

**Artykuł przeglądowy**

**Review article**

Data wpływu/Received: **14.02.2017**

Data recenzji/Accepted: **15.05.2017**

Data publikacji/Published: **20.06.2017**

Źródła finansowania publikacji: badania sfinansowano z Własnego Funduszu Stypendialnego dla nauczycieli akademickich Uniwersytetu Rolniczego im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

**Authors' Contribution:**

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) **Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)**

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Karol Król<sup>1</sup>

Martyna Król<sup>2</sup>

## WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE NALICZANIA OPŁAT PLANISTYCZNYCH

### WSTĘP

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r.<sup>3</sup> daje gminom wyłączne prawo uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (planów miejscowych). Gmina przyjmuje indywidualne rozstrzygnięcia

---

<sup>1</sup> Dr inż., Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie.

<sup>2</sup> Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm.

w sprawach ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, które są wiążące zarówno dla organów gminy, jak i instytucji publicznych i obywateli<sup>4</sup>.

Uchwalenie planu miejscowego zobowiązuje władze gminy do realizacji zapisów, które zostały w nim przyjęte. Jest to związane z szeregiem kosztów, m.in.: realizacji infrastruktury technicznej, wykupu terenów pod inwestycje celu publicznego, czy też zaspokojenia roszczeń właścicieli lub użytkowników wieczystych z tytułu obniżenia wartości nieruchomości<sup>5</sup>. Ustalenia planu miejscowego mogą także generować wpływy do budżetu gminy, w tym m.in.: pochodzące z obrotu nieruchomościami, z podatku od nieruchomości lub z opłat adiacenckich. Wpływy te mogą pochodzić również z opłat naliczanych w przypadku zbycia nieruchomości, których wartość wzrosła w związku ze zmianą przeznaczenia gruntów w uchwalonym lub zmienionym planie miejscowym<sup>6</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego, ponosząc koszty związane z uchwalaniem miejscowych planów, są zainteresowane uczestnictwem w korzyściach, które osiąga ją z tego tytułu właściciele lub użytkownicy wieczysti nieruchomości gruntowych<sup>7</sup>. Umożliwia to m.in. opłata planistyczna, która stanowi narzędzie kształtowania zachowań rynkowych i formę partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach uchwalania planów miejscowych<sup>8</sup>.

Zasadność naliczenia opłaty planistycznej często budzi wątpliwości, a sam instrument leży w sferze zainteresowań doktryny, praktyków oraz orzecznictwa, przede wszystkim z racji wielu nieścisłości w regulacjach prawnych<sup>9</sup>. Celem opracowania było rozpoznanie wachlarza przypadków, w których naliczenie opłaty planistycznej stanowiło podstawę skargi do sądu administracyjnego.

## MATERIAŁY I METODY

Analizie poddano wyroki sądowe w sprawach, w których ustalona jednorazowa opłata planistyczna stanowiła przedmiot odwołania do samorządowego kolegium odwoławczego (SKO)<sup>10</sup>, a w następstwie utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji (przez

<sup>4</sup> M. Hełdak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako stymulator rozwoju gospodarczego gminy na przykładzie MPZP Olawa Przemysł*, „Acta Sci. Pol., Administratio Locorum” 2006, nr 5 (1-2), s. 25.

<sup>5</sup> M. Hełdak, *Teoretyczne i praktyczne aspekty ustalania wysokości „opłaty planistycznej”*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2008, nr 16 (1), s. 115.

<sup>6</sup> K. Sulczewska, *Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, t. XCII, s. 129; R. Padrak, *Ustalanie opłaty planistycznej – procedura, przesłanki oraz propozycje zmian w obowiązującym prawie*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2 (60), s. 116.

<sup>7</sup> K. Marek, R. Baum, *Efektywność wybranych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminy – aspekty teoretyczne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, nr 18 (3), s. 236.

<sup>8</sup> A. Zaremba, *Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości jako istotnego czynnika rozwoju lokalnego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2011, nr 1 (19), s. 115.

<sup>9</sup> M.A. Ziniewicz, *Analiza prawno-porównawcza opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 19 (4), s. 91; K. Król, *Renta planistyczna i opłata adiacencka – wybrane zagadnienia prawne*, „Acta Sci. Pol., Formatio Circumietus” 2016, nr 15 (4), s. 243.

<sup>10</sup> K. Król, *Analiza działalności Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Małopolsce w latach 2010-2015*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI (2), s. 193.

SKO) stała się podstawą wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Przeanalizowane w opracowaniu materiały źródłowe objęły wybrane wyroki sądowe opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 10 października 2016 r. Szczegółowej analizie poddano wybrane przypadki naliczenia opłaty planistycznej, gdzie kluczowe było znaczenie terminu „zbycie”, w tym ustalenie opłaty w przypadkach: darowizny lub dziedziczenia nieruchomości, zamiany nieruchomości, nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości celem zaspokojenia roszczeń pożyczkodawcy, a także nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

## ISTOTA OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Uchwalenie planu miejscowego lub jego zmiany może mieć daleko idące skutki, w tym społeczne, gospodarcze i prawne. Jednak do najistotniejszych zaliczyć można skutki środowiskowe i ekonomiczne, na co szczególną uwagę zwraca ustawodawca, zobowiązując gminy do sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko oraz prognozy finansowej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>11</sup>.

Oprócz obciążeń budżetowych plany miejscowe wywołują również następstwa, które przyczyniają się do zwiększenia dochodów gminy<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>.

Kwestie ustalania wysokości opłat naliczanych w przypadku zbycia nieruchomości, których wartość wzrosła na skutek ustaleń planu, zostały uregulowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Ustawodawca nie nadał opłacie szczególnej nazwy, jednakże zarówno w doktrynie, jak i w praktyce jest ona określana jako „opłata planistyczna” lub „renta planistyczna”<sup>14</sup>.

Renta planistyczna ma charakter jednorazowy i stanowi dochód własny gminy. Obowiązek wniesienia opłaty powstaje w dniu, w którym decyzja o jej ustaleniu staje się

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm., art. 17.

<sup>12</sup> S. Hajduk, *Istota zarządzania rozwojem przestrzennym gminy*, „Problemy Ekologii” 2008, nr 12, s. 174-178; A. Sekuła, *Dochody gmin z tytułu opłat*, [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 101, s. 272-280.

<sup>13</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm., art. 36, pkt 4. Uchwalenie miejscowego planu może doprowadzić także do spadku wartości nieruchomości (M. J. Nowak, *Opłata planistyczna i kontrowersje przy jej wymierzaniu*, „Przegląd Komunalny” 2014, nr 12, s. 48). W przypadku gdy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy rekompensaty (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm., art. 36, pkt 1-3).

<sup>14</sup> Określenia te mają jednak charakter nieformalny. Por. A. Trembecka, *Analiza opłat planistycznych związanych z uchwaleniem planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Krakowa*, „Świat Nieruchomości” 2015, nr 3 (93), s. 13.

ostateczna<sup>15</sup>. Ustalając opłatę planistyczną, obowiązkiem gminy jest wykazać, że wzrost wartości nieruchomości będący podstawą jej naliczenia wynika bezpośrednio z ustaleń nowego lub zmienionego planu<sup>16</sup>. Ponadto gmina nie może żądać daniny, jeśli przeznaczenie nieruchomości w nowo uchwalonym planie nie uległo zmianie, tzn. jest takie samo jak w planie poprzednio obowiązującym, mimo że była między nimi przerwa<sup>17</sup>. K. Król<sup>18</sup> wymienia szereg przesłanek, których zaistnienie jest niezbędne, aby naliczyć opłatę:

1. wzrost wartości nieruchomości wynikający z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany;
2. zmiana funkcji działki gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zmiana przeznaczenia terenu po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego)<sup>19</sup>;
3. określenie stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości w planie miejscowym bądź jego zmianie;
4. zbycie nieruchomości przed upływem 5 lat od daty uchwalenia planu miejscowego, bądź zmiany w planie;
5. naliczenie przez gminę opłaty do 5 lat od dnia zbycia nieruchomości.

Wysokość opłaty planistycznej nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości<sup>20</sup>. W rzeczywistości stawki opłat planistycznych są często ustalane na niskim poziomie, aby zwiększyć atrakcyjność inwestycyjną nieruchomości. Ponadto odroczenie zbycia nieruchomości w czasie daje możliwość uniknięcia tej opłaty<sup>21</sup>.

Ustawodawca dopuszcza możliwość ustalenia opłaty przed zbyciem nieruchomości: „Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, przed jej zbyciem może żądać od wójta, burmistrza albo prezydenta miasta ustalenia, w drodze decyzji, wysokości opłaty...”<sup>22</sup>.

Podmiotem uprawnionym do ustalenia i pobrania opłaty planistycznej jest organ wykonawczy gminy, która uchwaliła plan lub jego zmianę. Zobowiązaniem do uiszczenia tej opłaty jest właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty, który zbył nieruchomość (prawo użytkowania wieczystego) w terminie do 5 lat od daty wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (art. 36 ust. 4 u.p.z.p., art. 37 ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 4 u.p.z.p.). Gminy przeważnie nie uzyskują jednak planowanych dochodów z tego tytułu. Wynika to przede wszystkim ze wstrzymywania się właścicieli nieruchomości z ich sprzedażą, aż do wygaśnięcia roszczenia o uiszczenie opłaty planistycznej<sup>23</sup>.

<sup>15</sup> L. Stanek, *Ekonomiczno-społeczne znaczenie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Inżynieria Ekologiczna” 2011, nr 27, s. 191; M.A. Ziniewicz, *Analiza prawno-porównawcza...*, s. 91.

<sup>16</sup> Zob. wyrok NSA z 13 lipca 2009 r., sygn. akt OSK 1108/08.

<sup>17</sup> Zob. wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08.

<sup>18</sup> K. Król, *Renta planistyczna i opłata adiacencka...*, s. 243.

<sup>19</sup> Zob. wyrok NSA z 4 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 774/07.

<sup>20</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm.

<sup>21</sup> O. Kempa, J. Kazak, *Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 367, s. 128.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm., art. 37 ust. 7.

<sup>23</sup> R. Padrak, *Ustalanie opłaty planistycznej...*, s. 116.

## OPŁATA PLANISTYCZNA – STUDIUM PRZYPADKU

W Polsce obowiązuje system prawa pozytywnego. Jest to system oparty na prawie stanowionym, tj. na ustawodawstwie. Konsekwencją tego jest kompetencja sądu do wydawania orzeczeń na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Precedensy nie mogą być więc traktowane jako formalne źródło prawa. Wynika z tego, że w podobnych sprawach sądy mogą wydawać różne orzeczenia. Sędziowie swoje ustalenia opierają na prawie, które zostało wyinterpretowane, a więc zostało poddane wykładni przyjętej w polskiej kulturze prawnej<sup>24</sup>. Przeciwnieństwem systemu obowiązującego w Polsce jest ten znany ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, tj. *common law*, czyli prawo precedensowe. Sądy, orzekając, nie opierają się na obowiązującym ustawodawstwie, lecz na poprzednio zapadłych orzeczeniach w sprawach obejmujących dostatecznie podobną materię do tej rozstrzyganej. Normy prawne w tym systemie znajdują oparcie w poprzednio zapadłych rozstrzygnięciach.

W Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 10 października 2016 r., odnotowano jedynie kilka spraw z zakresu naliczania opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, w których orzekał Naczelny Sąd Administracyjny (NSA). Wojewódzkie Sądy Administracyjne (WSA) wydały ich znacznie więcej.

### OPŁATA PLANISTYCZNA OD PRZENIESIENIA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI CELEM ZASPOKOJENIA ROSZCZEŃ

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r.<sup>25</sup> – rada gminy uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego nieruchomość skarżącego zmieniła swoje dotychczasowe przeznaczenie. Na skarżącego została nałożona jednorazowa opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, na podstawie decyzji wójta gminy wydanej w związku z art. 36 ust. 4 i art. 37 ust. 6 u.p.z.p. Sporządzony operat szacunkowy wykazał wzrost wartości nieruchomości powoda, na skutek zmian wprowadzonych uchwalonym m.p.z.p. Skarżący wykazywał, iż zawarł umowę w formie aktu notarialnego, przenoszącą własność nieruchomości, lecz jej celem było zaspokojenie roszczeń pożyczkodawcy. Powyższa umowa miała mieć charakter *datio in solutum* (z łac. świadczenie w miejsce wykonania), a więc była to czynność prowadząca do zaspokojenia roszczeń wierzyciela poprzez spełnienie świadczenia zastępczego. Skarżący wykazywał, że nie otrzymał żadnych środków pieniężnych z tego tytułu, powołując się na art. 37 u.p.z.p., który nakazuje ustalić wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na dzień jej sprzedaży, której we własnej ocenie nie dokonał.

<sup>24</sup> K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.

<sup>25</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2014 r., sygn. akt II OSK 789/13.

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę, zauważył, że przeniesienie własności nieruchomości na wierzyciela w drodze czynności *datio in solutum* stanowiło zbycie tej nieruchomości, co w konsekwencji zmniejszyło pasywa skarżącego, zwiększając w rezultacie wartość jego majątku. W uzasadnieniu wyroku NSA przypomniał, że pierwotnie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wiązał powstanie obowiązku opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości z przypadkiem dokonania przez właściciela jej sprzedaży, jednak treść tego przepisu została zmieniona w art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>26</sup>, gdzie słowo „sprzedaż” zastąpiono terminem „zbycie”. Jego definicję legalną można znaleźć w art. 4 pkt 3b ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>27</sup>, która wiąże „zbycie” z dokonywaniem czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości, przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Szczególnego podkreślenia wymaga uwaga sądu wskazująca, iż „użyte w tym przepisie pojęcie »zbywa« nie może być utożsamiane ze wszystkimi, tj. odpłatnymi, jak i nieodpłatnymi, formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego. Ustawodawca powiązał bowiem skutek, o jakim mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., z uzyskaniem dodatkowej korzyści majątkowej, w razie wzrostu wartości nieruchomości, co może nastąpić tylko w wypadku jej odpłatnego zbycia. Pozwala to przyjąć, że ustawodawca w ten sposób podkreślił, iż opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jest ewidentnie związana ze zbyciem nieruchomości o charakterze ekwiwalentnym (odpłatnym)”. Sąd zauważył, że przenosząc własność nieruchomości w drodze *datio in solutum*, majątek skarżącego wzrósł poprzez zmniejszenie pasywów, a więc czynność ta, mając charakter odpłatny, uzasadniała nałożenie na powoda opłaty planistycznej. Za „nieodpłatne” można bowiem uznać przeniesienie własności, gdy darczyńca bądź zbywca nie otrzymuje ani nie spodziewa się uzyskania jakiegokolwiek ekwiwalentu.

Dokonana w art. 36 ust 4 u.p.z.p. zmiana terminu „sprzedaje” na „zbywa” jednoznacznie poszerza katalog zdarzeń prawnych, których konsekwencją staje się konieczność uiszczenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jednak należy pamiętać, że czynność warunkująca tę konieczność musi mieć charakter odpłatny, a więc właściciel nieruchomości w wyniku jej powzięcia musi uzyskać korzyść. Nieważna jest causa (łac. przyczyna). W opisywanym przypadku była to *causa solvendi* (podstawa świadczenia, jaką jest umorzenie zobowiązania). Czynność dokonana przez właściciela ma przenosić własność jego nieruchomości i być zasadniczo odpłatna.

<sup>26</sup> Dz.U. 2007 nr 173, poz. 1218, z późn. zm.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 2147, z późn. zm.

## OPŁATA PLANISTYCZNA OD NIERUCHOMOŚCI WNIESIONEJ APORTEM

Podobną interpretację zmian przepisu art. 36 u.p.z.p. w kontekście wymiany pojęcia „sprzedaż” na „zbycie” znaleźć można w wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2015 r.<sup>28</sup> Sąd podkreślił, iż owa „kosmetyka” była konsekwencją dostrzeżenia przez ustawodawcę wąskiego zastosowania opisywanego przepisu, tylko do typowych czynności sprzedaży, i w związku z tym poszerzył katalog zdarzeń prawnych objętych jego regulacją. Ciekawym zarzutem, jaki został odparty w przytaczanym wyroku, zdaje się być ten, w którym skarżący nie godzi się z uznaniem, iż wniesienie nieruchomości aportem do spółki jest sprzedażą w rozumieniu przepisu art. 37 u.p.z.p. Należy przypomnieć, że jedną z koniecznych do spełnienia przesłanek, aby uznać obowiązek wniesienia opłaty planistycznej, jest zbycie nieruchomości. NSA w odparciu zarzutów skarżącego posłużył się wcześniej zapadłym wyrokiem<sup>29</sup>, tłumacząc, iż „wniesienie wkładu do spółki kapitałowej stanowi czynność prawną, w wyniku której ulega przeniesieniu własność przedmiotu wkładu, a więc czynność, o której mowa w art. 4 pkt 3b i art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. (...) okoliczność, że umowę zbycia nieruchomości skarżący zawarł ‘sam ze sobą’ i tym samym nie został w żaden sposób wzbogacony, są o tyle nietrafne, że abstrahują od prawnego usytuowania spółki kapitałowej jako samoistnej osoby prawnej (posiadającej odrębny od majątku skarżącego kapitał) oraz związanego z tym faktem, że skarżący wyzbył się prawa użytkowania wieczystego przedmiotowych działek gruntu i formalnie przestał być ich użytkownikiem wieczystym...”.

Aport, rozumiany jako wniesienie do spółki wkładu na pokrycie kapitału zakładowego w postaci nieruchomości, jest więc również rozumiany jako „zbycie” o charakterze odpłatnym, a tym samym pozwala nałożyć obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

## OPŁATA PLANISTYCZNA OD DAROWIZNY

Kwestie sporne naliczenia opłaty planistycznej poruszono również w wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r.<sup>30</sup>, który dotyczył nałożenia obowiązku wniesienia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na właścicieli, którzy przenieśli tytuł do swojej nieruchomości na mocy aktu notarialnego (darowizna na rzecz potomstwa). NSA w uchwale uznał: „Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej”. Sąd zwrócił uwagę na brak definicji

<sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 806/14.

<sup>29</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 856/08.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1213/08.

„zbycia” na gruncie zarówno poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.<sup>31</sup>, jak i na gruncie obecnie obowiązującej u.p.z.p.

NSA wykazał, że opłatę planistyczną ma wnieść ten, kto otrzymał nieruchomość w drodze darowizny, jeżeli dokonał jej zbycia w terminie 5 lat od uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego: „w takim przypadku to obdarowany zbywca, a nie darczyńca jest beneficjentem przysporzenia, a jeżeli tak, to względy 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”<sup>32</sup>. Prowadzi to do wniosku, że gdyby ustawodawca chciał zmianą pojęcia „sprzedaż” na „zbycie” w art. art. 36 ust. 4 u.p.z.p. objąć opłatą wszystkie przypadki zbycia, to wyraziłby to wprost, bądź odesłałby do ustępu 3b art. 4 u.g.n. Nie robiąc tego, pozostawił w tym zakresie jedynie ukształtowaną praktykę oraz orzecznictwo sądów administracyjnych. I rzeczywiście uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 30 października 2000 r.<sup>33</sup> stanowi, że przedmiotowej opłaty nie pobiera się w przypadku darowizny na rzecz osób bliskich. Przekonanie to utwierdza treść art. 37 ust. 1 u.p.z.p., w którym ustawodawca pozostawił słowo „sprzedaż”, nie dokonując jego zmiany na pojęcie „zbycie” dla ustalenia wysokości opłaty planistycznej. Nie przyjmuje się tego za niedopatrzenie. Wręcz przeciwnie, przypomina się, iż kolejne nowelizacje nie doprowadziły do zmiany, a więc wskazują na celowość tej regulacji, która podkreśla, że przesłanką do naliczenia opłaty planistycznej jest zbycie nieruchomości mające charakter odpłatny.

Uchwała NSA<sup>34</sup> wyraża wprost przeświadczenie o niemożliwości pobrania opłaty od zbywców, którzy dokonują czynności na rzecz osoby bliskiej, wyrzekając się ekwiwalentu, tym samym nie zwiększając swego majątku. Ustawodawca nie mógłby wiązać konieczności „dzielenia się” wzrostem wartości nieruchomości będącym wynikiem uchwalenia bądź zmiany m.p.z.p, gdyby taki wzrost nie stał się przedmiotem obrotu.

## OPLATA PLANISTYCZNA OD PRZENIESIENIA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI WCHODZĄCYCH W SKŁAD GOSPODARSTWA ROLNEGO

W wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r.<sup>35</sup> poruszono kwestię nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. NSA odpiera argument w postaci ust. 4a dodanego do art. 36 u.p.z.p., który zwalnia rolników od wniesienia opłaty planistycznej w przypadku nieodpłatnego przeniesie-

<sup>31</sup> Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139, z późn. zm.

<sup>32</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1213/08.

<sup>33</sup> Zob. uchwała NSA z dnia 30 października 2000 r., sygn. akt OPK 16/00.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1213/08.



nia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę, w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>36</sup>, albo przepisów w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Wyłączenie to miałoby przemawiać za tym, iż wszelkie pozostałe przypadki nieodpłatnego zbycia miałyby być obarczone opłatą. Według NSA dokonywana przez rolnika czynność prawna nie stanowi umowy darowizny, co w konsekwencji pokazuje, że ustawodawca uregulował w tym ustępie kwestię skutków zawarcia specyficznej umowy, a więc nie zwolnił od opłaty rolników, przekazujących swe gospodarstwa pod tytułem nieodpłatnym. Uwaga ta obala przekonanie o konieczności obarczania obowiązkiem wniesienia opłaty właścicieli przenoszących własność nieruchomości nieodpłatnie.

Podstawy do ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości istnieją wówczas, gdy następuje jej odpłatne zbycie. Stanowisko to znajduje potwierdzenie również w uchwale NSA z dnia 10 grudnia 2009 r.<sup>37</sup> w brzmieniu: „Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. u.p.z.p. (...) nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej”. W uzasadnieniu NSA stwierdza, że zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, powoduje, że właściciel (użytkownik wieczysty) jest zobowiązany do uiszczenia opłaty planistycznej. Zobowiązanie to dotyczy również osób, które taką nieruchomość dziedziczą. Można zatem przyjąć, że opłata obciąża też tego, kto otrzymał nieruchomość w drodze darowizny, a następnie zbył ją odpłatnie przed upływem pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu. Inaczej jest w przypadku, gdy zbycie nieruchomości nastąpi w formie zamiany. Wówczas opłatę planistyczną ponosi dokonujący zamiany nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Nie można bowiem oderwać opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, z którą opłata ta jest związana<sup>38</sup>. J. Dąbek<sup>39</sup>, analizując orzeczenia sądowe, wykazuje jednak, że sprawa pobierania opłaty planistycznej od darowizny nadal jest dyskusyjna, aczkolwiek jej rozstrzygnięcie pozostaje w gestii organu wykonawczego gminy.

## POJĘCIE „ZBYCIA” NIERUCHOMOŚCI

Badanie orzecznictwa w zakresie opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości stanowi asumpt do przedstawienia pewnych konkluzji, które wyłoniły się

<sup>36</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 277, z późn. zm.

<sup>37</sup> Zob. uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09.

<sup>38</sup> M. Gdesz, A. Trembecka, *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*, Katowice 2011.

<sup>39</sup> J. Dąbek, *Opłata planistyczna problematyka prawna i warsztatowa*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego” 2009, nr 3(22), s. 4-17.

w toku poczynionych obserwacji. Przede wszystkim należy zauważyć, że przez lata, podczas których napływały skargi zarzucające bezzasadność nałożenia opłat planistycznych, zarówno samorządowe kolegia odwoławcze, jak i sądy borykały się z problemem zdefiniowania słowa „zbycie”. Ustawodawca posługuje się nim w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., wyznaczając jednocześnie najważniejszą przesłankę naliczenia opłaty.

Rozważania podejmowane przez sądy niejednokrotnie doprowadzały do rozbieżności w orzecznictwie, a tym samym do kształtowania rzeczywistości w sposób odmienny w sprawach podobnych<sup>40</sup>. Ale nie tylko Wojewódzkie Sądy Administracyjne zmagaly się z próbą objaśnienia, jakie czynności prawne, w mniemaniu ustawodawcy, mogły wchodzić w zakres pojęcia „zbycie”. Również Naczelny Sąd Administracyjny podnosił ten problem z rozmaitym skutkiem<sup>41</sup>. Ostatecznie próbując rozwikłać zamysł, jaki przyświecał ustawodawcy formującemu podstawy, których istnienie jest niezbędne do nałożenia obowiązku wniesienia opłaty przez zbywcę nieruchomości, możemy się powołać na dwie uchwały podjęte przez NSA, tj. uchwałę składu pięciu sędziów z dnia 30 października 2000 r.<sup>42</sup>, podjętą pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>43</sup> oraz uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 10 grudnia 2009 r.<sup>44</sup> podjętą pod rządami u.p.z.p.

Warto także podkreślić, że częstym zarzutem podnoszonym w skargach na decyzje w przedmiocie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości było oparcie ich na wadliwie sporządzonym operacie szacunkowym<sup>45</sup>. Częste było także podważanie wiarygodności samego rzeczoznawcy<sup>46</sup>. Najczęściej skarżący podnosili, iż oceny rzeczoznawców nie mogą stanowić wystarczającego, a już na pewno dobrego dowodu w sprawie, gdyż nie były sporządzone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego<sup>47</sup>. Na podstawie art. 7 i art. 150 ust. 5 u.g.n. można wnioskować, że operat szacunkowy jest jedynym, kompletnym dowodem wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia bądź zmiany m.p.z.p. Stanowi w postępowaniu

<sup>40</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 376/06; wyrok WSA w Gliwicach z 1 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 414/06; wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 152/08.

<sup>41</sup> Zob. wyrok NSA z 20 lipca 2006 r. sygn., akt II OSK 955/05; wyrok NSA z 7 listopada 2008 r. sygn., akt II OSK 1373/07; wyrok NSA z 11 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 301/08.

<sup>42</sup> Zob. uchwałę NSA z dnia 30 października 2000 r., sygn. akt OPK 16/00.

<sup>43</sup> Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139, z późn. zm.

<sup>44</sup> Zob. uchwałę NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09.

<sup>45</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 215/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 9 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 455/15; wyrok WSA we Wrocławiu z 4 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 501/14; wyrok WSA w Białymstoku z 12 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 68/15; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2216/12; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2604/14.

<sup>46</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 1089/14.

<sup>47</sup> Dz.U. nr 207, poz. 2109, z późn. zm.

podstawę ustaleń faktycznych, nie jest i nie powinien być wyłączony spod oceny organu administracji prowadzącego postępowanie. Ten jest zobowiązany do jego oceny w sposób skrupulatny, a w razie zastrzeżeń co do ustaleń w nim zawartych powinien podjąć działania, jakie prowadziłby do usunięcia wątpliwości. Ustawodawca nie dopuszcza zamiany dowodu z operatu na jakikolwiek inny w celu ustalenia wartości nieruchomości. W konsekwencji nieuniknione wydają się być liczne przypadki zastrzeżeń właścicieli nieruchomości do treści dokumentów sporządzonych przez biegłych. Wątpliwości mogą zrodzić się zarówno w zakresie wyboru metody dokonywania wyceny, przeprowadzenia analizy, jak i osoby samego biegłego, dlatego liczba wniesionych skarg podnoszących ten problem wydaje się nie dziwić.

## PODSUMOWANIE

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego służy ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego. Wynika z tego konieczność współuczestnictwa właścicieli nieruchomości w kosztach z tym związanych. Obciąża się więc obowiązkiem wniesienia opłaty planistycznej tych, którzy zbywają nieruchomość. Realizacji sprawiedliwości społecznej służyć ma wymóg, aby naliczenie opłaty nastąpiło w przypadku wzrostu wartości nieruchomości będącego konsekwencją zmiany przeznaczenia gruntów w uchwalonym lub zmienionym planie miejscowym.

Przez lata, podczas których napływały skargi zarzucające bezzasadność nałożenia opłat planistycznych, zarówno samorządowe kolegia odwoławcze, jak i sądy borykały się z problemem zdefiniowania słowa „zbycie”. Rozważania podejmowane przez sądy niejednokrotnie doprowadzały do rozbieżności w orzecznictwie, a tym samym do kształtowania rzeczywistości w sposób odmienny w sprawach podobnych.

Wymiana pojęcia „sprzedaż” na „zbycie” jednoznacznie poszerza katalog zdarzeń prawnych, których konsekwencją staje się konieczność uiszczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jednak należy pamiętać, że czynność warunkująca tę konieczność musi mieć charakter odpłatny, a więc właściciel nieruchomości w wyniku jej powzięcia musi uzyskać korzyść.

Najczęściej wątpliwości wzbudzało naliczenie opłaty planistycznej w przypadku darowizny lub dziedziczenia nieruchomości, zamiany nieruchomości, nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości celem zaspokojenia roszczeń pożyczkodawcy, a także nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Ponadto głównym zarzutem skarżących było naliczanie opłat planistycznych w oparciu o wadliwie sporządzony operat szacunkowy.

## Bibliografia

### Literatura:

- Dąbek J., *Oplata planistyczna problematyka prawna i warsztatowa*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego” 2009, nr 3 (22).
- Gdesz M., Trembecka A., *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*, Katowice 2011.
- Hajduk S., *Istota zarządzania rozwojem przestrzennym gminy*, „Problemy Ekologii” 2008, nr 12.
- Hełdak M., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako stymulator rozwoju gospodarczego gminy na przykładzie MPZP Oława Przemysł*, „Acta Sci. Pol., Administratio Locorum” 2006, nr 5 (1-2).
- Hełdak M., *Teoretyczne i praktyczne aspekty ustalania wysokości „opłaty planistycznej”*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2008, nr 16 (1).
- Kempa O., Kazak J., *Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 367.
- Król K., *Analiza działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w Małopolsce w latach 2010-2015*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI (2).
- Król K., *Renta planistyczna i opłata adiacencka – wybrane zagadnienia prawne*, „Acta Sci. Pol., Formatio Circumiectus” 2016, nr 15 (4).
- Marek K., Baum R., *Efektywność wybranych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminy – aspekty teoretyczne*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2016, nr 18 (3).
- Nowak M.J., *Oplata planistyczna i kontrowersje przy jej wymierzaniu*, „Przegląd Komunalny” 2014, nr 12.
- Padrak R., *Ustalanie opłaty planistycznej – procedura, przesłanki oraz propozycje zmian w obowiązującym prawie*, „Kontrola Państwowa” 2015, nr 2 (60).
- Piasecki K., *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Kraków 2005.
- Sekuła A., *Dochody gmin z tytułu opłat*, [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 101.
- Stanek L., *Ekonomiczno-społeczne znaczenie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Inżynieria Ekologiczna” 2011, nr 27.
- Sulczewska K., *Oplata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, t. XCII.
- Trembecka A., *Analiza opłat planistycznych związanych z uchwaleniem planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Krakowa*, „Świat Nieruchomości” 2015, nr 3 (93).
- Zaremba A., *Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości jako istotnego czynnika rozwoju lokalnego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2011, nr 1 (19).
- Ziniewicz M.A., *Analiza prawno-porównawcza opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, nr 19 (4).

### Akty prawne:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2004 nr 207, poz. 2109, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 277, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2147, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 173, poz. 1218, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 778, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139, z późn. zm.)

### **Orzecznictwo:**

Uchwała NSA z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09.

Uchwała NSA z 30 października 2000 r., sygn. akt OPK 16/00.

Wyrok NSA z 11 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 301/08.

Wyrok NSA z 13 lipca 2009 r., sygn. akt OSK 1108/08.

Wyrok NSA z 20 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 955/05.

Wyrok NSA z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1213/08.

Wyrok NSA z 7 grudnia 2015r., sygn. akt II OSK 806/14.

Wyrok NSA z 7 listopada 2008 r., sygn. akt II OSK 1373/07.

Wyrok NSA z 9 października 2014 r., sygn. akt II OSK 789/13.

Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2216/12.

Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2604/14.

Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2008 r., sygn. akt II OSK 774/07.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt I OSK 856/08.

Wyrok TK z 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08.

Wyrok WSA w Białymstoku z 12 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 68/15.

Wyrok WSA w Białymstoku z 24 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Bk 1089/14.

Wyrok WSA w Gliwicach z 1 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 414/06.

Wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 376/06.

Wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 215/14.

Wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 152/08.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 4 października 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 501/14.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 455/15.

**Streszczenie:** W opracowaniu zaprezentowano analizę wybranych wyroków sądowych opublikowanych w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 10 października 2016 r. Celem analizy było rozpoznanie przypadków, w których naliczenie opłaty planistycznej stanowiło podstawę skargi do sądu administracyjnego.

Najczęściej wątpliwości wzbudzało naliczenie opłaty planistycznej w przypadku darowizny lub dziedziczenia nieruchomości, zamiany nieruchomości, nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości celem zaspokojenia roszczeń pożyczkodawcy, a także nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Ponadto głównym zarzutem skarżących było naliczanie opłat planistycznych w oparciu o wadliwie sporządzony operat szacunkowy.

**Słowa kluczowe:** danina publiczna, dochód własny gminy, partycypacja w kosztach planowania przestrzennego

## SELECTED LEGAL ISSUES OF PLANNING FEES CALCULATION

**Summary:** The analysis of selected court judgments published in the Central Database of Decisions of Administrative Courts in the period from 1 January 2014 to 10 October 2016 was presented in the paper. The aim of the analysis was to recognize the range of cases in which calculation of a planning fee was the basis for the petition to the administrative court. The cases where planning fee calculation was dependent on interpretation of the term “disposal of property” were subjected to the detailed analysis.

Calculating the planning fee in case of donation or inheritance of property, exchange of properties, free transfer of ownership of property to satisfy claims of a lender and also free transfer of ownership of properties included in an agricultural holding were called into question most often. Moreover, the main accusation of applicants was calculating planning fees on the basis of improperly prepared property valuation.

**Keywords:** public tax, commune’s own income, participation in the costs of spatial planning