

Andrzej HARAT¹, Aneta ŻABIŃSKA-HERMA²

¹ University of Bielsko-Biala, Institute of Engineering Sciences, Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biała, Poland

² Student of the University of Bielsko-Biala, Poland

ORCID / e-mail:

¹ 0000-0003-3846-4495 / aharat@ubb.edu.pl

Wybrane instrumenty ekonomiczne ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Słowa kluczowe:

planowanie przestrzenne, instrumenty ekonomiczne, opłata planistyczna

Selected economic instruments of the Spatial Planning and Development Act

Keywords:

spatial planning, economic instruments, planning fee

Abstract

The principle of municipal planning independence has various consequences. One of the most important, from a practical point of view, are the economic consequences presented in the article, related either to a decrease or increase in the value of real estate that is covered by the adopted or modified local development plan. As a consequence of introducing the discussed legal instruments into the legal system, the commune, as a local government unit, incurs or obtains economic benefits related to the adopted planning regulations. From a procedural point of view, these receivables are of different nature. In the case of planning compensation due to the owner of a property caused by a reduction in its value, its civil law nature is noticeable. This fact is confirmed in particular by the procedure for pursuing a claim by the entitled person by filing a lawsuit in a common court. On the other hand, the planning fee related to the increase in the value of the property, following the adoption of a planning resolution by the Commune Council, should be considered a benefit of a public law nature, falling within the jurisdiction of the administrative courts. This fee is collected by the commune in the event of substantive legal conditions specified in the Spatial Planning and Development Act. The indicated legal solutions should be considered an important element of the legal order. There is no doubt that the actions of the commune, undertaken within the limits of the statutory authorization and relating to determining the method of real estate development, have a significant impact on the value of the real estate.

1. WSTĘP

Nie ulega wątpliwości, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP) z 27 marca 2003 r. stanowi jedną z podstawowych regulacji prawnych odnoszących się do procesu realizacji zamierzenia inwestycyjnego. Ogólny zakres wskazanego aktu prawnego uznać można za bezpośrednią konsekwencję uregulowania zamieszczonego w art. 1 ust. 1 UPZP, w którym stwierdzono, iż ustawa ta określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Za charakterystyczną cechą uregulowań planistycznych uznać należy ich występowanie na różnych szczeblach administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Ustawodawca, realizując zasadę decentralizacji zadań publicznych, szczególną rolę w tym zakresie przyznaje gminie jako podstawowej jednostce struktury samorządu terytorialnego. Rola gminy w procesie planistycznym w sposób jednoznaczny podkreślona została w art. 3 UPZP, w którym *expressis verbis* podkreślono, iż do zadań własnych tego podmiotu należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, mającej za przedmiot jej obszar, w tym uchwalanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji ustawowego przypisania gminie szerokich kompetencji w tym zakresie, w doktrynie i orzecznictwie ukształtowane zostało pojęcie władztwa planistycznego gminy, które uznaje się za jedną z podstawowych zasad, na których oparta została ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Niewiadomski 2003]. W judykaturze wskazuje się, że przez pojęcie to rozumie się wyłączną kompetencję uchwałodawcy, a więc właściwej miejscowo rady gminy, do ustalenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów (Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2019 r., II SA/Łd 42/19).

Regulacje planistyczne stanowione przez organy gminy mogą w istotny sposób ograniczać uprawnienia właściciela względem nieruchomości. Ustawa wskazuje bowiem jednoznacznie, że każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy (art. 6 ust. 1 pkt 2 UPZP). W konsekwencji przepisy planistyczne wyraźnie różnicują prawo własności od prawa zabudowy, poddając drugie z wymienionych znacznej reglamentacji. Dodatkowo akty planistyczne stanowione na szczeblu gminnym mogą zmieniać się w czasie, prowadząc do modyfikacji w zakresie dopuszczalnego przeznaczenia terenów na określone cele. Poza następstwami o charakterze faktycznym i prawnym implikuje to rzecz jasna również konsekwencje o charakterze ekonomicznym. Mogą bowiem prowadzić zarówno do wzrostu, jak i spadku wartości nieruchomości. Okoliczności te nie są obojętne systemowi prawnemu, czego najlepszym dowodem są instytucje odszkodowania planistycznego i renty planistycznej zamieszczone odpowiednio w art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Celem niniejszej pracy jest omówienie wybranych instrumentów ekonomicznych UPZP związanych ze wzrostem bądź też spadkiem wartości nieruchomości oraz ich konsekwencji ekonomicznych i prawnych.

2. INSTYTUCJA ODSZKODOWANIA PLANISTYCZNEGO

Powstanie szkody planistycznej stanowi konsekwencję podjęcia przez właściwą miejscowo Radę Gminy uchwały w przedmiocie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w następstwie której następuje obniżenie wartości nieruchomości. Może ono skutkować różnymi konsekwencjami. Za bardziej uciążliwe dla właściciela nieruchomości na-

leży uznać następstwo braku możliwości korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem połączone z uszczerbkiem o charakterze ekonomicznym. Za odmienne należy uznać następstwo, gdy skutek modyfikacji planu miejscowego korzystanie z nieruchomości w analogiczny sposób jest wprawdzie możliwe, ale nastąpiło obniżenie wartości nieruchomości. Do pierwszego z wymienionych przypadków odnosi się art. 36 ust. 1 UPZP, w którym *expressis verbis* wskazuje się, iż, jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub w znaczny sposób ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy odszkodowania za rzeczywiście poniesioną szkodę bądź też wykupienia nieruchomości lub jej części.

Za obligatoryjną przesłankę możliwości zastosowania wskazanego wyżej przepisu uznać należy fakt wystąpienia negatywnej konsekwencji ekonomicznej dla właściciela nieruchomości, która pozostaje w bezpośrednim związku z uchwaleniem planu miejscowego, stanowiącego następstwo realizacji zasady samodzielności planistycznej gminy. W konsekwencji uznać należy, iż ewentualne roszczenia odszkodowawcze nie będą mogły być zastosowane w przypadku podjęcia przez Radę Gminy uchwał planistycznych o charakterze związanym, wynikających z przepisów odrębnych, bądź też decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przykładem tego rodzaju regulacji szczególnych względem generalnych unormowań UPZP, obowiązujących na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*, są w szczególności przepisy ustawy o ochronie przyrody bądź też ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Dodatkowo należy zauważyć, iż ustawodawca dopuszcza wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi zarówno przez właściciela, jak i użytkownika wieczystego nieruchomości. Tego rodzaju rozwiązanie uznać należy za właściwe. Instytucja użytkownika wieczystego wprowadzona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach stanowiło prawo rzeczowe usytuowane między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi ze zdecydowanym zbliżeniem do prawa własności (uchwałą SN z dnia 22 października 1968 r., III CZP 98/68). W piśmiennictwie podkreśla się, że użytkowanie wieczyste jako *quasi-własność* powstało w okresie realnego socjalizmu przede wszystkim w celu umożliwienia osobom fizycznym i spółdzielniom mieszkaniowym pozyskania gruntów państwowych dla przeprowadzenia zabudowy mieszkaniowej [Dziczek 2013]. Dalsze zbliżenie użytkowania wieczystego do prawa własności stanowiło konsekwencję przyjęcia ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, które zgodnie z art. 1 ust. 1 wskazanej regulacji nastąpiło *ex lege* z dniem 1 stycznia 2019 r.

Regulacje ustawowe zamieszczone w art. 36 ust. 1 UPZP wskazują wprost dwa sposoby rekompensaty z tytułu wystąpienia szkody planistycznej. Są to odpowiednio odszkodowanie będące następstwem uszczerbku majątkowego oraz wykupienie przez gminę nieruchomości lub jej części. Za istotny z punktu widzenia ochrony interesów uprawnionego właściciela bądź też użytkownika wieczystego należy uznać fakt przyznanego mu przez ustawodawcę wyboru sposobu realizacji roszczenia. Przepisy ustawowe dopuszczają ponadto zaspokojenie roszczeń odszkodowawczych przez gminę poprzez zaoferowanie właścicielowi nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 UPZP). Będzie to oczywiście uzależnione od posiadania przez gminę odpowiednich zasobów, a także rzecz jasna akceptacji podmiotu, który doznał uszczerbku majątkowego, tego sposobu zaspokojenia roszczenia. Zaakceptowanie przez uprawnionego oferty przedstawionej przez gminę skutkuje zawarciem stosownej umowy. Oczywiście jest, choć ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprost nie formułuje tego warunku, konieczność jej zawarcia w formie aktu notarialnego. Tego rodzaju obowiązek stanowi

konsekwencję art. 158 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego. Niezachowanie wskazanej formy skutkować będzie w sposób obligatoryjny nieważnością umowy.

Za podstawowe sposoby realizacji uprawnień właściciela (użytkownika wieczystego) uznać należy odszkodowanie oraz wykupienie nieruchomości lub jej części. Co ciekawe odpowiedzialność kompensacyjna jednostki samorządu terytorialnego względem podmiotu dotkniętego uszczerbkiem majątkowym jest ograniczona względem ogólnych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej określonych w kodeksie cywilnym. *De lege lata* wskazany akt prawny mówi bowiem, iż naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (art. 361 § 2 kodeksu cywilnego). W konsekwencji uregulowania kodeksowe wyraźnie wyodrębniają tzw. szkodę bezpośrednią (łac. *damnum emergens*) oraz utracone korzyści (łac. *lucrum cessans*). W piśmiennictwie podkreśla się, iż pierwsze z wymienionych odnosi się do straty w mieniu poniesionej przez poszkodowanego na skutek zaistnienia różnego rodzaju zdarzeń wywołujących skutki prawne, w tym w szczególności czynu niedozwolonego, niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania względnie zobowiązania umownego [Czachórski 2009]. Z kolei przez pojęcie *lucrum cessans* rozumie się korzyści, których spodziewał się podmiot prawa, ale których nie osiągnął z uwagi na to, że inny podmiot nie wykonał swojego zobowiązania i przez to wyrządził mu szkodę uniemożliwiającą osiągnięcie tych korzyści [Radwański 2003]. Z oczywistych względów w praktyce łatwiejsza do oszacowania jest szkoda bezpośrednia, którą można określić chociażby za pomocą tzw. metody dyferencyjnej, a więc poprzez porównanie stanu majątkowego określonego podmiotu przez i po zaistnieniu zdarzenia, z którym łączy się odpowiedzialność odszkodowawcza. Określenie wysokości odszkodowania w ramach utraconych korzyści wymaga natomiast analizy całokształtu następstw określonego zdarzenia. Ewentualne korzyści, stosując zasadę *compensatio lucri cum damno*, podlegają bowiem potrąceniu od wartości szkody, zmniejszając w ten sposób wartość zasądzanego odszkodowania. Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mocą przepisu zamieszczonego w art. 61 ust. 1 *in fine*, wyłączają możliwość zasądzenia na rzecz poszkodowanego odszkodowania z tytułu utraconych korzyści. W konsekwencji jedyną podstawą oszacowania wysokości świadczenia jest odniesiona przez określony podmiot szkoda bezpośrednia. Dodatkowo właściciel bądź też użytkownik wieczysty nieruchomości obowiązany jest do wykazania związku przyczynowego między modyfikacją planu miejscowego a spadkiem wartości danej nieruchomości.

Negatywne następstwa zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niekoniecznie muszą się wiązać z uniemożliwieniem lub znacznym utrudnieniem korzystania z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Ustawodawca dopuszcza bowiem, w ramach regulacji zamieszczonej w art. 36 ust. 3 UPZP, sytuację, w której podjęcie przez właściwą Radę Gminy uchwały planistycznej nie wywołuje skutku w postaci konieczności zmiany przeznaczenia nieruchomości, ale zachodzi inna konsekwencja w postaci obniżenia wartości nieruchomości. Okoliczność ta nie jest obojętna dla systemu prawnego. Właściciel (użytkownik wieczysty) jest bowiem uprawniony do żądania od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Warto podkreślić, że obligatoryjną przesłanką ubiegania się o odszkodowanie jest zbycie nieruchomości, co *expressis verbis* wskazano w art. 36 ust. 2 UPZP. W konsekwencji należy przyjąć *a contrario*, iż jeśli nie dochodzi do – jak to określa ustawa – zbycia nieruchomości, to uprawnienie to nie powstanie. Daje to podstawę do postawienia tezy, że omawiane roszczenie ma charakter warunkowy [Niewiadomski 2013]. Omawiane roszczenie staje się wymagalne z dniem zawarcia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości. Umowa wymaga rzecz jasna formy aktu notarialnego. Zakres przysługującego stronie roszczenia obejmować będzie, analogicznie jak w omówionym wyżej przypadku,

jedynie bezpośredni uszczerbek majątkowy stanowiący następstwo obniżenia wartości nieruchomości.

W procesie realizacji uprawnień do uzyskania odszkodowania przez właściciela (użytkownika wieczystego) odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy prawa i postępowania cywilnego uzupełnione o pewne instrumenty administracyjne. Te ostatnie stanowią niejako przedśadowy etap postępowania w przedmiocie ustalenia wysokości odszkodowania. Przed złożeniem pozwu do sądu powszechnego właściciel nieruchomości, który doznał uszczerbku majątkowego jest bowiem zobowiązany do zwrócenia się z wnioskiem o przyznanie odszkodowania do właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Co ciekawe zawarcie ewentualnej umowy między organem a stroną, w ramach której określona zostanie wysokość odszkodowania nie będzie miało charakteru ugody administracyjnej, która wywołuje skutki tożsame z decyzją administracyjną. Wydaje się, iż należy ją traktować jako ugodę cywilnoprawną w rozumieniu art. 54a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z treścią przywołanego uregulowania jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć ugodę w sprawie spornej należności cywilnoprawnej w przypadku dokonania oceny, że skutki ugody są dla tej jednostki (...) albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego korzystniejsze niż prawdopodobny wynik postępowania sądowego. W przypadku braku zawarcia stosownego porozumienia właścicielowi przysługuje, jak już wcześniej wspomniano, legitymacja procesowa do złożenia pozwu do sądu powszechnego.

Za złożone uznać należy zagadnienie odnoszące się do problematyki przedawnienia roszczeń właściciela (użytkownika wieczystego) względem gminy. Analiza przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwala bowiem na wyróżnienie w tym zakresie dwóch odmiennych terminów. Pierwszy z nich odnosić się będzie do roszczeń, dla których podstawę prawną stanowi art. 36 ust. 1 UPZP, natomiast drugi do postępowań inicjowanych w związku z zastosowaniem art. 36 ust. 3 powyższej ustawy. Wskazane rozróżnienie stanowi konsekwencję regulacji UPZP, która to ustawa w odniesieniu do roszczeń formułowanych przez uprawnionego na podstawie art. 36 ust. 3 wprowadza 5-letni okres przedawnienia (art. 36 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 3 UPZP). Równocześnie ustawa nie formułuje analogicznego warunku dla czynności procesowych podejmowanych przez uprawnionego na podstawie art. 36 ust. 1 UPZP. W konsekwencji uznać należy, że w ostatnim z wymienionych przypadków zastosowanie znajdują ogólne terminy przedawnienia roszczeń zamieszczone w kodeksie cywilnym (art. 117 i nast.). Warto zauważyć, że terminy te zostały w istotny sposób ograniczone w związku z nowelizacją kodeksu cywilnego z 9 lipca 2018 r. Wcześniej termin ten wynosił odpowiednio 10 lat (3 lata dla roszczeń związanych w prowadzeniem działalności gospodarczej) od dnia wejścia w życie planu miejscowego. Natomiast w następstwie wskazanej wyżej nowelizacji termin 10-letni został skrócony do lat 6. Dodatkowo art. 118 kodeksu cywilnego został uzupełniony o zapis wskazujący, iż termin przedawnienia upływa z ostatnim dniem roku kalendarzowego (art. 118 k.c. *in fine*). Za sporne w doktrynie i orzecnictwie należy uznać stosowanie 3-letniego okresu przedawnienia spraw związanych ze szkodami planistycznymi, odnoszącego się *de facto* do przedsiębiorców. W judykaturze obecne są bowiem zarówno poglądy wykluczające całkowicie możliwość stosowania tego terminu, jak i akceptujące jego zastosowanie. W pierwszym przypadku uzasadnia się to twierdzeniem wskazującym na brak związku między szkodą planistyczną, a działalnością gospodarczą. W drugim wskazuje się na uszczerbek planistyczny jako element ryzyka biznesowego.

Z kolei wprowadzony przez UPZP w ramach regulacji art. 36 ust. 3 w związku z art. 37 ust. 3, 5-letni termin przedawnienia roszczenia z tytułu obniżenia wartości nieruchomości uznać należy za zawity. Warto zauważyć, że wystąpienie z żądaniem uiszczenia odszkodowania obwarowane jest w tym przypadku dodatkowo koniecznością zawarcia przez dotychczasowego poszkodowanego właściciela umowy kupna-sprzedaży nieruchomości w terminie

5 lat od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący, co wyraźnie podkreślono w art. 37 ust. 3 UPZP. Oczywiście oznacza to, że nie ma w tym przypadku zastosowania omówiona wcześniej generalna zasada przedłużania terminu biegu przedawnienia do końca roku. Wątpliwości w judykaturze wzbudza natomiast kwestia zakresu bezwzględności obowiązywania wskazanego wyżej 5-letniego terminu przedawnienia, a ściślej zakresu czynności, które w terminie tym powinien zrealizować właściciel (użytkownik wieczysty) ubiegający się o odszkodowanie. Wedle jednego z poglądów, wyrażonego w orzeczeniu Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 r. (V CSK 222/16), określony przez ustawodawcę termin odnosi się wyłącznie do wystąpienia z wnioskiem o odszkodowanie do gminy. Samo roszczenie ulega natomiast przedawnieniu na zasadach ogólnych, a więc co do zasady w terminie 6 lat od dnia wejścia w życie nowego planu miejscowego. Szerszy zakres obowiązywania wskazanego wyżej 5-letniego terminu wskazany został natomiast w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2019 r., w uzasadnieniu którego stwierdzono, iż w terminie tym, niezależnie od zgłoszenia roszczenia w gminie, pozew o odszkodowanie musi być wniesiony przed upływem przewidzianym w art. 37 ust. 3 UPZP (IV CSK 653/18). Pomimo tego, że pierwsza z wymienionych interpretacji wydaje się przeważać w doktrynie i orzecznictwie, wydaje się że uprawniony właściciel (użytkownik wieczysty), kierując się względami ostrożności procesowej powinien dążyć do złożenia stosownego pozwu w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany.

Bieg terminów przedawnienia roszczeń w przedmiocie odszkodowania za szkodę planistyczną, podlega ogólnym zasadom określonym w art. 118 i nast. kodeksu cywilnego. Oznacza to, że bieg tego terminu może ulec przerwaniu bądź też zawieszeniu, co uzależnione jest w szczególności od czynności podejmowanych przez uprawnionego. W konsekwencji złożenie przez ten podmiot pozwu przeciw gminie o zapłatę odszkodowania skutkować będzie jego przerwaniem (art. 123 § 1 pkt. 1 kodeksu cywilnego). Z kolei następstwem zwrócenia się do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wnioskiem o przyznanie odszkodowania będzie zawieszenie tego terminu (art. 121 pkt. 6 kodeksu cywilnego).

3. RENTA PLANISTYCZNA I JEJ ZNACZENIE W PROCESIE PLANISTYCZNYM

Obok scharakteryzowanego wyżej uszczerbku majątkowego modyfikacja treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powodować może również zwiększenie wartości nieruchomości. Tego rodzaju następstwo nie stanowi okoliczności indyferentnej prawnie. Ustawodawca wprowadza bowiem, poprzez regulację art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawny obowiązek partycypacji jednostki samorządu terytorialnego w przysporzeniu majątkowym, który uzyskał właściciel (użytkownik wieczysty nieruchomości). Zastosowanie przepisu art. 36 ust. 4 UPZP wymaga łącznego spełnienia 3 przesłanek, którymi są: uchwalenie lub zmiana planu miejscowego, wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem aktu prawa miejscowego, a ponadto zbycie nieruchomości, które obligatoryjnie powinno nastąpić w terminie do 5 lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące. W piśmiennictwie podkreśla się, że wzrost wartości nieruchomości musi pozostawać w ścisłym związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą. W konsekwencji w przypadku, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego wzrost wartości nieruchomości nie nastąpił, występuje brak podstaw, aby organ administracji (wójt, burmistrz, prezydent miasta) ustalał opłatę, o której mowa i żądał jej uiszczenia [Dobkowska 2021]. Dodatkowo może wystąpić również sytuacja, w której wzrost wartości nieruchomości, obok zmiany przeznaczenia określonego gruntu, stanowił następstwo nakładów poczynionych przez właściciela (użytkownika wieczystego). Nie ulega wątpliwości,

iż koszty tego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych powinny zostać potrącone od wartości rynkowej nieruchomości, stanowiącej podstawę do obliczenia wartości należnego świadczenia.

Pewne wątpliwości interpretacyjne wzbudzić może pewna niekonsekwencja ustawodawcy, polegająca na posłużeniu się dla opisu dokonywanych czynności prawnych różnymi terminami. W art. 37 ust. 5 UPZP posługuje się bowiem potocznym terminem zbycia nieruchomości, natomiast w art. 37 ust. 1 UPZP używa pojęcia sprzedaży. Z oczywistych względów sformułowanie „zbycie nieruchomości” obejmuje swoim zakresem znacznie większy katalog zdarzeń prawnych i odnosi się do każdego przypadku przeniesienia własności danej rzeczy na nabywcę. Dotyczy to w szczególności przeniesienia prawa pod tytułem darem, co następuje w następstwie zawarcia umowy darowizny lub zamiany. Fakt zawarcia umowy darowizny nie powoduje automatycznie konieczności uiszczenia należności. W judykaturze jednoznacznie wskazuje się, że pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 UPZP, nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej (Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2009 r.). Co ciekawe, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 2 września 2015 r., obdarowany, zbywając nieruchomość przed upływem 5 lat, która uprzednio była przedmiotem darowizny, staje się beneficjentem przysporzenia z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc powinien on wnieść stosowną opłatę planistyczną (II SA/GI 110/15).

Za sporną w orzecznictwie uznać należy problematykę konieczności wniesienia opłaty planistycznej w następstwie zawarcia umowy zamiany nieruchomości. Spotykane są bowiem zarówno poglądy wskazujące, iż pojęcie zamiany jest w ramach konsekwencji prawnych tożsame ze zbyciem nieruchomości, jak również wyraźnie akcentujące pojawiające się rozbieżności. Za przykład pierwszej z wymienionych koncepcji posłużyć może chociażby wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., w uzasadnieniu którego wskazano, iż umowa zamiany nieruchomości jako umowa służąca ekwiwalentnemu przeniesieniu własności bez użycia pieniądza mieści się w pojęciu „zbycia nieruchomości” w rozumieniu art. 36 ust. 4 UPZP. Różnica z umową sprzedaży jest tylko taka, że zamiast pieniędzy właściciel otrzymuje inną nieruchomość (II OSK 370/16). Z kolei wedle innej linii orzeczniczej, wyrażonej w szczególności w wyroku NSA z dnia 20 lipca 2012 r., w przypadku zawarcia umowy zamiany opłatę planistyczną powinien ponieść właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Konsekwencją przyjęcia odmiennego poglądu byłby skutek w postaci oderwania przedmiotowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości (II OSK 787/11). Wydaje się, że ostatnie z wymienionych orzeczeń w lepszy sposób wpisuje się w intencję ustawodawcy wskazaną w treści art. 36 ust. 4 UPZP, w którym *expressis verbis* podkreślono wzrost wartości nieruchomości jako podstawową przesłankę uiszczenia opłaty planistycznej.

Szczególnym przepisem UPZP, przewidzianym w ramach uregulowania zamieszczonego w art. 36 ust. 4a, jest zwolnienie z obowiązku wnoszenia opłaty planistycznej rolników dokonujących nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zagadnienie to obejmuje czynności związane z przekazaniem gospodarstwa w zamian za świadczenia z zakresu ubezpieczenia społecznego. Szczegółowe warunki zawierania tego typu umów określa rozdział 7 powyższej ustawy zatytułowany „umowa z następcą” (art. 84-91). Warto podkreślić, że umorzenie omawianej należności publicznoprawnej dotyczy jedynie trwałego przeniesienia własności. W przypadku bowiem zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika przepisy o opłacie planistycznej stosuje się odpowiednio (art. 36 ust. 4a UPZP *in fine*).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera regulacji wskazującej minimalną wysokość opłaty planistycznej. Wskazuje jedynie, że do ustalenia jej wysokości uprawniona jest Rada Gminy, która realizuje swoje uprawnienie w ramach podejmowania uchwały w przedmiocie przyjęcia lub modyfikacji części tekstowej aktu prawa miejscowego (art. 15 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 36 ust. 4 UPZP). Za ograniczenie swobody organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy uznać uregulowanie określające maksymalną dopuszczalną wysokość omawianej należności, którą określono na 30% wzrostu wartości nieruchomości. W konsekwencji uznać należy, że ustawa nie dopuszcza ustalenia zerowej stawki opłaty planistycznej. W orzecznictwie podkreśla się bowiem, że tego rodzaju umorzenie należności czyniłoby bezprzedmiotowym zapis ustawy, mówiący o obowiązku precyzyjnego ustalenia wysokości tej opłaty w razie zaistnienia sytuacji wskazanej w art. 36 ust. 4 UPZP i oznaczałoby niedopuszczalne odgórne „zwolnienie” części właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości z ustawowego obowiązku wnoszenia renty planistycznej w razie zaistnienia przesłanek ustawowych (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2020 r. II SA/Po 836/19).

Wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie wzbudza kwestia zastosowania omawianego instrumentu prawnego nie tylko do następstw ekonomicznych przyjęcia bądź też zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również do decyzji o warunkach zabudowy (WZ). Stanowi to bezpośrednią konsekwencję regulacji zamieszczonej w art. 63 ust. 3 UPZP, zgodnie z którą jeśli wydanie tego rodzaju rozstrzygnięcia administracyjnego wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 UPZP, odpowiednio stosuje się przepisy art. 36 i 37 ustawy. Część przedstawicieli doktryny wskazuje, że w takim przypadku wysokość opłaty planistycznej powinna zostać określona w decyzji administracyjnej [Szewczyk 2003]. Analogiczny pogląd wyrażono również w uzasadnieniu wyroku WSA w Gdańsku z dnia 11 lutego 2009 r., w którym podkreślono, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), wydając decyzję w przedmiocie WZ, która wywołuje konsekwencje uzasadniające uiszczenie opłaty planistycznej, jest uprawniony w drodze decyzji określić konieczną do uiszczenia należność w wysokości do 30% wzrostu wartości nieruchomości (II SA/Gd 705/08). Odmienne stanowisko zaprezentowane zostało w orzeczeniu NSA z dnia 6 marca 2008 r., w którym podkreślono, że Rada Gminy nie jest co do zasady uprawniona, w sytuacji gdy brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalania stawek procentowych opłat związanych z wydaniem WZ i nie jest także uprawniony do jej ustalania w konkretnych decyzjach wójt (burmistrz, prezydent miasta) (II OSK 1887). Tego rodzaju interpretacja wydaje się być w pełni uzasadniona i właściwa. Wynika bowiem wprost z uregulowania art. 36 ust. 4 UPZP, zgodnie z którym wysokość opłaty planistycznej powinna zostać określona w uchwale Rady Gminy w przedmiocie przyjęcia planu miejscowego. W piśmiennictwie trafnie wskazuje się, że dla odpowiedniego zastosowania przepisu art. 63 ust. 3 UPZP względem renty planistycznej konieczna jest nowelizacja art. 36 ust. 4 powyższej ustawy i rozszerzenie przesłanek naliczenia opłaty planistycznej o decyzję o warunkach zabudowy [Dobkowska 2021].

Zgodnie z ogólnymi zasadami sformułowanymi w kodeksie cywilnym, w tym w szczególności art. 158, obrót nieruchomościami jest ściśle sformalizowany. W konsekwencji umowa kupna-sprzedaży tego typu rzeczy wymaga formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posiłkują się omawianym mechanizmem formalnoprawnym, nakładając na notariusza bardzo istotny obowiązek informacyjny. Wskazany funkcjonariusz publiczny, zgodnie z art. 37 ust. 5 UPZP, jest bowiem zobowiązany w terminie 7 dni od sporządzenia umowy, której przedmiotem jest zbycie nieruchomości, przesłać do organu wykonawczego gminy wypis ze sporządzonego aktu notarialnego. Otrzymanie tego rodzaju informacji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obliguje z kolei ten podmiot do wydania decyzji administracyjnej, w ramach której ustalona zostaje wysokość koniecznej do uiszczenia należności.

Za bardzo użyteczny w praktyce uznać należy mechanizm prawny, który umożliwia stronie uzyskanie informacji o wysokości potencjalnej należności, która stanowić będzie następstwo finansowe przeniesienia własności nieruchomości. Uregulowania zamieszczone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwalają bowiem na zwrócenie się przez właściciela bądź też użytkownika wieczystego gruntu, przed jego zbyciem, do właściwego miejscowo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z wnioskiem o ustalenie w drodze decyzji administracyjnej wysokości ewentualnego zobowiązania publicznoprawnego (art. 37 ust. 7 UPZP). Nie ulega wątpliwości, że uzyskane w ten sposób informacje w doniosły sposób wpłynąć mogą na działania podejmowane przez zainteresowany podmiot.

Rozstrzygnięcia administracyjne w przedmiocie nakładania na strony obowiązku wniesienia należności podejmowane są przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W zakresie proceduralnym podlegają one ogólnym zasadom określonym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (kpa). W konsekwencji decyzja obligatoryjnie musi zawierać elementy wskazane w art. 107 kpa. Od wydanej decyzji stronie przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO). Co ciekawe, w odróżnieniu od omawianego wcześniej postępowania odnoszącego się do kwestii odszkodowawczych, spory w przedmiocie wysokości renty planistycznej rozstrzygane są w trybie administracyjnym. Wydaną przez SKO decyzję można bowiem skarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W piśmiennictwie podkreśla się, że omawiana opłata, stanowiąc dochód gminy, ma charakter publicznoprawny i jest wymagalna za zasadach określonych dla świadczeń podatkowych [Niewiadomski 2013].

4. PODSUMOWANIE

Zasada samodzielności planistycznej gminy wywołuje zróżnicowane konsekwencje. Jednymi z ważniejszych z praktycznego punktu widzenia są przedstawione w artykule następstwa o charakterze ekonomicznym związane ze spadkiem lub wzrostem wartości nieruchomości, która objęta jest przyjętym lub zmodyfikowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji wprowadzenia do porządku prawnego omawianych instrumentów prawnych gmina, jako jednostka samorządu terytorialnego, ponosi bądź też uzyskuje korzyści ekonomiczne związane z przyjętymi regulacjami planistycznymi. Z punktu widzenia proceduralnego należności te mają różny charakter. W przypadku odszkodowania planistycznego, przysługującego właścicielowi nieruchomości w związku ze zmniejszeniem jej wartości, daje się zauważyć jej cywilnoprawny charakter. Potwierdzeniem tego faktu jest w szczególności tryb dochodzenia roszczenia przez uprawnionego, co następuje poprzez wniesienie pozwu do sądu powszechnego. Z kolei rentę planistyczną związaną za wzrostem wartości nieruchomości w następstwie podjęcia przez Radę Gminy uchwały planistycznej, uznać należy za świadczenie o charakterze publicznoprawnym, objęte właściwością sądownictwa administracyjnego. Należność ta pobierana jest przez gminę w przypadku zaistnienia materialnoprawnych przesłanek wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazane rozwiązania prawne uznać należy za istotny element porządku prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że działania gminy podejmowane w granicach upoważnienia ustawowego odnoszącego się do określenia sposobu zagospodarowania nieruchomości mają istotny wpływ na wartość nieruchomości.

LITERATURA

- Czachórski W. 2009. Zobowiązania. Zarys wykładu. Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Dobkowska B. 2021. Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy. *Nieruchomości*, 3, 3, 79–96.
- Dziczek R. 2013. Użytkowanie wieczyste w obrocie prawnym. Roszczenia o przewłaszczenie. Wzory pozwów sądowych. Przepisy. Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Niewiadomski Z. 2003. Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa.
- Niewiadomski Z. 2013. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Wydawnictwo CH Beck, Warszawa.
- Radwański Z. 2003. Zobowiązania. Część ogólna. Wydawnictwo CH Beck, Warszawa.
- Szewczyk M. 2003. Ustalanie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. *Casus*, 37, 6–16.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1968 r. (III CZP 98/68).
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2009 r. (II OPS 3/09).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. 2018, poz. 1716, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 1991, Nr 7, poz. 24, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 lutego 2009 r. (II SA/Gd 705/08).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2020 r. (II SA/Po 836/19).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2019 r. (II SA/Łd 42/19).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 2 września 2015 r. (II SA/GI 110/15).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2008 r. (II OSK 1887).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2012 r. (II OSK 787/11).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2017 r. (II OSK 370/16).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2017 r. (V CSK 222/16).
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 października 2019 r. (IV CSK 653/18).