

# OPLATA PLANISTYCZNA JAKO DOCHÓD WŁASNY GMINY

Dr hab. IRENA CZAJA-HLINIAK

## 1. PODSTAWY PRAWNE OPLATY PLANISTYCZNEJ

Z dniem 1 stycznia 1995 r. zaczęła funkcjonować nowa prawnofinansowa instytucja opłaty planistycznej, zwana najczęściej w literaturze i orzecznictwie rentą planistyczną<sup>1</sup>, będąca opłatą z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego. Opłata wprowadzona została ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>2</sup>. Ustawa przewidziała również odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, spowodowanego tymi samymi przyczynami.

Należy zaznaczyć, że opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego była niezależna od opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku dokonanego scalenia i podziału<sup>3</sup>, mimo iż było ono przeprowadzane również w oparciu o uchwalony plan miejscowy<sup>4</sup>. Oba rodzaje opłat pobierane były na podstawie innych ustaw; inne były bowiem przesłanki pobierania tych opłat i stanowiły one wobec tego odrębne konstrukcje materialnoprawne.

Opłata od początku stanowiła dochód własny gminy, a jej wymiaru i poboru dokonywał wójt, burmistrz lub prezydent miasta<sup>5</sup>.

Prawnofinansowa instytucja opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (renta planistyczna) oraz odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości przewidziana jest aktualnie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup>. W zasadniczym zarysie opłata planistyczna i odszkodowania nie uległy zmianie, ponieważ nie zaszły zmiany obiektywnych uwarunkowań wywierających istotny wpływ na stosowanie tych instytucji. Bardziej charakterystyczne zmiany zostaną zasygnalizowane w opracowaniu.

Plan miejscowy jest obecnie również podstawą dokonywanego scalania i podziału, w oparciu o ustawę z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>, stanowiącego przesłankę pobierania opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Nadal więc funkcjonują dwie niezależne instytucje materialnoprawne opłat z tytułu wzrostu wartości: opłata adiacencka i opłata planistyczna. Wzrost wartości nieruchomości, stanowiący przesłankę uiszczania obowiązkowych opłat planistycznych, wykazuje podobne cechy do wzrostu wartości w przypadku podziału nieruchomości oraz scalania i podziału nieruchomości znajdującej wyraz w opłatach adiacenckich<sup>8</sup>. Zasadnicza różnica sprowadza się do powiązania renty planistycznej ze wzrostem wartości, spowodowanego zmianą przeznaczenia terenu, ustaloną w planie miejscowym lub jego zmianie oraz wprowadzenia nieruchomości do obrotu prawnego w ustalonym okresie. Ustawa eksponuje jako przesłankę opłaty planistycznej przeznaczenie terenu wynikające z planu miejscowego.

## 2. PLAN MIEJSCOWY JAKO PODSTAWA STOSOWANIA OPLAT ORAZ ODSZKODOWAŃ

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. określa m.in. zasady przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Wśród wymogów planowania i zagospodarowania przestrzennego wymienione zostały m. in. potrzeby interesu publicznego<sup>9</sup> i służące ich realizacji inwestycje celu publicznego<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 sporządzany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zwany planem miejscowym, zawierający przeznaczenie terenu, określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. W przypadku braku planu wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizacja inwestycji celu publicznego ustalana jest w drodze odrębnej decyzji<sup>11</sup>.

Planowanie przestrzenne gminy przebiega etapowo w oparciu o szczegółową procedurę. Rada gminy na początku podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego studium, a wójt sporządza studium, w którym wśród szerokiego katalogu elementów uwzględnia uwarunkowania wynikające m.in. ze stanu infrastruktury technicznej, a także realizację ponadlokalnych celów publicznych. Natomiast w obszernej treści studium uchwalanego przez radę gminy określa się m.in. kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, inwestycje celu publicznego, a także obszary wymagające przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości<sup>12</sup>.

Kolejno rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, którego projekt sporządza wójt uwzględniając w jego obszernej treści m.in. szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, a także stawki procentowe, na podstawie których ustala się wspomnianą, opłatę z tytułu wzrostu wartości<sup>13</sup>. Organ wykonawczy sporządza również prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem wszelkich przewidzianych ustawą opłat i odszkodowań (art. 17). Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu zgodności ze studium, określając jednocześnie sposób realizacji, uwzględnionych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasady ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych (art. 20).

Plan jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8), co oznacza, iż wiąże zarówno organy gminy i instytucje publiczne, jak i obywateli. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu podlega ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa

oraz podlega publikacji na stronie internetowej gminy (art. 29). Tak studium, jak i plan miejscowy mogą ulegać zmianom i dlatego dokonuje się okresowo oceny ich aktualności (art. 27 i 32). Wójt prowadzi rejestr (art. 31) planów oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę<sup>14</sup>.

W związku ze skutkami uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany ustawa przewiduje opłaty oraz odszkodowania (art. 36). I tak w przypadku gdy korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem staje się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Może również otrzymać nieruchomość zamienną. Kolejny rodzaj odszkodowań wiąże się z obniżeniem wartości nieruchomości<sup>15</sup>. Przysługuje ono od gminy właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wyłącznie w przypadku zbycia nieruchomości i nieskorzystania z ww. odszkodowań lub nieruchomości zamiennej. Odszkodowanie przyznaje się w wysokości równej obniżeniu wartości nieruchomości.

Natomiast jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, to w przypadku jej zbycia właściciel lub użytkownik wieczysty zobowiązany jest do uiszczenia jednorazowej opłaty (art. 36 ust. 4).

### 3.

#### Zakres podmiotowy i przedmiotowy opłat oraz przesłanki ich pobierania

Zakres podmiotowy opłat z tytułu wzrostu wartości (a także odpowiednich odszkodowań z tytułu obniżenia wartości) obejmuje właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości. Zakresem tym nie jest jednak objęta gmina w przypadku, gdy jako właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości dokonuje obrotu prawnego nieruchomością. Pobieranie opłaty nie znajduje uzasadnienia w związku ze statusem prawnym gminy jako jednostki budżetowej.

Ustawa przewiduje trzy przesłanki obowiązywania opłaty z tytułu wzrostu wartości. Pierwszą stanowi konieczność wystąpienia wzrostu wartości o charakterze obiektywnym, drugą zmiana przeznaczenia nieruchomości (terenu) w planie miejscowym lub zmianie planu. I wreszcie trzecią przesłankę stanowi konieczność wprowadzenia nieruchomości do obrotu prawnego przed upływem 5 lat od wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Tak więc nie jest wystarczający sam wzrost wartości nieruchomości; wprowadzenie jej do obrotu przesądza bowiem o uzyskaniu wymiernej korzyści w postaci wzrostu wartości przez zbywcę nieruchomości, a w szczególnych przypadkach przez nabywcę, mimo obciążenia opłatą zbywcy<sup>16</sup>. W odniesieniu do pierwszej przesłanki należy wspomnieć, iż wzrost wartości nieruchomości może być spowodowany np. wykonaniem urządzeń infrastruktury technicznej czy systemów komunikacyjnych.

Opłata ma zastosowanie również na obszarach, które nie są objęte planami miejscowymi. Wobec tego przesłankę pobierania opłat stanowią nie tylko ustalenia planu miejscowego lub jego zmiana, lecz również wydane, w razie braku planu miejscowego, decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy. W przypadku gdy oba rodzaje decyzji wywierają skutki takie jak plan miejscowy, stosuje się odpowiednio wszelkie regulacje dotyczące roszczeń, odszkodowań i opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości<sup>17</sup>.

Ustawa nie uwzględniła natomiast wyraźnie zbytu części nieruchomości przy odszkodowaniach i opłatach z tytułu wzrostu wartości, ale jedynie przy pozostałych roszczeniach. W literaturze wyrażane jest stanowisko, że zachowuje aktualność pogląd, sformułowany na kanwie poprzedniej ustawy

z 1994 r., iż obowiązek zapłaty jednorazowej opłaty planistycznej, powstaje również w przypadku sprzedaży części nieruchomości, jeżeli wartość zbywanej nieruchomości wzrosła. Chociaż literalna interpretacja przepisu prowadzi do odmiennego wniosku, to jednak prowadziłyby ona często do uniemożliwienia poboru opłaty, w przypadkach gdyby cała nieruchomość nie została sprzedana, lub nawet przedawnienia opłaty, gdyby pobór mógł mieć miejsce dopiero po sprzedaży ostatniej części nieruchomości. Stając na stanowisku, reprezentowanym przez orzecznictwo<sup>18</sup> i literaturę<sup>19</sup>, iż opłata pobierana jest również w przypadku zbycia części nieruchomości, należącej do tego samego właściciela i przeznaczonej w planie miejscowym na określony cel, nadającej się do samodzielnego obrotu cywilnoprawnego, część taką mogłaby stanowić „działka”, której pojęcie wprowadza ustawa<sup>20</sup>. Zbyt części nieruchomości ma bowiem najczęściej miejsce w przypadku podziału nieruchomości na działki budowlane<sup>21</sup>. W literaturze występuje pogląd, iż wydaje się w pełni uzasadnione pobieranie opłaty w przypadku zbywania kolejnych działek, pomimo ewentualnie braku zbycia wszystkich działek powstałych w wyniku podziału, czyli np. w sytuacji zatrzymania przez właściciela jednej działki dla siebie<sup>22</sup>. Z drugiej strony trzeba w konkretnej sytuacji dokonać oceny, czy nie zachodzą przesłanki do zastosowania opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku dokonanego podziału w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Podobna sytuacja ma miejsce w związku z przeznaczeniem w planie miejscowym części dotychczasowego gruntu rolnego pod budownictwo jednorodzinne. W praktyce zrodziła się wątpliwość, czy w takim przypadku musi wzrosnąć wartość całej nieruchomości, czy wystarczy jest wzrost wartości tylko nowo wyodrębnionych działek budowlanych. W literaturze występuje pogląd, że tzw. rentę planistyczną należy pobrać w przypadku sprzedaży tej części nieruchomości, której wartość uległa podwyższeniu w związku ze zmianą planu, czyli w tym przypadku działek wyodrębnionych z gruntów rolnych pod budownictwo<sup>23</sup>. Takie stanowisko nie rozstrzyga jednak problemu, gdy cała nieruchomość została objęta planem, a do obrotu wprowadzono jedynie jej część.

Nie tylko zagadnienie stosowania opłaty w przypadku zbycia części nieruchomości, ale także w zależności od formy prawnej zbycia, w szczególności odpłatnej i nieodpłatnej, rozdziło szereg wątpliwości już na gruncie ustawy z 1994 r. Ustawa z 2003 r. – w wersji pierwotnej – opłatę z tytułu wzrostu wartości (podobnie odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości) powiązała wyłącznie z umową sprzedaży nieruchomości. Z jednej strony uprościło to stosowanie opłaty, w porównaniu z regulacją z 1994 r., a z drugiej zrodziło szereg wątpliwości. Z natury rzeczy sprzedaż nieruchomości obejmowała również sprzedaż udziału we współwłasności nieruchomości. Bezsporne stało się, że wszelkie inne formy zbycia nie stanowiły przesłanki poboru opłaty. W literaturze podniesiono interesujący problem związany z obowiązkami powstania opłaty, a zarazem biegiem przedawnienia, w przypadku zawierania umów szczególnych, jak np. umowy sprzedaży (zobowiązującej) z odroczone terminem nabycia własności do czasu zapłaty ceny; wówczas umowa rozporządzająca może być zawarta np. po upływie 5 lat bądź plan może zostać uchwalony w czasie dzielącym obie umowy<sup>24</sup>.

Powrót, w ramach nowelizacji ustawy<sup>25</sup>, do pojęcia „zbycia nieruchomości” budzi ponownie wątpliwości. Wprawdzie art. 37 ust. 11 (w znowelizowanym brzmieniu) przewiduje stosowanie przepisów o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmia-

ny planów miejscowych, ale wątpliwość budzi to, czy przepisy tej ustawy można stosować do formy umowy zbycia. Zastosowanie ich usuwałoby wątpliwości, ponieważ nowelizacja ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wprowadziła normatywną definicję pojęcia „zbywania albo nabywania nieruchomości”, przez które należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste<sup>26</sup>. Wyrażenie „dokonywanie czynności prawnych” wskazuje na wszelkie formy przeniesienia własności. Zagadnienie nadal jednakże jest w literaturze kontrowersyjne<sup>27</sup>: czy należy ustalać opłatę z tytułu wzrostu wartości w przypadku każdego rodzaju zbycia<sup>28</sup>, czy tylko w przypadku odpłatnego zbycia, czy ewentualnie z wykluczeniem pewnych szczególnych umów lub sposobów nabycia?<sup>29</sup>.

## 4.

## WYSOKOŚĆ OPŁATY

Podstawę obliczenia opłat i odszkodowań stanowi odpowiednio wielkość wzrostu lub obniżenia wartości. Ustawa przyjmuje wartość nieruchomości w wysokości jej wartości rynkowej (art. 2 pkt 18). Opłaty obliczane są w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Ustawa określa górną granicę stawek w wysokości 30 proc. wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość konkretnych stawek opłat ustalana jest przez radę gminy w treści planu miejscowego, w ramach jego zakresu obligatoryjnego. Opłata ma charakter obligatoryjny również w świetle sformułowania art. 36 ust. 4, zgodnie z którym organ wykonawczy „*pobiera*” jednorazową opłatę ustaloną w planie. Można przyjąć, iż biorąc równocześnie pod uwagę obligatoryjność ustalania stawki w uchwale o planie miejscowym, a także górną ustawową jej granicę, wyklucza to możliwość ustalenia w uchwale stawki zerowej<sup>30</sup>. Natomiast rozporządzenie wykonawcze dotyczące zakresu projektu planu miejscowego, z przekroczeniem delegacji ustawowej, ustaliło wymóg określania w planie stawek opłaty z tytułu wzrostu wartości w granicach od 0 do 30 proc.<sup>31</sup>. Rady gmin wadliwie, ustalając stawkę 0 proc., uniemożliwiają wymiar opłaty. Ponieważ stawka opłaty jest procentowa i stała, obciążenie przybiera formę obciążenia proporcjonalnego.

W praktyce powstała wątpliwość odnośnie do kompetencji ustalania stawek opłaty w przypadku, gdy przesłankę jej ustalania stanowi decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzja o warunkach zabudowy; czy stawki określa rada gminy w stosownej uchwale, czy wójt bezpośrednio w decyzji? Z wyrażenia o „*odpowiednim stosowaniu art. 36 i 37*” zawartego tak w art. 58 ust. 2 dotyczącym decyzji o ustalaniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i w art. 63 ust. 2 dotyczącym decyzji o warunkach zabudowy można wyciągnąć wniosek, że stawka opłat wraz z opłatą ustalana jest w odpowiedniej decyzji<sup>32</sup>, skoro decyzje te wydawane są zamiast planu<sup>33</sup>.

Ponieważ przesłankę stosowania opłaty (a także odszkodowania) stanowi zbycie nieruchomości, wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (oraz odszkodowania z tytułu obniżenia wartości) ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości (art. 37 ust. 1). Nawiązanie jedynie do „*dnia sprzedaży*” rodzi daleko idącą wątpliwość, skoro po nowelizacji objęto zakresem opłaty – jak wspomniano – wszelkie formy zbycia. Wydaje się, iż *per analogiam* należy brać pod uwagę „*dzień zbycia*”, ponieważ przyjęcie „*dnia sprzedaży*” zawęziłoby zakres stosowania opłaty.

Obniżenie lub wzrost wartości ustala się w wysokości różnicy 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 planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem. W ustawie znalazło się wyraźne odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych<sup>34</sup>.

## 5.

## TRYB USTALANIA I POBORU OPŁAT

Opłatę ustala wójt w drodze decyzji<sup>35</sup>, bezzwłocznie<sup>36</sup> po otrzymaniu wypisu z aktu umowy od notariusza. Ustawa nakłada bowiem na notariuszy obowiązek przesyłania wójtowi wypisów z aktów umów, których przedmiot stanowi zbycie nieruchomości, w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy. Pozostaje aktualny znajdujący wyraz w literaturze pogląd, że w praktyce oznacza to obowiązek przesyłania przez notariusza wypisu każdego aktu notarialnego obejmującego sprzedaż (zbycie) nieruchomości, z wyjątkiem umów, w których zbywcą jest gmina<sup>37</sup>.

Ponadto właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła, może żądać przed zbyciem ustalenia, w drodze decyzji, wysokości opłaty. Stwarza to zainteresowanemu podmiotowi możliwość zapoznania się z wysokością opłaty przed dokonaniem transakcji z uwagi na fakt, że opłata może stanowić istotne obciążenie dla zbywcy<sup>38</sup>. Ustalenie opłaty w tym trybie ma charakter wstępny i po ewentualnym zbyciu nieruchomości ma miejsce wydanie decyzji ostatecznej.

W przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty jest ona wymagalna na zasadach Ordynacji podatkowej, czyli należne są odsetki jak od zaległości podatkowych.

Ustawa przewiduje 5-letni termin przedawnienia roszczeń o odszkodowania z tytułu obniżenia wartości oraz roszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości liczone od dnia, w którym plan albo jego zmiana stały się obowiązujące<sup>39</sup>. Termin ma charakter terminu zawitego i nie podlega przywróceniu. Bieg terminu przedawnienia ulega przerwaniu z chwilą wszczęcia postępowania wymiarowego przez organ wykonawczy gminy bądź wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie przez uprawniony podmiot.

Ustawa reguluje również zasady zwrotu opłat (i odszkodowań) w przypadku stwierdzenia, w obowiązującym trybie, nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego w części lub w całości<sup>40</sup>. Odszkodowanie podlega zwrotowi na rzecz gminy. Natomiast opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości podlega zwrotowi na rzecz aktualnego właściciela lub użytkownika nieruchomości<sup>41</sup>. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż zwrot następuje na rzecz innego podmiotu, niż podmiot, który uiszczał opłatę, co stanowi skutek dokonanego obrotu cywilnoprawnego. Można było jednak przyjąć koncepcję zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela, jako podmiotu obciążonego materialnie opłatą<sup>42</sup>.

Ustawa przewidziała właściwość sądów powszechnych w określonych rodzajach spraw, a to: roszczeń oraz odszkodowań, a także z tytułu obowiązku notariuszy przesyłania wypisów aktów (art. 37 ust. 10). Nie przewidziała natomiast rozstrzygania sporów w sprawach dotyczących opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, tak odnośnie do samego jej wymiaru, jak i wysokości, przez sądy powszechne<sup>43</sup>. W związku z publicznoprawnym charakterem opłaty organem odwoławczym od decyzji wymiarowej jest samorządowe

kolegium odwoławcze, a następnie decyzja podlega zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

## 6.

## OPŁATA PLANISTYCZNA JAKO DOCHÓD WŁASNY GMINY

Opłata ma charakter obligatoryjny. Stanowi dochód własny gminy, co znalazło w ustawie bezpośrednio wyraz (art. 36 ust. 4), eliminując ewentualne wątpliwości, które mogły powstać na gruncie ustawy z 1994 r. Potwierdza to jej publicznoprawnym<sup>44</sup> charakter<sup>45</sup>. Z punktu widzenia teoretycznego opłata planistyczna należy do tzw. dopłat, jako kategorii danin publicznych<sup>46</sup>, stanowiących dochody własne budżetów gmin. Również ustawa z 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do źródeł dochodów własnych gmin zalicza m.in. wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów<sup>47</sup>.

Ustalenia oraz poboru opłaty dokonuje wójt (art. 37 ust. 6). Można przyjąć, że do opłaty stosuje się, podobnie jak na gruncie ustawy z 1994 r. – w zakresie nie uregulowanym bezpośrednio ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. – przepisy Ordynacji podatkowej<sup>48</sup>, choć kwestia ta jest kontrowersyjna w literaturze<sup>49</sup>. Jak wspomniano, np. w przypadku zwłoki w uregulowaniu opłaty gminie przysługuje prawo do odsetek ustawowych w wysokości określonej w Ordynacji podatkowej dla zaległości podatkowych.

Podstawową przesłankę zaspokajania potrzeb bytowych mieszkańców stanowi posiadanie przez gminy odpowiednich środków finansowych. Stąd do priorytetowych zagadnień z punktu widzenia tak teoretycznego, jak i normatywnego oraz stosowania prawa należy problematyka instrumentów służących efektywnemu pozyskiwaniu środków finansowych służących pokrywaniu wydatków. W związku z tym podkreślić należy znaczenie zasady adekwatności, czyli odpowiedniości dochodów do wydatków i zadań. Przewidziana w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>50</sup> oraz w art. 167 ust. 1 Konstytucji<sup>51</sup> zasada adekwatności stanowi gwarancję prawną realizacji zadań. Tak więc każdy rodzaj dochodów, który należy do kategorii dochodów własnych, powinien być ustalany tak, ażeby przynosił efektywne wpływy do budżetu samorządowego

Wobec powyższego daleko idące wątpliwości musi nasuwać rezygnacja z poboru dochodów lub poboru w pełnej dopuszczalnej wysokości przez jednostki samorządowe. Sytuacje takie niestety mają miejsce w praktyce w związku z nieprzestrzeganiem przepisów prawa. Organy stanowiące nie wywiązują się niejednokrotnie z obowiązku ustalania stawek opłat. Ponadto w niektórych przypadkach, również *contra legem*, organy stanowiące ustalają wysokość opłaty w postaci stawki zerowej, co w praktyce uniemożliwia pobieranie opłat. Klasycznym przykładem jest sytuacja w której – jak wspomniano – z przekroczeniem delegacji ustawowej minister w rozporządzeniu wykonawczym ustalił przedział stawek opłaty planistycznej od 0 do 30 proc., a więc przesądził możliwość uchwalania stawki zerowej, uniemożliwiającej wymiar opłaty.

Efektywność wpływów z opłaty uzależniona jest wobec tego prawidłowym postępowaniem zarówno organów stanowiących, jak i wykonawczych gminy. Oprócz już omówionych kompetencji uchwałodawczych organu stanowiącego i wymiarowych organu wykonawczego na organie wykonawczym spoczywają dodatkowe obowiązki. Np. na wójtę ciąży obowiązek okresowego przedstawiania, odpowiednio do potrzeb, lecz co najmniej raz w roku, na sesji rady gminy informacji, m. in. o wydanych decyzjach, tak ostatecznych, jak i wstępnych, ustalających wysokość opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oraz o wszelkich zgłoszonych roszczeniach<sup>52</sup>.

Dla ułatwienia i ujednolicenia stosowania przepisów określających opłatę postuluje należyć zmianę niektórych uregu-

lowań. W szczególności powinno ulec ustawowemu sprecyzowaniu pojęcie „zbycia”, jego rodzaje, w szczególności zbycie odpłatne i nieodpłatne, oraz momentu czasowego, powiązaniego z rodzajem zbycia, na który ustala się wartość nieruchomości.

## dr hab. IRENA CZAJA-HLINIAK

*Autorka jest pracownikiem Katedry Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, pracownikiem Wydziału Administracji Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej (byłym pracownikiem Katedry Prawa Finansowego UJ)*

## Przypisy:

- 1 Innej nomenklatury, wydaje się trafniejszej, używał początkowo Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” nr 6 z 1995 r., s. 56. Autor rozróżniał opłatę należną gminie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości i rentę planistyczną związaną z obniżeniem wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, czyli odszkodowanie wypłacane przez gminę.
- 2 Tekst jedn. Dz. U. nr 15, poz. 139 z 1999 r., ost. zm. Dz. U. nr 80, poz. 717 z 2003 r.; zwana dalej ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.
- 3 I. Czaja-Hliniak, *Kierunki reform wybranych pozapodatkowych danin publicznych*, w: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego* (pod red. Alicji Pomorskiej), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, ss. 463-464.
- 4 Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – art. 16. (Tekst jedn. Dz. U. nr 30, poz. 127 z 1991 r., ost. zm. Dz. U. nr 54, poz. 348 z 1997 r.).
- 5 W przypadku każdej kompetencji organu wykonawczego analogicznie posiada ją wójt, burmistrz lub prezydent miasta; stąd dalej wymieniany jest tylko wójt.
- 6 Dz. U. nr 80, poz. 717, ost. zm. Dz. U. nr 225, poz. 1635 z 2006 r.; zwana dalej ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.
- 7 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Tekst jedn. Dz. U. nr 261, poz. 2603 z 2004 r., ost. zm. Dz. U. nr 69, poz. 468 z 2007 r.); zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.
- 8 Art. 98a i 107 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.
- 9 Zgodnie z art. 2 pkt 4 przez interes publiczny rozumieć należy uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.
- 10 Ustawa definiuje (art. 2 pkt 5) inwestycje celu publicznego jako działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- 11 Wniosek inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego w ramach charakterystyki inwestycji musi zawierać określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej (art. 52). Decyzja o ustaleniu lokalizacji określa m. in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji (art. 54).
- 12 Art. 10 i 12.
- 13 Art. 14 i 15.
- 14 Rejestr powinien być dostępny do wglądu oraz winny być wydawane wypisy i wyrisy każdemu zainteresowanemu; zob. Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne miejscowe w świetle nowych rozwiązań prawnych*, „Causus” nr 31 z 2004 r., s. 9.
- 15 Zgodnie z art. 2 pkt 18 przez wartość nieruchomości rozumie się wartość rynkową. Ustalana jest ona wg zasad ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 11).
- 16 Przy przyjęciu koncepcji obciążenia opłatą w przypadku darowizny (o czym niżej) faktyczną korzyść odniesie obdarowany, a nie darczyń-

- ca.
- 17 Por. G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu – nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, Casus nr 31 z 2004 r., s. 44-45.
  - 18 Por. np. uchwałę NSA z 17.05.1999 r. (OPK 17/98), ONSA nr 14, poz. 121 z 1999 r.
  - 19 Por. Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szymt, Ł. Ziłkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, W-wa, 2004 r., s. 286.
  - 20 Art. 2 pkt 12 określa działkę budowlaną jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.
  - 21 Należy podkreślić różnicę terminologiczną pomiędzy tym uregulowaniem a regulacją ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która może stwarzać problemy praktyczne z uwagi na pokrewny niejednokrotnie przedmiot regulacji obu ustaw. Stąd ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku innych pojęć (jak inwestycja celu publicznego, uzbrojenie terenu) używa ich w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, która rozróżnia pojęcie „działki gruntu” (art. 4 pkt 3) i „działki budowlanej” (pkt 3a), przy czym definicje pojęcia „działki budowlanej” obu ustaw nie pokrywają się. Krytycznie na ten temat również: T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004 r., s. 27-28.
  - 22 Por. Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa... j. w.*, s. 286.
  - 23 Por. D. Bąbiak-Kowalska, *Renta planistyczna (prawnik odpowiada)*, Wspólnota nr 3 z 2004 r., s. 53.
  - 24 Por. bliżej A. Miler, *Niektóre problemy wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości*, cz. 1, PUG nr 4 z 2005 r., s. 7-8. Autorka podkreśla również wątpliwości rysujące się w przypadku dokonywania wywłaszczenia, które może zostać poprzedzone umową sprzedaży lub zamiany; s. 10.
  - 25 Od 22 września 2004 r. – art. 10 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 141, poz. 1492 z 2004 r.); zwanej dalej ustawą nowelizującą.
  - 26 Dodany art. 4 pkt 3b w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. przez art. 1 ustawy nowelizującej.
  - 27 Por. R. Kowalczyk, *Wybrane problemy praktyczne opłaty planistycznej*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej* (red. E. Chojna-Duch), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, W-wa 2006, s. 433-435.
  - 28 Por. A. Cisek, J. Kremis, *Renta planistyczna*, [w:] *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego* (red. W. Miemieć), Wrocław 2006 r., s. 469 i nast.
  - 29 A. Miler, *Niektóre...*, cz. 2, PUG nr 7 z 2005 r., s. 18 i nast., uważa, że np. umowa zamiany mieści się w pojęciu 'zbycie', a wywłaszczenie w drodze decyzji administracyjnej nie mieści się w tym pojęciu; także darowizna na rzecz gminy uprawnia gminę o wystąpienie w stosunku do darczyńcy z roszczeniem o zapłatę renty planistycznej.
  - 30 A. Miler wyraża pogląd, że uchwalenie planu przewidującego zwiększenie wartości nieruchomości bez jednoczesnego określenia stawki renty planistycznej stanowi naruszenie procedury uchwalania planu miejscowego, natomiast ustalenie w planie stawki zero procent stanowi przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, *Niektóre...*, cz. 2, PUG nr 7 z 2005 r., s. 18-19.
  - 31 § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587).
  - 32 Por. D. Bąbiak-Kowalska, *Stawka renty planistycznej (prawnik odpowiada)*, Wspólnota nr 21 z 2004 r., s. 57. Podobnie B. Dziadkiewicz, *Renta planistyczna (prawnik odpowiada)*, Wspólnota nr 3 z 2005 r., s. 51; Autor ponadto uważa, że nie ma podstaw prawnych do określenia przez radę gminy stawek opłat w związku z wydanymi przez wójta decyzjami w sprawie warunków zabudowy lub decyzjami o ustaleniu lokalizacji i podjęcie takiej uchwały skutkowałyby stwierdzeniem jej nieważności przez wojewodę.
  - 33 Wątpliwość może budzić kompetencja do określenia stawki w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku, gdy kompetencja należy do wojewody w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych na tzw. terenie zamkniętym.
  - 34 Art. 37 ust. 11.
  - 35 T. Bąkowski, *Ustawa... Komentarz*, j. w., s. 147-148, wyraził pogląd, że decyzja określająca wysokość renty planistycznej powinna być traktowana jako decyzja organu podatkowego. W przypadku nie uiszczenia opłaty winne być stosowane zasady określone w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 110, poz. 968 z 2002 r.).
  - 36 Określenie „bezzwłocznie” jest nieostre. Można go traktować jako zalecenie, ponieważ nie wyklucza ono 5-letniego ustawowego okresu przedawnienia roszczeń.
  - 37 Por. m.in. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1999 r., s. 92 oraz E. Janeczko, *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Rejent nr 1 z 2001 r., s. 61 i 65.
  - 38 Art. 37 ust. 5-7.
  - 39 Art. 37 ust 3-4. Trudno byłoby zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Autorki (R. Kosior, M. Wepa, *Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna*, cz. II, Rejent nr 11 z 2005 r., s. 47 i nast.), które uznając rentę za podatek uważają odnośnie do 5-letniego terminu: „Dodatkowo ordynacja podatkowa w art. 68 § 1 ogranicza ten okres do 3 lat od końca roku podatkowego, w którym powstało zdarzenie powodujące zobowiązanie do zapłaty opłaty planistycznej. Takie ograniczenie jest podyktowane upływem terminu przedawnienia prawa do wymiaru zobowiązania”.
  - 40 Art. 36 ust 5-6.
  - 41 T. Bąkowski wyraża pogląd, że zwrot renty planistycznej powinien nastąpić po przeprowadzeniu postępowania i wydaniu rozstrzygnięcia w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu tej opłaty na zasadach i w trybie określonym w dziale IV Ordynacji podatkowej, *Ustawa... Komentarz*, j. w., s. 143.
  - 42 W przypadku stwierdzenia nieważności uchwały gmina może żądać, również od aktualnego właściciela lub użytkownika wieczystego, zwrotu równowartości wypłaconego odszkodowania z tytułu obniżki wartości nieruchomości.
  - 43 Por. uchwałę SN z 26.06.2001 r. (III CZP 30/07), OSN nr 2, poz. 16 z 2002 r.
  - 44 Por. I. Czaja-Hłiniak, *Opłaty adiacenckie i renta planistyczna a wydatki infrastrukturalne jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej* (red. E. Chojna-Duch), Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2006, s. 392-394.
  - 45 Na temat charakteru opłaty por. P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące charakteru prawnego renty planistycznej*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce – aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005 r., s. 562-564.
  - 46 Na temat teoretycznego ujęcia kategorii tzw. dopłat por. bliżej I. Czaja-Hłiniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wyd. SPES, Kraków 2006, s. 39 i nast.
  - 47 Art. 4 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966).
  - 48 Por. wyrok NSA z 7.11.2001 r. (II SA/GD 1948/01), OSP nr 2, poz. 16 z 2003 r.
  - 49 Za tym poglądem m. in. A. Huchla, *Świadczenia, do których stosuje się ordynacje podatkową*, [w:] *Księga jubileuszowa prof. Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001 r., s. 257 i nast.
  - 50 Dz. U. nr 124, poz. 607 z 1994 r.
  - 51 Dz. U. nr 78, poz. 483 z 1997 r.
  - 52 Art. 37 ust. 8.