

OPLATA PLANISTYCZNA I ADIACENCKA – ISTOTA, PODOBIENSTWA I RÓŻNICE



Marcin Czarnecki
Rzeczoznawca Majątkowy Nr 3911

Streszczenie

Autor publikacji przybliży kwestie związane ze sporządzeniem operatów szacunkowych na potrzeby ustalania opłat planistycznych i adiacenckich. Zwraca uwagę na kontrowersje metodologiczne w kontekście różnych sposobów wyceny i nieczytelnych procedur związanych z określeniem wartości. Jednocześnie wskazuje właściwy z punktu widzenia definicji ustawowych algorytm postępowania i konieczność zmian w tym zakresie.

Słowa kluczowe

opłata adiacencka, opłata planistyczna, wzrost wartości nieruchomości

Wprowadzenie

W świetle kontrowersji wywołanych przez obowiązujące przepisy, dotyczące danin od nieruchomości, płaconych na rzecz gmin, w szczególności opłat planistycznej, adiacenckiej, wydaje się konieczne, aby zostały wypracowane podstawowe wspólne zasady stosowane przy sporządzeniu opinii o wartości nieruchomości w tym zakresie. Obecnie algorytm postępowania, przy nieprecyzyjnych normach prawnych, jest w dużej mierze oddelegowany do indywidualnej interpretacji przez rzeczoznawcę majątkowego. Niestety, brak wytycznych w postaci standardu zawodowego (ewentualnie jego części) czy reguł zawartych na poziomie rozporządzenia, powoduje, że samodzielna analiza przepisu przez poszczególnych biegłych, jest często odmienna oraz daje różne wyniki oszacowania. Doświadczenia w kontaktach z organami samorządowymi oraz wieloletnia praktyka wyceny pokazuje, że brak jednolitych zasad postępowania w tej materii rodzi konflikty na poziomie postępowań administracyjnych i niejednokrotnie prowadzi do sprzecznych orzeczeń organów odwoławczych. Niniejsza publikacja ma na celu przybliżenie aktualnie obowiązujących przepisów oraz projektu zmian w zakresie wyceny nieruchomości dla potrzeb

naliczenia opłat planistycznej i adiacenckiej oraz przekazanie subiektywnych spostrzeżeń autora na płaszczyźnie algorytmu postępowania rzeczoznawcy majątkowego.

1. Opłata planistyczna

W związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego sygn. P 58/08 z 09.02.2010r. dokonana została nowelizacja rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W świetle nowych przepisów głównym aktem prawnym, który reguluje obecnie zasady określenia wartości jest zatem ustawa, gdyż nowelizacja rozporządzenia polegała na wykreśleniu §50 rozporządzenia, dotyczącego opłaty planistycznej. Tym samym art. 37.1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwa-

leniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem”.

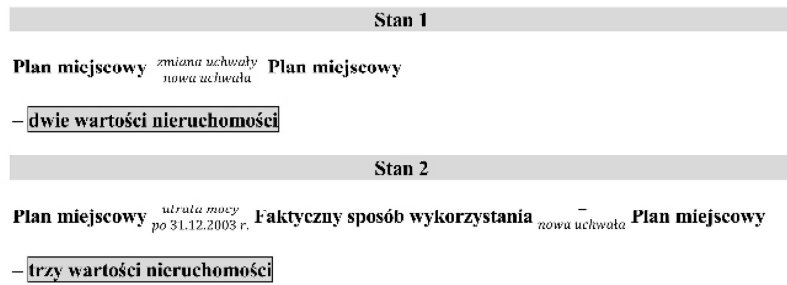
W tym miejscu należy przytoczyć również przepis 87.3a tejsze ustawy „jeżeli uchwalenie planu miejscowego nastąpiło po dniu 31 grudnia 2003r. w związku z utratą mocy przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przed dniem 1 stycznia 1995r., przepisu art. 37 ust. 1 zdanie drugie niniejszej ustawy, w odniesieniu do wzrostu wartości nieruchomości, nie stosuje się, o ile wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995r. jest większa, niż wartość nieruchomości określona przy uwzględnieniu faktycznego sposobu jej wykorzystywania po utracie mocy tego planu. W takim przypadku wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4, stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu ustalonego w planie miejscowym uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995r.”.

Mając na uwadze wytyczne ustawy, rozważania rzeczoznawcy majątkowego będą obejmowały kilka wariantów postępowania oraz określenie dwóch lub trzech wartości w zależności od występujących stanów planistycznych (Rysunek 1).

Zgodnie z powyższym, w stanie 1 dokonuje się dwóch analiz rynku: według przeznaczenia w nowym planie miejscowym i według przeznaczenia w starym planie miejscowym, natomiast w stanie 2, który jest bardziej skomplikowany, dokonuje się trzech analiz rynku: pierwsza analiza dotyczy gruntów o określonym przeznaczeniu w nowym planie miejscowym, druga dotyczy gruntów o przeznaczeniu zgodnym z planem ogólnym, zaś trzecia obejmuje nieruchomości, dla których określono faktyczny sposób wykorzystania. W tym miejscu dochodzi do różnej interpretacji tzw. faktycznego sposobu **wykorzystania**, które nie posiada „ostrej” definicji prawnej a jednocześnie brzmi niejednoznacznie z zapisami znajdującymi się w art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. faktycznego sposobu **użytkowania**.

Przeznaczenie według faktycznego sposobu wykorzystania określa się nie tylko na podstawie oględzin nieruchomości czy w oparciu o dokumentację geodezyjno-prawną, czy zapisy rejestru gruntów. Należy bowiem podkreślić, że zapisy umieszczone w ewidencji gruntów i budynków wobec braku planu, nie posiadają istotnego znaczenia dla sprawy, gdyż nie determinują potencjalnej funkcji. Informacje zawarte w katastrze nieruchomości nie przesądzają o faktycznym sposobie wykorzystania w rozumieniu art. 37 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rzeczywiste użytkowanie nieruchomości nie jest także kryterium kwalifikowania gruntów na potrzeby ewidencji gruntów. W związku z powyższym zapisy w ewidencji nie mogą być podstawą do wskazania przeznaczenia nieruchomości w toku określenia wartości. Decydujące znaczenie dla wprowadzenia w ewidencji gruntów oznaczenia nieruchomości na cele budowlane ma przede wszystkim zapis obowiązującego planu miejscowego, przy czym procedura taka następuje dopiero po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Przykładem może być sytuacja, w której plan miejscowy utracił moc prawną po 2003r., a nieruchomość przeznaczona dotychczas pod zabudowę,

Rysunek 1
Stany planistyczne



Źródło: opracowanie własne.

posiada inne oznaczenie w ewidencji gruntów, np. opisana jest jako grunt orny. W takim przypadku nieruchomość nie powinna być zaliczona przez rzeczoznawcę majątkowego do gruntów o przeznaczeniu rolnym, nawet jeśli jest faktycznie w ten sposób użytkowana. Reasumując nawet, jeśli występuje zgodność zapisów ewidencji gruntów z rzeczywistym zagospodarowaniem nieruchomości nie oznacza to, że taki jest faktyczny sposób wykorzystania zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rzeczoznawca majątkowy określając wartość rynkową na datę sprzedaży, interpretuje wartość jako najbardziej prawdopodobną cenę, możliwą do uzyskania na rynku (obecnie trwają prace nad zmianą definicji ustawowej), nie może nie uwzględnić innych czynników otoczenia, w tym przesłanek wynikających z art. 154 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który brzmi „w przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”.

W takim przypadku wnikliwej oceny wymaga, czy w stwierdzonym stanie faktycznym, uchwalenie planu miało istotny wpływ na wartość działki, w szczególności czy zmieniły się możliwości jej zagospodarowania poprzez zabudowę. W odniesieniu do działek położonych w obszarze pozbawionym planu możliwości zagospodarowania przez zabudowę nie są bowiem wykluczone. Dopuszczalność realizacji zabudowy na takich terenach ma wpływ na wartość gruntu, niezależnie od zapisów nowego planu. Okoliczność ta winna również znaleźć odzwierciedlenie w związku

z badaniem kwestii ewentualnego wzrostu wartości. W sytuacji szacowania takiego wzrostu, sporządzony operat winien uwzględnić inne czynniki mające wpływ na wartość przed uchwaleniem planu, a mające znaczenie dla możliwości zabudowy terenu w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy. Analiza rynku nieruchomości wykazuje, że na gruncie nieruchomości niezabudowanych występuje, nie zbyt znacząca różnica wartości w przypadku występowania lub braku miejscowego planu zagospodarowania. Dotyczy to jedynie nieruchomości, dla których występują oczywiste przesłanki do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy lub istnieją pozytywne przesłanki w studium zagospodarowania. Na dobrze rozwiniętym rynku można stwierdzić niezbyt silne zależności rynkowe pomiędzy istnieniem planu a jego nieistnieniem, przy założeniu możliwości uzyskania ww. decyzji. W przypadku braku przepisów miejscowych, w zakresie przeznaczenia, o funkcji gruntu może orzec wyłącznie decyzja o warunkach zabudowy. Wówczas decydującym czynnikiem jest tzw. otoczenie nieruchomości. Dodatkowym elementem, który może wpływać na relację popytu i podaży, jest korzystny zapis Studium Gminy w zakresie możliwych kierunków zagospodarowania nieruchomości. Jak wynika z analizy wielu rynków zurbanizowanych, bardzo często dochodzi do obrotu nieruchomościami, dla których jedynym dokumentem o charakterze planistycznym jest Studium. Skoro zatem rynek takich nieruchomości istnieje, nieuzasadnione byłoby jego pominięcie w analizie operatu szacunkowego, dla stanu według faktycznego sposobu wykorzystania. Zadaniem rzeczoznawcy majątkowego nie jest przecież określenie alternatywnej wartości,

innej niż nieruchomości posiada w dacie wyceny tj. wejścia w życie planu miejscowego. Inne podejście do tego zagadnienia powinno być sprecyzowane aktem prawnym lub normą zawodową.

Wątpliwości pojawiają się także w kontekście wykreślenia §50 z rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem tego przepisu „*przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia odszkodowania lub opłaty, o których mowa w art. 36.3. i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, określa się wartość nieruchomości, uwzględniając jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie. Nie uwzględnia się części składowych tej nieruchomości*”. W stanie obowiązującym od nowelizacji tj. 26.08.2011r. nie wstępuje szczegółowa prawna regulacja odnosząca się do przedmiotu wyceny. Uchylenie §50 spowodowało, że wyłączną podstawą do określenia wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb tzw. opłaty planistycznej jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niestety wytyczne tej ustawy nie odnoszą się do części składowych nieruchomości. Tym samym wymagana wartość jest niemianowana (stosownie do art. 36 i 37 oraz art. 87.3a.) i zgodnie z definicją nieruchomości obejmuje zarówno grunt jak i części składowe. Abstrahując od zasadności usunięcia §50 jako wkraczającego w sferę uregulowań ustawowych, nie można zgodzić się z jednoczesnym brakiem odwołania do kwestii części składowych w akcie nadrzędnym. Oczywiście jest, że wartość rynkowa określona na potrzeby opłaty planistycznej powinna uwzględniać wyłącznie uchwalenie lub zmianę planu miejscowego.

Dotychczasowa polityka wyceny, w której części składowe nieruchomości nie były uwzględniane w procesie szacowania, była oczywista i nie budziła kontrowersji. Argumentem za takim osądem jest brak możliwości sporządzenia rzetelnego operatu szacunkowego z uwzględnieniem wartości budynków i budowli, które należy wycenić w kilku różnych stanach planistycznych. Analogiczna formuła szacowania ma miejsce przy określaniu wartości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98a i 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Choć geneza obu opłat planistycznej i adiacenckiej jest zbliżona, niezrozumiała jest dychotomia obowiązujących przepisów w zakresie procedur stosowanych przy ich naliczaniu. Przecież intencją tych opłat publicznych jest pozyskanie środków jako rekompensaty za czynności wykonywane w ramach zadań gminy na nieruchomościach prywatnych. Niejasny jest zatem powód dla odmiennego traktowania nieruchomości przy stosowaniu obu wymienionych danin publicznych, gdyż w przypadku opłaty adiacenckiej kwestia części składowych jest uregulowana zarówno rozporządzeniem jak i ustawą.

Odniesienie opłaty planistycznej wyłącznie do gruntu powinno znaleźć odzwierciedlenie na poziomie ustawy czy rozporządzenia (ostatecznie normy zawodowej). Brak uregulowań w tym zakresie powoduje wątpliwości i rodzi istotne konsekwencje dla właścicieli i organów prowadzących postępowania administracyjne.

Konieczność szczegółowej interpretacji w zakresie części składowych jak i faktycznego sposobu wykorzystania wynika ze spostrzeżeń na gruncie współpracy z organami gmin oraz praktyki wyceny. W sytuacji określenia wartości nieruchomości niezwykle utrudnione lub wręcz niemożliwe jest odwołanie stanu części składowych na dzień uchwalenia planu, w szczególności pozyskanie dokumentacji budowlanej, przeprowadzenie oględzin etc. W bieżącej pracy, na płaszczyźnie opłat planistycznych spotykamy się z sytuacjami, w których na sprzedanych nieruchomościach nastąpiły nieodwracalne zmiany w zagospodarowaniu (likwidacja istniejącej zabudowy, rozbudowa, modernizacja). Wówczas określenie wartości rynkowej nieruchomości wraz z częściami składowymi, na dzień wejścia w życie planu oraz z uwzględnieniem przeznaczenia przed i po, a w tym również w czasie tzw. luki planistycznej, staje się niewykonalne lub może być obarczone błędem ze względu na warunki niepewności. Wyszukanie nieruchomości podobnych (minimum 9 transakcji dla trzech przeznaczeń) jest zadaniem niewykonalnym w ograniczonym czasie i na obszarze rynku lokalnego czy regionalnego.

Dodatkowo z praktyki wynika, że wszczęcie postępowań o ustalenie opłaty planistycznej następuje często z kilkuletnim opóźnieniem, co skutkuje niejednokrotnie nieodwracalnymi zmianami w zakresie części składowych. Zbycie nieruchomości jest związane

wejściem w posiadanie przez nowego właściciela, który przeważnie nie jest zainteresowany współpracą z organem prowadzącym postępowaniem czy rzeczoznawcą majątkowym, w celu odtworzenia stanu nieruchomości na dzień wejścia w życie planu. Z pewnością nie jest w jego interesie chociażby udostępnienie nieruchomości w celu dokonania pomiarów czy udostępnienie dokumentacji technicznej budynków, które nota bene mógł całkowicie zmodernizować, zlikwidować, zmienić ich funkcje etc.

W związku z powyższymi ograniczeniami oraz analogią do opłaty adiacenckiej, konstatacja powinna być oczywista: przy wycenie nieruchomości dla potrzeb naliczenia renty planistycznej nie należy uwzględniać wartości części składowych. Trudno jednak polemizować nad zasadnością tego stwierdzenia, gdyż ustawodawca z premedytacją wykreślił §50 z rozporządzenia, w którym wyraźnie kwestia części składowych była rozstrzygnięta. Nie pozostawiając żadnej wskazówki do interpretacji w tym obszarze, sędował wykładnię na uczestników postępowania, organy odwoławcze i sądy.

Podporządkowując się obecnemu brzmieniu przepisów, prawidłowo sporządzona wycena winna zawierać wartość nieruchomości zabudowanej. Abstrahując od faktycznych możliwości określenia wartości rynkowej nieruchomości w wielu stanach planistycznych, w świetle prawa jest to właściwy algorytm. Słuszność takiego podejścia wynika z definicji dwóch pojęć: stanu nieruchomości i nieruchomości podobnej. Przez stan nieruchomości należy przez to rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Przez nieruchomość podobną należy przez to rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Interpretacja tych dwóch pojęć nie pozostawia złudzeń w zakresie przedmiotu wyceny.

Jak wynika z przepisów prawnych, jednorazowa opłata obejmuje zmianę wartości nieruchomości, bez rozstrzygnięcia czy dotyczy gruntu, wchodzącego w skład nieruchomości. Niemniej z natury ustawy o planowaniu i zago-

spodarowaniu przestrzennym wynika jej zakres oddziaływania, który dotyczy postępowania w sprawach przeznaczania gruntów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Zatem, czy w okolicznościach sporu wokół uwzględniania części składowych, pozostawienie kwestii do indywidualnej interpretacji uczestników postępowań administracyjnych, a zwłaszcza rzeczoznawców majątkowych można uznać za korzystne dla prawidłowego funkcjonowania instytucji renty planistycznej? Odpowiedź wydaje się oczywista.

2. Opłata adiacencka (podziałowa)

Druga daniną publiczną związaną z nieruchomością, która budzi kontrowersje w obszarze określania wartości, jest opłata adiacencka z tytułu podziału. Ogólnie procedurę postępowania przy określeniu wartości można przybliżyć cytując art. 98a ustawy: „(...) wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, **przy czym nie uwzględnia się części składowych**”. Nawiązując do poprzedniej części publikacji, widzimy, że tu ustawodawca nie pozostawił cienia wątpliwości co do kwestii zabudowy. Choć występuje tu oczywista analogia, poczynając od zdefiniowania stanu i nieruchomości podobnej, a kończąc na rekompensacie dla gmin, ujęcie w przepisach jest zgoła odmienne.

W praktyce wyceny panuje przesądzenie, że według stanu po podziale wartość nieruchomości stanowi sumę wartości wydzielonych działek gruntu. Z punktu widzenia definicji: wartości rynkowej, nieruchomości oraz nieruchomości podobnej, a także przedmiotu wyceny jest to założenie niepoprawne. Oczywiście to rzeczoznawca majątkowy dokonuje wyboru podejścia i metody wyceny, uwzględniając cel i inne parametry zgodnie z art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powstaje zatem pytanie, czy taka swoboda i nie-

zależność jednostki w interpretacji prawa powinna mieć miejsce i czy nie należałoby usankcjonować postępowania poprzez przyjęcie chociażby normy zawodowej w tym zakresie. Dotychczas nie występowały w tym zakresie jakiegolwiek wytyczne prawne czy norm regulujących postępowanie rzeczoznawców majątkowych. Jednak projekt nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami w art. 98a ust. 1b wskazuje na ten sposób wyceny nieruchomości w przypadku określenia wartości na potrzeby opłaty adiacenckiej z tytułu podziału. Zaproponowana została zasada, zgodnie z którą wartość nieruchomości po podziale otrzymujemy poprzez sumę wartości działek powstałych w wyniku tego podziału. Wydają się, że osobom profesjonalnie zajmującym się wyceną nieruchomości, świadomych prawnie, rozumiejących definicję nieruchomości oraz wpływ czynników rynkowych na wartość, nie trzeba tłumaczyć szkodliwego oddziaływania projektowanego przepisu. Zaproponowana zmiana jest wyłączenie proteżę – substytutem dla niedoskonałego rynku, słabej weryfikacji transakcji lub niekompletności baz danych.

Biorąc pod uwagę stałe doskonalenie się rzeczoznawców majątkowych, podejście do wartości nieruchomości poprzez podział funkcjonalny w oparciu o działki gruntu po podziale, można uznać za cofnięcie zawodu o dekady. Ten sposób wyceny sprawdzał się w okresie, kiedy rozwijała się świadomość uczestników rynku, a rzeczoznawcy majątkowi działali bez ugruntowanych standardów zawodowych. Dyskusji naukowa w połączeniu z doświadczeniem na tym polu, powinna wykazać prawidłowy, zgodny z aktualnym orzecznictwem, pogląd w zakresie oznaczenia przedmiotu wyceny na potrzeby opłaty adiacenckiej. Przeciwnie w okolicznościach wyceny nieruchomości po podziale, niemożliwe jest określenie wartości poprzez przyjęcie do porównania materiału empirycznego o charakterystyce innej niż obiekt wyceniany. Rozwiązaniem pośrednim, które mogłoby mieć zastosowanie w przypadku wyczerpania pierwszej ścieżki postępowania jest analiza rynków równoległych. Badanie relacji wartości nieruchomości określonej jako suma wartości działek po podziale do wartości nieruchomości jako całości – z nanieśnięciem siatki granic, pozwoli na ustalenie współczynnika, który można przez analogię przenieść na rynek wycenianej nieruchomości. Innym możliwym wariantem

jest wskazanie pewnej projekcji związanej z przyszlą sprzedażą działek wydzielonych po podziale i zdyskontowanie określonych wartości na dzień sporządzenia operatu szacunkowego. Zastosowanie rozwiązań pośrednich powinno mieć miejsce jedynie w sytuacjach wyjątkowych, po szerokiej analizie rynku o zasięgu ponadlokalnym. Wykorzystanie innych niż postulowany sposób wyceny, wymaga szczegółowego uzasadnienia.

Zaproponowana w projekcie ustawy procedura powoduje, że przy określeniu wartości nie zostanie spełniona zasada wynikająca z definicji wartości rynkowej, która w projekcie nowelizacji będzie obejmować „szacunkową kwotę, jaką w dniu wyceny można uzyskać za nieruchomość w transakcji sprzedaży zawieranej na warunkach rynkowych pomiędzy kupującym a sprzedającym”. Gdyby przyjąć słuszność zaproponowanej zmiany, definicję wartości rynkowej nieruchomości według stanu po podziale należałoby interpretować jako sumę szacunkowych kwot, jakie w dniu wyceny można uzyskać za działki gruntu wchodzące w skład nieruchomości w transakcjach sprzedaży zawieranych pomiędzy wieloma kupującymi a sprzedającym. Poprzez wprowadzenie tego archaicznego zapisu, powstanie prece-dens do wariantowania i tworzenia scenariuszy w operatach szacunkowych. W konsekwencji, do dyskryminacji i nierównego traktowania właścicieli nieruchomości, którzy będą karani za inicjatywę podziału, w sposób niewspółmierny do wykonanych czynności przez organ samorządowy.

Dochodzenie do wartości nieruchomości nie powinno odbywać się bezpośrednio poprzez określenie poszczególnych, powstałych po podziale działek gruntu. Działanie takie wymusza określenie wartości tych działek oraz zsumowanie otrzymanych wyników, co z kolei wiąże się z istotną szkodą i niesprawiedliwością. Proponowany w ustawie algorytm nie obrazuje realnego wzrostu wartości nieruchomości mającego być skutkiem tylko i wyłącznie przeprowadzonego podziału, a także jest niezgodne z wytycznymi zawartymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Z punktu widzenia definicji mówiących o „wartości rynkowej” (art. 4.6a i 151), „nieruchomości gruntowej” (art. 4.1) oraz „nieruchomości podobnej” (art. 4.16), a także „działce gruntu” (art. 4.3), założenie, że wycena nieruchomości składającej się pewnej ilości działek

gruntu jest tożsamy z wartością poszczególnych działek gruntu mogących stanowić odrębne nieruchomości jest nieprawidłowe. W myśl art. 4 pkt 6a przez określenie wartości nieruchomości należy rozumieć określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości. W okolicznościach określenia wartości nieruchomości składających się z kompleksu działek gruntu, przedmiotem prawa własności podlegającym wycenie jest cała oznaczona nieruchomości lub jej część, zapisana w księdze wieczystej. Oczywiście jest, że nadanie działkom odrębnych numerów nie wywołuje jeszcze żadnych skutków, bowiem działki takie objęte są jedną księgą wieczystą zatem składają się one na jedną nieruchomość. Nie budzi, zatem wątpliwości fakt, że na gruncie opłaty adiacenckiej, pojęcia „nieruchomości gruntowej” nie można utożsamiać z pojęciem „działki gruntu”. Nawet, jeśli hipotetycznie, w przyszłości będzie tworzyć nieruchomość gruntową. Taki sposób rozumowania wyklucza ustawa formułując przytoczone definicje nieruchomości gruntowej i działki gruntu. Powyższe oznacza, że w okolicznościach wyceny na potrzeby opłaty adiacenckiej, przedmiotem wyceny powinna być nieruchomość jako całość. A zatem do określenia wartości dochodzi się poprzez porównanie nieruchomości podobnych. Z całą pewnością nieruchomością podobną do działki przed podziałem, nie jest pojedyncza działka gruntu tworząca jeden jej element.

Doskonałym przykładem, analogią do wyceny nieruchomości gruntowej według stanu po podziale jest określenie wartości nieruchomości zabudowanej kamienicą wielolokalową. Przy wycenie takiego obiektu świadomy rzeczoznawca majątkowy będzie poszukiwał nieruchomości podobnych – zabudowanych kamienicami o podobnej strukturze użytkowej. Wielu rzeczoznawców majątkowych postuluje pogląd, że określenie wartości można oprzeć o rynek nieruchomości lokalowych. Z oczywistych względów takie twierdzenie jest błędne, gdyż suma wartości lokali wchodzących w skład nieruchomości zabudowanej oparta będzie na zupełnie odrębnym segmencie rynku. Wskazana metodologia jest zatem zła, gdyż nie odwzoruje właściwej – rzeczywistej wartości rynkowej nieruchomości. Konsekwencją jej zastosowania będzie przeszacowanie wartości rynkowej, co na płaszczyźnie podziału nieruchomości spowoduje zawyżenie opłaty adiacenckiej.

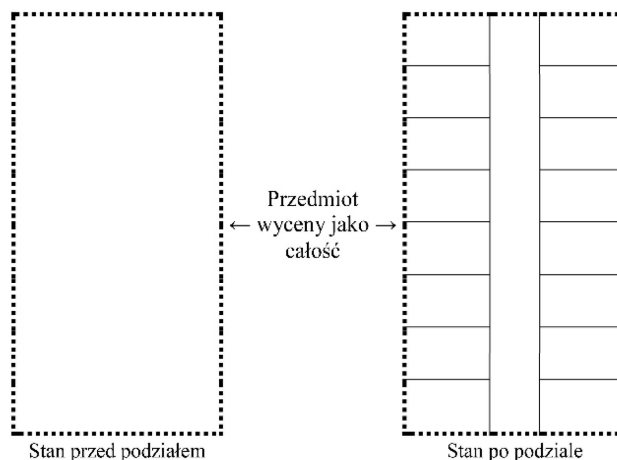
Dla ustalenia prawidłowego toku rozumowania, dla określenia wartości nieruchomości objętej postępowaniem o ustalenie opłaty adiacenckiej w pierwszej kolejności, należy ustalić co jest przedmiotem wyceny. Na poniższym rysunku pokazano jak wygląda typowa nieruchomość według stanu przed i po podziale, przy czym linią przerywaną zakreślono, co zgodnie z definicją nieruchomości powinno być przedmiotem wyceny. W tym miejscu można przytoczyć chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 kwietnia 2011r. sygn. I SA/Wa 1957/2010, który przybliży właściwe oznaczenie przedmiotu wyceny. Sąd orzekł, że skutkiem podziału nie jest zmiana kształtu i wielkości dzielonej nieruchomości. Trzeba bowiem wskazać, że przedmiotem podziału jest nieruchomość gruntowa, a sam podział nie narusza granic zewnętrznych dzielonej nieruchomości (Rysunek 2).

W stanie przed podziałem mamy do czynienia z gruntem inwestycyjnym, zwykle od kilku tysięcy metrów do kilku hektarów (w przypadku mniejszych działek, rzadko można wykazać wzrost), który w planie miejscowym lub decyzji o warunkach, przeznaczony jest pod ogólnie określone działania rozwojowe. Sytuacja jest jasna i nie budzi kontrowersji. Wycenie podlega działka gruntu o określonych parametrach i przeznaczeniu. Wątpliwości powstają, gdy dojdziemy do drugiej części oszacowania tj. wyceny wartości nieruchomości według stanu po podziale. Na danej nieruchomości dokonane zostały zmiany w postaci

geodezyjnego naniesienia siatki granic. Wydzielenie dokonywane jest w ten sposób, że powstają działki gruntu, które potencjalnie mogą stanowić odrębne nieruchomości. W tym miejscu dochodzi do rozbieżności w procedurze szacowania, jakie spotykamy w operatach szacunkowych. W praktyce dochodzenie do wartości nieruchomości odbywało się zazwyczaj poprzez określenie wartości poszczególnych, powstałych po podziale działek gruntu, a następnie sumowanie otrzymanych wyników. Założenie to mija się wyraźnie z dotychczasową definicją wartości nieruchomości, którą jest najbardziej prawdopodobna cena możliwa do uzyskania na rynku. Przy czym w definicji nie chodzi o odwzorowanie wartości w prognozowanym okresie, którego potrzeba do sprzedaży wydzielonych działek, lecz o aktualną wartość całości uzyskaną w ramach jednej umowy. Postępowanie polegające na sumowaniu wartości jest niezgodne z podstawowymi wytycznymi zawartymi w podejściu porównawczym. Nie można przecież zgodzić się z twierdzeniem, że cena dobra jest równa cenie jego wszystkich części składowych sprzedanych separatywnie. Według definicji rynkowej, określenia wartości nieruchomości dokonuje się przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne. O czym było mowa wcześniej nieruchomością podobną według ustawy jest nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzy-

Rysunek 2

Przedmiot wyceny



Źródło: opracowanie własne.

stania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Zatem tylko prawidłowe określenie przedmiotu wyceny w operacie, pozwoli na otrzymanie precyzyjnego wyniku końcowego. Zastosowanie do wyceny po podziale, transakcji nieruchomościami z naniesionymi granicami geodezyjnymi, jest prawidłowe z punktu widzenia metodologicznego i daje poprawne wyniki. Uzasadnienie do oszacowania wartości poszczególnych działek normatywnych powstałych po podziale mogłoby mieć miejsce po wyczerpaniu pierwszego opisanego algorytmu postępowania. Przyjęcie do porównania po podziale działek normatywnych mogłoby być „protezą”, której zastosowanie powinno mieć charakter incydentalny, poprzedzony zastosowaniem szeregu założeń (Tabela 1).

Podsumowanie

Wykreślenie §50 z rozporządzenia, brak definicji faktycznego sposobu wykozystania wprowadza chaos w procedurze szacowania. Kontrowersje budzi również sposób dochodzenia do wartości nieruchomości w przypadku opłaty adiacenckiej podziałowej poprzez sumę wartości działek po podziale, co jest niedopuszczalne z punktu widzenia definicji wartości rynkowej i nieruchomości podobnej. W celu ustalenia tożsamyh podejść do wyceny w omawianym zakresie, słuszne byłoby opracowanie wspólnego algorytmu postępowania. Pojedynczy rzeczoznawca majątkowy nie powinien interpretować intencji ustawodawcy. A skoro przepisy

są niejednoznaczne, w miejsce problematycznych czy kontrowersyjnych kwestii winno się wprowadzać wykładnie, które są opracowane przez środowiska naukowe związane z problematyką wyceny. Trudno powiedzieć, czy takie uregulowanie może mieć miejsce, czy są osoby zainteresowane stworzeniem zasad w tej materii, ale biorąc pod uwagę praktykę, uważam opisane kwestie za istotne i wymagające doregulowania. Obecnie panuje zbytnia dowolność, która skutkuje znacznymi różnicami w wartościach i sposobie liczenia, co z kolei rodzi konsekwencje w postaci wydłużenia czasu trwania postępowań, a zatem wyższych kosztów publicznych oraz prywatnych, ponoszonych przez podmioty obciążane danymi opłatami.

W sytuacji, w której wzrost wartości nieruchomości spowodowany jest uchwaleniem albo zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, przed rzeczoznawcą majątkowym stoi często niewykonalne zadanie dokładnego wskazania w operacie szacunkowym, o ile wzrosła wartość nieruchomości w tym gruncie i budynków, w związku z planem, pomijając zatem wszelkie inne czynniki, bowiem tylko wzrost spowodowany przeprowadzeniem procedury uchwalenia czy zmiany planu może być podstawą ustalenia opłaty planistycznej.

Zastanowienia wymaga kwestia, czy projekt nowelizacji ustawy w zakresie sposobu określania wartości po podziale godzi tylko w interes właściciela, ale także w interes publiczny. Planowany algorytm postępowania może powstrzymać przed realizowaniem przedsięwzięć podziałowych i inwestycyjnych, a co za tym idzie wpływać na przyszłe przychody budżetowe jednostek samorządowych i Skarbu Państwa w postaci innych danin publicznych.

Tabela 1

Zestawienie najważniejszych cech opłaty adiacenckiej i planistycznej

Cecha	Opłata adiacencka	Opłata planistyczna
Podstawa prawna	Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
Uwzględnianie części składowych	nie	brak delegacji
Podstawa ustalenia wzrostu	wartość (rynkowa) nieruchomości	wartość (rynkowa) nieruchomości
Obligatoryjność	nie	tak
Organ prowadzący	wójt, burmistrz, prezydent	wójt, burmistrz, prezydent
Cel	Rekompensata dla gmin	Rekompensata dla gmin
Czas naliczenia	3 lata	5 lat
Wysokość stawki	do 30% lub 50%	do 30%

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 21.08.1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2016r., poz. 2147).
2. Ustawa z dnia 27.03.2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017r., poz. 1073).
3. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 05.04.2011r., sygn. ISA/Wa 1957/2010.
4. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13.11.2014r., sygn. IV SA/Po 598/14.
5. Cymerman R., 2012, *Opłaty adiacenckie*, Educaterra.
6. Dydenko J., 2016, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Wolters Kluwer Polska SA.
7. Sulczewska K., 2014, *Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCII, s. 129–147.

ZONING FEE AND BETTERMENT LEVY – THE ESSENCE, SIMILARITY AND DIFERENCES

Summary

The author brings together issues related to the preparation of valuation reports for the purpose of setting up planning and betterment levies. The paper draws attention to methodological controversy in the context of various valuation methods and illegible valuation procedures. At the same time, it indicates the correct algorithm of the procedure from the point of view of legal definitions and necessity of changes.

Key words

betterment levy, zoning fee, increase in property value

PODZIĘKOWANIA

Biuletyn wydano dzięki pomocy

1. **CENTRUM WYCENY MIENIA Sp. z o.o.**
Adam Futro, Grzegorz Szczurek
2. **KANCELARIA RZECZOZNAWCÓW MAJĄTKOWYCH**
Tomasz Lis, Maciej Mizera
3. **POZ-BUD**
Jerzy Mikołajczak
4. **PROJNORM Sp. z o.o.**
5. **ANWO NIERUCHOMOŚCI**
Andrzej Woźniak, Łukasz Woźniak
6. **LESZCZYŃSKIE BIURO WYCEN I OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI**
Marian Witczak
7. **WYCENA-EKSPERT s.c.**
Ewa Banaś, Anna Poszyler
8. **Kancelaria Rzeczoznawców Majątkowych REMIN**
Janusz Walczak
9. **KANCELARIA RZECZOZNAWCY MAJĄTKOWEGO**
Robert Dobrzyński
10. **KANCELARIA RZECZOZNAWCÓW MAJĄTKOWYCH**
Marcin Czarnecki, Arkadiusz Andrzejewski

OD REDAKCJI