

OPŁATY ADIACENCKIE Z TYTUŁU SCALANIA I PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI

(w świetle ostatnich zmian)

Dr hab. IRENA CZAJA-HLINIAK

Opłaty adiacenckie i ich rodzaje

Opłaty adiacenckie uregulowane są ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹, która zastąpiła ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości². Doszło wówczas do istotnej reformy polegającej na kompleksowym ujęciu kilku dotychczasowych odrębnych opłat w jednym akcie normatywnym i objęciu ich wspólną kategorią tzw. opłat adiacenckich. Obok tradycyjnej opłaty z tytułu obowiązkowego udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych ustawa uregulowała opłatę z tytułu wzrostu wartości otrzymanych w wyniku scalania i podziału, działek budowlanych.

Kolejna reforma weszła w życie w 1998 r. Bardzo obszerna nowelizacja miała miejsce w 2004 r.³ oraz ostatnio w 2007 r.⁴ również wprowadzono dość istotne zmiany.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje nadal dwie kategorie opłat adiacenckich. Pierwsza pobierana jest z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej⁵. Druga dzieli się na dwie podgrupy: opłatę z tytułu scalania i podziału nieruchomości oraz opłatę z tytułu samego tylko podziału nieruchomości. W rezultacie obecnie występują trzy rodzaje opłat adiacenckich.

Ustawa formułuje definicję opłaty adiacenckiej (art. 4 pkt 11), zgodnie z którą jest to opłata ustalana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową



urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalana w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości⁶.

Należy zaznaczyć, iż opłaty adiacenckie w ujęciu teoretycznym należą do prawnopodatkowej instytucji dopłat, które wraz z podatkami i opłatami składają się na daniny publiczne⁷. Na gruncie normatywnym jednakże na określenie prawnofinansowej instytucji dopłaty stosowany jest najczęściej termin „opłaty”, jak to ma miejsce w przypadku opłat adiacenckich.

W klasycznym ujęciu dopłatę stanowi obowiązkowy, jednostronnie określony przez państwo lub samorząd terytorialny udział w kosztach tworzenia urządzeń państwowych lub samorządowych, pobierany od podmiotów, którym przypisuje się osiąganie szczególnych korzyści z tych urządzeń, polegających na zwiększeniu ich dochodów względnie zwiększeniu wartości rynkowej ich majątków. Zasadniczą cechą dopłat stanowi powiązanie z występującym u podmiotu zobowiązanego przysporzeniem majątkowym, jako rodzajem „szczególnej korzyści” uzyskanej w związku z realizacją urządzeń infrastrukturalnych. Od dłuższego czasu pojawiają się jednak dopłaty, których przesłankę pobierania stanowi wystąpienie tegoż przysporzenia majątkowego u określonej kategorii podmiotów w wyniku samej czynności organu publicznego. Czynności te mogą polegać np. na uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego czy wydaniu decyzji o scaleniu i podziale lub samym podziale nieruchomości.

2.

Opłata z tytułu scalania i podziału nieruchomości

2.1.

Zakres podmiotowy

Zakres podmiotowy opłaty z tytułu scalania i podziału nieruchomości⁸ dotyczy wszelkich kategorii podmiotów bez względu na ich status prawny. Zakres ten obejmuje właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych oraz posiadaczy samoistnych. Warto wspomnieć, że posiadacze samoistni nie są podmiotami opłat w pozostałych dwóch rodzajach opłat adiacenckich. Art. 103 ust. 1 stanowi, iż uczestnikami postępowania w sprawie scalania i podziału są właściciele i użytkownicy wieczystości oraz samoistni posiadacze nieruchomości objętych scalaniem i podziałem. Natomiast art. 105, regulujący w ust. 2 zasady otrzymywania przez dotychczasowych właścicieli i użytkowników wieczystych nowych nieruchomości przewiduje odpowiednie zastosowanie tych zasad do samoistnych posiadaczy nieruchomości (ust. 2a). Objęcie posiadaczy samoistnych postępowaniem scaleniowym⁹ budzi jednak wątpliwości, ponieważ, choć niewątpliwie ułatwia przeprowadzanie scalenia, to jednak - zgodnie z poglądem literatury - ogranicza prawa właściciela¹⁰. Z drugiej strony spotyka się pogląd, że uczestnictwo samoistnego posiadacza w postępowaniu scaleniowym nie wiąże się z żadnymi ujemnymi następstwami dla

właściciela¹¹, gdyż stan prawny powstałych nieruchomości dzieli losy prawne nieruchomości dotychczasowej¹².

W opłacie może mieć miejsce swoistego rodzaju brak równości podmiotowej z powodu ustalania wysokości stawek opłat przez rady gmin w różnej wysokości w poszczególnych gminach.

2.2.

Zakres przedmiotowy opłaty

Zakres ten stanowi stan faktyczny w postaci wzrostu wartości nieruchomości w wyniku przeprowadzonego scalenia i podziału nieruchomości.

Dokonany podział w ramach scalenia i podziału ma charakter prawny i geodezyjny. Postępowanie scalania i podziału dotyczy tylko nieruchomości¹³ położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych¹⁴ na cele inne niż rolne i leśne¹⁵. Proces scalania i podziału nieruchomości polega na scalaniu nieruchomości i ich ponownym podziale na działki gruntu (art. 101)¹⁶. Mimo braku wyraźnego stwierdzenia scalanie dotyczy w zasadzie nieruchomości¹⁷ gruntowych¹⁸, a przez działkę gruntu należy rozumieć (art. 4 pkt 3) niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej, stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Postępowanie może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Art. 102 ust. 1 stanowi, iż gmina „może” dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe ich warunki określa plan miejscowy. Natomiast w świetle art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. rysuje się obligatoryjność postępowania scaleniowego w przypadku uchwalenia planu miejscowego, skoro przepis stanowi, że jeśli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scalań i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, „podejmuje uchwałę” o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami.

Scalenie i podział przeprowadzane są wobec tego w dwóch sytuacjach: po pierwsze, jeżeli nieruchomości położone są w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, po drugie, na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scalaniem i podziałem. Czyli zakres przedmiotowy scalania zależy od podmiotu inicjującego scalanie. Postępowaniem mogą być objęte również zabudowane części nieruchomości, ale tylko za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych (art. 102 ust. 4). Tak więc dla podjęcia postępowania w sprawie scalenia i podziału muszą zostać spełnione różne przesłanki. Mogą one mieć bądź to charakter materialnoprawny, jak np. posiadanie tytułu prawnego do gruntów, bądź formalny, jak liczba wnioskodawców.

Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym z 2005 r.¹⁹ wójt²⁰ podejmuje czynności poprzedzające postępowanie albo na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych albo z urzędu; w tym drugim przypadku nie tylko jeżeli w planie miejscowym określono obszary wymagające przeprowadzenia scalań i podziałów, lecz także gdy na obszarze przewidzianym do scalenia i podziału gmina jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym ponad 50% powierzchni gruntu.

W postępowaniu związanym ze scalaniem i podziałem nieruchomości gmina podejmuje dwie uchwały. Pierwszą o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości (art. 102 ust. 3), określając granice zewnętrzne gruntów objętych scalaniem i podziałem²¹, oraz drugą o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 104). Po wejściu w życie pierwszej z uchwał mają miejsce czynności proceduralne określone ustawą i rozporządzeniem wykonawczym z 2005 r. Projekt uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości podlega m.in. zaopiniowaniu przez radę uczestników scalania i podziału²² oraz jest podawany do wiadomości uczestników postępowania w sposób określony ustawą. Po wejściu w życie drugiej z uchwał²³ podjęte zostają czynności związane bezpośrednio z procedurą scalania i podziału, którą wykonuje wójt. W treści uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości powinny być m.in. zawarte ustalenia co do rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wybudowania, terminy ich budowy oraz źródła finansowania, a także ustalenia co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty opłat adiacenckich. Powierzchnię każdej nieruchomości objętej scalaniem i podziałem pomniejsza się o powierzchnię niezbędną do wydzielenia działek gruntu pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących²⁴. Działki te przechodzą na własność gminy lub wygasa prawo ich użytkowania wieczystego, za odszkodowaniem. Dotyczy to tylko dróg niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi (art. 105 ust. 4), w przypadku których stosuje się rozwiązanie dotyczące samego podziału (art. 98 ust. 1)²⁵.

W zamian za nieruchomości objęte scalaniem i podziałem każdy z dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych otrzymuje nieruchomości składające się z takiej liczby wydzielonych działek gruntu, których łączna powierzchnia jest równa powierzchni dotychczasowej jego nieruchomości, pomniejszonej o powierzchnię przypadającą na drogi. Zasady te stosuje się również odpowiednio do posiadaczy samoistnych. Jeżeli nie ma możliwości przydzielenia nieruchomości o powierzchni w pełni równoważnej, za różnicę powierzchni dokonuje się odpowiednio dopłat²⁶ w gotówce (art. 105 ust. 2)²⁷. Przewidziane dopłaty są niezależne od opłat adiacenckich. Powiązane są z różnicą powierzchni, stanowią rekompensatę z powodu zmniejszenia powierzchni²⁸, podczas gdy opłata adiacencka powiązana jest ze wzrostem wartości nieruchomości. Ponadto dopłata wypłacana jest na rzecz podmiotu – uczestnika scalania, a opłata adiacencka wpłacana jest przez uczestników scalania do budżetu gminy; czyli obie należności różnią się odmiennym kierunkiem przepływu środków.

2.3.

Podstawa obliczenia i stawki opłat

Przesłankę pobierania opłaty z tytułu scalania i podziału stanowi wzrost wartości nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Podstawę obliczenia stanowi kwota różnicy wartości nowych nieruchomości do wartości dotychczasowych nieruchomości. Przy ustalaniu wartości nie bierze się pod uwagę wartości działek

gruntu wydzielonych pod drogi. Dla potrzeb ustalania wartości dotychczasowych nieruchomości nie uwzględnia się również wartości urządzeń, drzew i krzewów, jeżeli zostało wypłacone za nie odszkodowanie.

W przypadku scalania i podziału nieruchomości opłata ma zawsze charakter obligatoryjny (art. 107). Ustawa wprowadza jedynie górną granicę opłat w wysokości 50% różnicy wartości. Konkretnie stawki opłat ustalają rady gmin bezpośrednio w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Osoby, które otrzymały nowe nieruchomości o wyższej wartości są zobowiązane z mocy prawa do uiszczenia opłat adiacenckich.

W opłatach z tytułu wzrostu wartości spowodowanego scalaniem i podziałem występuje wyraźne powiązanie z faktem wykonania urządzeń infrastruktury technicznej. Na gminie ciąży obowiązek wybudowania na gruntach objętych uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej określonych w uchwale. Elementami treści uchwały rady (art. 104 ust. 2) są - jak wspomniano - m.in.: ustalenia co do rodzaju urządzeń infrastrukturalnych, terminów ich budowy oraz źródeł finansowania, a także ustalenia co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty opłat adiacenckich. Na podkreślenie zasługuje, iż z powodu wybudowania tych urządzeń nie powstaje obowiązek ponoszenia odrębnej opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń (art. 106 ust. 3). Właściciele mogą wyjątkowo ponosić koszty w oparciu o zawarte z gminą stosowne porozumienie. Koszty budowy urządzeń z reguły obciążają gminę i znajdują wyraz w wartości otrzymanych nowych działek. Wysokość opłaty ustalona w uchwale uwzględnia w takim razie również koszty wybudowania urządzeń.

2.4.

Wymiar i pobór opłaty

Rozporządzenie wykonawcze z 2005 r. reguluje m.in. szczegółowe zasady i tryb ustalania opłat adiacenckich. Dla potrzeb ustalania podstawy wymiaru opłaty rzeczoznawcy majątkowi²⁹ określają dwie wartości³⁰: wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości oraz wartość nieruchomości przyznanych w wyniku scalenia i podziału według stanu na dzień wejścia w życie drugiej uchwały, czyli uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości; natomiast w obu przypadkach przyjmuje się poziom cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§12). Przy określaniu wartości nieruchomości przyznanych w wyniku scalenia i podziału uwzględnić należy planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, określone w uchwale rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości (§13 ust. 2), co niewątpliwie wpływa na wielkość podstawy obliczenia opłaty i konsekwentnie na wysokość opłaty.

Biorąc pod uwagę charakter stawki opłaty (procentowa, jednolita, stała), obciążenie opłatą ma charakter proporcjonalny. Ma miejsce również swoiste zróżnicowanie terytorialne wysokości stawek wobec ustalania ich przez rady gmin.

W celu ustalenia sposobu płatności opłat z tytułu scalania i podziału wójt zawiera ugodę z podmiotami zobowiązanymi do ich zapłaty w drodze podpisania protokołu uzgodnień. Zakres ugody jest ograniczony, dotyczy bowiem tylko terminów wnoszenia opłat i sposobu ich płatności. W razie niedojścia do ugody o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Płynnie stąd wniosek, iż uгода musi mieć miejsce przed podjęciem uchwały przez radę gminy. Rada nie może ustalić w uchwale terminu zapłaty krótszego niż termin wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Dotychczas tylko rozporządzenie (§13) precyzowało sposób wymiaru opłaty. Po nowelizacji sposób wymiaru nie uległ zmianie, ale kwestia ta została uregulowana bezpośrednio w art. 107 ust. 4. Opłatę adiacencką ustala organ wykonawczy w drodze decyzji, zgodnie z zawartą ugodą lub zgodnie z samą uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości w przypadku braku ugody³¹.

Ponadto nowelizacja, w dodanym ust. 5 w art. 107, rozszerzyła sposób uiszczenia opłaty. W rozliczeniu opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu osoba zobowiązana do jej wniesienia może obecnie przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku scalenia i podziału. Ewentualne różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku scalenia i podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej są pokrywane w formie dopłat³². Do przenoszenia praw do działki ustawa przewidziała stosowanie odpowiednio art. 66 Ordynacji podatkowej³³, zgodnie z którym przeniesienie powyższe może nastąpić tylko na wniosek osoby zobowiązanej, w oparciu o umowę zawartą pomiędzy podmiotem zobowiązanym a organem wykonawczym gminy, przy czym umowa wymaga formy pisemnej.

Opłata podlega waloryzacji³⁴, której dokonuje się na dzień wydania decyzji o opłacie³⁵ (za okres od daty na którą dokonano wyceny nieruchomości). W odniesieniu do opłaty z tytułu scalania i podziału brak wyraźnej regulacji dotyczącej przedawnienia wymiaru.

3.

Opłaty z tytułu podziału nieruchomości

3.1.

Zakres podmiotowy

Zakres opłat z tytułu samego podziału nieruchomości³⁶ dotyczy wszelkich kategorii podmiotów, bez względu na ich status prawny. Zakres podmiotowy obejmuje właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości (art. 97), a także współwłaścicieli i współużytkowników³⁷, przy czym odnosi się on wyłącznie do użytkowników wieczystych, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa (art. 98a ust. 1). Jednakże zakres ten ulega dalszemu rozszerzeniu ponieważ ustawa przewiduje w odniesieniu do opłat z tytułu podziału odpowiednie stosowanie niektórych przepisów regulujących opłaty z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej³⁸. W wyniku tego zakres dotyczy także użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie

mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (art. 144 ust. 2). Zakres podmiotowy jest natomiast węższy w porównaniu z zakresem opłaty z tytułu scalania i podziału, ponieważ nie obejmuje posiadaczy samoistnych.

W literaturze i w orzecznictwie przyjął się pogląd, że obowiązek ciąży na osobie będącej właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości w dniu, w którym decyzja organu gminy, zatwierdzająca projekt podziału nieruchomości, stała się ostateczna³⁹, oraz że obowiązek ten nie przechodzi na nabywców⁴⁰.

W ograniczonym zakresie również w tej kategorii opłat może mieć miejsce brak równości podmiotowej. Może on wynikać np. z faktu ustalania wysokości stawek opłat przez rady gmin, fakultatywnego wymiaru opłaty przez organ wykonawczy, powodującego faktycznie zwolnienia podmiotowe, czy rozłożenia opłaty na raty, stanowiącego ulgę.

3.2.

Zakres przedmiotowy opłaty

Obejmuje on stan faktyczny polegający na wzroście wartości nieruchomości z tytułu ich podziału⁴¹, przy czym w tym wypadku podział ma również charakter i prawny i geodezyjny⁴². Z zakresu opłat wyłączone zostały sytuacje związane z podziałem nieruchomości dokonywanym niezależnie od ustaleń planu miejscowego (art. 98a ust. 2), co dotyczy całego szeregu ustawowo wymienionych przypadków (art. 95)⁴³.

Postępowanie podziałowe dotyczy tylko nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne⁴⁴ i leśne (art. 92), a w przypadku braku planu miejscowego - do nieruchomości faktycznie wykorzystywanych⁴⁵ na cele inne⁴⁶ niż rolne i leśne⁴⁷. Natomiast właściciele nieruchomości rolnych mogą w zasadzie dokonywać podziałów nieruchomości⁴⁸, jeśli wydzielone działki nadal będą wykorzystywane rolniczo. Ustawa przewidziała jednak odstępstwa od tych ogólnych zasad, czyli wymóg dokonywania w określonych sytuacjach podziału w trybie ustawy również na obszarach przeznaczonych w planach lub wykorzystywanych na cele rolne lub leśne. Decyzja wydawana w trybie postępowania podziałowego wymagana jest w dwóch sytuacjach⁴⁹: jeśliby podział ten spowodował konieczność wydzielenia nowych dróg, niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych lub gdyby miały powstać działki o powierzchni poniżej 0,3000 ha⁵⁰. Z kolei art. 93 ust. 2a przewiduje, że podział wymienionych nieruchomości powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha jest dopuszczalny jedynie pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami. Po nowelizacji z 2007 r. dodany został warunek, iż w decyzji zatwierdzającej tego typu podział nieruchomości określa się termin do dokonania przeniesienia praw do wydzielonych działek gruntu, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna⁵¹.

Nowelizacja ograniczyła również zakres stosowania warunku dotyczącego wydzielenia działki o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha w przypadku, gdy działki projektowane są do wydzielenia pod drogi wewnętrzne (art. 93 ust. 3a).

Postępowanie w celu dokonania podziału nieruchomości ma charakter fakultatywny (art. 93 ust. 1). Podział musi w zasadzie być zgodny z planem miejscowym co do przeznaczenia terenu i co do możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (art. 93 ust. 2). W świetle rozporządzenia z 2004 r.⁵² postępowanie rozpoczyna się wnioskiem zawierającym m.in. wstępny projekt podziału. Zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego lub warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu opiniuje wójt w trybie postanowienia (art. 93 ust. 4 i 5)⁵³. Pozytywna opinia stanowi postawę do opracowania projektu podziału. Z powodu braku odmiennej regulacji należy uznać, iż opinia wymagana jest bez względu na to, czy podział jest dokonywany na wniosek strony, czy z urzędu, co znajduje wyraz w orzecznictwie⁵⁴, choć w literaturze występował również pogląd odmienny⁵⁵. Ustawa przewiduje także możliwość, choć jak wspomniano nie wiąże się to z obowiązkiem uiszczenia opłat, dokonania podziału w razie braku planu miejscowego⁵⁶ lub - w przypadkach wyraźnie określonych⁵⁷ - niezależnie od jego ustaleń.

Podział dokonywany jest na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny (art. 97). Dotyczy to również współwłaścicieli lub współużytkowników wieczystych pod warunkiem, że wniosek złożą wszyscy współwłaściciele lub współużytkownicy, oczywiście z wyjątkiem przypadków, gdy o podziale orzeka sąd.

Podział może również być dokonany z urzędu, jeśli jest niezbędny do realizacji celów publicznych (art. 97 ust. 3-5). Dotyczy to w zasadzie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, województwa, powiatu oraz gminy; w tym ostatnim przypadku jeśli nieruchomość nie została oddana w użytkowanie wieczyste. W określonych przypadkach podział może być również dokonany na wniosek starosty⁵⁸. Przewidziana została także możliwość dokonywania podziału z urzędu nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 97a), co znacznie ułatwi realizację celów publicznych. Podział może również mieć miejsce na koszt osoby lub jednostki organizacyjnej, która będzie realizowała cel publiczny (art. 97 ust. 6).

Podziału nieruchomości dokonuje się w zasadzie na podstawie decyzji wójta, zatwierdzającej projekt podziału (art. 96)⁵⁹, wyjątkowo na podstawie⁶⁰ innych decyzji, które wyraźnie określono w nowelizacji z 2007 r. (art. 96 ust. 1b). Są to ostateczne decyzje o nabyciu własności lub użytkowania wieczystego z mocy prawa albo decyzje o zwrocie wyłączonej nieruchomości (w przypadku wydzielenia części nieruchomości na potrzeby zwrotu). Natomiast nie wymaga wydania decyzji zatwierdzającej podział dokonanie podziału polegającego na wydzieleniu wchodzących w skład nieruchomości działek odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości⁶¹. W niektórych wypadkach podział następuje na podstawie orzeczenia sądu.

Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne⁶² (gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe)⁶³ oraz pod poszerzenie dróg publicznych, z nieruchomości której podziału dokonano na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego⁶⁴, przechodzą z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna lub orzeczenie o podziale prawomocne, na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa⁶⁵ albo wygasa prawo ich wieczystego użytkowania, za odpowiednim odszkodowaniem (art. 98)⁶⁶, czyli w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem a właściwym organem, a w przypadku braku uzgodnienia na zasadach obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Warto wskazać na różnicę zachodzącą w zakresie wydzielenia działek związanych z drogami w ramach scalania i podziału oraz samego podziału. W pierwszym przypadku postępowanie obejmuje wydzielenie działek gruntu pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących bez względu na ich rodzaj. W przypadku postępowania dotyczącego samego podziału obejmuje ono tylko wydzielenie działek gruntu pod drogi (lub ich poszerzenie) publiczne (czyli gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe)⁶⁷.

Należy wskazać na wspomniany już szczególnie sposób zamiany dokonywany w trybie podziału nieruchomości, a zastępujący stosowanie skomplikowanej procedury scaleniowej. Zgodnie z art. 98b właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie⁶⁸ mogą złożyć zgodny wniosek o ich połączenie i ponowny podział na działki gruntu, przy czym przysługiwać im muszą jednorodne prawa do tych nieruchomości oraz muszą złożyć notarialne zobowiązanie do dokonania zamiany. Warunkiem przeprowadzenia podziału nieruchomości jest dokonanie przez właścicieli (użytkowników), w drodze zamiany⁶⁹, wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu. W razie nierównej wartości zamienianych części nieruchomości stosuje się wyżej wspomniane dopłaty z tytułu zamiany.

3.3.

Podstawa obliczenia opłaty i stawki opłat

Przesłankę pobierania opłaty stanowi wzrost wartości nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Podstawę obliczenia stanowi kwota różnicy wartości nowych nieruchomości do wartości dotychczasowych nieruchomości (art. 98a ust. 1). Przy ustalaniu wartości nie bierze się pod uwagę wartości działek gruntu wydzielonych pod drogi⁷⁰, skoro w celu określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem, jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnie działek gruntu wydzielonych pod drogi lub pod ich poszerzenie. Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Organ wymiarowy uzyskuje opinię rzeczoznawcy majątkowego, określającą wartość nieruchomości (odpowiednie stosowanie art. 146 ust. 1a). Nowelizacja z 2007 r. rozszerzyła regu-

lację dotyczącą określenia sposobu ustalania stanu nieruchomości⁷¹. I tak stan przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan po podziale - na dzień, w którym decyzja ta stała się ostateczna albo orzeczenie sądu o podziale stało się prawomocne; przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.

Obowiązek ponoszenia opłat wynika bezpośrednio z ustawy. Zgodnie z art. 98 ust. 1 ustalenie stawki opłaty ma charakter obligatoryjny, a jedynie sam wymiar opłaty ma charakter fakultatywny. Ustawa wprowadziła tylko górną granicę stawki opłat. Nowelizacja z 2007 r. dokonała zasadniczej zmiany, obniżając stawkę do 30% (poprzednio 50%) różnicy wartości nieruchomości, czyli opłata jest obecnie niższa niż w przypadku opłat z tytułu scalania i podziału. Wysokość konkretnej stawki procentowej opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały.

Nowelizacja z 2007 r. uregulowała wątpliwą dotąd w praktyce kwestię, która znajdowała wyraz w orzecznictwie, a mianowicie możliwość ustalania opłaty w przypadku zatwierdzenia podziału nieruchomości przed uchwaleniem stawki przez radę gminy⁷². Dodany ust. 1a w art. 98a przewiduje, że ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić wtedy, gdy w chwili, w której decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne, obowiązywała uchwała gminy ustalająca stawkę. Do ustalenia opłaty przyjmuje się bowiem stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja stała się ostateczna lub orzeczenie sądu prawomocne⁷³.

Biorąc pod uwagę charakter stawki opłaty (procentowa, jednolita, stała), obciążenie opłatą ma także w tym przypadku charakter proporcjonalny. Również w tej kategorii opłat występuje zróżnicowanie terytorialne wysokości stawek wobec ustalania ich przez rady gmin.

3.4.

Wymiar i pobór opłaty

Jak wspomniano, wymiar opłaty ma charakter fakultatywny, gdyż wójt „może” ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką (art. 98a ust.1). Ustawa nie przewiduje stosowania ulg i zwolnień⁷⁴.

W art. 98a ust. 1 uregulowano instytucję przedawnienia prawa do ustalania opłaty adiacenckiej, którego trzyletni okres liczony jest od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie sądu o podziale stało się prawomocne. WSA w wyroku z dnia 11.09.2006 r. orzekł, iż decyzja ustalająca opłatę nie musi się stać ostateczna w ciągu trzech lat, lecz musi zostać wydana w tym terminie⁷⁵.

Jak wspomniano, przy wymiarze opłat stosuje się odpowiednio niektóre przepisy dotyczące opłat adiacenckich z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. I tak zgodnie z dodanym w nowelizacji z 2007 r. ust. 1a w art. 146 ustalenie opłaty następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającej wartość nieruchomości. Opłata adiacencka może być również, na wnio-

sek właściciela nieruchomości, rozłożona na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określone są w decyzji ustalającej opłatę. Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki. Decyzja o ustaleniu opłaty stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Raty podlegają oprocentowaniu⁷⁶ według stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP (art. 147).

Obowiązek wnoszenia opłaty powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. Jeśli opłata uległa rozłożeniu na raty, obowiązek ten dotyczy pierwszej raty. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Kwota ustalonej w decyzji opłaty podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty (art. 148 ust. 1-3).

Nowelizacja z 2007 r. przewidziała (art. 98a ust. 4), iż - podobnie jak w przypadku opłat z tytułu scalania i podziału - w rozliczeniu opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału. W tym przypadku również znajduje zastosowanie tryb przewidziany w art. 66 Ordynacji podatkowej. Różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej pokrywane są w formie dopłat.

W konkluzji można uznać, że w opłatach z tytułu podziału znajdują wyraz nakłady z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastrukturalnych, a w wielu przypadkach nakłady te stanowią istotną przesłankę pobierania opłaty z tytułu podziału, obok drugiej, jaką stanowi dostęp do drogi publicznej. Biorąc pod uwagę podobieństwo konstrukcji opłat z tytułu podziału z opłatami z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, mimo spotykanej odmienności poglądów w literaturze i orzecznictwie⁷⁷, można przyjąć stanowisko stosowania również do tej kategorii opłat przepisów Ordynacji podatkowej⁷⁸.

4.

Opłaty jako dochód własny gminy

Opłaty z tytułu scalania i podziału oraz z tytułu podziału, podobnie jak opłaty z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, stanowią dochód budżetu gminy i należą do kategorii dochodów własnych gmin⁷⁹. Wprawdzie ustawodawca nie określił tego w sposób bezpośredni, lecz wynika to z kontekstu przepisów, ze sposobu ustalania i poboru opłat, a także pośrednio np. z wprowadzonej możliwości dokonywania w rozliczeniu opłat przeniesienia na rzecz gminy prawa do działki gruntu (art. 107 ust. 5 i art. 98a ust. 4).

Wobec permanentnego braku środków, a w szczególności niskiego poziomu dochodów własnych, gminy powinny być zainteresowane maksymalizacją i efektywnością poboru dochodów z wszelkich możliwych źródeł. Opłaty należą do tej grupy dochodów własnych na których wysokość organy

gmin mają bezpośredni wpływ: rady poprzez wysokość uchwalanej stawki, a organy wykonawcze poprzez faktyczne wydawanie decyzji wymiarowych w przypadku fakultatywnego charakteru obciążeń. Takie źródła dochodów zasługują na szczególną uwagę, tym bardziej że nie są w praktyce właściwie wykorzystywane przez gminy.

Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Do najczęstszych należą bądź niepodjęcie przez rady gmin odpowiednich uchwał, bądź niedokonywanie wymiaru opłat mimo podjęcia stosownych uchwał. Spowodowane jest to niejednokrotnie niechęcią dodatkowego obciążania finansowego mieszkańców, a zwłaszcza skomplikowaną procedurą wymiaru opłat oraz znacznych, niejednokrotnie nieopłacalnych, kosztów postępowania, w szczególności szacowania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców. Gminy również w niewystarczającym stopniu podejmują działania zmierzające do wyegzekwowania należności w przypadku zaległości w uiszczaniu opłat. Opłaty obu rodzajów najczęściej pobierane są w dużych miastach. Wobec niezwykle często występujących deficytów w budżetach gmin opłaty adiacenckie powinny odgrywać znacznie większą rolę jako dochód własny gmin.

Ponadto należy postulować zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami w kierunku wyraźnego określenia sposobu postępowania w przypadku niepodjęcia przez rady gmin uchwał określających wysokość stawek. Mogłby to być np. obowiązek stosowania górnej ustawowej stawki opłaty.

dr hab. IRENA CZAJA-HLINIAK

Autorka jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz profesorem nadzwyczajnym na Wydziale Administracji Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej (byłym pracownikiem Katedry Prawa Finansowego UJ)

Przypisy:

- ¹ t. pierwotny Dz.U. nr 115, poz. 741, t. jedn. Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, ost. zm. Dz.U. nr 173, poz. 1218 z 2007 r.; zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.
- ² t. jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127, ost. zm. Dz.U. nr 54, poz. 348 z 1997 r.
- ³ Dz.U. nr 141, poz. 1492, zm. Dz.U. nr 240, poz. 2408 z 2004 r.
- ⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 173, poz. 1218), która weszła w życie 22.10.2007 r.; zwana dalej nowelą z 2007 r.
- ⁵ Opłata ta, wraz z tem teoretycznym wspólnym dla wszystkich trzech rodzajów opłat, została przedstawiona w odrębnym opracowaniu; zob. I. Czaja-Hliniak, *Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej (światle ostatnich zmian)*, „Casus” nr 46, zima 2007 r., ss. 6-12.
- ⁶ W rozumieniu samego tylko podziału.
- ⁷ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wyd. SPES, Kraków 2006, s. 11 i nast.
- ⁸ Dział III, Rozdz. 2 – Scalanie i podział nieruchomości, art. 101-108.
- ⁹ Uprawnienia posiadacza samoistnego są ograniczone. Nie posiada on np. uprawnienia do dopłat z tytułu powierzchni nierównoważnej wartościowo. Nie przysługuje mu również składanie wniosku o objęcie postępowaniem nieruchomości zabudowanych.
- ¹⁰ E. Mzyk [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk (red. G. Bieniek), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, W-wa 2005 r., s. 373 wyraża pogląd: „Przepis ten w istocie dopuszcza do odjęcia prawa własności bez udziału właściciela w postępowaniu scaleniowym. (...) doszło do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Nie przeczy temu okoliczność, że właściciel otrzyma własność innej nowo utworzonej działki, zaś samoistny posiadacz posiadanie tej nieruchomości”.
- ¹¹ Por. J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Wyd. II, LexisNexis, Warszawa 2005, s.137-138.
- ¹² Jednakże w tym przypadku posiadacz wnioskuje, które działki chciałby otrzymać w zamian za dotychczas posiadane, co nie musi pokrywać się z wolą właściciela.
- ¹³ Przepisów o scalaniu i podziale nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t. jedn. Dz.U. z 2003 r. nr 178, poz. 1749 z późn. zm.).
- ¹⁴ Ustawa (art. 4 pkt 5) przez plan miejscowy rozumie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717, ost. zm. Dz.U. nr 127, poz. 880 z 2007 r.).
- ¹⁵ NSA w wyroku z 05.11.2001 r. (II SA/Kr 1982/01) orzekł, że uchwała rady gminy o objęciu procedurą scalania i podziału nieruchomości działki położonej na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne lub leśne, jest nieważna; „Wspólnota” nr 50 z 2001 r., s. 50.
- ¹⁶ Por. T. Mróz, *Nieruchomość a działka – rozważania na tle pierwokułu gminy*, „Rejent” nr 9 z 1998 r., s. 120.
- ¹⁷ Ustawa nie zdefiniowała bezpośrednio pojęcia „nieruchomości”. W literaturze występuje pogląd, że należy przyjmować pojęcie nieruchomości z k.c. (art. 46 §1); por. np. E. Mzyk [w:] G. Bieniek (red.), *Ustawa... Komentarz*, j.w., s. 334.
- ¹⁸ Zgodnie z art. 4 pkt 1 przez *nieruchomość gruntową* należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.
- ¹⁹ § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. nr86, poz. 736).
- ²⁰ Wszędzie gdzie mowa o kompetencji wójta dotyczy to odpowiednio burmistrza lub prezydenta miasta.
- ²¹ Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym z 2005 r. wójt dokonuje analizy okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie scalania i podziału nieruchomości, która dotyczy m.in. stanu istniejącej infrastruktury technicznej, potrzeby jej rozbudowy oraz możliwości sfinansowania (§4).
- ²² Właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości objętych scaleniem i podziałem mogą wybrać radę uczestników, w liczbie do 10 osób, o charakterze opiniodawczym.
- ²³ Istnieje obowiązek doręczania uchwały uczestnikom postępowania oraz podawania informacji o podjęciu uchwały do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty oraz przez ogłoszenie w prasie lokalnej, a po nowelizacji z 2007 r. zamieszczenia również na stronie internetowej gminy.
- ²⁴ Art. 105 ust 1. Pomniejszenie powierzchni następuje proporcjonalnie do powierzchni wszystkich nieruchomości objętych scaleniem i podziałem oraz do ogólnej powierzchni działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi lub pod poszerzenie dróg istniejących.
- ²⁵ Zgodnie z art. 106 ust. 1a za działki gruntu wydzielone pod drogi powiatowe, wojewódzkie lub krajowe albo pod poszerzenie tych dróg odszkodowanie wypłaca odpowiednio powiat, województwo lub Skarb Państwa.
- ²⁶ Dopłata ta - pomimo normatywnej nazwy - nie ma oczywiście nic wspólnego z omawianą prawnofinansową instytucją dopłat.

- ²⁷ Ustawa przewiduje również odrębne odszkodowanie za działki gruntu wydzielone pod nowe drogi lub poszerzenie dróg, za urządzenia, których nie można odłączyć od gruntu oraz za drzewa i krzewy. W przypadku braku uzgodnienia dopłatę ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 106).
- ²⁸ Wysokość dopłat ustalana jest w drodze uzgodnienia pomiędzy organem wykonawczym gminy a właścicielem; w braku uzgodnienia dopłatę także w tym przypadku ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 106).
- ²⁹ Ustawa reguluje bliżej problematykę rzeczoznawców majątkowych; por. Dział V, Rozdz. 1 – Rzeczoznawstwo majątkowe.
- ³⁰ Por. Dział IV – Wycena nieruchomości, Rozdz. 1 – Określanie wartości nieruchomości.
- ³¹ W razie ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.
- ³² W ich wyżej wyjaśnionym rozumieniu.
- ³³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t. jedn. Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60, ost. zm. Dz.U. nr 225, poz. 1635 z 2006 r.).
- ³⁴ Zgodnie z art. 5 przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS, a do czasu ich ogłoszenia przy zastosowaniu ogłaszanych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (art. 227).
- ³⁵ § 13 ust. 2.
- ³⁶ Dział III, Rozdz. 1 – Podziały nieruchomości, art. 92-100.
- ³⁷ Wyrok WSA z 13.06.2000 r. (I SA/Wa 1518/05), „Lex” nr 230645.
- ³⁸ Art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i art. 148 ust. 1-3; o czym bliżej dalej.
- ³⁹ Por. uchwałę NSA z 22.11.1999 r. (OPK 21/99), ONSA nr 2, poz. 56 z 2000 r.; wraz z głosem aprobującym J. Szachulowicza, OSP nr 6, poz. A85 z 2000 r.; uchwałę NSA z 9.10.2000 r. (PK 8/00), ONSA nr 1, poz. 15 z 2001 r. oraz wyrok WSA z 9.11.2005 r. (II SA/Gd 419/03), „Lex” nr 235067.
- ⁴⁰ J. Szachulowicz w *Głosie do uchwały NSA z 22.11.1999 r.* (j.w.) stwierdził, że w przysporzeniu majątkowym nie uczestniczy osoba trzecia będąca nabywcą nieruchomości powstałej w wyniku podziału; dlatego osoba ta nie może być obciążona opłatą adiacencką. Tenże Autor, *Gospodarka nieruchomościami*, wyraził pogląd: „Nabywca nieruchomości jako osoba trzecia pozostająca poza stosunkiem administracyjnym podziału nieruchomości nie może być związany obowiązkiem wnoszenia opłat, gdyż osoba trzecia nabywa nieruchomość w oderwaniu od czynności administracyjnoprawnej i opłata adiacencka związana z podziałem nieruchomości nie ma charakteru rzeczowego, związanego z obrotem nieruchomością, a jest świadczeniem osobistym zbywcy”, j.w., s. 129.
- ⁴¹ G. Bieniek wyraża pogląd, iż przepisy o podziale dotyczą nieruchomości gruntowych i budynkowych, nie dotyczą natomiast lokali, których wyodrębnienie z budynku i podział wyodrębnionych regulują przepisy ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali; *Podziały nieruchomości*, „Casus” nr 3 1998 r., s. 30.
- ⁴² Por. K. Świdorski, *Tryb dokonywania podziału nieruchomości*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8 z 1999 r., s. 109. Zob. również wyrok WSA z 28.09.2006 r. (I SA/Wa 606/06), „Lex” nr 256595.
- ⁴³ W świetle art. 95 niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a po nowelizacji z 2007 r. również - w przypadku braku planu - niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w przypadkach enumeratywnie określonych, jak: zniesienia współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami, jeżeli zgodnie ze wspólnym wnioskiem podział ma polegać na wydzieleniu budynków wraz z działkami (por. A. Gieral-Siewielec, *Podział nieruchomości budynkowych i lokalowych*, „Rejent” nr 7-8 z 2000 r., s. 23); wydzielenia działki budowlanej, jeżeli wniesiony został na niej budynek przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze; wydzielenia części nieruchomości, której własność lub użytkowanie wieczyste zostały nabyte z mocy prawa; realizacji roszczeń do części nieruchomości, wynikających z przepisów ustawy lub odrębnych ustaw; realizacji przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych; wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej (po nowelizacji – drogi publicznej); wydzielenia działki budowlanej (po nowelizacji – niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego); wydzielenia działek gruntu na terenach zamkniętych; a po nowelizacji dodatkowo: wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej.
- ⁴⁴ M. Szewczyk [w:] *Odszkodowanie za działki przejęte pod drogi w trybie art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* stwierdził, iż sam fakt przeznaczenia gruntu rolnego w planie zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa jednorodzinne oraz pod drogę nie pozbawia jeszcze gruntu rolnego charakteru rolnego; „Casus” nr 3 z 2000 r., s. 21.
- ⁴⁵ W uchwale z 29.10.2004 r. (III CZP 61/04) SN ustalił, że o charakterze podlegających podziałowi nieruchomości jako wykorzystywanych na cele rolne i leśne, rozstrzyga treść wpisu w ewidencji gruntów i budynków; Prok. i Pr. nr 4 z 2005 r., s. 39.
- ⁴⁶ B. Gierczak uważa, że decydujący jest zapis rodzaju użytku gruntowego w ewidencji gruntów i budynków, w szczególności w przypadkach rozbieżności pomiędzy danymi z ewidencji a rzeczywistym sposobem korzystania z nieruchomości; *Podział nieruchomości – wybrane zagadnienia ustawy o gospodarce nieruchomościami w świetle ostatnich nowelizacji*, „Casus” nr 2 z 2005 r., s. 22 i nstp.
- ⁴⁷ Za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznano (po modyfikacji sformułowania nowelą) nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne (po nowelizacji dodatkowo: nieużytki) i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu - art. 92 ust. 2. Do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster decyduje ewidencja (zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086)).
- ⁴⁸ Por. P. Hoffmann, *Dane i informacje z ewidencji gruntów i budynków a księgi wieczyste*, „Rejent” nr 5 z 2002 r., s. 95 oraz W. Wiczorek, *Podział nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych*, „Rejent” nr 1 z 2002 r., s. 74.
- ⁴⁹ Por. B. Dziadkiewicz, *Podział nieruchomości*, „Wspólnota” nr 1 z 2005 r., s. 38.
- ⁵⁰ Nowelizacja zmieniła sposób wyrażenia powierzchni z 0,3 ha na 0,3000 ha.
- ⁵¹ Ograniczeń tych nie stosuje się jednak w przypadku wspomnianego wyżej podziału dokonywanego niezależnie od ustaleń planu miejscowego (art. 95).
- ⁵² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. nr 268, poz. 2663).
- ⁵³ Sprawa opinii budziła wiele wątpliwości i w literaturze i w orzecznictwie. Więcej argumentów przemawiało za uznaniem, iż postanowienie zawierające opinię jest częścią postępowania o zatwierdzenie podziału nieruchomości. Por. np. uchwałę NSA z 1.03.1999 r. (OPK 1/99), ONSA nr 3, poz. 84 z 1999 r.; Wyrok NSA z 23.09.1998 r. (SA/Rz 899/98), OSP nr 5, poz. 106 z 1999 r.

- ⁵⁴ Wyrok SN z 7.03.2002 r. (III RN 50/01), OSNP nr 20, poz. 476 z 2002 r.; wyrok NSA z 27.09.2000 r. (SA/Rz 215/99), „Lex” nr 44240, wyrok NSA z 6.12.2000 r. (I SA 1292/00), „Lex” nr 77631.
- ⁵⁵ M. Wolanin, w *Glosie do wyroków* (...) zawarł pogląd, że w postępowaniu z urzędu nie wydaje się ww. postanowienia „ponieważ organ orzekający z urzędu zobowiązany jest zbadać w toku postępowania zaistnienie przesłanki zgodności, a w samej decyzji orzec w przedmiocie zatwierdzenia projektu podziału”; OSP nr 5, poz. 106 z 1999 r.
- ⁵⁶ Wówczas, jeżeli nieruchomości położona jest na obszarze nie objętym obowiązkiem sporządzania planu miejscowego, podziału można dokonać jeśli nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi albo jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (znowelizowany art. 94 ust.1). Por. bliżej M. Wolanin, *Podział nieruchomości w warunkach braku planu miejscowego. Cz. II*, Mon. Prawniczy nr 15 z 2004 r., s. 721 i nast.; a także W. Podhorodecki, *Ustalenie zasad podziału nieruchomości w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus” nr 31, wiosna 2004, s. 50 oraz E. Mzyk, *Glosa do uchwały NSA z dnia 15 lutego 1999 r. (OPK15/98)*, OSP nr 2 z 2000 r., s. 19.
- ⁵⁷ Por. M. Gdesz, *Podział nieruchomości niezależny od ustalen planu miejscowego*, „Rejent” nr 4 z 2006 r., s. 41 i nast.
- ⁵⁸ Realizującego zadania z zakresu administracji rządowej lub odpowiednio na wniosek zarządu powiatu albo województwa (dotyczy przypadków z art. 95 pkt 3-5).
- ⁵⁹ Por. G. Bieniek, *Podziały nieruchomości*, „Casus” nr 3 z 1998 r., s. 30.
- ⁶⁰ Przed nowelizacją istniała możliwość wyjątkowego dokonania podziału na podstawie samego projektu podziału.
- ⁶¹ Por. E. Gąsior, *Uwagi dotyczące podziału nieruchomości*, „Rejent” nr 5 z 1998 r., s. 203 i nstp. oraz ten sam Autor, *Najnowsza historia podziału nieruchomości*, „Rejent” nr 11 z 2000 r., s. 140 i nast.
- ⁶² Por. M. Wolanin, *Przymusowa komunalizacja części nieruchomości przy jej podziale*, „Monitor Prawniczy” nr 7 z 1998 r., s. 268.
- ⁶³ Por. M. Wolanin, *Nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami – omówienie zasadniczych zmian, cz. I*, Mon. Prawniczy nr 4 z 2000 r., s. 207.
- ⁶⁴ Por. B. Gierczak, *Podział...*, „Casus” nr 2 z 2005 r., s. 22.
- ⁶⁵ Ostateczna decyzja zatwierdzająca podział staje się podstawą wpisu nabytych praw do ww. działek do księgi wieczystej.
- ⁶⁶ W wyroku z 13.07.2000 r. (II SA/Gd 1024/99) NSA orzekł, że podział dokonywany z urzędu różni się tym od podziału dokonanego na wniosek właściciela nieruchomości, że działki gruntu wydzielone pod drogę publiczną nie stają się z mocy prawa własnością jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Jeżeli właściciel nieruchomości nie zgodzi się jej wyzbyć w drodze czynności prawnej (sprzedaży, zamiany itp.), konieczne będzie wywłaszczenie części tej nieruchomości; „Lex” nr 44203.
- ⁶⁷ W tekście pierwotnym mowa była o wydzieleniu działek gruntu pod drogi bez ich bliższego określenia. Zmiana dokonana została nowelizacją z 2000 r. Na temat pozytywnej oceny zmiany por. G. Bieniek, *Zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Nowy Przegląd Notarialny” nr 1 z 2000 r., s. 39.
- ⁶⁸ J. Kopyra [w:] *Połączenie i ponowny podział nieruchomości gruntowych ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie* stwierdza, iż fakt ten podlega badaniu przez wójta, ale nie przysługuje mu kompetencja do orzekania czy projekt połączenia i ponownego podziału zapewnia możliwość racjonalnego zagospodarowania powstałych nieruchomości; „Rejent” nr 12 z 2006 r., s. 42 i nast.
- ⁶⁹ Czyli na podstawie umowy zamiany; por. J. Kopyra, tamże.
- ⁷⁰ Por. uchwałę NSA z 22.11.1999 r. (OPK 21/99) dotyczącą opłaty z tytułu podziału nieruchomości, ONSA nr 2, poz. 56 z 2000 r.
- ⁷¹ Pojęcie stanu nieruchomości definiuje dodany pkt 17 w art. 4. Oznacza on stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona.
- ⁷² Kwestia wzięła się z regulacji obowiązującej do 2004 r. w myśl której opłatę – fakultatywnie – ustalał sam organ wykonawczy. W związku z tym po nowelizacji z 2004 r., wprowadzającej obowiązek ustalania stawki przez radę gminy, w przypadku braku tejże uchwały, właściciele pozostawali w nieuzasadnionej korzystnej sytuacji. Por. na ten temat E. Frankiewicz, *Glosa do wyroków WSA w Łodzi z 26.05.2004 r. (II SA/Łd 1508/02 i 1509/02)*, „Samorząd Terytorialny” nr 3 z 2006 r., s. 74. Autorka przedstawia treść dwóch niepublikowanych wyroków WSA w Łodzi przewidujących niemożność stosowania w przedstawionej sytuacji stawki wynikającej z uchwały i dwóch niepublikowanych wyroków NSA podjętych na skutek skarg kasacyjnych reprezentujących odmienny pogląd. Aktualnie opublikowany powyższy wyrok WSA z 26.05.2004 r. (II SA/Łd 1508/02 – „Samorząd Terytorialny” nr 3 z 2006 r., s. 67) stanowił, że objęcie właścicieli nieruchomości podzielonych przed nowelizacją przepisu art. 98 ust. 4 i przed podjęciem uchwały przez radę gminy o wysokości stawki procentowej może być uznane za naruszające konstytucyjną zasadę państwa prawnego. Podobnie: wyrok NSA W-wa z 23.11.2004 r. (OSK 897/04), „Wokanda” nr 6 z 2005 r., s. 36. Przykładem niejedności orzecznictwa jest wyrok NSA W-wa z 21.02.2006 r. (I OSK 520/05 – „Lex” nr 194054) w którym sąd stanął na stanowisku, że brak uchwały w przedmiocie stawki opłat w dniu wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu podziału nie wyłącza dopuszczalności wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej, możliwość ustalenia opłaty istniała w okresie 3 lat od daty dokonania podziału; por. wyrok NSA W-wa z 24.08.2005 r. (OSK 1927/04), „Lex” nr 188288. Podobnie: wyrok NSA Warszawa z 21.04.2005 r., ONSA/WSA nr 1 z 2006 r. Na ten temat zob. również: M. Gdesz, *Oplata adiacencka – jako danina z tytułu geodezyjnego podziału nieruchomości*, „Finanse Komunalne” nr 10 z 2004 r., s. 24 i nstp.
- ⁷³ Niestety ustawa nie uregulowała sytuacji – podobnie w zakresie opłaty adiacenckiej z tytułu scalania i podziału – w której rada gminy nie podejmuje uchwały określającej stawkę.
- ⁷⁴ Por. wyrok NSA z 20.12.2002 r. (I SA 342/01), „Monitor Prawniczy” nr 3 z 2003 r., s.98.
- ⁷⁵ I SA/Wa 895/06, „Lex” nr 256631.
- ⁷⁶ Chodź oczywiście o raty pozostające jeszcze do spłaty
- ⁷⁷ NSA Warszawa w wyroku z 7.02.2006 r. (I OSK 421/05) orzekł, iż opłata adiacencka (...) nie jest podatkiem i nie mają wobec tego zastosowania do niej przepisy Ordynacji podatkowej oraz, iż nie można domniemywać nadania określonego świadczeniu statusu podatku; „Lex” nr 194066.
- ⁷⁸ O konsekwencjach wynikających z zastosowania Ordynacji podatkowej por. bliżej M. Gdesz, *Oplata adiacencka – jako danina...*, j.w., s. 28-29.
- ⁷⁹ 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, ost. zm. Dz.U. nr 191, poz. 1370 z 2007 r.) do źródeł dochodów własnych gmin zalicza m.in. wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.