

# CO JEST PRZEDMIOTEM WYCENY DLA USTALENIA RENTY PLANISTYCZNEJ LUB ODSZKODOWANIA



Elżbieta Jakóbiec  
Rzecznawca Majątkowy Nr 1741

## 1. Uwarunkowania prawne opłaty planistycznej

### 1.1. Istota opłaty planistycznej

**O**plata planistyczna to świadczenie nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne na rzecz jednostki samorządu terytorialnego pobierane od właścicieli i użytkowników wieczystych z powodu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo zmiany istniejącego planu miejscowego. Opłata planistyczna jest wynikiem wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wprowadzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który tak określa przeznaczenie nieruchomości, że jej wartość rynkowa ulega podwyższeniu. W istocie chodzi o różnicę pomiędzy wartością nieruchomości po dokonaniu zmiany planu i wartością przed zmianą, a nie faktycznie przysporzenie majątkowe wynikające z aktu notarialnego umowy zbycia nieruchomości. Jednym z podstawowych czynników kształtujących wartość rynkową nieruchomości jest przeznaczenie, jakie nadaje jej plan zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też uchwalenie nowego planu lub jego zmiana może być bezpośrednią przyczyną wzrostu wartości nieruchomości. Ustawodawca uznał, że gmina powinna mieć zagwarantowane prawo partycypacji w zyskach, jakie ustalenie lub zmiana przeznaczenia nieruchomości przynosi właścicielom, w art. 36 ust 4 oraz art. 37 ust. 1 i ust 4 w związku z ust 3 i ust 6 upzp określił przesłanki i tryb dochodzenia przez gminę należnej jej z tego tytułu daniny publicznej. Jest to konsekwencja realizacji przez gminę przysługującego jej władztwa administracyjnego.

Podstawa prawna ustalenia opłaty planistycznej znajduje się w art. 36 ust. 4, 4a i art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2003r. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.*).

### 1.2. Podmioty zobowiązane do wnoszenia opłat

**O**bowiązek wnoszenia opłat jednorazowych mają osoby, które były właścicielami (współwłaścicielami) nieruchomości albo użytkownikami (współużytkownikami) wieczystymi nieruchomości w dniu wejścia w życie planu miejscowego (bądź jego zmiany), a następnie zbyły tę nieruchomość, uzyskując tym samym wymierną korzyść majątkową z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącego skutkiem zmiany bądź określenia przeznaczenia nieruchomości w tym planie w planie.

Stan prawny nieruchomości ustala się w oparciu o księgi wieczyste, akty notarialne, prawomocne orzeczenia sądowe, ostateczne decyzje administracyjne i inne dokumenty, które stwierdzają nabycie własności przez określoną osobę

### 1.3. Opłata planistyczna (renta planistyczna)

**Z**godnie z przepisami art. 36 ust.4, jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wzrosła wartość nieruchomości, 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. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że organ wykonawczy gminy ma obowiązek pobrania renty planistycznej w sytuacji kiedy zostaną spełnione przesłanki ustawowe warunkujące możliwość nałożenia tego rodzaju obowiązku pieniężnego.

Dla ustalenia opłaty planistycznej muszą być spełnione następujące warunki:

1. określenie w planie miejscowym stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości, stanowiącej podstawę do naliczenia wysokości opłaty planistycznej;
2. wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego;
3. zbycie nieruchomości lub jej części przez dotychczasowego właściciela albo użytkownika wieczystego w przeciągu 5 lat od daty wejścia w życie nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego;
4. wydanie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej.

O możliwości ustalania opłaty planistycznej w przypadku zbycia części nieruchomości rozstrzyga uchwała NSA z dnia 17 maja 1999r. w składzie 5 sędziów (*sygn. akt OPK 17/98, opubl. ONSA 999/4/121*).

Organ gminy może dochodzić uiszczenia renty planistycznej w terminie 5 lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące (*art. 37 ust. 3 i ust. 4 upzp*).

Termin określony w art. art. 37 ust. 3 upzp należy liczyć od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące. Zgodnie z przepisem art. 29 ust 1. upzp uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu (*art.34 ust.1 upzp*).

**W procesie szacowania wartości nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłaty jednorazowej znaczenie ma tylko wzrost wartości związanych z działaniami planistycznymi gminy.**

Wzrost wartości nieruchomości jest określany przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym według zasad zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz według § 50 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Zadaniem rzeczoznawcy majątkowego dokonującego wyceny nieruchomości w celu ustalenia opłaty jednorazowej jest ustalenie dwóch wartości nieruchomości.

- 1) wartości nieruchomości ustalonej przy uwzględnieniu przeznaczenie terenu obowiązującego po uchwaleniu planu miejscowego lub zmianie planu miejscowego
- 2) wartości nieruchomości określonej przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem (jeżeli jego teren nie był objęty obowiązującym planem)

Różnica tych wartości, po zastosowaniu stawki procentowej opłaty jednorazowej, określi wysokość tego rodzaju należności pieniężnej w konkretnej sprawie.

W przypadku gdy przed uchwaleniem obowiązującego planu miejscowego nie obowiązywał plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy, przy określaniu wartości nieruchomości dla celu, o którym mowa, przyjmuje się faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu (*§ 50 ust. 3 rozporządzenia*). Kwestia ta powinna zostać zbadana przez rzeczoznawcę majątkowego, który wycenia nieruchomości. Zadaniem jego jest określenie dwóch wynikających z odmiennych przeznaczeń wartości nieruchomości :

- przy uwzględnieniu jej stanu na dzień wejścia w życie planu
- cen z dnia zbycia nieruchomości. (*§ 50 ust. 2 rozporządzenia*)

Pojęcie stanu nieruchomości zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 17 ugn., rozumiane jako: stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno – użytkowy, a także stan otoczenia.

Ustalenie przeznaczenia nieruchomości przed uchwaleniem (zmianą) planu miejscowego stwarza duże trudności interpretacyjne zarówno organom ustalającym tego rodzaju obowiązek pieniężny jak i rzeczoznawcom majątkowym dokonującym wyceny nieruchomości w celu ustalenia opłaty jednorazowej. Problemy interpretacyjne występują w sytuacjach, kiedy nieruchomość będąca przedmiotem postępowania w sprawie ustalenia renty planistycznej była już wcześniej objęta ustaleniami planu miejscowego, który wygasł i nie obowiązywał już w momencie bezpośrednio poprzedzającym wejście w życie nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Często przeznaczenie terenu według „starego” i „nowego” planu miejscowego było identyczne. Częściowo te kwestię wyjaśnia orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

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

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania, w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Z wyroku wynika, że gminy nie mają prawa pobierać opłat planistycznych na podstawie nowego miejscowego planu, jeżeli w starym nieruchomości miała takie samo przeznaczenie. W uzasadnieniu wyroku TK wskazał, że sytuacja właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, gdzie na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nowe plany uchwalono po wygaśnięciu starych, różni się od sytuacji innych właścicieli nieruchomości położonych na obszarach, w których nowe plany zastąpiły stare w trakcie ich obowiązywania. Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty, w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił w istocie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowywania, prowadzi, zdaniem Trybunału, do różnicowania, które nie jest w żaden sposób uzasadnione. TK stwierdził, że ustawodawca nie wskazał jakichkolwiek wartości przemawiających za takim sposobem działania organów gminy, różnicującym sytuację prawną właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości w gminie. W związku z tym TK uznał, że kwestionowany przepis jest niezgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa. Ponadto pogorszenie położenia prawnego właścicieli i użytkowników wieczystych determinowane przyczynami całkowicie od nich niezależnymi jest niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej.

### 1.3.2. Skutki prawne i warsztatowe wyroku Trybunału Konstytucyjnego

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

Od 15 lutego 2010r. gminy nie mogą ustalać opłaty planistycznej w przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości w nowym planie zostało tak samo określone jak w starym planie ogólnym, który utracił moc w dniu 31 grudnia 2003r. Oznacza to również, że w takim przypadku przy określaniu wartości nieruchomości nie można wykorzystywać kryterium faktycznego sposobu jej wykorzystywania przed uchwaleniem nowego planu. Wyklucza to również stosowanie §50 ust.3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Jednakże w innych przypadkach, gdy przeznaczenie nieruchomości w uchylonym, ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego było inne aniżeli w nowym planie, uchwalonym po 01 stycznia 2004r., wówczas wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje takich sytuacji i wtedy przy określaniu wartości nieruchomości dla celu ustalenia opłaty planistycznej należy ustalać faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości.

### 1.3.3. Ustalenie wysokości opłaty jednorazowej przed zbyciem nieruchomości

Zgodnie z art. 37 ust. 7 upzp właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego, przed jej zbyciem może żądać od wójta, burmistrza albo prezydenta miasta ustalenia, w drodze decyzji wysokości opłaty, o której mowa w art.36 ust.4.

Osoba potencjalnie zobowiązana do poniesienia renty planistycznej ma ustawowo zapewniona możliwość:

- 1) zapoznania się z wysokością opłaty planistycznej jeszcze przed zbyciem
- 2) odstąpienia od zbycia nieruchomości, po upływie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana weszły w życie i niejako „zwolnienia” się od tego rodzaju obowiązku pieniężnego.

Decyzję nazywaną „przed zbyciem” wydaną na podstawie art. 37 ust.7 upzp należy odróżnić od decyzji nakładającej obowiązek pieniężny w postaci renty planistycznej wydanej na podstawie art. 36 ust. 4 upzp. (jedna na wniosek, druga z urzędu).

Należy rozważyć kwestię czy organ administracji publicznej, który „ustalił” w decyzji „przed zbyciem” wydanej na podstawie art. 37 ust.7 wysokość renty planistycznej na wypadek zbycia konkretnej nieruchomości jest nią związany przy „pobraniu” tej opłaty, wymierzonej w kolejnej decyzji wydawanej na podstawie art. 36 ust.4 upzp.

Przepisy prawa określające przesłanki na „pobranie” opłaty jednorazowej oraz zasady ustalania wysokości tej opłaty są odmienne od przyjętych przez ustawodawcę w art. 37 ust. 7.

Ustawodawca nakazał przyjęcie do wyceny wartości nieruchomości dla potrzeb „pobrania” opłaty jednorazowej cen z dnia zbycia nieruchomości (§ 50 ust. 2 rozporządzenia), wartość ta z dużym prawdopodobieństwem będzie inna od wartości, które zostały przyjęte w decyzji „ustalającej” wysokość opłaty jednorazowej.

Oczywiste jest, że skoro „ustalenie” wysokości opłaty następuje przed zbyciem nieruchomości, to trudno określić, na jakim poziomie będą kształtowały się ceny na rynku nieruchomości w przyszłości.

Wysokość opłaty jednorazowej ustalona na podstawie art. 37 ust 7 upzp może być różna od wysokości tej opłaty ustalonej w oparciu o przepisy art. 36 ust.4.

### 1.3.4. Roszczenie o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości

Obniżenia wartości nieruchomości na skutek działań planistycznych gminy reguluje art.37 ust. 3 upzp, stanowiąc, że jeżeli w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości uległa obniżeniu a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Roszczenie to można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

*Art.36.9. Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba, że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe.*

*10. Spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, rozstrzygają sądy powszechne.*

W celu realizacji roszczenia z art. 36 ust.1-3 **stan nieruchomości** ustalany jest na datę wejścia w życie planu miejscowego lub zmiany istniejącego planu.

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

Spory w sprawach odszkodowania mogą być dochodzone przez właścicieli bądź użytkowników wieczystych wyłącznie w drodze postępowania cywilnego przed sądem powszechnym. (art. 37 ust.10 upzp)



## 1.4. Niedopuszczalność ustalenia opłaty planistycznej od darowizny

Zwolnienie z opłaty planistycznej w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę wprowadziła ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. z 2008r. nr 220, poz. 1413*). W przypadku zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika przepisy o opłacie są stosowane odpowiednio.

Ponadto w dniu 10 grudnia 2009r. NSA w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę (*sygn. akt II OPS 3/09*), z której wynika, że nie jest dopuszczalnym pobranie jednorazowej opłaty planistycznej w przypadku, gdy w grę wchodzi darowizna na rzecz osób bliskich.

## 1.5. Interpretacja prawna dotycząca faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości (Magdalena Laskowska, Serwis Budowlany, ABC Wolters Kluwer Polska)

C o należy rozumieć przez faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed wejściem planu w życie i jak należy to udokumentować w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, biorąc pod uwagę fakt, że często od wejścia planu w życie do chwili sprzedaży nieruchomości mija kilka lat?

Czy ten stan faktyczny winien być ustalony na podstawie wypisów z ewidencji gruntów (z jakiej daty), czy też na podstawie innych dokumentów (jakich) lub wyłącznie na podstawie oświadczeń właściciela nieruchomości?

Odnotowujemy częste przypadki istotnych różnic pomiędzy stanem nieruchomości według ewidencji gruntów a ich wykorzystaniem. Stanowisko w tej sprawie ma istotny wpływ na wysokość naliczanej renty planistycznej i prawidłowość prowadzonego postępowania administracyjnego.

**Faktyczny sposób użytkowania nieruchomości** w okresie poprzedzającym prowadzone postępowanie administracyjne należy ustalać w drodze dowodu z zeznań świadków lub z fotografii, a w przypadku braku takich dowodów - na podstawie dowodu z przesłuchania stron. Przepis art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (*Dz. U. Nr 80, poz. 717*) przewiduje możliwość obciążenia właściciela działki obowiązkiem opłaty tzw. renty planistycznej, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, przy czym wysokość tej opłaty stanowi określony ułamek wzrostu wartości nieruchomości. Wartość nieruchomości określa się zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami. Jednym z czynników istotnych jest w tym przypadku przeznaczenie nieruchomości. W świetle art. 154 uogn ustalane jest ono - w przypadku braku planu miejscowego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - z uwzględnieniem "*faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości*".

Wyceny nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, który w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia opłaty planistycznej występuje jako biegły.

W wyroku z dnia 5 maja 2006r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że podstawą ustalenia renty planistycznej stanowi opinia o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego, będąca opinią biegłego i tylko ta opinia (w swoim całości) podlega ocenie według norm jakimi "rządzi" się postępowanie dowodowe. Natomiast oględziny nieruchomości są czynnością, jaką przeprowadza rzeczoznawca, z udziałem bądź nie zainteresowanych stron (choćby winien o nich zawiadomić) w ramach dowodu jakim jest operat szacunkowy. Zatem nie można ich oceniać w kategoriach dowodu z oględzin i nakładać na organ obowiązek zawiadomienia o ich przeprowadzeniu stosownie do art. 79 k.p.a. (*IV SA/Wa 607/06, LEX nr 243079*). W świetle powyższego sąd przyjął, że wszelkie ustalenia dokonywane przez biegłego na potrzeby sporządzenia operatu szacunkowego nie stanowią części postępowania dowodowego w rozumieniu k.p.a. Nie zmienia to faktu, iż opinia - jako dowód w sprawie - podlega swobodnej ocenie, tak więc uzasadniony zarzut, iż została ona oparta na błędnych ustaleniach faktycznych, pozbawia ją mocy dowodowej. Dlatego wydaje się zasadne, aby ustalenia faktyczne niezbędne do prawidłowego sporządzenia opinii zostały dokonane przez organ prowadzący postępowanie jeszcze przed powołaniem biegłego. Jeżeli prawodawca w u.g.n. posłużył się terminem "faktyczny sposób użytkowania", to tym samym nie można uznać, że sposób ten wynika wiążąco z zapisów uwidoczonych w ewidencji gruntów i budynków. W tym zakresie sytuacja jest więc odmienna, niż w przypadku ustaleń dokonywanych w postępowaniu podatkowym, gdzie wypis z ewidencji traktowany jest jako podstawowy materiał dowodowy. Faktyczny sposób użytkowania należy więc ustalić przede wszystkim posługując się innymi środkami dowodowymi, dopuszczalnymi w świetle k.p.a. Mogą to być dowody z zeznań świadków, jak również z fotografii. Wyjaśnienia stron nie są w świetle k.p.a. dowodem, jednak Kodeks dopuszcza możliwość przeprowadzenia dowodu z przesłuchania stron. Jest to jednakże tzw. dowód posiłkowy - dopuszczalny tylko wtedy, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne do rozstrzygnięcia sprawy (*art. 86 k.p.a.*). Ocena potrzeby przeprowadzenia tego dowodu pozostawiona jest organowi, a zeznania składane są przez stronę pod rygorem odpowiedzialności karnej.

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

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



Poniżej zamieszczono fragment wspólnego stanowiska dotyczący w/w zagadnienia.

(...)

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

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

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

### **Art. 58 ust. 2:**

*„Jeżeli decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio.”*

### **Art. 63. ust. 3:**

*„Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.”*

W ustawie brak jest wskazania, kto powinien ustalić stawkę procentową opłaty planistycznej – rada gminy czy organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta). Dotychczas w tej materii były różne interpretacje prawników.

Powyższa sprawa znalazła rozstrzygnięcie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 06 marca 2008r. (sygn. akt II OSK 1887/07). Sentencja wyroku:

1. *Wrazie braku planu miejscowego w przypadku, gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy "odpowiednie stosowanie" przepisów art. 36 i 37 prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust. 4 oraz art. 37 ust. 6 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwagi na brak podstaw prawnych zarówno do uchwalania stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości przez radę gminy w odrębnej uchwale, jak i do naliczania takiej opłaty (i związanego z tym ustalenia wysokości stawki) przez organ wykonawczy gminy.*
2. *Rada gminy nie jest - wobec braku szczególnej podstawy prawnej - uprawniona, w sytuacji, gdy brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i nie jest także uprawniony do jej ustalania w konkretnych decyzjach - wójt, burmistrz, prezydent.*

Fragment uzasadnienia wyroku:

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

W obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do ustanowienia stawki procentowej opłaty jednorazowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wywołanego wydaniem decyzji o warunkach zabudowy przez jakikolwiek organ i jakiegokolwiek formie. Określenie stawki procentowej jest warunkiem koniecznym do ustalenia opłaty jednorazowej w konkretnej sprawie w drodze decyzji.

## 1.8. Wybrane orzecznictwo sądowe dotyczące art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

1. Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 06 września 2002r. (sygn. akt II S.A./Wr 1193/02)  
*„Obowiązek zapłaty jednorazowej opłaty (renty planistycznej) pobieranej w razie zbycia nieruchomości, której wartość w związku z uchwaleniem nowego lub zmienionego planu wzrosła, wyklucza możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zerowej stawki procentowej służącej naliczaniu tej opłaty.”*
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 października 2007r. (sygn. akt V CSK 230/07)  
*„Jeżeli w skutek zmiany planu zagospodarowania przestrzennego tylko część nieruchomości straciła na wartości, ale cała nieruchomość stała się więcej warta, to właściciel nie ma prawa do odszkodowania od gminy za tę część nieruchomości, której wartość się zmniejszyła.”*

## 2. Uwarunkowania warsztatowe związane z opłatą planistyczną

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

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

Wartość rynkowa nieruchomości określana jest:

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

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

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

**Data stanu nieruchomości** jest równoznaczna dacie wejścia w życie nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

**Poziom cen** jest datą zbycia nieruchomości albo jej części, która jest uwidocznioma w akcie notarialnym. W trakcie oszacowania wartości nieruchomości nie uwzględnia się części składowych nieruchomości (§50 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów).

Wartość nieruchomości przed uchwaleniem albo zmianą planu ( $W_1$ ) powinna być określana na podstawie transakcji **nieruchomościami podobnymi**, których przeznaczenie nie jest jeszcze obarczone wzrostem wartości wynikającym z przedwstępnych działań deweloperów na rynku nieruchomości, wykorzystujących spodziewany wzrost wartości nieruchomości.

Oznacza to, że nieruchomości porównawcze powinny być nieruchomościami podobnymi dla których nie są prowadzone prace planistyczne, w przeciwnym wypadku różnica wartości rynkowej nieruchomości przed i po uchwaleniu (zmianie) planu będzie z nieuzasadnionych powodów zmniejszona. Należy zatem dokonać starannego wyboru nieruchomości podobnych, kładąc szczególnie nacisk na podobieństwo przeznaczenia przed uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego. Definicja nieruchomości podobnej zawarta jest w art. 4 p. 16 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

*„nieruchomość podobna - 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.”*

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

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

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

gdzie:

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

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

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

gdzie:

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

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

Analogicznie nieruchomości porównawcze przyjęte do wyceny powinny być podobne do nieruchomości jako całości według stanu z dnia wejścia w życie nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego.

### 3. Inne roszczenia wynikające z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

#### 3.1. Roszczenie o poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości

**R**oszczenie o poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości jest umocowane w art. 36 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

*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.*

*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.*

*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.*



Odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, wynikającą z art. 36 ust.1 ustawy jest równoważne zmniejszeniu wartości nieruchomości.

$$Z_w = W_1 - W_2$$

gdzie:

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

Roszczenie z art. 36 ust.1 nie podlega przedawnieniu.

### 3.2. Roszczenie o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości

**W** analogiczny sposób jest określane obniżenie wartości nieruchomości jako roszczenie wynikające z art. 36 ust.3. Przy czym na podstawie art. 37 ust.3 roszczenie to można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

*Art.36.9. Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba, że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe.*

*10. Spory w sprawach, o których mowa w art. 36 ust. 1-3 i ust. 5, rozstrzygają sądy powszechne.*

*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.*

W celu realizacji roszczenia z art. 36 ust.1-3 **stan nieruchomości** ustalany jest na datę wejścia w życie planu miejscowego lub zmiany istniejącego planu.

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

## 4. Podsumowanie

**Z** powodu dynamicznie rozwijającego się budownictwa w Polsce następuje wzrost zapotrzebowania na nowe tereny inwestycyjne, co wymaga opracowania i uchwalania nowych planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Jednym z podstawowych czynników kształtujących wartość rynkową nieruchomości jest przeznaczenie jakie nadaje jej plan zagospodarowania przestrzennego. Wskutek zmiany przeznaczenie nieruchomości w nowych planach miejscowych następuje z reguły wzrost ich wartości, co skutkuje obligatoryjnym ustaleniem opłaty planistycznej, w przypadku ich zbycia w okresie 5 lat po wejściu nowego planu w życie. Podstawą do ustalenia opłaty planistycznej jest operat szacunkowy dotyczący wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia nowego planu albo zmiany istniejącego planu miejscowego. Aktualne uwarunkowania prawne dotyczące ustalania opłaty planistycznej albo ustalenia wysokości odszkodowania są niejednoznaczne i są źródłem problemów natury prawnej i warsztatowej.

## PRZEPISY PRAWNE I LITERATURA

1. Ustawa z dnia 27.03.2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz.717 z późniejszymi zmianami);
2. Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997r. (Dz.U. Nr 102/2010 poz. 651 tekst ujednoczony z późniejszymi zmianami);
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 207 z 2004 r. poz. 2109 ze zmianami);
4. Orzecznictwo NSA i WSA dotyczące opłaty planistycznej 5. Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego nr 3/22 Wrzesień 2009 - „Opłata planistyczna” artykuł Jerzego Dąbka
5. Opinia Zespołu Ekspertów Zawodowych PFRM dotycząca sposobu postępowania przy określaniu wartości nieruchomości, o których mowa w art. 37 ust. 1, w związku z art. 36 ust. 3 i art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80 poz. 717)
6. Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami pod redakcją Ryszarda Cymermana Edukaterra, Olsztyn 2008.
7. Opłata adiacencka i renta planistyczna autor Agnieszka Lorek, PRESSCOM Sp. z o.o. Wrocław 2010.