

# WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE I WARSZTATOWE OPŁATY PLANISTYCZNEJ



Jerzy Dąbek  
Rzecznik Majątkowy Nr 256

## 1. Warunki prawne ustalenia opłaty planistycznej

**O**płata planistyczna jest umocowana w art. 36 ust. 4, 4a i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.*) [1]. Dla ustalenia opłaty planistycznej muszą być spełnione następujące warunki prawne:

1. określenie w uchwale rady gminy zatwierdzającej plan miejscowy stawki procentowej od wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę do naliczenia wysokości opłaty planistycznej (max. 30%);
2. wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego;
3. zbycie nieruchomości lub jej części przez dotychczasowego właściciela albo użytkownika wieczystego w przeciągu 5 lat od daty wejścia w życie nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego;
4. wydanie przez organ wykonawczy gminy decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej.

Wzrost wartości nieruchomości jest określany przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym według przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami [2] oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [3]. Przy ustalaniu opłaty planistycznej istnieją **problemy natury prawnej jak również warsztatowej**, związanej z określeniem wartości nieruchomości.

Problematyka prawna opłaty planistycznej była do tej pory przedmiotem dwóch uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz licznych wyroków NSA i WSA.

W uchwale z dnia 17 maja 1999r. NSA w składzie 5 sędziów rozstrzygnął o możliwości ustalania opłaty planistycznej, w przypadku zbycia części nieruchomości (*sygn. akt OPK 17/98, opubl. ONSA 999/4/121*). Z kolei uchwała NSA z dnia 10 grudnia 2009r. w składzie siedmiu sędziów (*sygn. akt II OPS 3/09*) rozstrzygnęła o niedopuszczalności pobrania jednorazowej opłaty planistycznej w przypadku, gdy w grę wchodzi darowizna na rzecz osób bliskich.

Ważne rozstrzygnięcie, dotyczące częściowej niezgodności treści art. 37 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej zawiera także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010r.

**Problematyka warsztatowa** związana z określaniem wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej była przedmiotem opinii Zespołu Ekspertów Zawodowych PFSRM z dnia 5 lutego 2008r. [5]. Jednakże w dalszym ciągu zagadnienia warsztatowe sprawiają kłopot rzeczoznawcom majątkowym.

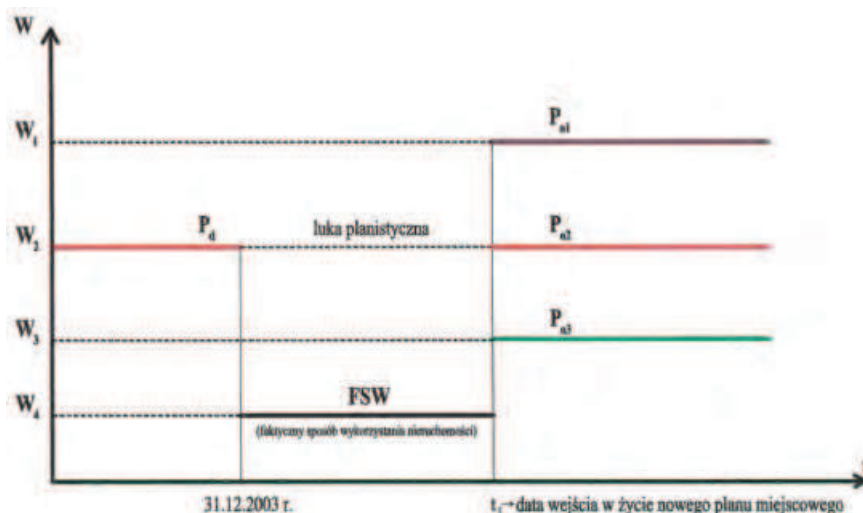
## 2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010r. (*sygn. akt p 58/08, ogłoszony w Dz. U. Nr 24, poz. 124 z dnia 15 lutego 2010r.*)

**T**rybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania, w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości w nowym planie zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995r., który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003r. W praktyce oznacza to, że od daty ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej, to jest od dnia 15 lutego 2010r. gminy nie mogą ustalać opłaty planistycznej w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości w nowym planie zostało tak samo określone jak w starym planie ogólnym. Oznacza to również, że w takim przypadku przy określaniu wartości nieruchomości nie można wykorzystywać kryterium faktycznego sposobu jej wykorzystywania przed uchwaleniem nowego planu. Wyklucza to również stosowanie §50 ust.3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Jednakże w innych przypadkach, gdy przeznaczenie nieruchomości w uchylonym, ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego było inne aniżeli w nowym planie, uchwalonym po 01 stycznia 2004r., wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje takich sytuacji i wtedy przy określaniu wartości nieruchomości dla celu ustalenia opłaty planistycznej należy ustalać faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powoduje konieczność modyfikacji art. 37 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz §50 ust.3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Poniższy rysunek przedstawia 3 przypadki, które mogą zaistnieć po uwzględnieniu skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

**Rysunek 1**



- 1)  $P_d < P_{o1} \rightarrow$  istnieje opłata planistyczna,  $\Delta W = W_1 - W_4$
- 2)  $P_d = P_{o2} \rightarrow$  brak jest opłaty planistycznej (skutek wyroku TK)
- 3)  $P_d > P_{o3} \rightarrow$  istnieje problem z ustaleniem opłaty, jeśli organ wykonawczy gminy decyduje o jej ustaleniu, to  $\Delta W = W_3 - W_4$

### 3. Ustalenie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości

#### 3.1. Orzecznictwo sądowe i interpretacja prawna dotycząca ustalania faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości

Ustalanie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości nastrocza rzeczoznawcom majątkowym najwięcej trudności i jest również przedmiotem odmiennych interpretacji przez sądy administracyjne. Powyższy problem był także tematem odpowiedzi Ministerstwa Infrastruktury na interpelację poselską [7], publikacji w prasie specjalistycznej [8,9] oraz interpretacji prawnej [6].

Wobec braku konkretnych wskazań w przepisach prawnych przyjmuje się, że faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości znajduje odzwierciedlenie w ewidencji gruntów i budynków.

W większości przypadków przyjęcie tego sposobu jest zgodne ze stanem faktycznym. Jednakże nie zawsze wskazania ewidencji gruntów i budynków odzwierciedlają faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości.

W wyroku WSA w Krakowie z dnia 2 lutego 2008r. (sygn. II SA/Kr 498/08) sąd wskazuje że:

*„w sytuacji braku na danym terenie planu zagospodarowania przestrzennego, lub decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, wartość nieruchomości należy ustalić w oparciu o faktyczny sposób jej wykorzystania, jaki miał miejsce przed wejściem w życie planu. ....ustawodawca nakazuje odnieść się albo do istniejącego poprzednio planu zagospodarowania przestrzennego, (jeśli zmiana czy uchwalenie nowego planu następuje w bezpośrednim następstwie czasowym po poprzednio obowiązującym planie), jeśli zaś istnieje przerwa czasowa pomiędzy utratą ważności poprzedniego planu a uchwaleniem nowego, to należy się odnieść do istniejącej dla danego terenu decyzji w zisz, lub gdy jej brak, należy przyjąć faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości. Tak więc ustawodawca, wskazując sposoby wyceny, mimo dość różnorodnego odniesienia się do sytuacji uwzględniających przeznaczenie terenu, nie wymienia wśród nich hipotetycznej możliwości przeznaczenia gruntów, w oparciu o przepis art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”*

Z kolei w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 marca 2010r. (sygn. II SA/Wr 48/10) sąd wskazuje, że:

*„Faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu należy rozumieć w sposób odnoszący się do rzeczywistej wartości, jaką nieruchomość ta posiadała zanim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określający aktualne przeznaczenie tej nieruchomości wszedł w życie. ....Jeżeli zatem na danym terenie nie obowiązywał żaden plan miejscowy i w odniesieniu do znajdującej się na tym terenie konkretnej działki gruntu nie wydano decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy ustalaniu wartości tej nieruchomości dla określenia faktycznego sposobu jej wykorzystania przed uchwaleniem tego planu istotne znaczenie ma nie tylko konkretny sposób korzystania z niej przez dotychczasowego właściciela, ale również to, w jaki sposób mógłby on z niej korzystać. ....Jeżeli więc przed wejściem w życie planu ustalającego, że dana nieruchomość przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, na nieruchomości tej istniała możliwość wzniesienia takiej zabudowy np. po uzyskaniu decyzji o warunkach zabudowy, to przewidziane w nowym planie przeznaczenie – w istocie potwierdzające przeznaczenie dotychczasowe – w rzeczywistości nie miało wpływu na wartość takiej nieruchomości, skoro zarówno przed uchwaleniem planu, jak i po jego uchwaleniu, na tym terenie można było wznosić zabudowę mieszkaniową. W takiej sytuacji dotychczasowy faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości nie uległ zmianie, a zatem nie zachodzi żadna z okoliczności, o jakich mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”*

Kwestia faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości była również podnoszona w odpowiedzi Ministerstwa Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2009r. na interpelację poselską nr 9661 w sprawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ([www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

*„faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości” nie został zdefiniowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podobnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, z późn. zm.) ....Nie ulega wątpliwości, że faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości powinien być uwidoczniony w ewidencji gruntów i budynków. Jednakże ukształtowane orzecznictwo sądowno-administracyjne wskazuje, że ustalenie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości nie powinno odbywać się wyłącznie w oparciu o ewidencję gruntów i budynków. Należy uznać, że dane zawarte w ewidencji (...) nie są bezwzględnie wiążące (...) jeżeli w toku postępowania okaże się, że „dane te nie odzwierciedlają aktualnego stanu faktycznego na gruncie albo pozostają w sprzeczności z dokumentami źródłowymi stanowiącymi podstawę wpisów w tej ewidencji” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2006r., sygn. akt IV SA/Wa 2096/06). Pogląd taki znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja 2008r. (sygn. akt II SA/GL 110/2008), który jednoznacznie stwierdza, że - cyt.: „przy ocenie wzrostu wartości nieruchomości i ustaleniu faktycznego sposobu użytkowania działki nie można ograniczyć się do zapisów dotyczących rodzaju użytków ujawnionych w ewidencji gruntów”, a także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (sygn. akt II SA/Ol 927/08), który stwierdził, że - cyt.: „udowodnienie faktycznego użytkowania (...) działki może nastąpić za pomocą dowodów (art. 75 K.p.a.), które nie powinny ograniczyć się do zaświadczeń z wpisu w ewidencji gruntów i budynków”.*

Z powyższego fragmentarycznego przeglądu orzecznictwa sądowego i interpretacji Ministerstwa Infrastruktury wynika wniosek praktyczny dla rzeczoznawców majątkowych, że ustalenie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem nowego planu miejscowego musi być dokonane w oparciu o staranną analizę stanu faktycznego wycenianej nieruchomości. Problem z ustaleniem faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości staje się tym bardziej skomplikowany dla rzeczoznawcy majątkowego w przypadku, gdy operat szacunkowy jest sporządzany w dacie odbiegającej nieraz o kilka lat od daty wejścia w życie planu miejscowego. W przypadku jakichkolwiek niejasności, zdaniem autora niniejszego artykułu, faktyczny stan wykorzystywania nieruchomości przed wejściem w życie planu miejscowego powinien być ustalony przez organ zlecający wycenę, w trakcie rozprawy administracyjnej.

Taki sposób ustalenia faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości proponuje Magdalena Laskowska w interpretacji prawnej z dnia 20.08.2007r. (*Serwis Budowlany, ABC Wolters Kluwer Polska*):

*„...Faktyczny sposób użytkowania nieruchomości w okresie poprzedzającym prowadzone postępowanie administracyjne należy ustalać w drodze dowodu z zeznań świadków lub z fotografii, a w przypadku braku takich dowodów - na podstawie dowodu z przesłuchania stron.....*

*....W wyroku z dnia 5 maja 2006r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że podstawą ustalenia renty planistycznej stanowi opinia o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego, będąca opinią biegłego i tylko ta opinia (w swoim całościowym zakresie) podlega ocenie według norm jakimi "rządzi" się postępowanie dowodowe. Natomiast oględziny nieruchomości są czynnością, jaką przeprowadza rzeczoznawca, z udziałem bądź nie zainteresowanych stron (choćby winien o nich zawiadomić) w ramach dowodu jakim jest operat szacunkowy. Zatem nie można ich*

oceniać w kategoriach dowodu z oględzin i nakładać na organ obowiązek zawiadomienia o ich przeprowadzeniu stosownie do art. 79 k.p.a. (IV SA/Wa 607/06, LEX nr 243079). W świetle powyższego sąd przyjął, że wszelkie ustalenia dokonywane przez biegłego na potrzeby sporządzenia operatu szacunkowego nie stanowią części postępowania dowodowego w rozumieniu k.p.a. Nie zmienia to faktu, iż opinia - jako dowód w sprawie - podlega swobodnej ocenie, tak więc uzasadniony zarzut, iż została ona oparta na błędnych ustaleniach faktycznych, pozbawia ją mocy dowodowej. Dlatego wydaje się zasadne, aby ustalenia faktyczne niezbędne do prawidłowego sporządzenia opinii zostały dokonane przez organ prowadzący postępowanie jeszcze przed powołaniem biegłego. Jeżeli prawodawca w ugn posłużył się terminem "faktyczny sposób użytkowania", to tym samym nie można uznać, że sposób ten wynika wiążąco z zapisów uwidocznionych w ewidencji gruntów i budynków. W tym zakresie sytuacja jest więc odmienna, niż w przypadku ustaleń dokonywanych w postępowaniu podatkowym, gdzie wypis z ewidencji traktowany jest jako podstawowy materiał dowodowy. Faktyczny sposób użytkowania należy więc ustalić przede wszystkim posługując się innymi środkami dowodowymi, dopuszczalnymi w świetle k.p.a. Mogą to być dowody z zeznań świadków, jak również z fotografii. Wyjaśnienia stron nie są w świetle k.p.a. dowodem, jednak Kodeks dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron. Jest to jednakże tzw. dowód posiłkowy - dopuszczalny tylko wtedy, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy (art. 86 k.p.a.). Ocena potrzeby przeprowadzenia tego dowodu pozostawiona jest organowi, a zeznania składane są przez stronę pod rygorem odpowiedzialności karnej."

### 3.2. Stanowisko Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii oraz Ministerstwa Rolnictwa i Ministerstwa Finansów

Wspólne stanowisko Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Finansów w sprawie zapewnienia aktualności operatów ewidencji gruntów i budynków dotyczy głównie zasad aktualizacji tych operatów, jednakże znajdują się w nim również wskazówki praktyczne dotyczące interpretacji zapisów w ewidencji gruntów ilustrujących **faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości**.

Poniżej zamieszczono fragment wspólnego stanowiska dotyczący w/w zagadnienia.

- W przypadkach występowania w ewidencji gruntów wymienionych poniżej oznaczeń, których nie przewiduje ust. 22 załącznika nr 4 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, należy uznać, iż:
  - jeżeli występują symbole dwuczłonowe takie jak: Ba/RIIIa, Bi/RV, Bz/RIVa, K/RV, Ti/RIIIb, Tr/RVI (a także jeżeli drugi człon stanowi symbol innego użytku rolnego, np. PS IV, ŁIII), to o przynależności gruntu do danego użytku gruntowego decyduje pierwszy człon oznaczenia wskazujący na grunty nie będące użytkami rolnymi; w operacie ewidencyjnym grunty te należy oznaczyć odpowiednio symbolami: Ba, Bi, Bz, K, Ti, Tr;
  - podobnie, grunty oznaczone w ewidencji symbolem Ba/Ls, Ba/LsV, Bi/Ls, Bi/LsVI, należy zaliczyć do „gruntów zabudowanych i zurbanizowanych” i oznaczyć w operacie ewidencyjnym symbolami Ba, Bi;
  - jeżeli występują oznaczenia dwuczłonowe nieprzewidziane w ww. rozporządzeniu a także w przepisach obowiązujących przed jego wejściem w życie np. Ls/B, Ls/Bi Ls/dr, Bz/N, Ba IV, dr III, B V, B/S, Bp/SII, B/S/RV - należy w trybie pilnym ustalić **faktyczny sposób użytkowania tych gruntów i nadać im właściwe oznaczenie w ewidencji**.
- Odnosnie gruntów oznaczonych symbolami np. B/R IVa lub B/Ps IV, B/Ł III należy uznać, iż:
  - w przypadkach, gdy wchodzą w skład gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993r. Nr 94, poz. 431 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2003r. - stanowią użytki rolne,
  - w przypadkach, gdy nie wchodzą w skład gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów ww. ustawy o podatku rolnym ale są zajęte na prowadzenie działalności rolniczej - stanowią użytki rolne,
  - w przypadkach, gdy nie wchodzą w skład gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów ww. ustawy o podatku rolnym i jednocześnie nie są zajęte na prowadzenie działalności rolniczej oraz zostały faktycznie wyłączone z produkcji rolnej, nie stanowią użytków rolnych, a zatem oznacza się je w ewidencji literą B.
- Odnosnie gruntów oznaczonych w ewidencji symbolami: dr/R IIIa, dr/ŁIII, dr/PsV należy zauważyć, że zgodnie z ust. 3 pkt 7 lit. a) załącznika nr 6 do ww. rozporządzenia, grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych, leśnych oraz poszczególnych nieruchomości nie stanowią dróg w rozumieniu przepisów rozporządzenia. Grunty te wlicza się do przyległego do nich użytku gruntowego. Zatem ich oznaczenie nie powinno zawierać liter dr (tylko oznaczenie użytku rolnego np. Ps V).
- Odnosnie gruntów oznaczonych symbolami Bp/RIVa lub Bp/Ps III, Bp/ŁV należy uznać, iż są one zurbanizowanymi terenami niezabudowanymi, jeżeli położone są na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako inne niż rolne, np. zurbanizowane i jednocześnie są wyłączone z produkcji rolniczej lub leśnej, na skutek rozpoczęcia procesu budowlanego, lub jeżeli wyburzone zostały istniejące uprzednio na tym gruncie budynki, o ile proces budowlany lub wyburzenie nie dotyczyło zabudowy zagrodowej. Grunty takie oznacza się w ewidencji symbolem Bp, zaś w przypadku gruntów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową pozostawia się oznaczenie użytku rolnego i klasy gleboznawczej np. R/III, Ps/II.

## 4. Opłata planistyczna od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i od decyzji o warunkach zabudowy

Sprawa ustalenia opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy była do tej pory kontrowersyjna z uwagi na nieprecyzyjność zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności art. 36 ust. 4 oraz art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3. Literalne brzmienie art. 36 ust. 4 pozwala na ustalenie opłaty planistycznej tylko w przypadku uchwalenia nowego albo w przypadku zmiany dotychczasowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przy czym, stawka procentowa opłaty planistycznej musi być ustalona w uchwale rady gminy uchwalającej ten plan. Z kolei z treści art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy wynika przyzwolenie ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

W ustawie brak jest wskazania, kto powinien ustalić stawkę procentową opłaty planistycznej – rada gminy czy organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta). Dotychczas w tej materii były różne interpretacje prawnicze. Powyższa sprawa znalazła rozstrzygnięcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 06 marca 2008r. (*sygn. akt II OSK 1887/07*).

Sentencja wyroku:

*1. W razie braku planu miejscowego w przypadku, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy "odpowiednie stosowanie" przepisów art. 36 i 37 prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust. 4 oraz art. 37 ust. 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwagi na brak podstaw prawnych zarówno do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, jak i do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy.*

*2. Rada gminy nie jest - wobec braku szczególnej podstawy prawnej - uprawniona, w sytuacji, gdy brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i nie jest także uprawniony do jej ustalania w konkretnych decyzjach - wójt, burmistrz, prezydent.*

Fragment uzasadnienia wyroku:

*„Nie ma podstaw prawnych ani do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, ani do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy.”*

Nadal jednak sprawa ustalenia opłaty planistycznej w przypadku wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy dyskusyjna.

## 5. Problematyka związana z określaniem wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej

### 5.1. Zasady określania wzrostu wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty planistycznej

Zgodnie z art. 2 pkt. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod pojęciem wartości nieruchomości należy przez to rozumieć **wartość rynkową nieruchomości**.

Dla ustalenia opłaty planistycznej wartość rynkowa nieruchomości określana jest:

- dla jej przeznaczenia przed uchwaleniem nowego albo zmianą istniejącego planu miejscowego ( $W_1$ ),
- dla jej przeznaczenia po uchwaleniu nowego albo zmianie istniejącego planu miejscowego ( $W_2$ ),
- według stanu nieruchomości z dnia wejścia w życie nowego planu miejscowego albo zmiany istniejącego planu,
- według poziomu cen na datę zbycia nieruchomości lub jej części,
- nie uwzględnia się w wycenie części składowych gruntu,
- cena zbycia nieruchomości zawarta w akcie notarialnym nie wiąże w praktyce rzeczoznawcy majątkowego przy określaniu wartości nieruchomości.

Stan nieruchomości należy rozumieć według art. 4 p. 17 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

*„**stan nieruchomości** - należy przez to rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona.”*

**Data stanu nieruchomości** jest równoznaczna z datą wejścia w życie nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

**Poziom cen** jest datą zbycia nieruchomości albo jej części, która jest uwidoczniła w akcie notarialnym. Wartość nieruchomości przed uchwaleniem albo zmianą planu ( $W_1$ ) powinna być określana na podstawie transakcji **nieruchomościami podobnymi**, których przeznaczenie nie jest jeszcze obciążone wzrostem wartości wynikającym z przedwstępnych działań deweloperów na rynku nieruchomości, wykorzystujących spodziewany wzrost wartości nieruchomości.

Oznacza to, że nieruchomości porównawcze powinny być nieruchomościami podobnymi dla których nie są prowadzone prace planistyczne, w przeciwnym wypadku różnica wartości rynkowej nieruchomości przed i po uchwaleniu (zmianie) planu będzie z nieuzasadnionych powodów zmniejszona. Należy zatem dokonać starannego wyboru nieruchomości podobnych, kładąc szczególny nacisk na podobieństwo przeznaczenia przed uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego.

Przy wyborze nieruchomości podobnych należy zwrócić szczególną uwagę na ich stan techniczno-użytkowy i stan zagospodarowania, który powinien być podobny do stanu nieruchomości wycenianej.

W przypadku zbycia nieruchomości podstawę do ustalenia opłaty planistycznej określa wzór:

$$\Delta W = W_2 - W_1 = (W_{21} - W_{11}) \times P$$

gdzie:

- $W_{21}$  - wartość 1m<sup>2</sup> gruntu po uchwaleniu nowego albo zmianą istniejącego planu miejscowego,
- $W_{11}$  - wartość 1m<sup>2</sup> gruntu przed uchwaleniem nowego albo zmianą istniejącego planu miejscowego,
- $P$  - powierzchnia nieruchomości.

W przypadku zbycia części nieruchomości (działki ewidencyjnej) podstawę do ustalenia opłaty planistycznej określa wzór:

$$\Delta W = W_2 - W_1 = (W_{21} - W_{11}) \times P_{dz.} / P$$

gdzie:

- $W_{21}$  - wartość 1m<sup>2</sup> gruntu po uchwaleniu nowego albo zmianie istniejącego planu miejscowego,
- $W_{11}$  - wartość 1m<sup>2</sup> gruntu przed uchwaleniem nowego albo zmianą istniejącego planu miejscowego,
- $P_{dz.}$  - powierzchnia zbytej części nieruchomości (działki ewidencyjnej),
- $P$  - powierzchnia nieruchomości.

Z analizy uwarunkowań prawnych wynika, że cechy rynkowe i ich wagi powinny być ustalane dla całej nieruchomości objętej uchwalonym albo zmienionym planem, a nie dla działek, które zostały zbyte (stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego).

Analogicznie nieruchomości porównawcze przyjęte do wyceny powinny być podobne do nieruchomości jako całości według stanu z dnia wejścia w życie nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego. W trakcie wyceny merytoryczną pomoc stanowi opinia Zespołu Ekspertów Zawodowych PFSRM [5] dotycząca sposobu postępowania przy określaniu wartości nieruchomości dla celów ustalenia opłaty planistycznej.

## 5.2. Uwarunkowania związane z wyborem transakcji nieruchomości podobnych dla określenia wzrostu wartości nieruchomości

**P**rzy określaniu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego bardzo ważnym zadaniem jest staranny wybór transakcji nieruchomości podobnych dla przeznaczenia przed i po uchwaleniu nowego planu albo zmianie istniejącego planu miejscowego. W przypadku jednakowych przeznaczeń całej nieruchomości przed i po uchwaleniu nowego albo zmianie istniejącego planu miejscowego identyfikacja na rynku transakcji nieruchomości podobnych nie następuje trudności.

W większości przypadków są to przeznaczenia:

- rola lub zieleń przed uchwaleniem nowego planu albo zmianą istniejącego planu miejscowego;
- budownictwo mieszkaniowe lub aktywizacja gospodarcza po uchwaleniu nowego planu albo zmianie istniejącego planu miejscowego.

Problem z wyborem transakcji nieruchomości podobnych występuje w przypadku nieruchomości z częściami o kilku sposobach faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem nowego albo zmianą istniejącego planu jak również z częściami nieruchomości o kilku różnych przeznaczeniach po uchwaleniu nowego albo zmianie istniejącego planu miejscowego. Wybrane transakcje nieruchomościami podobnymi powinny umożliwić określenie wzrostu wartości wycenianej nieruchomości zaistniałego wyłącznie na skutek zmiany jej przeznaczenia w nowym planie miejscowym. Identyfikacja na rynku takich nieruchomości stwarza w praktyce duże trudności i jest bardzo uciążliwa, a często niemożliwa do wykonania.

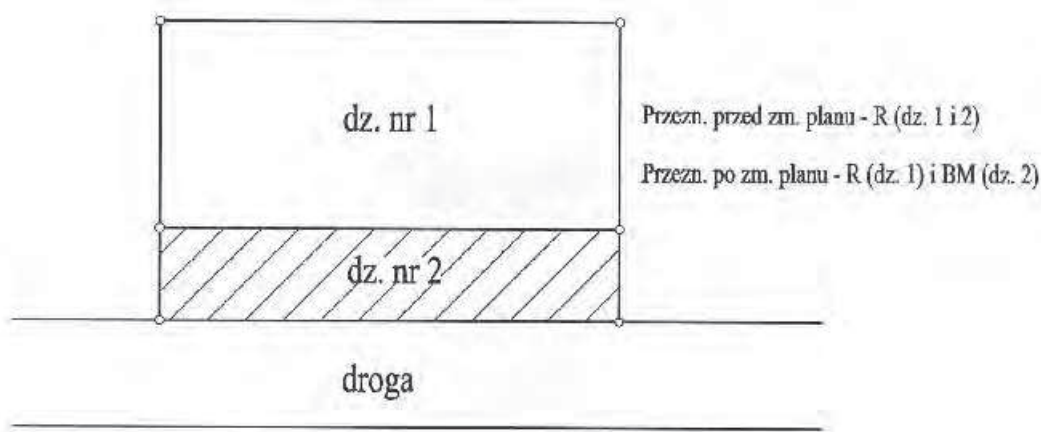
Dlatego też w praktyce wyceny dla celów ustalenia opłaty planistycznej są stosowane różnego rodzaju „protezy inżynierskie”, polegające na oddzielnym określaniu wartości poszczególnych części nieruchomości o różnych przeznaczeniach przed i po

wejściu w życie nowego planu miejscowego i ich sumowaniu. Nie jest to jednak idealne rozwiązanie ponieważ z analiz rynkowych wynika, że wartość nieruchomości określona na podstawie cen transakcyjnych nieruchomości podobnych dosyć często nie jest równa sumie wartości jej części o różnych przeznaczeniach. Jednakże, jeżeli brak danych rynkowych nie pozwala na określenie wartości nieruchomości w podejściu porównawczym, wówczas pozostaje do zastosowania, warunkowo, sposób oddzielnego określenia wartości części nieruchomości o różnych przeznaczeniach i ich sumowanie.

### 5.3. Propozycja określenia wzrostu wartości nieruchomości o różnych przeznaczeniach ich części w przypadku braku danych rynkowych dla zastosowania podejścia porównawczego

Przy określaniu wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłaty planistycznej mogą zaistnieć różne przypadki, które wymagają zastosowania szczególnych rozwiązań merytorycznych. Poniżej przedstawiono 4 przypadki takich rozwiązań.

#### 5.3.1. Przykład nr 1 - sprzedaż działki nr 2

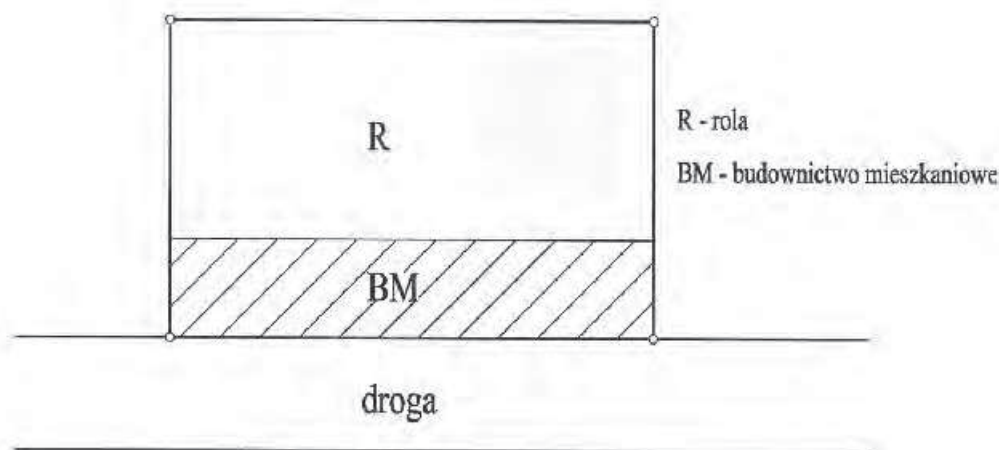


Jeżeli w skład nieruchomości wchodzi kilka działek ewidencyjnych, odrębnie oznaczonych w rejestrze gruntów oraz w przypadku zmiany ich przeznaczenia i sprzedaży jednej z nich, np. dz. nr 2, wzrost wartości nieruchomości generowany jest faktycznie w obszarze działki sprzedanej.

Kolejność czynności rzeczoznawcy:

1. oszacować wartość działki nr 2 przed zmianą planu jako grunt rolny ( $W_1$ ), przy przyjęciu powierzchni działki nr 2 z rejestru gruntów,
2. oszacować wartość działki nr 2 po zmianie planu jako BM ( $W_2$ ) przy przyjęciu powierzchni działki nr 2 z rejestru gruntów,
3. określić podstawę do ustalenia opłaty planistycznej  $\Delta W = W_2 - W_1$ .

#### 5.3.2. Przykład nr 2- sprzedaż części nieruchomości przeznaczonej pod BM, wydzielenie geodezyjne działki nastąpiło po wejściu w życie nowego planu



Przypadek, który ilustruje powyższy rysunek jest często spotykany w miejscowościach wiejskich. Przed zmianą planu miejscowego cała działka miała przeznaczenie rolne (R).

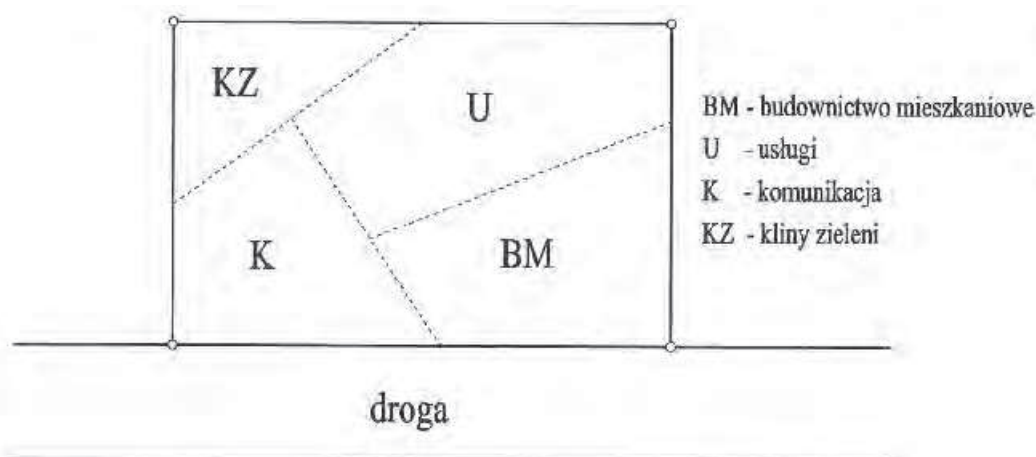
Po zmianie planu nowe przeznaczenie pod budownictwo mieszkaniowe otrzymał pas gruntu przyległy do drogi (BM), reszta nieruchomości zachowuje nadal swoje rolnicze przeznaczenie (R). Rozważmy sytuację, kiedy po zmianie przeznaczenia pasa gruntu właściciel dokonuje wydzielenia geodezyjnego tej części nieruchomości i jej sprzedaży. Wzrost wartości następuje tylko w tej wydzielonej części nieruchomości i w konsekwencji opłata planistyczna powinna praktycznie być funkcją różnicy wartości wydzielonego pasa gruntu po zmianie przeznaczenia i przed jego zmianą. Natomiast zgodnie z literalną definicją stanu nieruchomości (*art. 4 p. 17 ugn*) określenie wartości nieruchomości przed zmianą przeznaczenia i po zmianie przeznaczenia powinno dotyczyć całej nieruchomości i w związku z tym, w przypadku dużych powierzchniowo działek, gdy następuje zmiana przeznaczenia stosunkowo niewielkiej części działki, ustalanie opłaty planistycznej byłoby niecelowe.

Według autora niniejszego artykułu, dla określenia różnicy wartości należy oddzielnie oszacować wartość poszczególnych części o tych samych powierzchniach dla dwóch przeznaczeń tych części nieruchomości w dokumentacji planistycznej. Przyjęcie tych samych powierzchni części nieruchomości w stanie przed i po zmianie planu miejscowego wynika z zasady współmierności danych wyjściowych.

Kolejność czynności rzeczoznawcy:

1. ustalić (z dokumentacji geodezyjnej) powierzchnię przeznaczoną pod BM ( $P_{BM}$ ),
2. oszacować wartość części nieruchomości przed zmianą planu jako grunt rolny ( $W_1$ ) przy przyjęciu powierzchni ( $P_{BM}$ ) jako cechy rynkowej,
3. oszacować wartość części nieruchomości o zmienionym przeznaczeniu i powierzchni  $P_{BM}$  ( $W_2$ ),
4. określić podstawę do ustalenia opłaty planistycznej  $\Delta W = W_2 - W_1$ .

### 5.3.3. Przykład nr 3 – sprzedaż całej działki



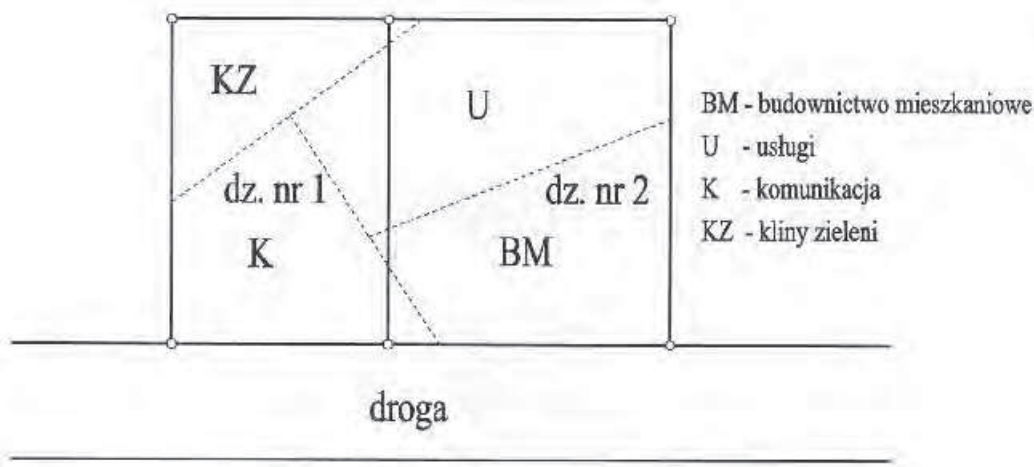
Sytuacja pokazana na powyższym rysunku dosyć często dotyczy dużych powierzchniowo nieruchomości. Problem warsztatowy polega na tym, że z reguły brak jest na rynku transakcji podobnymi nieruchomościami.

Kolejność czynności rzeczoznawcy:

1. ustalić graficznie powierzchnie poszczególnych funkcji terenu po zmianie planu, przy czym suma powierzchni ustalonych graficznie powinna być równa powierzchni działki ewidencyjnej wykazanej w rejestrze gruntów,
2. określić wartość nieruchomości przed zmianą planu ( $W_1$ ) jako sumę wartości gruntu o jednolitym przeznaczeniu przed zmianą planu dla powierzchni części nieruchomości określonych graficznie,
3. określić wartość poszczególnych części nieruchomości dla różnych przeznaczeń po zmianie planu i dla odpowiadających im powierzchni, określonych graficznie,
4. zsumować określone w p. 3 wartości, otrzymując wartość nieruchomości po zmianie planu ( $W_2$ ),
5. określić podstawę do ustalenia opłaty planistycznej  $\Delta W = W_2 - W_1$ .



### 5.3.4. Przykład nr 4 – sprzedaż wydzielonej działki nr 1, wydzielenie geodezyjne działki nastąpiło po wejściu w życie nowego planu



W przypadku wydzielonej działki nr 1 i jej sprzedaży opłata planistyczna może być określona według poniższej procedury.

Kolejność czynności rzeczoznawcy:

1. ustalić graficznie powierzchnie poszczególnych przeznaczeń terenu po zmianie planu,
2. określić wartości 1m<sup>2</sup> części nieruchomości przed zmianą planu ( $W_{11K}$ ,  $W_{11U}$ ,  $W_{11KZ}$ ,  $W_{11BM}$ ) przy przyjęciu ich powierzchni ustalonych graficznie,
3. określić wartości 1m<sup>2</sup> poszczególnych części nieruchomości dla różnych przeznaczeń po zmianie planu ( $W_{21K}$ ,  $W_{21U}$ ,  $W_{21KZ}$ ,  $W_{21BM}$ ) i dla odpowiadających im powierzchni określonych graficznie,
4. ustalić graficznie powierzchnie poszczególnych przeznaczeń terenu w wydzielonej i sprzedanej działce ewidencyjnej ( $P_K$ ,  $P_{KZ}$ ,  $P_U$ ,  $P_{BM}$ ),
5. określić wartość sprzedanej działki przed zmianą planu miejscowego według wzoru:  

$$W_1 = P_K \times W_{11K} + P_{KZ} \times W_{11KZ} + P_U \times W_{11U} + P_{BM} \times W_{11BM}$$
6. określić wartość zbytej działki po zmianie planu miejscowego według wzoru:  

$$W_2 = P_K \times W_{21K} + P_{KZ} \times W_{21KZ} + P_U \times W_{21U} + P_{BM} \times W_{21BM}$$
7. określić podstawę do ustalenia opłaty planistycznej  $\Delta W = W_2 - W_1$ .

## 6. Roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości wynikające z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W przypadku negatywnych skutków uchwalenia nowego planu miejscowego albo zmiany istniejącego planu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługują roszczenia umocowane w art. 36 ust. 1 - 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wykonanie obowiązku wynikającego z powyższych roszczeń powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony uzgodnią wzajemnie inny sposób ich wykonania. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe.

Spory dotyczące roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1-3 rozstrzygane są w postępowaniu przed sądem powszechnym. Dla określenia wartości nieruchomości stosowane są przepisy o gospodarce nieruchomościami. Przy czym stan nieruchomości ustalany jest na datę wejścia w życie nowego planu miejscowego albo zmiany istniejącego planu.

### 6.1. Roszczenie na podstawie art. 36 ust. 1 i 2

Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Realizacja powyższego roszczenia może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej, wówczas roszczenie to wygasa z dniem zawarcia umowy zamiany. Roszczenie z art. 36 ust.1 nie ulega przedawnieniu.

Odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę jest utożsamiane ze zmniejszeniem wartości nieruchomości.

$$Z_w = W_1 - W_2$$

gdzie:

- $W_1$  - wartość nieruchomości przed uchwaleniem planu miejscowego albo zmianą planu istniejącego,
- $W_2$  - wartość nieruchomości po uchwaleniu planu miejscowego albo zmianie planu istniejącego.

**Data poziomu cen** jest równoznaczna z datą złożenia wniosku przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości

## 6.2. Roszczenie na podstawie art. 36 ust.3

Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z zaspokojenia roszczenia wymienionego w art. 36 ust.1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Roszczenie to można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

Obniżenie wartości nieruchomości jest określane takim samym wzorem jak w przypadku odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę.

**Data poziomu cen** jest równoznaczna z datą zbycia nieruchomości.

## PRZEPISY PRAWNE I ŹRÓDŁA INFORMACJI:

1. *Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.)*
2. *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 102, poz. 651, z późn. zm.)*
3. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, z późn. zm.)*
4. *Orzecznictwo TK, NSA i WSA dotyczące opłaty planistycznej*
5. *Opinia Zespołu Ekspertów Zawodowych PFSRM dotycząca sposobu postępowania przy określaniu wartości nieruchomości dla celów o których mowa w art. 37 ust.1, w związku z art. 36 ust.3 i art. 36 ust.4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717)*
6. *Interpretacji prawna z dnia 20 sierpnia 2007r. dotycząca faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości, Magdalena Laskowska (Serwis Budowlany, ABC Wolters Kluwer Polska)*
7. *Odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2009r. na interpelację poselską nr 9661 w sprawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (www.sejm.gov.pl).*
8. *Opłata planistyczna w praktyce wyceny, Jan Siudziński, Nieruchomości ŚSRM Nr 2/2009.*
9. *Opłaty planistyczne - wpływ wyroku TK z 9.2.2010r. na wycenę nieruchomości, Krzysztof Gabrel, Nieruchomości C. H. Beck, Nr 07 (143) z lipca 2010r.*