

SPOSOBY OSZACOWANIA WIELKOŚCI PARTYCYPACJI WŁAŚCICIELA GRUNTU W KOSZTACH BUDOWY URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ



Ryszard Brudkiewicz

Radca Prawny

Kancelaria Radców Prawnych Brudkiewicz,
Musiał, Suchecka i Partnerzy w Poznaniu

Uwagi wstępne

Jednym z podstawowych zadań władzy, w szczególności władzy samorządowej, jest zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Zwraca na to uwagę Konstytucja, a rozbudowane opisy potrzeb wspólnot samorządowych zawarte są w przepisach szczególnych. Bez wątpienia jednym z istotnych oczekiwań właścicieli nieruchomości jest, aby do nieruchomości został zapewniony wygodny dojazd a także aby możliwe było korzystanie z bieżącej wody, z prądu, gazu czy telekomunikacji.

Władze centralne oraz władze samorządowe, mając na uwadze istotę opisanych wyżej potrzeb, nieustannie podejmują działania służące ich zaspokojeniu. Budowane i ulepszane są drogi, rozbudowywane są sieci zapewniające dostęp do podstawowych mediów. Tego typu inwestycje zazwyczaj wiążą się z bardzo dużymi nakładami, dlatego też najczęściej realizowane są one z udziałem środków publicznych. Niejednokrotnie wyłącznym.

Nie ulega wątpliwości, iż jednym z możliwych rezultatów realizacji inwestycji infrastrukturalnych, jest wzrost wartości nieruchomości, związany z możliwością korzystania z nowo wybudowanej infrastruktury. Nietrudno jest stwierdzić, że będą zachodziły znaczne różnice w wartości podobnych (w zakresie powierzchni i lokalizacji) nieruchomości, jeżeli jedna z tych nieruchomości będzie w pełni uzbrojona, zaś druga nieruchomość będzie całkowicie pozbawiona uzbrojenia a dojazd do niej będzie się odbywał leśną, nieutwardzoną drogą.

Teoretycznie zatem, właściciele nieruchomości, których wartość wzrasta w wyniku działań lokalnych władz, osiągają pewnego rodzaju dochód. Dochód ten sprowadza się do wzrostu wartości nieruchomości. Mając to na uwadze, ustawodawca przyjął, iż zasadne będzie, aby w takim dochodzie udział miała jednostka, która zrealizowała daną inwestycję infrastrukturalną. Wyrazem tego jest możliwość żądania przez właściwą jednostkę od właścicieli nieruchomości, aby partycypowali oni w kosztach budowy infrastruktury technicznej, poprzez uiszczanie opłat adiacenckich¹.

Niezbędne pojęcia

Definicję opłat adiacenckich zawiera art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.*), dalej jako UGN. Zgodnie z tą definicją poprzez opłatę adiacencką należy rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości. Zgodnie z tytułem niniejszego opracowania, w dalszej części opisana zostanie pierwsza grupa opłat adiacenckich, to jest opłaty związane ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej. Inaczej mówiąc, przyjrzymy się bliżej zasadom partycypowania właścicieli gruntów w kosztach budowy takiej infrastruktury.

Opłaty adiacenckie są należnościami o charakterze publicznoprawnym. Opłaty te nie są podatkiem, ponieważ stanowią one swoistą „odpłatność” właściciela nieruchomości, za osiągnięty dochód w postaci wzrostu wartości nieruchomości. Potwierdza to orzecznictwo administracyjne, w tym chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2001 roku

¹ Eugeniusz Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005

(sygn. akt I SA 342/01). W zakresie, w którym opłaty adiacenckie nie są uregulowane UGN, zastosowanie znajdzie wobec nich ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.). Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 2 § 1 pkt 1 tej ustawy, Ordynacja podatkowa ma między innymi zastosowanie do niepodatkowych należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania uprawnione są organy podatkowe. Ma to o tyle istotne znaczenie, że jednostki samorządu terytorialnego uzyskują na podstawie Ordynacji podatkowej wiele narzędzi usprawniających ściągalność opłat adiacenckich, nieznanych prawu cywilnemu.

Kolejnym pojęciem, wymagającym wyjaśnienia, jest określenie „budowa infrastruktury technicznej”. Odpowiednią definicję zawiera art. 143 ust. 2 UGN, zgodnie z którym przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się:

- budowę drogi oraz
- wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Istotne problemy przy stosowaniu powyższej definicji mogą się pojawić w przypadku analizy pojęcia „budowa drogi”. Inwestycje drogowe są bowiem bardzo często realizowane etapami. W pierwszej kolejności budowana jest jezdnia, a dopiero po jakimś czasie budowane są kolejne elementy składowe, takie jak np. chodniki. Może to rodzić pytanie, kiedy możemy mówić o inwestycji polegającej na „budowie drogi”. Czy w razie realizacji takiej inwestycji etapami, możliwe jest kilkukrotne ustalanie opłaty adiacenckiej? Odpowiedź w tym zakresie przynosi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 28 października 2008 roku (sygn. akt II SA/Ol 555/08), zgodnie z którym: *Stworzenie warunków do korzystania z wybudowanej drogi w odniesieniu do drogi gminnej będzie spełnione zarówno wówczas, gdy inwestor postanowi o wybudowaniu nawierzchni jezdni wraz z chodnikami, jak i wówczas, gdy podejmie decyzję, iż określona droga będzie posiadała jedynie urządzoną nawierzchnię jezdni. Jednakże w każdym przypadku organy orzekające w sprawie winny ustalić w sposób nie budzący wątpliwości, czy zamiarem i intencją inwestora było wybudowanie drogi wraz z chodnikami, czy też samej nawierzchni jezdni. Gdyby bowiem inwestor przewidział, iż realizacja drogi będzie obejmowała zarówno budowę jezdni oraz chodników, przy czym w pierwszym etapie będzie wybudowana sam nawierzchnia jezdni, zaś chodniki w kolejnym etapie, to wybudowanie jedynie nawierzchni jezdni nie uprawniałoby do podjęcia działań mających na celu określenie z tego tytułu opłaty adiacenckiej.*

Wyliczenie zawarte w art. 143 ust.2 UGN ma charakter wyczerpujący. W związku z tym orzecznictwo zgodnie podkreśla, iż pojęciem infrastruktury technicznej nie są objęte rurociągi naftowe.²

Zakres podmiotowy

Do kogo adresowane są przepisy regulujące obowiązek zapłaty opłaty adiacenckiej? Otóż zgodnie z art. 144 UGN w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich uczestniczą:

1. właściciele nieruchomości,
2. użytkownicy wierzyci nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Na tle stosowania art. 144 UGN powstało szereg wątpliwości, związanych z określeniem, czy obowiązek zapłaty opłaty adiacenckiej ciąży na podmiocie, który był właścicielem nieruchomości w chwili zrealizowania inwestycji, czy też na podmiocie który pozostawał właścicielem w chwili wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Ponownie odwołać się można do orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym:

1. Zobowiązany do uiszczenia opłaty adiacenckiej jest ten właściciel nieruchomości, który uzyskał zwiększenie użyteczności nieruchomości i w jego wyniku wzrost jej wartości, a więc ten, któremu prawo własności do nieruchomości przysługuje w chwili stworzenia warunków podłączenia do urządzenia.
2. Niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu wydawania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej, właścicielem zobowiązanym do poniesienia tej opłaty jest właściciel z chwili stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do urządzenia infrastruktury technicznej.³

Argumentacją za przyjęciem takiego stanowiska jest, iż nabywca nieruchomości poniósł już koszt, związany ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku realizacji infrastruktury technicznej. Koszt ten odzwierciedla się w wyższej cenie, jaką nabywca był zobowiązany zapłacić poprzedniemu właścicielowi.

W doktrynie podkreśla się również, iż w razie rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty, w trybie art. 147 UGN, obowiązek ponoszenia rat nie przechodzi na nabywcę nieruchomości.⁴

Z zakresu podmiotowego wyłączeni zostali użytkownicy wierzyci, którzy na bieżąco uiszczają opłaty roczne przez cały okres użytkowania wieczystego. Wydaje się, iż ustawodawca zdecydował się na wyłączenie tych użytkowników wieczystych z zakresu

² Przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 10 lutego 2010 roku sygn. akt I SA/Bk 490/09 albo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2007 roku sygn. akt III SA/Wa 4281/06

³ Patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 roku sygn. akt I OSK 514/09, LEX nr 575824

⁴ Mirosław Gdesz, Zyskał, więc płaci, Rzeczpospolita 2003/4/25

stosowania przepisów o opłatach adiacenckich, ponieważ w ich przypadku wzrost wartości nieruchomości może znaleźć odzwierciedlenie w ramach procedury aktualizacji opłaty rocznej, przewidzianej w przepisach art. 77 i n. UGN.

Wątpliwości mogą się również pojawić w sytuacji, kiedy nieruchomość stanowi współwłasność kilku osób. W literaturze podkreśla się, iż z braku precyzji omawianego unormowania i niedopuszczalności solidarnego nałożenia tego obowiązku na wszystkich współwłaścicieli, należy się opowiedzieć za stanowiskiem, że każdy ze współwłaścicieli, stosownie do przysługującego mu udziału, ma obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej.⁵ Stanowisko takie zdaje się potwierdzać orzecznictwo, jak chociażby wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 grudnia 2002 roku (*sygn. akt SA/Bk 1014/02*), w którym sformułowana została następująca teza: organ nie może dowolnie wybierać jednego ze współwłaścicieli nieruchomości i obciążać go w całości opłatą adiacencką. Winien zaś obciążać wszystkich właścicieli w częściach stosownych do ich udziałów. Także wszyscy właściciele przedmiotowej nieruchomości powinni być stronami postępowania administracyjnego.

Zakres przedmiotowy

Zakres przedmiotowy stosowania omawianej w niniejszym artykule opłaty adiacenckiej określa art. 143 UGN. Zgodnie z tym przepisem, omawiane regulacje stosuje się do nieruchomości, bez względu na ich rodzaj i położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Z tak określonego zakresu przedmiotowego wyłączone zostały nieruchomości przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne i leśne oraz nieruchomości, które w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości są faktycznie wykorzystywane na cele rolne i leśne.

Organem właściwym do wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej jest każdorazowo organ wykonawczy gminy tj. wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Należy zauważyć, iż zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 145 ust. 1 UGN, ustalenie opłaty adiacenckiej jest uprawnieniem organu, a nie jego obowiązkiem. Ustawodawca posłużył się w tym przypadku słowem „może”. Niezależnie zatem od opisywanych dalej warunków niezbędnych do ustalenia opłaty adiacenckiej, organ wykonawczy gminy zawsze może co do zasady odstąpić od ustalania opłat adiacenckich.

UGN przewiduje, iż ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Ustalenie, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, następuje na podstawie odrębnych przepisów. Są to odpowiednio – w zależności od tego, czy wybudowana została droga, czy też określone urządzenie infrastruktury technicznej – przepisy:

- ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (*tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.*);
- ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (*tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625 z późn. zm.*);
- ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne (*Dz. U. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.*);
- ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (*tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. nr 123, poz. 858 z późn. zm.*);
- ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (*tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. nr 236, poz. 2008 z późn. zm.*).⁶

Właściwym organom gminy, rzeczoznawcom majątkowym sporządzającym opinie o wartości nieruchomości, a także osobom zobowiązanym do wniesienia opłaty adiacenckiej, kompetentne podmioty są obowiązane udzielać informacji w sprawach ustalenia, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, wystarczające do ustalenia tej opłaty.

W praktyce pojawiają się zagadnienia, które nastroczają szczególnie wątpliwości przy ocenie, czy w danej sprawie właściciel nieruchomości jest zobowiązany do zapłaty opłaty adiacenckiej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że dla obowiązku ponoszenia opłat adiacenckich, nie ma znaczenia zgoda właściciela nieruchomości na realizację inwestycji infrastrukturalnej lub jej brak. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 15 października 2010r. (*sygn. akt II SA/Bk 545/10*): *organ budując przedmiotową sieć wodociągową nie miał obowiązku uzyskania uprzedniej zgody do właścicieli działek sąsiadujących z tą siecią. Jeśli więc takie urządzenie wodociągowe zostało wybudowane i zostały stworzone warunki techniczne do jego podłączenia działki skarżącej, to zaistniała możliwość ustalenia spornej opłaty. Wszelkie zaś inne roszczenia podnoszone przez skarżącą w trakcie postępowania administracyjnego, dotyczące bezumownego korzystania i zadośćuczynienia z tytułu ewentualnej szkody, mogą być dochodzone na drodze powództwa cywilnego. Ponadto należy podkreślić, że możliwość ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, nie jest, wbrew opinii pełnomocnika skarżącej, uzależniona od tego, czyją własnością są tereny, na których wybudowano te urządzenia. Innym słowem nie ma znaczenia fakt, że działki na których usytuowano sporny wodociąg stanowią własność osób prywatnych.*

⁵ Eugeniusz Mzyk, op. cit.

⁶ Adam Bartosiewicz, Opłaty adiacenckie, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/oplaty-adiacenckie>

Istotne znacznie, dla możliwości nałożenia obowiązku zapłaty opłaty adiacenckiej, ma również informacja, co do infrastruktury technicznej i przyłączenia nieruchomości, przed realizacją inwestycji, w wyniku której miałyby wzrosnąć wartość nieruchomości. Jak bowiem zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 10 marca 2005 roku (*sygn. akt II SA/Gd 347/02*): fakt, iż nieruchomość skarżącego była już podłączona do kanalizacji sanitarnej mógł oznaczać brak podstaw do ustalenia opłaty adiacenckiej, gdyż w tej sytuacji budowa nowej kanalizacji mogła nie wpłynąć na wartość nieruchomości skarżącego. W tym zakresie aktualność zachowała teza zawarta w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 1991 roku (*sygn. akt SA/Lu 79/91*), zgodnie z którą *wobec właściciela nieruchomości, która jest wyposażona w określone urządzenia komunalne, energetyczne lub gazowe i w której sąsiedztwie w czasie późniejszym zostało pobudowane drugie takie samo urządzenie, nie może być ustalona opłata adiacencka związana z kosztami budowy drugiego takiego samego urządzenia*. Nie każda nowa inwestycja z zakresu infrastruktury technicznej będzie miała wpływ na wartość nieruchomości. Jeżeli nieruchomość jest już podłączona do danej sieci, to fakt iż w jej pobliżu wybudowana została inna sieć o tym samym przeznaczeniu, może pozostać bez wpływu na wartość nieruchomości.

Z kolei bez znaczenia dla ustalenia obowiązku zapłaty opłaty adiacenckiej pozostaje faktyczne zainteresowanie właściciela w przyłączeniu do nowo wybudowanej infrastruktury. W cytowanym już wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 15 października 2010 roku, sąd zauważył, iż w przypadku budowy sieci wodociągowej, bez znaczenia jest fakt, iż nieruchomość ma zapewnioną bieżącą wodę z wybudowanej na nieruchomości studni głębinowej. Jak zauważył WSA, *„obowiązek wniesienia na rzecz gminy opłaty adiacenckiej nie jest uzależniony od tego, czy właściciel korzysta z wybudowanych urządzeń, ma zamiar skorzystać, czy też nie korzysta i nie ma zamiaru skorzystać z tych urządzeń.”*

Warunki formalne ustalenia opłaty

Jak już wskazano powyżej, organ wykonawczy gminy może, w drodze decyzji administracyjnej, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Zgodnie z art. 145 ust. 2 UGN wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. UGN przewiduje zatem swoisty okres przedawnienia dla wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty. Pomimo szeregu rozbieżności w orzecznictwie, autor niniejszego artykułu stoi na stanowisku, iż dla zachowania terminu określonego w art. 145 ust. 2 UGN wystarczające jest wydanie i doręczenie decyzji przez organ I instancji.

Kolejnym niezbędnym warunkiem do wydania przedmiotowej decyzji, jest aby w dniu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi obowiązywała uchwała rady gminy, określająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

W praktyce pojawia się szereg wątpliwości co do sposobu interpretacji określenia „dzień stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości”. Rozbieżności pojawiają się również przy analizie orzecznictwa. Spotkać można następujące stanowiska:

- Dzień sporządzenia protokołu odbioru końcowego robót jest tym, od którego należy liczyć stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2006 roku (*sygn. akt I OSK 408/05*),
- Co prawda regułą winno być, że korzystanie z nowowyzbudowanego urządzenia infrastruktury jest możliwe po przekazaniu inwestycji przez wykonawcę inwestorowi, to jednakże jeżeli rozpoczęto korzystać z urządzenia przed takim przekazaniem, ten fakt należy uznać za początek biegu terminu trzech lat dla ustalenia opłaty adiacenckiej - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 stycznia 2006 roku (*sygn. akt II SA/Gd 169/04*),
- Wybudowanie urządzeń infrastruktury technicznej i ich przekazanie przez wykonawcę inwestorowi, potwierdzone protokołem technicznego odbioru końcowego czy ostatecznego (po usunięciu usterek) nie zawsze daje podstawę do przyjęcia, że stworzone zostały warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W określonych przypadkach stworzenie warunków, o których mowa w art. 145 ust. 1 i 2 u.g.n., nastąpić może dopiero po skutecznym zawiadomieniu o zakończeniu budowy lub uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu, stosownie do przepisów Prawa budowlanego - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 października 2009 roku (*sygn. akt II SA/Go 674/09*).

Wydaje się, iż trudno jest w tym przypadku zaproponować jednolitą metodę ustalania właściwego dnia dla wszystkich przypadków.

Wymiar i uiszczanie opłat

Zgodnie z art. 146. ust. 1 UGN ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej.

Podobnie w innych przypadkach, kiedy wchodzi w grę określenie wartości nieruchomości, tak również w przypadku opłaty adiacenckiej, UGN stwierdza, iż dla ustalenia wartości nieruchomości niezbędne jest sporządzenie opinii przez rzeczoznawcę majątkowego.

Wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Jak przewiduje UGN w art. 148 ust. 4 przy ustaleniu opłaty adiacenckiej, różnicę między wartością, jaką nieruchomość ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Szczegółowe uregulowania związane ze sporządzaniem opinii przez rzeczoznawców zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 207, poz. 2109 z późn. zm.).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na postanowienia § 40 przedmiotowego rozporządzenia, o następującej treści:

§ 40. 1. Przy określaniu wartości nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu, dla ustalenia opłat adiacenckich, o których mowa w art. 107 ust. 1 i art. 146 ust. 3 ustawy, nie uwzględnia się wartości części składowych tej nieruchomości.

2. Przy określaniu wartości nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej uwzględnia się odległość nieruchomości od urządzeń infrastruktury technicznej oraz warunki podłączenia nieruchomości do tych urządzeń.

3. W przypadku, o którym mowa w art. 144 ust. 2 ustawy, określenie wartości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury i po ich wybudowaniu dotyczy nieruchomości jako przedmiotu użytkowania wieczystego.

Artykuł 146 ust. 2 UGN przewiduje, iż wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50 % różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, z przepisu art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wynika możliwość różnicowania przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej.⁷

Z obowiązkiem określenia wysokości stawki przez radę gminy wiąże się bardzo istotna konsekwencja. Jak podkreśla się w doktrynie, organ wykonawczy nie będzie mógł w ogóle wydać decyzji administracyjnej w sprawie opłat adiacenckich w odniesieniu do jakiegokolwiek właściciela nieruchomości, jeżeli wcześniej nie została podjęta uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.⁸ W takim przypadku nie ma możliwości przyjęcia, iż domyślnie obowiązuje stawka 50%, kompetencji do ustalenia wysokości stawki nie uzyskuje organ wykonawczy.

Opłata adiacencka może być, na wniosek właściciela nieruchomości, rozłożona na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określa się w decyzji o ustaleniu opłaty. Podkreślić trzeba, iż w doktrynie nie ma wątpliwości, iż zainteresowane podmioty muszą zwrócić się o rozłożenie opłaty na raty w toku postępowania, a przed wydaniem decyzji ostatecznej.⁹ Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki. Podstawę wpisu do księgi wieczystej stanowi decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Pozostała do spłaty część opłaty adiacenckiej podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

Zgodnie z art. 148 UGN obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. W przypadku rozłożenia opłaty na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty. W przypadku zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej naliczone zostaną odsetki ustawowe cywilne - w tym zakresie UGN wyłącza postanowienia Ordynacji podatkowej.

Podsumowanie

Regulacja ustawowa w zakresie opłat adiacenckich związanych ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanych budową urządzeń infrastruktury technicznej jest bardzo nieostra i budzić może szereg, opisanych wyżej wątpliwości. Część wątpliwości została już jednoznacznie rozstrzygnięta przez orzecznictwo, wciąż jednak pozostają kwestie, gdzie brak jest jednolitego stanowiska doktryny i judykatury.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2008 roku, sygn. akt II SA/Wr 272/08

⁸ Eugeniusz Mzyk, op. cit.

⁹ Irena Czaja-Hliniak, Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej, CASUS 2007/4/6