie opłaty planistycznej jako daniny od wzrostu wartości nieruchomości. Takie ujęcie normatywne powoduje konieczność udowodnienia, że w wyniku uchwalenia norm planistycznych wartość nieruchomości wzrosła. Nie jest to zadanie łatwe, skoro w ciągu kilkunastu miesięcy prac nad planem transakcje na obszarze projektowanego planu będą prawdopodobnie antycypowały przyszły wzrost – powstaje problem, jak w takim przypadku udowodnić w każdej indywidualnej sprawie, że wartość nieruchomości wzrosła po uchwaleniu planu miejscowego lub jego zmiany⁵⁵.
- Każdy wzrost wartości nieruchomości w wyniku wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, choćby nieznacznie tylko podnoszący jej dotychczasową wartość, skutkuje w przypadku jej zbycia obowiązkiem wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty planistycznej. Istnieje zatem ryzyko, że koszty niektórych postępowań, wynikające głównie z konieczności opracowania operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę majątkowego, będą przewyższały ustaloną w decyzji opłatę planistyczną.
- Ustalenie opłaty planistycznej wymaga oszacowania wartości każdej nieruchomości objętej postępowaniem w sprawie jej ustalenia. Takie rozwiązanie

⁵⁵ Zob. praca zbior. (monografia) pod red. I. Zachariasza: *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, rozdz. *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, LEX 2012.

znacznie obciąża budżety gmin, a zmiany uregulowań prawnych⁵⁶, niejednolita ich interpretacja przez organy rozpoznające odwołania od decyzji w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej powodują problemy w szacowaniu wartości nieruchomości. Skutkiem tego są:

- trudności przy wyłanianiu rzeczoznawców majątkowych szacujących wysokość opłaty planistycznej w postępowaniu w sprawie ustalenia tej opłaty (mniejsze zainteresowanie rzeczoznawców majątkowych wykonywaniem tego rodzaju operatów szacunkowych);
- przewlekłość prowadzonych postępowań;
- duża liczba i skuteczność odwołań od decyzji ustalających opłaty planistyczne;
- zwiększone koszty działalności gmin i opóźnienia w realizacji dochodów z opłat planistycznych⁵⁷.

Z przedstawionych powyżej rozważań jednoznacznie wynika potrzeba dokonania zmian w obowiązującym prawie. Zmiany odnoszące się do istniejących regulacji powinny polegać co najmniej na jednoznacznym i precyzyjnym uregulowaniu zasad określania wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej⁵⁸. Warto również wspomnieć, że w literaturze prawniczej pojawiają się postulaty wprowadzenia instytucji opłaty infrastrukturalnej,

która zastąpiłaby zarówno opłaty planistyczne, jak i opłaty adiacenckie, i zapewniłaby w sposób realny rozkładanie kosztów urbanizacji pomiędzy podmioty będące beneficjentami publicznoprawnego ulepszenia nieruchomości. Koncepcja opłat infrastrukturalnych zakłada wyeliminowanie wzrostu wartości obliczanego dla każdej nieruchomości jako przesłanki koniecznej do obciążenia tą opłatą. Proponuje się wprowadzenie takiej formuły opłat infrastrukturalnych, która nie wymagałaby obliczania wartości poszczególnych nieruchomości. Opłaty infrastrukturalne opierałyby się na uproszczonym mechanizmie obliczania opłaty ustalonej w automatyczny sposób, co gwarantowałoby jej przewidywalność⁵⁹.

Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, przyjęty przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego 16 kwietnia 2014 r.⁶⁰, nieznacznie modyfikuje i ulepsza istniejący model ustalania opłat planistycznych. Nowością jest obowiązek określania przez organ stanowiący gminy stawki opłaty planistycznej w granicach od 10% do 30% wzrostu wartości nieruchomości (art. 61 § 1 pkt 10 projektu) oraz możliwość odstąpienia od ustalenia opłaty planistycznej, jeżeli przewidywane koszty ustalenia i poboru opłaty oczywiście przewyższają jej wysokość (art. 94 § 3 projektu).

⁵⁶ Na przykład uchylene § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

⁵⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 10.

⁵⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 10-11.

⁵⁹ Zob. *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, op. cit.

⁶⁰ Projekt dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, <http://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/Kodeks_urbanistyczno_budowlany_projekt_podstawowa_16_04_2014_jednolity.pdf>.

W art. 92 projektu doprecyzowano, że wysokość opłaty planistycznej ustala się na dzień zbycia nieruchomości. Przy ustalaniu wysokości opłaty planistycznej nie będzie miał znaczenia faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu, a jedynie przeznaczenie terenu przed i po uchwaleniu bądź zmianie planu miejscowego.

Należy zauważyć, że nieprawidłowości związane z wadliwą organizacją pracy i niewystarczającym nadzorem nad wykonywaniem zadań z zakresu ustalania opłat planistycznych powinny być eliminowane niezależnie od tego, czy i kiedy dojdzie do zmiany obowiązujących przepisów. Niewłaściwy obieg wypisów z aktów notarialnych lub sposób ich ewidencjonowania uniemożliwia lub znacząco utrudnia pełne uzyskiwanie dochodów z tytułu opłat planistycznych, ponieważ prowadzi do tego, że nie wszystkie wypisy z aktów notarialnych dotyczących odpłatnych umów zbycia nieruchomości położonych na obszarach objętych planami miejscowymi są analizowane pod kątem wystąpienia przesłanek do ustalenia opłaty planistycznej⁶¹.

W celu zapobieżenia powyższym nieprawidłowościom należałoby uregulować organizację pracy urzędu gminy i obieg

dokumentów w sposób gwarantujący, że każdy wypis z aktu notarialnego będzie analizowany przez pracownika, którego zadaniem jest przygotowywanie i prowadzenie postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej. Przede wszystkim w urzędzie gminy, na mocy regulaminu organizacyjnego, kwestie związane z ustalaniem opłat planistycznych powinny być powierzone jednej komórce organizacyjnej. Zadania te następnie powinny być wskazane w zakresach czynności konkretnych pracowników. Wpływające do urzędu gminy akty notarialne powinny być ewidencjonowane, a ewidencja powinna być dostępna dla pracowników komórki organizacyjnej właściwej do ustalania opłat planistycznych. Organizacja pracy tej komórki powinna zapewniać systematyczne analizowanie aktów notarialnych wpisywanych do ewidencji, a wyniki tej analizy – zwłaszcza w razie stwierdzenia braku przesłanek do wszczęcia postępowania – powinny być zatwierdzane przez inną osobę (zasada dwóch par oczu).

RAFAŁ PADRAK
Delegatura NIK w Lublinie

Słowa kluczowe: opłata planistyczna, stawka opłaty, plan zagospodarowania przestrzennego, nieruchomość, operat szacunkowy

⁶¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli NIK, op. cit., s. 6-7.