

Opłata planistyczna – analiza wybranych przepisów

**Michał Krajewski,
radca prawny,
ekspert NIST**

Wstęp

Podstawę prawną do ustalenia opłaty (renty) planistycznej stanowią przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977), dalej: „u.p.z.p.”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12) u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządzając projekt planu miejscowego zobowiązany jest do określenia obligatoryjnie stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną.

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

Od opłaty planistycznej, która ma charakter obligatoryjny, należy odróżnić opłatę adiacencką, która może

mieć charakter zarówno obligatoryjny, jak i fakultatywny. Warunkiem ustalenia opłaty planistycznej jest zbycie nieruchomości, podczas gdy opłatę adiacencką ustala się niezależnie od tego, czy właściciel lub użytkownik wieczysty ją zbywa. Opłata adiacencka została uregulowana w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344).

W orzecznictwie sądowym przesądzone jest, że opłata ustalana w trybie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. ma charakter publicznoprawny. W uchwale z dnia 26 czerwca 2001 r. Sąd Najwyższy orzekł o niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie o zasądzenie opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. W uzasadnieniu powołanej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że: „źródłem obowiązku zapłaty na rzecz gminy przez zbywającego nieruchomość jest decyzja administracyjna, która wywołuje skutki w ramach stosunku administracyjnego. W zakresie tego obowiązku nie rodzi ona skutków w sferze stosunków cywilnoprawnych, kształtowanych przeważnie, chociaż nie wyłącznie, dyspozycjami samych stron, a które znamionuje i odróżnia od stosunków administracyjnych formalna równość (równorzędność) stron.

W tym stanie rzeczy powstałe na tle stosunku administracyjnoprawnego roszczenie o zapłatę opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustalonej na podstawie art. 36 ust. 3 i 9 u.z.p. nie jest roszczeniem cywilnoprawnym, a spór o jej zasądzenie nie jest sprawą cywilną w ujęciu materialnoprawnym¹.

W judykaturze natomiast zawiązał się spór co do tego, czy sprawach dotyczących opłaty planistycznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, w szczególności w zakresie terminów jej płatności, zaległości, odsetek od tych zaległości oraz egzekucji.

Zgodnie z pierwszym poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych przepisy Ordynacji podatkowej nie mają zastosowania w sprawach opłaty planistycznej. I tak:

- w wyroku z dnia 18 maja 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny² stwierdził, że: „Wprawdzie opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest daniną posiadającą pewne cechy podatku, ale obowiązek jej zapłaty nie wynika z ustawy podatkowej i nie ma do niej zastosowania ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). Podkreślić przy tym należy ekwiwalentny charakter opłaty planistycznej, w porównaniu z czysto fiskalnym charakterem podatku. W sprawach dotyczących opłaty planistycznej zastosowanie znajdują przepisy KPA.”
- w wyroku z dnia 26 czerwca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny³ uznał, że: „Ustawodawca przesądził o wyłączeniu opłaty planistycznej z kategorii należności określonych w art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) i tym samym rozstrzygnął o stosowaniu przepisów KPA w odniesieniu do pobrania takiej opłaty.”
- w wyroku z dnia 4 grudnia 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny⁴ wskazał, że: „Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

odnośnie przedawnienia roszczeń (art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), są przepisami specjalnymi w stosunku do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, w związku z czym wyłączają jej zastosowanie.”

- w postanowieniu z dnia 24 lipca 2017r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy⁵ uznał, że: „Renta planistyczna stanowi dochód gminy, o jakim mowa w art. 54 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. Zwrócić uwagę należy, że omawiane świadczenie nosi cechy podatku w świetle art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tzn. jest świadczeniem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, ale wbrew wymaganiam przywołanej normy prawnej – niewynikającym z ustawy podatkowej, wynika bowiem z ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z przepisów tej ustawy w żaden sposób nie wynika, iż ustawodawca nadał rencie planistycznej status podatku, brak jest zatem podstaw do domniemywania stosowania względem tej opłaty przepisów ustawy podatkowej. Zatem – skoro obowiązek uiszczenia renty planistycznej wynika wprost z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie jest ustawą podatkową, nie sposób stosować do niej przepisów Ordynacji podatkowej.”
- w wyroku z dnia 22 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny⁶ stwierdził, że: „Renta planistyczna nie ma wymaganej przez art. 6 Ordynacji podatkowej cechy nieodpłatności. Obowiązek zapłaty renty planistycznej nie wynika z obowiązku podatkowego, a tym samym nie stanowi zobowiązania podatkowego. Skoro zaś opłata ta nie stanowi zobowiązania podatkowego, to nie znajdują do niej zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej. Wprawdzie przepisy Ordynacji podatkowej odnoszą się również do niepodatkowych należności budżetowych (nie będących podatkami i opłatami należności stanowiących dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze stosunków

1 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2001 r., III CZP 30/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 16.

2 Sygn. akt II OSK 1801/09.

3 Sygn. akt II OSK 137/13.

4 Sygn. akt II OSK 880/14.

5 Sygn. akt II SAB/Bd 60/17

6 Sygn. akt II OSK 1243/17.

publicznoprawnych), to jednak dotyczy to tylko tych należności budżetowych, które są konkretnie wskazane w przepisach szczegółowych.”

Z drugiej natomiast strony sądy administracyjne zajmują stanowisko, które dopuszcza w sprawach opłaty planistycznej zastosowanie przepisów Ordynacji podatkowej. I tak:

- w wyroku z dnia 10 października 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie⁷ wskazał, że: „Do spraw dotyczących opłaty planistycznej mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej dotyczące terminu płatności, zaległości oraz odsetek za zwłokę.”
- w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku⁸ stwierdził, że: „W kwestiach nieuregulowanych w KPA zastosowanie w sprawach dotyczących opłaty planistycznej odpowiednie winny znaleźć przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.) działu III.”
- w wyroku z dnia 10 września 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie⁹ uznał, że: „Do spraw dotyczących egzekucji opłaty planistycznej mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.), m.in. dotyczące terminu płatności, zaległości oraz odsetek za zwłokę.”
- w postanowieniu z dnia 22 listopada 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny¹⁰ stwierdził, że „Konsekwencją zaliczenia w znaczeniu prawnym opłaty planistycznej do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym, ponieważ mamy do czynienia z dochodem pobranym przez jednostkę samorządu terytorialnego w trybie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest podleganie tego rodzaju opłat pod dyspozycję art. 67 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym prze-

pisem „do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, 868, 996 i 1579) i odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.)”. Wbrew zatem stanowisku Sądu I instancji w obowiązującym systemie prawnym istnieją prawne podstawy do stosowania względem opłaty planistycznej odpowiednio przepisów działu III ustawy podatkowej, co powinno nastąpić na zasadach określonych w art. 67 ustawy o finansach publicznych.”

Obecnie w literaturze i orzecznictwie przeważa pogląd, zgodnie z którym opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie wynika z ustawy podatkowej, w związku z czym nie spełnia jednego z wymogów określonych w art. 6 Ordynacji podatkowej. Zatem obowiązek opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wywołanej uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego jest skutkiem określonej polityki przestrzennej gminy¹¹. Przyjmuje się także, że publiczny charakter opłaty planistycznej wynika z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., zgodnie z którym opłata ta jest dochodem własnym gminy¹².

Wymierzenie opłaty planistycznej jest obligatoryjne a nie uznaniowe, co oznacza, że w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, właściwy organ zobowiązany jest do pobrania tej opłaty. Opłata, o której mowa, może być nałożona w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Wartość nieruchomości natomiast ustalana jest na podstawie operatu szacunkowego, który jest dowodem w sprawie i jak każdy dowód podlega ocenie organu administracyjnego, zgodnie przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

11 Por. Bogusława Dobkowska, Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy, *Nieruchomości@ 2021*; III (III): 79-96; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2006 r., II OSK 1370/05, LEX nr 321533.

12 Bogusława Dobkowska, Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy, *Nieruchomości@ 2021*; III (III): 79-96.

7 Sygn. akt II SA/Kr 761/13.
8 Sygn. akt II SA/Gd 595/13.
9 Sygn. akt I SA/Sz 134/14.
10 Sygn. akt II OSK 2885/17.

Oceniając operat szacunkowy organ administracji zobowiązany jest ustalić, czy z uchwaleniem planu związany jest wzrost wartości konkretnej nieruchomości¹³.

Ustalenie opłaty następuje po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Od decyzji wójta, burmistrza, prezydenta, zgodnie z art. 17 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia – samorządowego kolegium odwoławczego¹⁴.

W wyroku z dnia 5 lipca 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu¹⁵, dotyczącym charakteru prawnego opłaty planistycznej zauważył, że: „Opłata ustalona w planie miejscowym związana z wzrostem wartości nieruchomości (tzw. opłata planistyczna), nie ma charakteru cywilnoprawnego bowiem źródłem jej powstania są przepisy materialnego prawa administracyjnego zawarte w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.”

Według M. Wolanina normatywnym celem opłaty planistycznej jest uzyskiwanie dochodu zapewniającego gminie finansowanie zadań publicznych. Kształtowanie przez nią wielkości stawki procentowej omawianej daniny oznacza, że opłata ta może pośrednio stymulować obrót nieruchomościami na rynku lokalnym dla rozwoju inwestycyjnego. Im niższa stawka procentowa tej należności, tym wyższa gotowość dotychczasowych właścicieli nieruchomości do ich podziału i zbycia wydzielonych działek gruntu na rzecz innych podmiotów, bądź zbycia nieruchomości w całości na rzecz potencjalnych inwestorów¹⁶.

Przesłanki ustalenia opłaty planistycznej

W art. 36 ust. 4 u.p.z.p. określono zasadnicze przesłanki

ki dopuszczalności ustalenia i w konsekwencji – pobrania opłaty planistycznej, którymi są:

1. wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia nowego lub zmiany dotychczasowego planu miejscowego;
2. zbycie nieruchomości przez dotychczasowego właściciela lub użytkownika wieczystego;
3. określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę do naliczenia wysokości opłaty planistycznej¹⁷.

Przedstawione przesłanki muszą zaistnieć łącznie, aby organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) mógł wydać decyzję o ustaleniu opłaty planistycznej. Nie są to zatem kryteria warunkujące jedynie pobranie należności, ale również ustalenie jej decyzją administracyjną. Najpierw bowiem dochodzi do ustanowienia opłaty decyzją wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, a gdy ta stanie się ostateczna, dopiero wtedy staje się tytułem wykonawczym do pobrania opłaty, która podlega wyegzekwowaniu w trybie egzekucji administracyjnej¹⁸.

W procedurze wydawania decyzji organ wykonawczy gminy w pierwszej kolejności ustala zaistnienie wskazanych przesłanek, aby następnie orzec o wysokości należnej opłaty planistycznej. Brak zaistnienia któregośkolwiek z kryterium wyklucza dopuszczalność ustalenia daniny. Z tego powodu postępowanie o ustalenie opłaty wszczęte z urzędu należy w takiej sytuacji umorzyć jako bezprzedmiotowe. W takim przypadku nie ma bowiem adresata, któremu organ wykonawczy miałby odmówić ustalenia opłaty. Adresatem tym nie jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, skoro nie był wnioskodawcą postępowania. Nie jest nim również gmina, ponieważ organ wykonawczy działa w takim postępowaniu w imieniu gminy, nie zaś jako organ od niej niezależny¹⁹.

13 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2724/18, LEX nr 3078927.

14 Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany. Opublikowano: LEX/el. 2021, Stan prawny: 30 września 2021 r. Autorzy fragmentu: Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur.

15 Sygn. akt III SA/Po 18/17, LEX nr 2328524.

16 Marian Wolanin, Opłaty, ceny, wartości i odszkodowania w gospodarce nieruchomościami. Warszawa 2021.

17 Marian Wolanin, Opłaty, ceny, wartości i odszkodowania w gospodarce nieruchomościami. Warszawa 2021.

18 M. Wolanin, Opłaty,

19 M. Wolanin, Opłaty,

Wzrost wartości nieruchomości

Pierwszą przesłanką do ustalenia opłaty planistycznej jest wzrost wartości nieruchomości na skutek uchwalenia nowego lub zmiany dotychczasowego planu miejscowego.

Ustalenie i następnie pobranie opłaty planistycznej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jej wartość ulegnie wzrostowi na skutek określenia dla tej nieruchomości nowego przeznaczenia w nowym planie miejscowym, albo w ramach zmiany dotychczas obowiązującego planu. Jeżeli bowiem taki wzrost wartości nie nastąpi, ustalenie opłaty planistycznej nawet w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest wykluczone. Samo wejście w życie nowego planu albo jego zmiany nie daje podstaw do ustalenia omawianej daniny. Musi on skutkować wzrostem wartości danej nieruchomości poprzez określenie dla niej stosownego przeznaczenia odmiennego od dotychczasowego albo od faktycznego. Dopiero wtedy można rozważać – przy spełnieniu pozostałych warunków ustawy – dopuszczalność ustalenia i następnie pobrania opłaty planistycznej²⁰.

W sprawie ustalenia opłaty planistycznej konieczne jest ustalenie, iż do wzrostu wartości nieruchomości doszło wskutek uchwalenia lub zmiany planu, a więc, że zachodzi bezpośredni związek przyczynowy między zmianą wartości nieruchomości, a przyjętymi ustaleniami uchwalonego lub zmienionego planu. Chodzi tutaj o obiektywny wzrost wartości nieruchomości związany z przekwalifikowaniem nieruchomości przez uchwalenie lub zmianę planu²¹. W literaturze podkreśla się, że ustalenie i następnie pobranie opłaty planistycznej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jej wartość ulegnie wzrostowi na skutek określenia dla tej nieruchomości nowego przeznaczenia w nowym planie miejscowym, albo w ramach zmiany dotychczas obowiązującego planu. Jeżeli bowiem taki wzrost wartości nie nastąpi, ustalenie opłaty planistycznej nawet w przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest wykluczo-

ne. Samo wejście w życie nowego planu albo jego zmiany nie daje podstaw do ustalenia omawianej daniny. Musi on skutkować wzrostem wartości danej nieruchomości poprzez określenie dla niej stosownego przeznaczenia odmiennego od dotychczasowego albo od faktycznego. Dopiero wtedy można rozważać – przy spełnieniu pozostałych warunków ustawy – dopuszczalność ustalenia i następnie pobrania opłaty planistycznej²².

W wyroku z dnia 29 listopada 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika, aby zmiana wartości nieruchomości musiała być wynikiem zmiany przeznaczenia terenu w planie. Przepis jedynie stwierdza, że zmiana wartości musi być powiązana z uchwaleniem planu lub jego zmianą. Niewątpliwie z reguły taka zmiana (wzrost) będzie wynikiem zmiany przeznaczenia gruntu z jednego celu na inny, ale nie oznacza to, że inne postanowienia i wymogi planu nie będą miały wpływu na wartość terenów. W ocenie Sądu nieuprawnione jest utożsamianie zmiany planu (uchwalenia) planu ze zmianą przeznaczenia terenu (funkcją). Konieczne jest bowiem szersze spojrzenie na regulacje planu, z uwzględnieniem całokształtu jego zapisów, bowiem ewentualny wzrost wartości nieruchomości musi być powiązany z owym aktem prawa miejscowego jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, a nie jedynie z samą funkcją i przeznaczeniem terenu, na którym jest ta nieruchomość. Nie można wykluczyć sytuacji odwrotnej tzn. zostanie w nowym planie utrzymana dotychczasowa funkcja, lecz wymogi i zakazy przewidziane w planie w konsekwencji zmniejszają możliwości inwestycyjne w porównaniu do możliwości wynikających ze starego planu. W konsekwencji mimo zachowania dotychczasowego przeznaczenia wartość rynkowa nieruchomości ulegnie obniżeniu²³.

W doktrynie podkreśla się, że wpływ na wartość nieruchomości może mieć również zmiana przeznaczenia sąsiednich gruntów, a nie konkretnej nieruchomości.

20 M. Wolanin, Opłaty, ...

21 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1244/06, LEX nr 360221.

22 M. Wolanin, Opłaty, ...

23 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2049/07, LEX nr 434867.

Może też wystąpić sytuacja, kiedy w nowo uchwalanym planie przeznaczenie nieruchomości jest takie, jakie było wcześniej w planie, który przestał obowiązywać. Wówczas należy przyjąć, że nie dojdzie do wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem nowego planu miejscowego²⁴.

Zgodnie z art. 37 ust. 12 u.p.z.p., w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej. Naczelny Sąd Administracyjny²⁵ w jednym z orzeczeń zwrócił uwagę, iż stosowanie do ustalenia wysokości renty planistycznej przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.), dotyczących określania wartości nieruchomości, nie może prowadzić do faktycznego wyłączenia stosowania przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). W myśl art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Artykuł 37 ust. 12 u.p.z.p. odsyła do art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami przy szacowaniu nieruchomości dla potrzeb renty planistycznej. Według tego przepisu wybór metody szacowania oraz bazy porównawczej należy do rzeczoznawcy majątkowego. Zadaniem rzeczoznawcy majątkowego, osoby dysponującej wiadomościami specjalnymi, jest anali-

za rynku obrotu nieruchomościami i dobór adekwatnej w okolicznościach danej sprawy metody szacowania uwzględniającej cel wyceny, rodzaj wycenianej nieruchomości, jej położenie i przeznaczenie. Wycena nieruchomości w podejściu porównawczym przy zastosowaniu metody korygowania ceny średniej polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te następnie koryguje się ze względu na cechy różniące wybrane nieruchomości od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenionej. Według rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. poz. 2109 ze zm.) w podejściu porównawczym stosuje się metodę porównywania parami, metodę korygowania ceny średniej albo metodę analizy statystycznej rynku (§ 4 ust. 2). Przy metodzie korygowania ceny średniej do porównań przyjmuje się z rynku właściwego ze względu na położenie wycenionej nieruchomości, co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości. Wartość nieruchomości będącej przedmiotem wyceny określa się w drodze korekty średniej ceny nieruchomości podobnych, współczynnikami korygującymi różnicę w poszczególnych cechach tych nieruchomości (§ 4 ust. 4 rozporządzenia)²⁶.

Zbycie nieruchomości

Kolejną obligatoryjną przesłanką do ustalenia opłaty planistycznej jest zbycie nieruchomości.

Zbycie nieruchomości, jako pojęcie natury prawnej, nie zostało jednak zdefiniowane w u.p.z.p. Z tego powodu jego

²⁴ Bogusława Dobkowska, Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy, *Nieruchomości@ 2021*; III (III): 79-96.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1600/07, LEX nr 529211.

²⁶ Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*. Opublikowano: LEX/el. 2021, Stan prawny: 30 września 2021 r. Autorzy fragmentu: Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur.

rozumienie dla potrzeb ustalenia i pobrania opłaty planistycznej jest na tyle istotne, że od niego zależy możliwość nakładania omawianej daniny jako przysporzenia dochodu gminie. Ponadto, skutkuje powstaniem po stronie właściciela oraz użytkownika wieczystego nieruchomości zobowiązania finansowego do uiszczenia tej opłaty po jej uprzednim wymierzeniu w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta²⁷.

Dotychczas, w ramach obowiązującej uprzednio ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, sądowej wykładni pojęcia „zbycie” użytego dla potrzeb ustalenia i pobrania opłaty planistycznej dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 30.10.2000r.²⁸ stwierdził, że jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, gdy wartość nieruchomości wzrosła w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pobiera się w przypadku darowizny udziału we współwłasności nieruchomości na rzecz osób bliskich.

Taka interpretacja wyrażona w cytowanej wyżej uchwale NSA prowadzi do wniosku, że termin „zbycie” nie obejmuje przeniesienia nie obejmuje przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego w drodze darowizny²⁹.

Pojęcie „zbycie” użyte w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wzbudzało liczne wątpliwości interpretacyjne. Z punktu widzenia interesów gminy rozumiano je jako każde przeniesienie prawa własności i prawa użytkowania wieczystego. Uznawano bowiem, że opłata planistyczna stanowi formę uzyskiwania przez gminę dochodu publicznego w postaci ustawowo określonej, mającego swoje umocowanie także w Konstytucji RP i dlatego jego uszczuplenie nie może być wynikiem wykładni, lecz jednoznacznych stwierdzeń

ustawodawcy. Ustalenie normatywnej treści pojęcia „zbycie”, z pozycji podmiotów obciążanych tą opłatą, polegało natomiast na jego rozumieniu przez pryzmat charakteru tej opłaty, jako zobowiązania publicznego, które może być wymagane jedynie w przypadku niewątpliwej treści normy prawnej określającej to zobowiązanie. Obowiązek ponoszenia stosownych obciążeń szczególnie o charakterze publicznym nie może bowiem być wynikiem domniemania lub zawiłej wykładni prawa, lecz musi być jasno określony, aby nie nastroczał jakichkolwiek wątpliwości co do jego istnienia. Nie można bowiem domniemywać obowiązku w sferze publicznoprawnej, lecz musi on literalnie wynikać z przepisu prawa³⁰.

Za takim kierunkiem wykładni pojęcia „zbycie” opowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 10.12.2009 r.³¹ W uzasadnieniu tej uchwały sąd wskazał m.in. że: „Wyjaśnienie znaczenia pojęcia „zbycie” w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy rozpocząć od rozważenia istoty i funkcji opłaty planistycznej. Opłata ta jest daniną publiczną, jaką właściciel lub użytkownik wieczysty jest zobowiązany ponieść z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Od obowiązku uiszczenia przedmiotowej opłaty zwolniony jest ten kto w terminie pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu nie dokona zbycia nieruchomości. Dopiero zbycie takiej nieruchomości uruchamia mechanizm wymierzania stosownej opłaty. Jeżeli tak, to ustawodawca akceptuje nieobciążanie ową opłatą właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, którego udziałem jest przysporzenie majątkowe polegające na wzroście wartości jego nieruchomości, ale nie stało się ono przedmiotem obrotu. To zaś oznacza, że opłata planistyczna, mimo iż związana z przysporzeniem majątkowym, które następuje w dacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jest wymagalna dopiero wówczas gdy to przysporzenie majątkowe staje się przedmiotem obrotu, a więc wówczas gdy owo przysporzenie się materializuje. Jeżeli przysporzenie majątkowe, o którym mowa, nie staje

27 M. Wolanin, Opłaty, ...

28 Sygn. akt OPK 16/00.

29 Bogusława Dobkowska, Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy, *Nieruchomości@ 2021*; III (III): 79-96.

30 M. Wolanin, Opłaty, ...

31 Sygn. akt II OPS 3/09.

się przedmiotem korzyści z tytułu zbycia nieruchomości, to opłata planistyczna nie jest wymierzana. Tak rozumiana funkcja owej opłaty odpowiada celom dla jakich jest ustanawiana: po pierwsze „podzielenia się” przez właściciela nieruchomości zyskiem jaki osiąga, a po drugie przeciwdziałania „spekulacyjnemu” obrotowi nieruchomościami bezpośrednio po uchwaleniu lub zmianie planu. Za stanowiskiem, że pod pojęciem „zbycie” nieruchomości dla celów wymierzenia opłat planistycznej należy rozumieć zbycie ekwiwalentne przemawia 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. Do uiszczenia opłaty jest zobowiązany zarówno ten kto jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości w dacie uchwalenia planu, jak i ten kto taką nieruchomość dziedziczy. Jeżeli tak to nic nie stoi na przeszkodzie, aby przyjąć, że przedmiotowa opłata obciąża też tego, który otrzymał nieruchomość w drodze darowizny, a następnie zbył ją odpłatnie w terminie pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu. W takim przypadku to obdarowany zbywca a nie darczyńca jest beneficjentem przysporzenia, a jeżeli tak to względny elementarnej sprawiedliwości społecznej nakazują, aby daniną, o której mowa, obciążyć obdarowanego zbywcę a nie darczyńcę, tym bardziej że nie cierpi na tym interes publiczny, jako że gmina w każdym z tych przypadków otrzyma należną jej opłatę planistyczną. W tym miejscu trzeba zauważyć, że nie każda forma zbycia nieruchomości wywołuje takie skutki jak darowizna. Inaczej rzecz będzie się kształtowała wówczas gdy zbycie nieruchomości przybierze formę zamiany. Wówczas opłatę planistyczną ponosi dokonujący zamiany nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, bowiem gdyby przyjąć inaczej, to nastąpiłoby oderwanie przedmiotowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, z którą opłata ta jest związana. Opłatę ponosiłby nie ten podmiot, który zyskał na uchwaleniu lub zmianie planu, ale ten, który z tego tytułu nie miał żadnego przysporzenia. To wszystko prowadzi do wniosku, że ustawodawca, dokonując nowelizacji przepisu art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu polegającej na

powrocie w treści tego przepisu do szerokiego pojęcia „zbycie” w miejsce wcześniej użytego węższego określenia „sprzedaż”, nie zrobił tego ze względu na zamiar objęcia opłatą planistyczną wszystkich przypadków zbycia nieruchomości, w tym pod tytułem darmym. Gdyby tak właśnie chciał postąpić jednoznacznie zdefiniowałby pojęcie zbycia, bądź *expressis verbis* odesłał w tym zakresie do szerokiej definicji tego pojęcia w art. 4 pkt 3b ustawy o gospodarce nieruchomościami czy stosownych przepisów Kodeksu cywilnego. Nie czyniąc tego pozostał przy potocznym znaczeniu tego pojęcia mając jednocześnie na uwadze ukształtowaną w tej mierze praktykę i orzecznictwo sądów administracyjnych. Jak już wcześniej podniesiono kierunek orzecznictwa był w tej mierze ukształtowany a istniejące wątpliwości przecięto przywołaną wcześniej uchwałą składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2000 r. stanowiącą, że przedmiotowej opłaty planistycznej nie pobiera się w przypadku darowizny na rzecz osób bliskich. Jeżeli zatem ustawodawca zdecydował się powrócić w treści art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do pojęcia „zbycie” nieruchomości jako przesłanki wymierzania opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wyżej opisanych okolicznościach, to, mając na uwadze racjonalność jego działań, czynił to z jednej strony z zamiarem poszerzenia obowiązku uiszczenia tej opłaty na inne przypadki niż „sprzedaż”, np. na zamianę, a z drugiej strony z zamiarem wyłączenia z pojęcia „zbycie” nieruchomości przypadków darowizny, zwłaszcza na rzecz osób bliskich skoro tak było rozumiane pojęcie „zbycia” w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994r. W przekonaniu tym utwierdza przepis art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym ustawodawca stanowi, że wysokość opłaty planistycznej ustala się na dzień „sprzedaży” nieruchomości a nie jej „zbycia”. Użycie w tym przepisie pojęcia „sprzedaż” nie wydaje się być niedopatrzaniem ustawodawcy, jak się dość często sądzi, także w literaturze przedmiotu (zob. np. T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Wyd.

Zakamycze 2004, s. 146). Kilka kolejnych nowelizacji ustawy nie doprowadziło przecież do zmian przedmiotowego przepisu. Stosownie do jego brzmienia wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, ustala się na dzień jej sprzedaży. W ten sposób ustawodawca zdaje się podkreślać, że opłata planistyczna jest ewidentnie związana ze zbyciem nieruchomości o charakterze ekwiwalentnym (odpłatnym). Jeżeli nie ma transakcji ekwiwalentnej, materializującej przysporzenie majątkowe powstałe w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, to nie powstaje obowiązek uiszczenia opłaty, o której mowa. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w publicznoprawnym charakterze przedmiotowej opłaty – skoro opłata ta jest świadczeniem publicznoprawnym, to może być nakładana na obywatela na podstawie niebudzącej wątpliwości normy prawnej i jako taka nie może być domniemywana, a jeżeli tak, to opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie można pobrać nie tylko w przypadku darowizny nieruchomości na rzecz osób bliskich, ale darowizny w ogóle. Nie można tego czynić ze względu na brak w tej mierze jednoznacznie sformułowanej podstawy materialnoprawnej. Co zaś do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającej na dodaniu w art. 36 przepisu ust. 4a, zwalniającego od obowiązku uiszczenia opłaty planistycznej przypadki nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na latach 2007-2013, z której to nowelizacji a contrario miałyby wynikać, że inne przypadki nieodpłatnego przeniesienia nieruchomości nie są zwolnione z obowiązku uiszczenia opłaty planistycznej, to argumentacja ta nie może odnieść zamierzonego skutku z następującego powodu. U podstaw umów zawieranych przez rolników w celu uzyskania świadczenia emerytalnego lub rentowego leży w istocie rzeczy to co zbliża te umowy do umowy dożywocia, której celem jest przeniesienia własności nieruchomości

na następcę, na zasadzie zachowania określonych korzyści w postaci środków utrzymania, tyle że uzyskiwanych nie od nabywcy nieruchomości, ale od państwa (ubezpieczenia społecznego). W ramach umowy rolnika z następcą w grę wchodzi trzy podmioty: rolnik przekazujący gospodarstwo rolne, jego następca oraz państwo, powodując, że taka umowa nie mieści się w katalogu umów wymienionych w Kodeksie cywilnym, mimo że przepisy Kodeksu mogą być wobec niej stosowane (zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2005 r., sygn. akt III CZP 57/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79). Niezależnie od charakteru prawnego tej umowy nie jest ona z pewnością umową darowizny. Jeżeli tak to ustawodawca wprowadzając do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym normę art. 36 ust. 4a zwalniającą rolników, którzy nieodpłatnie przekazali swoje gospodarstwa na następców w zamian za świadczenia z ubezpieczenia społecznego, uregulował tę specyficzną kwestię, w żadnym razie nie dając podstaw do twierdzenia, że zwolnił od przedmiotowej opłaty rolników przekazujących swoje gospodarstwa następcom na podstawie przywołanych wyżej przepisów, ponieważ następuje to pod tytułem darmym. Przekazanie gospodarstwa rolnego w sytuacjach, o których mowa następuje na zasadzie ekwiwalentności (świadczenia z ubezpieczenia społecznego) i dlatego stało się przedmiotem „ingerencji” ustawodawcy, który w ramach polityki wspierania przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa zdecydował się na zwolnienie z obowiązku uiszczenia opłaty planistycznej także w tych przypadkach. Tak też należy rozumieć sens uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy, zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami i inne ustawy, w tym ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, o którym mowa (druk sejmowy nr 1036). Zmiana miała na celu usunięcie wątpliwości czy rolnicy przekazując swoje gospodarstwa w tym trybie są czy też nie są zobowiązani do uiszczenia przedmiotowej opłaty planistycznej, w przypadku gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany planu doszło do wzrostu wartości przekazywanej nieruchomości. Charakterystyczne jest również i to, że nic nie wskazuje na to aby celem powrotu w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do pojęcia „zbycie” nieruchomości był zamiar projektodawcy objęcia opłatą planistyczną

przypadków zbycia nieruchomości w drodze darowizny. Ze stenogramu posiedzenia Sejmowej Komisji Infrastruktury z dnia 13 listopada 2003 r. wynika, że przedmiotowa zmiana dyktowana jest tym, że pojęcie „zbycia” jest pojemniejsze i obejmuje swym zakresem zbywanie także prawa użytkowania wieczystego. Niezależnie od oceny trafności tej myśli skonstatować trzeba, że w sytuacji braku innego uzasadnienia jest to istotna dyrektywa interpretacyjna dla oceny dokonanej zmiany. Projektodawca nie zastępował pojęcia „sprzedaż” terminem „zbycie” nieruchomości z zamiarem objęcia nim przypadków darowizny.”

Analogiczne stanowisko do zawartego w powołanej uchwale NSA wyrażono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2011 r.³², przyjmując że użyte w art. 36 ust. 3 pojęcie „zbywa” nie może być utożsamiane ze wszystkimi, tj. zarówno odpłatnymi, jak i nieodpłatnymi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego. Ustawodawca powiązał bowiem skutek, o jakim mowa w art. 36 ust. 3, z nieuzyskaniem dodatkowej korzyści majątkowej w razie obniżenia wartości nieruchomości, co może nastąpić tylko w wypadku jej odpłatnego zbycia. Wykładnia językowa art. 36 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 1 – uzupełniona wykładnią celowościową – prowadzi do wniosku, że zawarte w tym przepisie pojęcie „zbywa” oznacza tylko przeniesienie prawa własności albo użytkowania wieczystego w drodze odpłatnej czynności prawnej. Nie ma uzasadnionych podstaw, aby tym pojęciem obejmować także przypadki zbycia prawa własności albo użytkowania wieczystego nieruchomości – jak w wypadku darowizny – pod tytułem darmym.

Dodatkowo na mocy art. 36 ust. 4a u.p.z.p. opłaty planistycznej nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tj. osobę, na którą przeniesiono własność i posiadanie gospodarstwa rolnego, młodszą co najmniej o 15 lat od rolnika przenoszącego te prawa na warunkach określonych w art. 84 i n. ww. ustawy) albo przepisów w sprawie szczegó-

wych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (tj. producentów rolnych przekazujących swoje gospodarstwa rolne na zasadach określonych w § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013). W przypadku zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika, przepisy o opłacie planistycznej stosuje się odpowiednio.

Pojęcie nieruchomości na potrzeby ustalania opłaty planistycznej

Przez pojęcie nieruchomości użyte w ustępie 4 art. 36 u.p.z.p. należy rozumieć grunt wyodrębniony geodezyjnie podlegający obrotowi cywilnemu. Pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, zgodnie z którą jednorazową opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości pobiera się również w przypadku zbycia części nieruchomości, jeżeli wartość zbywanej nieruchomości wzrosła w następstwie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała NSA (5) z 17.05.1999r., OPK 17/98, ONSA 1999/4, poz. 121). Tezy tej uchwały nie straciły na aktualności, bowiem w obecnej ustawie instytucja jednorazowej opłaty została analogicznie uregulowana. Jak słusznie zauważył sąd w powołanej uchwale, przyjęcie stanowiska, że opłatę można naliczyć dopiero po otrzymaniu od notariusza aktu notarialnego dopiero po zbyciu ostatniej części nieruchomości, oznaczałoby, że wójt wydaje decyzję dopiero po otrzymaniu aktu notarialnego dotyczącego ostatniej części nieruchomości, co mogłoby okazać się niemożliwe, gdyby zbycie ostatniej części nieruchomości nastąpiło dopiero po terminie do

32 Sygn. akt II CSK 321/10, OSNC-ZD 2012/A, poz. 15.

ustalenia opłaty³³.

W literaturze podkreśla się, że przepis art. 36 ust. 4 u.p.z.p. ma zastosowanie również wówczas, gdy dochodzi do zbycia wydzielonej części nieruchomości lub idealnej części określonej jej ułamkiem (udziału)³⁴. Za taką wykładnią pojęcia „nieruchomość” z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. przemawiają ważne względy praktyczne, literalna wykładnia sprowadzająca „nieruchomość” w rozumieniu cytowanego przepisu do wszystkich działek gruntowych objętych jedną księgą wieczystą, z których tylko część była przedmiotem zbycia, mogłaby prowadzić do podważenia sensu konstrukcji tzw. „renty planistycznej”³⁵. W rezultacie takich analiz obecnie można przyjąć, że nieruchomością w rozumieniu art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jest także część gruntu należącego do tego samego właściciela, objęta planem zagospodarowania przestrzennego i przeznaczona w tym planie na określony cel, która po wyodrębnieniu geodezyjnym lub prawnym może być w rezultacie takiego przeznaczenia samodzielnym przedmiotem obrotu. Zatem pojęcie wieczystoksięgowe nieruchomości nie będzie się pokrywało z pojęciem nieruchomości użytym w przepisach u.p.z.p. Tak samo będzie wówczas, gdy właściciel nieruchomości zechce zbyć jedną z wielu lub kilka z wielu działek wchodzących w skład nieruchomości, dla której prowadzona jest jedna księga wieczysta. Jeżeli zatem księga wieczysta jest prowadzona dla dwóch lub większej liczby działek geodezyjnych, to renta planistyczna będzie ustalana dla nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym. W konsekwencji dla potrzeb ustalenia renty planistycznej decydujące znaczenie będzie miało, co jest przedmiotem zbycia³⁶.

33 Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany. Opublikowano: LEX/el. 2021, Stan prawny: 30 września 2021 r. Autorzy fragmentu: Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur.

34 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2010 r., II OSK 505/09, LEX nr 597653.

35 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II OSK 2216/12.

36 Bogusława Dobkowska, Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy, *Nieruchomości@ 2021*; III (III): 79-96.

Ustalenie procentowej stawki opłaty planistycznej

Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera opłatę planistyczną ustaloną w planie miejscowym, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Jej wysokość nie może być jednak wyższa niż 30% wzrostu. Z literalnej treści powołanego przepisu wynika, że opłata planistyczna ustalana jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w stawce procentowej nieprzekraczającej 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość tej daniny (wyrażona w stawce procentowej) stanowi przy tym obowiązkowy element tekstowej treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.)³⁷.

Samo ustalenie wysokości opłaty planistycznej w formie stawki procentowej (liczonej od wzrostu wartości nieruchomości) jest zastrzeżone do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rady gminy, która go uchwała. Stawka ta nie może być zatem przedmiotem jakichkolwiek innych aktów. Miejszem jej ustalenia jest plan miejscowy, z czego wynika również kompetencja jej określania wyłącznie przez radę gminy. Natomiast wójt, burmistrz albo prezydent miasta, wydając decyzję o ustaleniu tej daniny i następnie pobierając ją na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykonuje jedynie dyrektywę zawartą w tym planie, będącym wyrazem woli rady gminy (ujętej w granicach obowiązującego prawa), stwierdzając uprzednio spełnienie się pozostałych przesłanek (prawnie określonych) do ustalenia i następnie pobrania omawianej należności³⁸.

W orzecznictwie sądów administracyjnych jest już utrwalony pogląd, że w świetle obowiązujących przepisów ustawy organ wykonawczy gminy, przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma podstaw do określenia w decyzji o warunkach zabudowy stawki procentowej opłaty należnej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Wskazuje się, że obowiązek pobrania na rzecz gminy opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., po-

37 M. Wolanin, *Opłaty, ...*

38 M. Wolanin, *Opłaty, ...*

wiązано nie tylko z objęciem nieruchomości planem i związanym z tym wzrostem wartości nieruchomości, ale także z określeniem w tymże planie stawek procentowych tej opłaty. Ustalenie stawek procentowych opłaty jest więc ściśle powiązane z uchwaleniem planu dla danego terenu i wzrostem, na skutek zapisów planu, wartości nieruchomości. Brak określenia stawek procentowych w planie czyni niemożliwym pobranie opłaty przez organ wykonawczy gminy. Zatem w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani rada gminy w odrębnej uchwale, ani organ wykonawczy gminy w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie są uprawnieni do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. Kwestia ustalenia ww. opłaty należy bowiem do materii, która może być adresowana erga omnes, w akcie normatywnym, jakim jest plan miejscowy. W żadnym razie nie może być częścią decyzji administracyjnej jako aktu indywidualnego, którego adresatem jest konkretny podmiot. Przyjmuje się, że „odpowiednie” stosowanie przepisu art. 36 ust. 4 u.p.z.p., do którego nawiązuje art. 63 ust. 3 u.p.z.p., będzie polegało na odstąpieniu od zastosowania przepisu art. 36 ust. 4 u.p.z.p., art. 37 ust. 6 i 7 u.p.z.p., bowiem „odpowiednie stosowanie przepisu” może polegać na stosowaniu danego przepisu bezpośrednio, stosowaniu z modyfikacjami w stosunku do regulacji, która ma być odpowiednio stosowana, oraz na odstąpieniu od zastosowania przepisu mającego być odpowiednio stosowanym. Tym samym decyzja o warunkach zabudowy zawierająca takie ustalenie w tej części jest decyzją wydaną bez podstawy prawnej (por. wyrok WSA w Białymstoku z 14.01.2010 r., II SA/Bk 603/09, LEX nr 554968; wyrok NSA z 19.04.2011 r., II OSK 690/10, LEX nr 1081848; wyrok NSA z 12.10.2010 r., II OSK 1560/09, LEX nr 746638)³⁹.

Według M. Wolanina określona w planie miejscowym wysokość stawki procentowej opłaty planistycznej jest dla wójta, burmistrza i prezydenta miasta wiążącym wyznacz-

nikiem wielkości do jej pobrania, dlatego też zainkasowanie omawianej daniny sprowadza się do naliczenia jej w kwocie wynikającej z przyjętej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej. Wójt, burmistrz i prezydent miasta nie może naliczać opłaty planistycznej w wysokości niższej od stawki procentowej określonej w planie miejscowym, ponieważ stawka ta nie wyznacza maksymalnej granicy wysokości opłaty możliwej do pobrania, lecz indywidualizuje wysokość kwoty koniecznej do pobrania. Stawka procentowa wskazana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie pozostawia organowi pobierającemu opłatę uznania w kwestii ustalenia wysokości tej daniny. Zobowiązuje go do naliczenia jej wielkości równej tej stawce procentowej⁴⁰.

W literaturze podkreśla się również, że jeżeli w planie miejscowym lub w uchwale o jego zmianie nie zostanie ustalona stawka procentowa opłaty planistycznej, to dani-na ta nie może być pobrana, nawet gdyby nastąpił wzrost wartości nieruchomości na skutek zmiany jej przeznaczenia (pomijając, że w takim przypadku ustalenie tej stawki jest obowiązkowym elementem uchwały dotyczącej mpzp). Stawka procentowa stanowi bowiem jeden z materialnoprawnych elementów dopuszczalności ustalenia wysokości, a następnie pobrania opłaty planistycznej⁴¹.

39 Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany. Opublikowano: LEX/el. 2021, Stan prawny: 30 września 2021 r. Autorzy fragmentu: Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur.

40 M. Wolanin, Opłaty, ...

41 M. Wolanin, Opłaty, ...



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl