

ROLA RZECZOZNAWCY MAJĄTKOWEGO W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM DOTYCZĄCYM OPŁAT PLANISTYCZNYCH I ADIACENCCKICH



Prof. dr hab. inż. Ryszard Cyerman
Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

1. Wprowadzenie

Wartość przedmiotu wyceny (praw rzeczowych do nieruchomości, ich części składowych, szkód, nakładów) w wielu przypadkach jest podstawą wydawania decyzji administracyjnych lub wyroków sądowych dotyczących opłat związanych z nieruchomościami. Wysokość tych opłat jest w określony sposób powiązana z wartością. Ten układ w wielu przypadkach budzi wątpliwości tych, którzy mają ponieść opłatę lub są odbiorcami opłat, a wątpliwości zawsze dotyczą się **wielkości opłaty** - ze strony płacącego, że jest zbyt duża; ze strony odbiorcy - że jest zbyt mała.

2. Identyfikacja opłat od nieruchomości

Opłaty od nieruchomości odgrywają istotną rolę w procesie gospodarowania nieruchomościami, inwestowania w nieruchomości oraz dynamikę jego rozwoju. Z nabyciem oraz posiadaniem praw do nieruchomości wiąże się konieczność ponoszenia opłat cywilnoprawnych i publicznoprawnych. Z jednej strony obciążają one zobligowane do ich zapłaty podmioty, z drugiej zaś, wpływają do budżetu Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, publicznoprawnych jednostek organizacyjnych oraz podmiotów prywatnych stanowiąc dla nich źródło dochodów.

W polskim systemie prawa występuje wiele opłat cywilnoprawnych i publicznoprawnych dotyczących nieruchomości. Są one związane zarówno z posiadaniem nieruchomości i praw do nich, jak i z obrotem nimi. Uwzględniając istotę i funkcję pełnione przez poszczególne opłaty od nieruchomości można dokonać ich podziału na cztery zasadnicze grupy:

- 1) opłaty związane z posiadaniem nieruchomości (podatki),
- 2) opłaty za udostępnienie przez właściciela prawa do korzystania z nieruchomości,
- 3) opłaty ponoszone przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości,
- 4) opłaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości”.

Opłaty z grup 1,3 i 4 mają *charakter publicznoprawny* – są wnoszone na rzecz Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu prawa publicznego, a obowiązek ich ponoszenia regulują przepisy prawa publicznego. Opłaty z grupy 2 mają *charakter cywilnoprawny* – są to świadczenia pieniężne wynikające z zawartej umowy, ponoszone na rzecz właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów, którym przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości. Stanowią one treść zobowiązania nabywcy prawa do nieruchomości (np.: użytkownika wieczystego, dzierżawcy) do zapłaty ceny nabycia prawa, któremu odpowiada wierzytelność zbywcy prawa do żądania spełnienia świadczenia.

Opłaty związane z posiadaniem nieruchomości - to podatki majątkowe, czyli publicznoprawne, przymusowe i bezzwrotne świadczenia pieniężne na rzecz gminy wynikające z ustaw podatkowych. Zalicza się do nich: podatek od nieruchomości, rolny i leśny.

Opłaty za udostępnienie przez właściciela prawa do korzystania z nieruchomości – to świadczenia pieniężne wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, uzyskiwane przez podmioty (prywatne i publiczne) z tytułu rozporządzania przysługującym im prawem własności nieruchomości. W tej grupie mieszczą się: opłaty za prawo użytkowania wieczystego, opłaty za trwałe zarząd, czynsze z tytułu najmu i dzierżawy, raty leasingowe.

Oplaty ponoszone przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości – to typowe daniny publiczne bezpośrednio powiązane z wzajemnym świadczeniem podmiotu publicznoprawnego (notariusza, sądu) oraz uiszczane jednorazowo podatki. Z poborem pierwszych wiąże się określona czynność, której uiszczający opłatę oczekuje, bądź do dokonania której jest on zmuszony w związku z sytuacją w jakiej się znalazł. W tej grupie mieszczą się taksa notarialna i opłata sądowa. Do podatków wnoszonych przy dokonaniu określonej czynności cywilnoprawnej należą: podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn oraz podatek dochodowy.

Oplaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości” – to opłaty związane z działaniami (procedurami) administracyjnymi przeprowadzanymi na nieruchomościach w trybie przepisów prawa publicznego, stanowiące dochody podmiotów publicznoprawnych (państwa i jednostek samorządu terytorialnego). W tej grupie znajdują się: opłata planistyczna, opłaty adiacenckie oraz opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.

2. Zmiana wartości nieruchomości w procesie inwestycyjnym

Zmiany wartości nieruchomości (zwiększenie lub zmniejszenie) następuje wskutek wielu zjawisk, które najogólniej można podzielić na dwie grupy:

- zjawiska beznakładowe (wynikające z rozwoju tendencji rynkowych),
- zjawiska wynikające z przeprowadzenia określonych działań w otoczeniu lub na nieruchomości.

Szczególne znaczenie przy opłatach mają zjawiska z grupy drugiej, gdyż one często wynikają z angażowania środków publicznych. Przykładem mogą tu być działania tworzące warunki rozpoczęcia procesu budowlanego (tworzenie działek budowlanych i wydanie pozwolenia na budowę), a głównie:

- działania planistyczne,
- podział nieruchomości,
- wyłączenie z produkcji rolnej lub leśnej
- budowa urządzeń infrastruktury technicznej.

Każde z tych działań wpływa w określony sposób na wartość nieruchomości.

Generalnie wartość nieruchomości zależy od aktualnego przeznaczenia w planie miejscowym i stanu zagospodarowania. Może być zatem bardzo różna i zależna także od predyspozycji do zmiany przeznaczenia na inne cele. Najmniejszą wartość najczęściej mają nieruchomości rolne i leśne, i zależy ona głównie od walorów użytkowych takich jak: klasa bonitacyjna, ukształtowanie terenu, melioracje, możliwość nawadniania, dostępność do rynku zbytu itp.

W procesie inwestycyjnym istotny wpływ na zmianę wartości nieruchomości mają:

- ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- ustalenia wynikające ze zmiany lub opracowania nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
- ustalenia wynikające z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na terenach nie objętych planem miejscowym.

Aby inwestor mógł rozpocząć inwestycję na danej nieruchomości musi otrzymać stosowną decyzję - **pozwolenie na budowę**. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem decyzja ta wydawana jest na podstawie ustaleń miejscowego planu, a w przypadku jego braku na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na terenach nie objętych MPZP, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zastępuje w pewnym sensie plan miejscowy. Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie można odmówić wydania tej decyzji jeżeli zamierzenia inwestora nie są sprzeczne z przepisami szczególnymi. W procesie inwestycyjnym opracowania planistyczne mają decydujący wpływ na zmianę walorów użytkowych nieruchomości co z kolei wpływa na zmianę jej wartości rynkowej.

Wpływ na przyszłą lokalizację inwestycji planowanych w gminie ma także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W sensie prawnym studium nie ma charakteru prawa miejscowego, ale jest aktem polityki przestrzennej gminy, a na terenach gdzie nie opracowano strategii rozwoju gospodarczego jest aktem polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego. Mimo tego, iż studium nie posiada charakteru prawa miejscowego to informacje z niego płynące mają wpływ na kształtowanie się cen nieruchomości na terenie objętym opracowaniem.

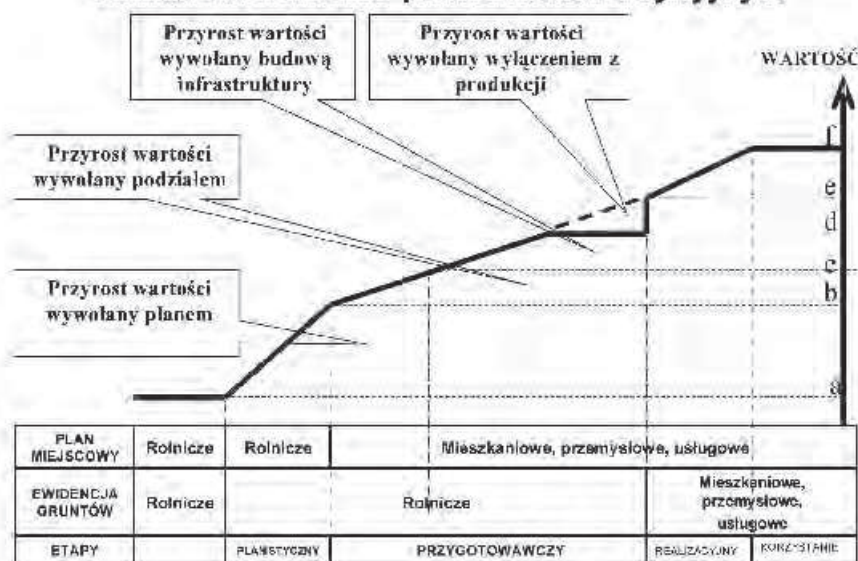
Po przeznaczeniu w planie miejscowym terenów użytkowanych rolniczo na inne cele np.: pod budownictwo mieszkaniowe, usługi, itp. następuje podział tych działek na mniejsze przystosowane do pełnienia nowych funkcji. Zaprojektowanie i wydzielanie nowych działek z myślą o powstawaniu nowych inwestycji powoduje rozpoczęcie prac mających na celu uzbrojenie terenu. W wyniku tych działań wartość nieruchomości wzrasta. Aby rozpocząć jakiekolwiek przedsięwzięcie musi być zapewniona możliwość dojazdu i korzystania z wody, energii elektrycznej, itp. Zaczynają się więc pojawiać kolejne elementy infrastruktury technicznej, które będą powodowały wzrost atrakcyjności terenu, a tym samym stanie się on bardziej pożądany dla potencjalnego nabywcy (inwestora). Jednocześnie działania te wpłyną na wzrost wartości nieruchomości. Realizacja inwestycji nie związanej z produkcją rolną i leśną wymaga nie tylko zmiany przeznaczenia terenu w planie miejscowym, lecz także w wielu przypadkach wymaga wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Procedura wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej została szczegółowo określona w ustawie z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Konieczność wnoszenia opłat jednorazowych (należności) i rocznych, których wysokość uzależniona jest od klasy bonitacyjnej gleby, rodzaju gleby i rodzaju użytku rolnego, wymaga zwrócenia szczególnej uwagi w procesie inwestycyjnym gdyż może znacznie wpływać na wartość nieruchomości i decydować o ekonomicznej zasadności danego przedsięwzięcia.

W sposób schematyczny zmiana wartości nieruchomości na skutek omówionych działań zostały przedstawione na Rysunku 1.

Rysunek 1

Schemat zmian wartości nieruchomości w procesie inwestycyjnym.

Zmiana wartości w procesie inwestycyjnym



- a – wartość nieruchomości rolnej
- b – wartość nieruchomości rolnej po przeznaczeniu na inne cele
- c – wartość nieruchomości po podziale na działki
- d – wartość nieruchomości po doprowadzeniu infrastruktury
- e – wartość nieruchomości po wyłączeniu z produkcji
- f – wartość nieruchomości po zrealizowaniu inwestycji

3. Opłaty i odszkodowania związane z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu

3.1. Wpływ opracowań planistycznych na wartość nieruchomości

Każde z wykonanych i uchwalonych opracowań planistycznych ma swój wpływ na wartość nieruchomości, ale ustalenie wielkości wpływu poszczególnych opracowań nie jest łatwe, proste i oczywiste, bowiem w różnych warunkach i sytuacjach terenowych udział w tym wpływie poszczególnych opracowań jest różny. Wielkość tego wpływu zależy także od rodzaju, precyzji i szczegółowości zapisów w opracowaniach planistycznych. Najbardziej oczywistym i w praktyce potwierdzonym jest **wpływ planu miejscowego** na wartość nieruchomości; w miarę prostym do ustalenia jest też **wpływ decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**, zaś najtrudniejszym i najbardziej dyskusyjnym jest wpływ zapisów **studium**. Nie ulega wątpliwości, że studium w jakimś stopniu wpływa na wartość nieruchomości, ale wielkość tego wpływu zależy od szeregu czynników, a głównie od:

rodzaju zapisu	Chodzi tu o rodzaj proponowanego przeznaczenia (w kontekście zapisu prawnego, że ustalenia studium są wiążące dla planów miejscowych). Zatem zapowiedź możliwego przeznaczenia terenu np. na cele mieszkaniowe, czy usługowe wywoła większy skutek niż zapowiedź przeznaczenia terenu na cele np. zieleni miejskiej, strefy ochrony sanitarnej itp.
szczegółowości zapisu	Im zapisy są szczegółowsze, tym wielkość wpływu łatwiejsza do przewidzenia, bowiem bardziej trafnie można przewidzieć ustalenia planu miejscowego
jednoznaczności zapisu	Im ustalenie jest bardziej jednoznaczne, tym łatwiej jest przewidzieć następstwa planistyczne i wpływ na wartość. Zapisy wieloznaczne w studium, umożliwiające wiele różnych przeznaczeń, pozwalają na dokonanie w planie miejscowym wielu różnych i różnorodnych zapisów wpływających różnie na wartość



3.2. Zasady ogólne określania wartości dla celów opłat planistycznych

Główne zasady określania wartości nieruchomości dla celów wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają przepisy art. 37 ust. 1 i ust. 11, które mają następujący zapis:

Art. 37. 1. 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 uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego

Art. 37. 11. W odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy o gospodarce nieruchomościami

Z przepisów tych wynika generalne odesłanie do reguł i zasad wyceny przewidzianych przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Regulacje ogólne dotyczące podejść, metod i technik są zawarte w cytowanej Ustawie, zaś regulacje szczególne odnoszące się do określania wartości dla celów planistycznych zawarte są w § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 207 poz.2109, zm. Dz. U. z 2005r. nr 196 poz. 1628)

§ 50. 1. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia odszkodowania lub opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z póź. zmianami), 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.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, a ceny - z dnia zbycia nieruchomości.

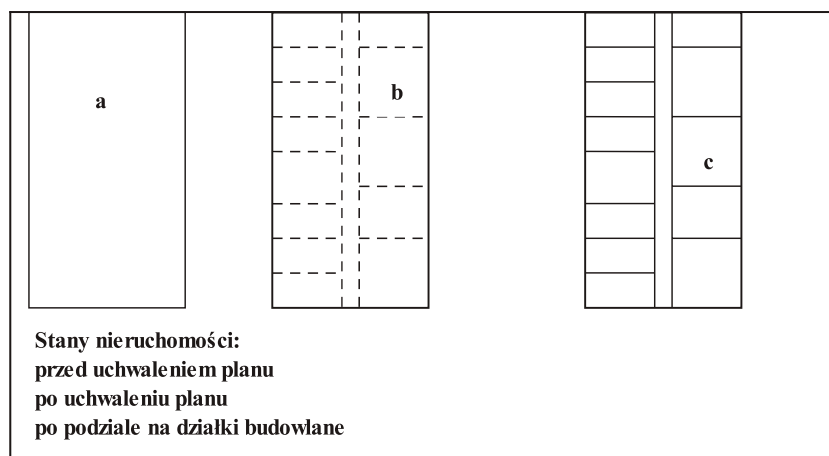
4. W przypadku gdy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 ustawy wymienionej w ust. 1, przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio.

Przy określaniu wartości dla celów planistycznych należy zwrócić szczególną uwagę na prawidłowe ustalenie stanów przedmiotu wyceny i poziomów cen, pamiętając że określona wartość jest podstawą wydania decyzji administracyjnej. Organ wydający decyzję ma w tym względzie zaufanie do operatu szacunkowego i jakkolwiek nieścisłość (błąd) w operacie może skutkować odwołaniem się zainteresowanego od decyzji i włączeniem rzeczoznawcy majątkowego w administracyjny proces odwoławczy lub nawet sądowy.

Miejszem wielu błędów popełnianych przy wycenie dla celów opłat planistycznych jest przyjmowanie stanu nieruchomości po uchwaleniu planu miejscowego. Plan miejscowy ustalając zasady podziału na działki budowlane, w terenie ich nie dzieli. Żeby dokonać podziału należy przeprowadzić całe postępowanie podziałowe, które wywoła także przyrost wartości, ale ten przyrost nie może być „konsumowany” jako skutek planu, a jako skutek podziału (od którego można pobrać opłatę adiacencką). Zatem jako stan po uchwaleniu planu miejscowego należy przyjmować „duży obszar niepodzielny” dla którego są określone zasady podziału (stan „b” z Rysunku 2)

Rysunek 2

Stany nieruchomości przyjmowane do wyceny dla celów opłat planistycznych.



3.3. Wycena nieruchomości do określenia zadośćuczynienia za brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy

Według przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym, powyższe zagadnienie regulowane jest w art. 36 ust. 1 i 2.

Art. 36.1 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, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:

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

Ust. 2 Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Przedmiot wyceny	Zasady
<p>Założenia teoretyczne. Przy ustaleniu zadośćuczynienia za brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy, konieczne jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> określenie rodzaju oraz zakresu szkód mogących powstać na skutek ustaleń planu, wielkości obszaru objętego odszkodowaniem, (powinien on odpowiadać powierzchni, z której faktycznie nie można skorzystać), oszacowania wartości szkody lub szkód. <p>Określenie rodzaju i zasięgu wystąpienia szkód wywołanych planem miejscowym jest punktem wyjścia do prawidłowego oszacowania ich wartości. Szkody mogą tu być różne, także różny może być zasięg ich występowania. Rodzaj szkód, jakie mogą mieć miejsce i za które należą się odszkodowania nie został przez ustawodawcę podany. Zapis odnosi się do szkody rzeczywistej, a to oznacza, że może dotyczyć tylko strat poniesionych przez właścicieli i użytkowników wieczystych.</p> <p>W przypadku, gdy formą zadośćuczynienia za brak możliwości korzystania w sposób dotychczasowy z nieruchomości, będzie wykupienie nieruchomości lub przydzielenie nieruchomości zamiennej, zadaniem rzeczoznawcy majątkowego będzie wycena przedmiotowej nieruchomości. W tym przypadku stan nieruchomości przyjmowanej do wyceny ma być taki jaki był przed wprowadzeniem ograniczeń przez plan, a więc „na dzień przed uchwaleniem planu”, zaś poziom cen przyjętych do wyceny powinien być z dnia złożenia wniosku o wykupienie.</p>	
Szkoda rzeczywista	<p>Zakres szkody ustala się na podstawie różnicy stanów spowodowanych uchwaleniem lub zmianą planu.</p> <ul style="list-style-type: none"> Stan szkody z dnia uchwalenia planu Poziom cen na dzień złożenia wniosku o odszkodowanie. <div style="text-align: center;"> </div>
Nieruchomość do wykupienia lub przydzielenia nieruchomości zamiennej	<p>Stan nieruchomości przyjmowanej do wyceny ma być taki jaki był przed wprowadzeniem ograniczeń przez plan, zaś poziom cen przyjętych do wyceny powinien być z dnia złożenia wniosku o wykupienie i przydzielenie nieruchomości zamiennej.</p> <div style="text-align: center;"> </div>

3.4. Wycena nieruchomości do określenia odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości (w przypadku jej zbycia).

Problem ten unormowany jest przepisem art. 36 ust. 3 upzg.

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 praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości ustala się na dzień jej zbycia. Obniżenie wartości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnianiu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub rzeczywistego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem, a jego wartością określoną przy uwzględnianiu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu

Oznacza to, że w tym przypadku rzeczoznawca powinien określić dwie wartości:

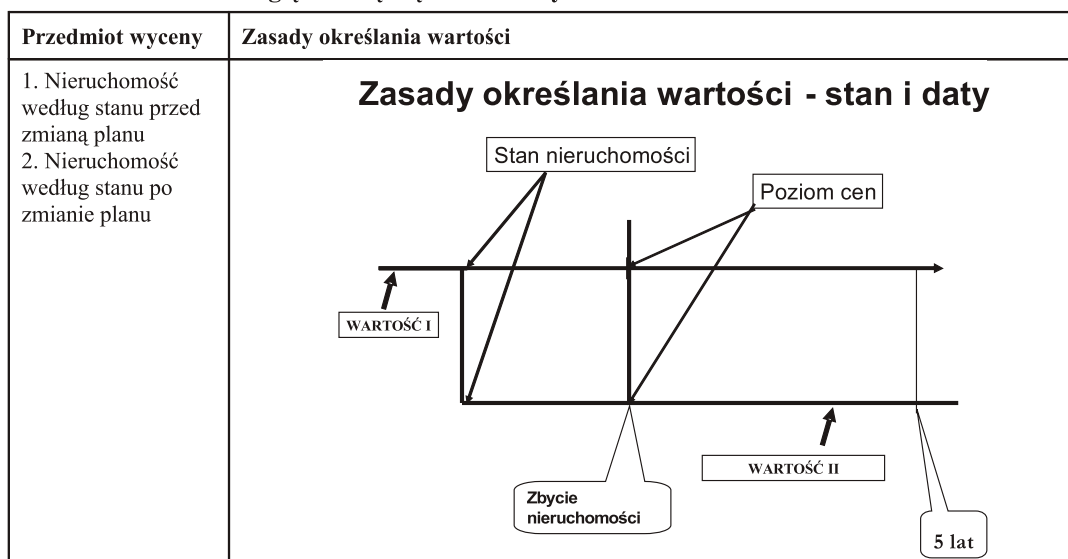
- Wartość nieruchomości według stanu nieruchomości przed zmianą planu (wartość I),
- Wartość nieruchomości według stanu nieruchomości po zmianie planu (wartość II).

W obydwu przypadkach wartość ma być określona według poziomu cen na dzień zbycia nieruchomości, wszakże warunkiem wypłaty odszkodowania (także wykonania wyceny) jest złożenie wniosku roszczeniowego. Okres składania wniosku roszczeniowego jest ograniczony dwoma datami: **nie wcześniej niż data sprzedaży i nie później niż 5 lat od dnia, w którym zmiana planu stała się obowiązująca.**

(Uwaga: poziom cen z dnia zbycia należy przyjmować niezależnie od daty złożenia wniosku roszczeniowego.)

Jeżeli chodzi o stan nieruchomości przyjmowany do wyceny, to z kolei w obydwu przypadkach powinien być przyjęty z daty, w której plan lub jego zmiany stały się obowiązujące. Nie powinny zatem mieć tu wpływ na wartość żadne inne działania niż skutki planu.

Przy określaniu wartości nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.



3.5. Wycena nieruchomości do określenia wysokości opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Zagadnienie opłaty planistycznej reguluje przepis art. 36 ust. 4.

Ust. 4. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnianiu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem

Wielkość opłaty planistycznej można określić wzorem:

$$O_P = S_P \times P [(W_B - W_A)]$$

gdzie:

- O_P – opłata planistyczna ustalona na dzień jej zbycia;
- S_P – stawka procentowa opłaty uchwalona przez Radę Gminy w ramach uchwały o planie miejscowym;
- P – powierzchnia nieruchomości w m^2 ;
- W_B – wartość 1 m^2 nieruchomości według stanu po uchwaleniu lub zmianie planu określona na dzień jej zbycia;
- W_A – wartość 1 m^2 nieruchomości według stanu sprzed uchwalenia lub zmiany planu określona na dzień jej zbycia.

Zadania rzeczoznawcy także w tym przypadku sprowadzają się do określenia dwóch wartości:

- wartości nieruchomości według stanu po uchwaleniu planu lub jego zmian – W_B ,
- wartości nieruchomości według stanu przed uchwaleniem planu lub jego zmian – W_A .

W obydwu przypadkach wartość ma być określona według poziomu cen na dzień zbycia nieruchomości.

Przy określaniu wartości nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.

Przedmiot wyceny	Zasady określania wartości
1. Nieruchomość według stanu przed zmianą planu 2. Nieruchomość według stanu po zmianie planu	<p style="text-align: center;">Zasady określania wartości- stan i daty</p>

4. Opłaty adiacenckie

4.1. Zagadnienia ogólne

Przez 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 scalem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.; (art. 4 pkt. 11 ugn).

Istota opłaty adiacenckiej.

Istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do tego, że ten, kto uzyskuje korzyść majątkową na skutek wzrostu wartości nieruchomości, spowodowanego określonymi zdarzeniami (o których mowa w art. 4 pkt. 11 ugn), przekazuje część tej korzyści gminie. Opłata adiacencka jest świadczeniem publicznoprawnym na rzecz gminy właściwej do położenia nieruchomości. Opłata adiacencka jest dochodem gminy i niezależnie od podmiotu publicznego, z którego udziałem środków wybudowano urządzenie infrastruktury technicznej opłata adiacencka należy się gminie. Wnoszone na rzecz gminy opłaty adiacenckie są wyrazem wspólnej z gminą partycypacji w budowie urządzeń infrastruktury technicznej przez osoby, które odnoszą z tego tytułu korzyści.

Potrzebna jest w tym zakresie współpraca z rzeczoznawcami majątkowymi, którzy ustalą koszt budowy urządzenia oraz przyszłe wpływy z opłat dla poszczególnych lokalizacji, pozostawiając gminie wybór lokalizacji.

Rodzaje opłat adiacenckich

Opłaty adiacenckie niezależnie od rodzaju mają wspólną cechę a mianowicie, w wyniku określonych zdarzeń takich jak wybudowanie urządzeń infrastruktury technicznej, podział nieruchomości czy też scalenie i podział nieruchomości, musi nastąpić wzrost wartości nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości przed wystąpieniem zdarzenia.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami wyróżnia trzy rodzaje opłat adiacenckich a mianowicie :

- 1) Opłaty adiacenckie, o których mowa w art. 144 u.o g.n. z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego
- 2) Opłaty adiacenckie, o których mowa w art. 98 ust. 4 u.o g.n. naliczane z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału w trybie przepisów rozdziału 1 działu III tej ustawy (podziały nieruchomości)
- 3) Opłaty adiacenckie, o których mowa w art. 107 u.o g.n. z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek ich scalenia i podziału przeprowadzonego według przepisów rozdziału 2 działu III tej ustawy (scalenie i podział nieruchomości)

Wyróżnienie tych trzech rodzajów opłat adiacenckich wydaje się konieczne gdy mówimy o podmiotach zobowiązanych do uiszczania opłat adiacenckich, organie który opłaty ustala, a także o terminach według których ustala się stan nieruchomości i wartość.

Powyższy podział ma także istotne znaczenie dla rzeczoznawców majątkowych wykonujących czynności związane z określeniem wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłat adiacenckich.

Warunki konieczne do zaistnienia opłaty adiacenckiej.

1. Podjęcie uchwały rady gminy określającej wysokość stawki opłaty adiacenckiej.
2. Wystąpienie zdarzeń (budowa infrastruktury technicznej, podział nieruchomości, scalenie i podział nieruchomości), które powodują wzrost wartości nieruchomości. Muszą wystąpić przesłanki, powodujące wzrost wartości.
3. Udokumentowany przez rzeczoznawcę majątkowego, w operacie szacunkowym wzrost wartości nieruchomości na skutek w/w zdarzeń. Musi zachodzić bezpośredni związek między dokonaniem zdarzeniem a wzrostem wartości nieruchomości. Nie każde zdarzenie, w tym podział nieruchomości, skutkuje wzrostem wartości nieruchomości.
4. Zachowanie terminów ustalenia opłaty adiacenckiej.

4.2. Opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości po wybudowaniu infrastruktury technicznej.

Zakres przedmiotowy stosowania przepisów. Opłaty adiacenckie stosuje się do wszystkich nieruchomości bez względu na rodzaj z wyjątkiem nieruchomości rolnych i leśnych. Przeznaczenie nieruchomości na cele rolne lub leśne określa się według planu miejscowego a w przypadku jego braku według katastru nieruchomości (*art. 143. 1 ugn*).

*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 (*art. 143 ust. 2 ugn*).*

Jest to zamknięty katalog urządzeń, wybudowanych jako cel publiczny, (w stosunku do stanu sprzed 22.09.2004r. pominięto modernizację drogi).

Krąg podmiotów wnoszących opłatę adiacencką (osób fizycznych i prawnych) władających nieruchomościami jest ograniczony do właścicieli i użytkowników wieczystych, którzy nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Współwłaściciele i współwicezyci użytkownicy wnoszą solidarnie opłaty.

Użytkownicy wieczyci wnoszący opłaty roczne, nie ponoszą opłat adiacenckich. Gmina uzyskuje w pewnym stopniu rekompensatę za wybudowanie urządzeń infrastruktury technicznej, poprzez aktualizację opłat w wyniku wzrostu wartości nieruchomości. Rekompensaty tej gmina nie uzyska, gdy użytkowanie wieczyste ustanowione jest na gruncie skarbu państwa, powiatu lub województwa, bowiem wpływy z opłat wpłyną odpowiednio na rzecz tych jednostek.

Termin 3 – letni na wydanie decyzji liczy się od dnia stworzenia warunków dostępu do infrastruktury do dnia wydania decyzji – nie musi mieć waloru decyzji ostatecznej (*tak stanowi wyrok NSA z 29.05.2001r: IISA/Po336/00*).

Gmina może odstąpić od ustalenia opłat – w zależności od opłacalności przedsięwzięcia.

Stawka procentowa nie może być wyższa niż 50% i musi być uchwalona przez radę gminy przed datą wybudowania urządzeń (chodzi o datę wejścia w życie uchwały).

Sposób określenia wartości: stan nieruchomości i ceny.

Do określenia wartości nieruchomości stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego.

Art. 146 ust. 3 ugn. 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.

Rozporządzenie

§40 pkt. 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.

pkt. 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.

Określa się wartość nieruchomości gruntowej jako przedmiot prawa własności lub przedmiot prawa użytkowania wieczystego.

Przy określaniu wartości gruntu uwzględnia się czynniki wpływające na wartość rynkową nieruchomości wyszczególnione w art. 134 ust. 2 ustawy tj. rodzaj nieruchomości, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

Zwrócić należy uwagę na to, że nie wszystkie nieruchomości będą mogły w jednakowym stopniu skorzystać z wybudowanego urządzenia infrastruktury technicznej. Koszt podłączenia może być różny, w zależności od odległości od sieci głównej, stąd wzrost wartości będzie także różny, odpowiednio do położenia poszczególnych nieruchomości.

Rzeczoznawca majątkowy powinien w procedurze wyceny wprowadzić odpowiednią cechę porównawczą, której wielkość - w przypadku braku danych z rynku do jej ustalenia - uzależni od kosztów przyłączy i dostępności do drogi publicznej. Oczywiście koszt przyłącza nie będzie równoznaczny z wielkością tej cechy.

Określając wartość nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłat adiacenckich, należy uwzględnić indywidualny charakter każdej nieruchomości.

4.3. Opłaty adiacenckie w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku ich podziału

Podstawa prawna i sposób określenia wartości są zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ugn.

Art. 98a. 1. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrosnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30 % różnicy wartości nieruchomości. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. 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 nieruchomości. Przepisy art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i art. 148 ust. 1-3 stosuje się odpowiednio.

1a. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić, jeżeli w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne, obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1. Do ustalenia opłaty adiacenckiej przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się przy podziale nieruchomości dokonywanym niezależnie od ustalen planu miejscowego.

3. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, do określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod te drogi lub pod ich poszerzenie.

4. W rozliczeniu opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału. Przepis art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) stosuje się odpowiednio. Różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej pokrywane są w formie dopłat.

W odróżnieniu od opłat adiacenckich z tytułu infrastruktury technicznej, ustawodawca jednoznacznie w tym przypadku określił, którzy właściciele lub wierzycieli użytkownicy mają obowiązek wnoszenia tych opłat. Organ wykonawczy gminy wszczyna postępowanie administracyjne i wydaje decyzję o opłatach adiacenckich, obciążając opłatami właścicieli lub wierzycieli użytkowników, którzy dokonali podziału.

Opłatą nie można obciążać nabywców (właścicieli lub użytkowników wieczystych) działek gruntów po podziale.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości

§41 ust. 1

Przy określaniu wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98a ust. 1 ustawy, określa się wartość według stanu nieruchomości przed podziałem i po jej podziale, a ceny – na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Przepis §40 ust. 1 stosuje się odpowiednio (tj. sam grunt bez części składowych)

Ust. 2. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości.

Ust. 3. Stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

§42. *Przepisy §41 stosuje się przy podziale nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa użytkownika wieczystego, jeżeli użytkownik wieczysty na podstawie odrębnych przepisów nie ma obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste albo wniósł, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Przepisy §40 ust. 3 stosuje się odpowiednio.*

Stan nieruchomości określa się według definicji zawartej w art. 4 pkt. 17 ugn.

Definicja nieruchomości podobnych przyjętych do porównania zawarta jest w art. 4 pkt. 16 ugn.

Warunki konieczne do ustalenia opłaty :

- 1) podzielona nieruchomość nie jest położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne lub leśne, a w przypadku braku planu nie jest wykorzystywana na cele rolne lub leśne w rozumieniu art. 92 ust. 2 ugn.
- 2) rada gminy przyjęła uchwałę określającą stawkę opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału, która weszła w życie przed uprawomocnieniem się decyzji zatwierdzającej podział
- 3) zgodność podziału z ustaleniami miejscowego planu lub przepisami odrębnymi
- 4) wzrost wartości nieruchomości po podziale udokumentowany w operacie szacunkowym rzeczoznawcy majątkowego

Decyzja organu wykonawczego gminy, ma charakter uznaniowy, dlatego wymaga szczególnie wnikliwego i logicznego uzasadnienia. Organ ma dowieść – na podstawie operatu szacunkowego - że właściciel (użytkownik wieczysty) w wyniku podziału nieruchomości na swój wniosek osiągnął korzyści.

W przypadku cząstkowych podziałów, należy stosować zasadę, że wzrost wartości nieruchomości może dotyczyć tylko działek wydzielonych, a nie reszty obszaru nieruchomości, na którym w przyszłości mogą być dokonywane dalsze podziały. Dobór nieruchomości podobnych przy określaniu wartości gruntów przed i po podziale wymaga uzasadnienia w operacie szacunkowym. Szczególnym problemem jest dobór nieruchomości podobnych do wycenianej przy określaniu jej wartości przed podziałem. Według orzecznictwa sądowego, wzrost wartości nieruchomości spowodowany podziałem musi być niewątpliwy, to znaczy, że opinia rzeczoznawcy nie budzi wątpliwości zarówno w procedurze wyceny wartości jak i też przyjętych danych do ich określenia (transakcje rynkowe nieruchomości podobnych nie mogą być przypadkowe, powinny być wyrażone przyjętymi cechami spójnymi z nieruchomością wycenianą).

W tym świetle zwrócić należy szczególną uwagę przy podziałach nieruchomości zabudowanych. Są to przypadki np. podział zakładu przemysłowego, w których gmina nie ponosi żadnych kosztów związanych z tworzeniem nowego układu przestrzennego a podział następuje dla stworzenia warunków do zbycia poszczególnych części takiej nieruchomości.

Właściciel (użytkownik wieczysty) zapewnia dojazd do nowych działek przez sieć dróg wewnętrznych. Powstałe działki są na ogół mało atrakcyjne z punktu widzenia odbiorcy rynkowego. W odniesieniu do tych nieruchomości trudno ustalić czynniki mające wpływ na wzrost wartości rynkowej nieruchomości po podziale, a za tym brak jest kryterium doboru odpowiednich transakcji nieruchomości w podejściu porównawczym. Praktyka wykazuje przypadkowy dobór transakcji, bowiem jest mało przekonujące podobieństwo cech nieruchomości do nieruchomości wycenianej. Kryterium powierzchniowe nie zawsze odzwierciedla wpływ na cenę rynkową.

4.4. Opłaty adiacenckie w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku scalenia i podziału

Celem scalenia i podziału nieruchomości jest uzyskanie korzystniejszej dla właścicieli i użytkowników wieczystych konfiguracji przestrzennej poszczególnych nieruchomości, w tym właściwego zagospodarowania obszaru scaleniowego, zgodnie z planem miejscowym – stosuje się przepisy art. 101 – 108 ugn.

W wyniku scalenia i podziału nieruchomości objętych uchwałą rady gminy, dotychczasowi właściciele i użytkownicy wieczystości otrzymują na własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości, składające się z takiej liczby działek gruntu, których łączna powierzchnia jest równa powierzchni dotychczasowej ich nieruchomości, pomniejszonej odpowiednio o powierzchnię działek gruntów wydzielonych pod drogi.

Opłaty adiacenckie wnoszą wszyscy uczestnicy postępowania scaleniowo podziałowego z wyjątkiem gminy, odpowiednio do wysokości stawki procentowej, przyjętej przez radę gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Termin i sposób wnoszenia opłat adiacenckich – nie może być krótszy niż termin wybudowania infrastruktury technicznej przez gminę - ustala wójt (burmistrz albo prezydent miasta), w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do ich zapłaty, przed podpisaniem protokołu uzgodnień, przy czym, w razie nie dojścia do ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości (*art. 107 ust. 3 ugn*)

Gmina zobowiązana jest do uzbrojenia terenu w urządzenia infrastruktury technicznej (*art. 106 ust. 3 ugn*).

1. Wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem określa się według stanu na dzień wejścia w życie uchwały gminy o przystąpieniu do scalenia i podziału oraz poziomu cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale.
2. Wartość nieruchomości przyznanych w wyniku scalenia i podziału określa się według stanu i cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. Przy określaniu tej wartości uwzględnia się planowane do wybudowania, a nie istniejące urządzenia infrastruktury technicznej.
3. Nie uwzględnia się gruntów wydzielonych pod nowe drogi lub poszerzenie dróg istniejących, które z mocy prawa przeszły na własność jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu państwa.
4. Przy określaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, których nie można odłączyć od gruntu oraz drzew i krzewów, jeżeli zostało za nie wypłacone odszkodowanie.

5. Uwagi końcowe

Zarówno opłaty planistyczne jak i adiacenckie są uzależnione od wartości nieruchomości (od wzrostu wartości) określonej dla odpowiednich stanów nieruchomości i w poziomie cen na odpowiednią datę. Wartość tak określona często znacznie odbiega od aktualnej ceny rynkowej nieruchomości, co jest powodem wielu nieporozumień. Szczęólnego zatem podkreślenia wymaga stwierdzenie, że wartość nieruchomości (a nie cena) jest podstawą wydawania decyzji administracyjnej i to ona przesądza o wielkości opłaty. Z tego powodu określanie wartości dla celów związanych z opłatami wymaga od rzeczoznawcy wiedzy szczególnej, wiedzy pozwalającej na właściwe zinterpretowanie stanu przedmiotu wyceny na odpowiednią datę i wyszukania nieruchomości podobnych do przeprowadzenia procesu wyceny.