

Paweł Marek Woroniecki

Prawne warunki ustalania opłaty adiacenckiej przez gminy

Streszczenie:

Celem artykułu jest ocena przepisów regulujących opłatę adiacencką z perspektywy ochrony interesów finansowych podmiotów uiszczających tę opłatę. Prawną podstawą rozważań są przepisy zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Dla realizacji celu artykułu zostało wyodrębnionych kilka zagadnień szczegółowych. W pierwszej kolejności zostało zdefiniowane pojęcie opłaty adiacenckiej na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz została przedstawiona istota tej opłaty w podejściu doktrynalnym. Następnie podniesiono kwestie związane z określaniem wysokości opłaty adiacenckiej oraz wartości nieruchomości. W ostatniej kolejności omówione zostały zagadnienia proceduralne dotyczące ustalania i regulowania opłaty adiacenckiej. W podsumowaniu sformułowano wnioski stanowiące ocenę przyjętych rozwiązań. Wstępna hipoteza mówiąca, że konstrukcja prawna opłaty adiacenckiej zawiera mechanizmy chroniące interesy finansowe podmiotów zobligowanych do jej płacenia została potwierdzona. W szczególności uznano za trafne rozwiązania polegające na wyznaczeniu maksymalnych stawek procentowych dla opłaty adiacenckiej (zob. art. 98a ust. 1 zdanie drugie, art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 146 ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz dopuszczeniu możliwości ratalnego uiszczania opłaty adiacenckiej (zob. art. 147 ust. 1 i art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce), bowiem chronią one interesy podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej. Ponadto należy zaakcentować możliwość rozliczenia opłaty adiacenckiej poprzez przeniesienie na gminę prawa do określonej działki gruntu (zob. art. 98a ust. 4 i art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). To rozwiązanie również należy uznać za racjonalne.

Słowniczek w języku polskim

Budowa urządzeń infrastruktury technicznej oznacza „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 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Działka gruntu jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemi będąca częścią lub całością nieruchomości gruntowej (art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Nieruchomość gruntowa jest to „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności” (art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Określanie wartości nieruchomości oznacza „określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości” (art. 4 pkt 6a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Opłata adiacencka jest to opłata obejmująca „opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości” (art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

1. Wprowadzenie

Kwestią oczywistą jest to, że fakt posiadania nieruchomości stanowi lub może stanowić podstawę szeregu praw i obowiązków. Natomiast sprawą zdecydowanie mniej jasną są okoliczności, których wystąpienie skutkuje aktualizacją takich praw i obowiązków. Przywołana w temacie opracowania opłata adiacencka, przez którą – zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.)¹ – trzeba „rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości”, stanowi doskonały przykład konstrukcji prawnej, która takie okoliczności określa w sposób mogący budzić pewne wątpliwości interpretacyjne.

Celem niniejszego artykułu jest rozstrzygnięcie istotnego problemu badawczego, jakim jest ocena rozwiązań prawnych dotyczących opłaty adiacenckiej z punktu widzenia ochrony interesów finansowych podmiotów zobowiązanych do jej zapłaty. Można wstępnie złożyć, że ustawodawca kreując instytucję opłaty adiacencką, jednocześnie wkomponował w jej konstrukcję prawną pewne mechanizmy chroniące te interesy. Dla weryfikacji prawdziwości wspomnianej hipotezy poddano rozważaniom rozwiązania zawarte w powołanej wyżej ustawie o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji posłużono się metodą formalno-dogmatyczną (logiczno-językową), polegającą na analizie w szczególności wypowiedzi składających się na treść aktów normatywnych, czyli przepisów prawnych i ustalonych na ich podstawie norm prawnych². Analizując poszczególne przepisy prawne, odwołano się również do poglądów wyrażanych w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym.

Ze względu na nakreślony wyżej cel badawczy opracowania, dalsze rozważania koncentrują się wokół następujących zagadnień: istota opłaty adiacenckiej, wysokość opłaty adiacenckiej, ustalanie wartości nieruchomości i kwestie proceduralne związane z ustalaniem i regulowaniem opłaty adiacenckiej.

¹ Na marginesie należy wyjaśnić, że w art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawodawca zamieścił cały słowniczek, przy czym definicje w nim zamieszczone można stosować przy interpretowaniu innych aktów normatywnych pod warunkiem jednak, że nie będzie to stało w sprzeczności z ich wykładnią funkcjonalną bądź z ich zapisami – E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 44.

² J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1984, s. 22.

2. Konstrukcja opłaty adiacenckiej w zarysie

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że opłaty adiacenckie należy włączyć do kategorii dopłat, będących postacią pieniężnego udziału użytkowników w nakładach na inwestycje publiczne, przy czym w przypadku opłat adiacenckich chodzi o uczestniczenie przez podmioty będące właścicielami gruntów w nakładach na budowę urządzeń o przeznaczeniu komunalnym, energetycznym oraz gazowym³. W przepisach prawnofinansowa instytucja dopłaty nazywana jest najczęściej opłatą, a nie dopłatą, czego przykładem są właśnie opłaty adiacenckie⁴.

W odniesieniu do opłat adiacenckich, ale i planistycznych, wskazuje się na ich funkcję związaną z realizacją zasady dobra wspólnego, przy czym chodzi tutaj w szczególności o to, że sprzyjają one podnoszeniu standardu życia członków lokalnej społeczności, ale też trafnie podkreśla się, iż stanowią one niepowszechny, majątkowy ciężar ponoszony przez poszczególne podmioty na rzecz takiej społeczności⁵. Większość prawodawstw traktuje jako stały komponent treści prawa własności spoczywającą na właścicielu nieruchomości powinność włączenia się przez niego w ponoszenie ciężarów wynikających z działań dostosowujących infrastrukturę urbanistyczną do przeznaczenia oraz sposobu eksploatacji jego nieruchomości⁶. Istnieje przy tym bezpośrednie powiązanie pomiędzy przypadkami dającymi możliwość wymierzenia opłaty adiacenckiej a wartością nieruchomości, co jest konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że logiczną jest sytuacja, w której gminy czerpią korzyść z dochodów osiąganych przez właścicieli nieruchomości z racji zwiększenia ich wartości wynikającego z aktywności organów administracyjnych, przy czym chodzi tutaj nie tylko o działania natury faktycznej, do których należy zaliczyć budowę obiektów infrastruktury technicznej, ale też natury prawnej, obejmujące scalanie nieruchomości i jej podział⁷.

W rezultacie wyodrębnia się w doktrynie, w oparciu o ustawową definicję opłaty adiacenckiej, trzy kategorie takich opłat, a mianowicie opłatę powiązaną

³ B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, B. Brzeziński (red.), Toruń 2008, s. 247.

⁴ I. Czaja-Hliniak, *Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej (w świetle ostatnich zmian)*, „Casus” 2007, nr 46, s. 6.

⁵ K. Sulczewska, *Opłata planistyczna i opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, tom XCII, s. 129–130.

⁶ M. Gdesz, *Opłata adiacencka – jako danina z tytułu geodezyjnego podziału nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 10, s. 24.

⁷ A. Skomra, P. Daniel, *Termin ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6, s. 32.

z realizacją urządzeń stanowiących infrastrukturę techniczną, opłatę skorelowaną ze scaleniem nieruchomości i jej podziałem i wreszcie opłatę sprzężoną z podziałem danej nieruchomości⁸. Innymi słowy, nałożenie opłaty adiacenckiej możliwe jest w następujących przypadkach: gdy następuje – po pierwsze – podział nieruchomości, po drugie – scalenie i ponowny podział oraz po trzecie – wykonanie urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej⁹.

3. Wysokość opłaty adiacenckiej

Jeżeli chodzi o wysokość opłaty adiacenckiej, to kwestia ta nie została uregulowana w sposób jednolity w ustawie o gospodarce nieruchomościami i dlatego może budzić pewne wątpliwości. Co więcej, unormowania dotyczące tej problematyki znajdują się w różnych częściach ustawy. Zachowując kolejność ustaloną przez ustawodawcę, należy sięgnąć najpierw do przepisów z art. 98a ust. 1 zdania pierwsze i drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie 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”. Warto zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1595/16, stwierdził, że zwiększenie wartości nieruchomości, powodujące ustalenie opłaty adiacenckiej, musi być skutkiem wyłącznie okoliczności wymienionych w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie jakichkolwiek innych przyczyn¹⁰.

Norma zawarta w zdaniu drugim powołanego wyżej art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ściśle koresponduje z normą z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), zgodnie z którą wyłącznie rada gminy może podejmować uchwały dotyczące podatków oraz opłat w zakresie określonym odrębnymi uchwałami. Obie te normy pozwalają radzie gminy do pewnego stopnia kształtować wysokość wpływów budżetowych z tytułu

⁸ A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2010, s. 17.

⁹ M. Bielecki, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s. 489.

¹⁰ Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2FF113B948> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

opłaty adiacenckiej. Należy przy tym zaznaczyć, że samo wskazanie przez radę gminy w uchwale, że stawka procentowa opłaty adiacenckiej nie może przekraczać 30% (zamiast ustalenia jej w konkretnej wysokości) skutkuje nieważnością takiej uchwały¹¹. Ustalenie przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej warunkuje późniejsze jej ustalenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta poprzez wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej¹². Trafnie przy tym podkreśla się w odniesieniu do uchwały rady gminy ustalającej stawki omawianej opłaty, że stanowi ona czynność prawa zawierającą – obowiązujące na obszarze danej jednostki w ramach podziału terytorialnego kraju – normy generalne i abstrakcyjne, nakładające obowiązki na administrowanych¹³.

Odmienne wygląda kwestia wysokości opłaty adiacenckiej w przypadku, gdy dokonywany jest podział i scalenie nieruchomości, bowiem wówczas osoby uzyskujące – w rezultacie tych działań – nowe nieruchomości są zobligowane uiścić gminie opłaty adiacenckie w wysokości nie wyższej niż połowa wzrostu wartości tychże nieruchomości, przy czym chodzi tutaj o wzrost wartości względem wartości nieruchomości będących w dotychczasowym posiadaniu¹⁴. Do rady gminy należy ustalenie – w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości – wysokości stawki procentowej rzeczoney opłaty¹⁵.

Jeszcze inne rozwiązania w zakresie wysokości opłaty adiacenckiej ustawodawca wprowadza w art. 146 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozwiązania te stanowią konsekwencję zasady zawartej w art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą podmioty będące właścicielami „nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich”.

Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że budowa rzeczonych urządzeń infrastrukturalnych obejmuje „budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”¹⁶. Dla ustalenia opłaty należy przyjąć stawkę procentową wynikającą z uchwały rady gminy obowiązującej na dzień stworzenia warunków do przyłączenia nieruchomości do urządzeń infrastrukturalnych bądź na dzień utworzenia warunków niezbęd-

¹¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce*, op. cit., s. 625.

¹² Ibidem, s. 624.

¹³ A. Lorek, *Opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem geodezyjnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2009, nr 4, s. 23.

¹⁴ Art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁵ Art. 107 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁶ Art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

nych, by korzystać z wybudowanej już drogi¹⁷. Powyższa regulacja pozostaje w związku z art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym możliwość ustalenia – drogą decyzji – opłaty adiacenckiej należy do kompetencji wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, przy czym może to nastąpić w każdym przypadku, gdy stworzono warunki do przyłączenia nieruchomości do urządzeń infrastrukturalnych bądź na dzień utworzenia warunków niezbędnych, by korzystać z wybudowanej już drogi.

Wracając do wspomnianych wyżej norm związanych z wysokością opłaty adiacenckiej, należy zauważyć, że może ona wynosić maksymalnie połowę różnicy pomiędzy dwiema wartościami: wartością nieruchomości przed realizacją wyszczególnionych wyżej urządzeń oraz wartością nieruchomości po ich realizacji, przy czym wielkość stawki procentowej rozpatrywanej opłaty ustalana jest przez radę gminy drogą uchwały (art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w uzasadnieniu do wyroku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 20/19, w treści art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „mowa jest o stawce, a nie o stawkach. Nie wydaje się zatem, aby rada gminy mogła dokonać ustalenia różnych stawek procentowych dla różnych grup podmiotów zobowiązanych do jej uiszczenia, w zależności od spełnienia przez nich określonych kryteriów (...)”¹⁸.

Szczególne regulacje zostały zamieszczone w art. 146 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą jeżeli nieruchomości leżą w granicach wyznaczonych przez Specjalną Strefę Rewitalizacji regulowaną rozdziałem 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, to wówczas wysokość opłaty adiacenckiej wynosi maksymalnie 75% zdefiniowanej wyżej różnicy pomiędzy dwiema wartościami. Zatem samo położenie nieruchomości może determinować maksymalną wysokość stawki opłaty adiacenckiej¹⁹.

¹⁷ Art. 145 ust. 2 zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁸ Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3696A58268> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

¹⁹ Warto przy tym zauważyć, że – zgodnie z art. 25 ust. 1 zamieszczonym w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 z późn. zm.) – Specjalna Strefa Rewitalizacji ustanawiana jest na tzw. obszarze rewitalizacji na podstawie uchwały w sprawie jej ustanowienia podejmowanej przez radę gminy, z tym że z wnioskiem o jej podjęcie może wystąpić jedynie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

4. Problem ustalania wartości nieruchomości (wybrane kwestie)²⁰

Kolejnym zagadnieniem wymagającym bliższej charakterystyki jest kwestia ustalania wartości nieruchomości przed podziałem i po nim, bowiem wartość ta stanowi niezbędny element w procedurze obliczania opłaty adiacenckiej²¹. W art. 4 pkt 6a ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca wyjaśnia, że pod pojęciem określania wartości nieruchomości kryje się określanie jej wartości „jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości”.

Należy przypomnieć, że jeżeli na skutek podziału nieruchomości nastąpi wzrost jej wartości, to można ustalić związaną z tym opłatę adiacencką (kompetencje w tym zakresie zostały przyznane wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta)²². Jak słusznie akcentuje się w literaturze przedmiotu, zwiększenie wartości nieruchomości, stanowiące następstwo podzielenia geodezyjnego gruntu, stanowi jeden z niezbędnych warunków umożliwiających nałożenie tej opłaty²³.

Ceny, według których następuje określenie wartości nieruchomości przed jej podziałem, jak i po tej czynności, to ceny z dnia ustatecznienia się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości albo uprawomocnienia się orzeczenia o podziale (trzeba przy tym zaznaczyć, że w istocie wartością nieruchomości jest suma wartości działek dających się samodzielnie zagospodarować, które wchodzi w skład dzielonej nieruchomości)²⁴. Wspomnieć trzeba, że ostateczną jest decyzja, od której nie można się odwołać w ramach administracyjnego toku instancji bądź złożyć wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy²⁵.

Z kolei dzień, w którym wydano decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości, ma znaczenie dla ustalenia stanu nieruchomości przed jej podzia-

²⁰ Ze względu na ograniczenia dotyczące objętości prezentowanego opracowania, w ramach rozważań dotyczących problematyki ustalania wartości nieruchomości skoncentrowano się wyłącznie na kwestiach szczególnych, związanych bezpośrednio z opłatą adiacencką, pozostawiając poza zakresem szczegółowej analizy ogólne zasady uregulowane ustawą o gospodarce nieruchomościami w jej dziale IV pod tytułem *Wycena nieruchomości*, a zwłaszcza w rozdziale pierwszym tego działu zatytułowanym *Określanie wartości nieruchomości*. Dla porządku należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 149 otwierającym wspomniany rozdział, uregulowania zawarte w tym rozdziale „stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny, z wyłączeniem określania wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów”.

²¹ K. Marciniuk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 400.

²² Zob. art. 98a ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²³ A. Lorek, *Wady operatu szacunkowego, a zakaz reformationis in peius w postępowaniu odwoławczym w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2010, nr 6, s. 10. Innymi słowy, zestawienie wartości nieruchomości przed i po podziale pozwala uzyskać informacje, czy wzrosła wartość nieruchomości na skutek rozpatrywanego podziału nieruchomości i czy w związku z tym zaszła przesłanka do obciążenia opłatą adiacencką – K. Marciniuk [w:] *Ustawa o gospodarce...*, op. cit., s. 400.

²⁴ Art. 98a ust. 1b zdania pierwsze i trzecie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁵ Art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.).

łem, bowiem na ten dzień następuje ustalenie tego stanu, natomiast dzień uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości albo przymiotu prawomocności przez orzeczenie dotyczące podziału jest adekwatny dla ustalenia stanu nieruchomości już po podziale, z tym że nie mogą być uwzględniane części składowe nieruchomości²⁶. Istotne jest przy tym, że jeśli „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”²⁷.

Pewne odrębności w zakresie ustalania wartości nieruchomości można dostrzec w przepisie art. 107 ust. 1 (przepis ten dotyczy podziału i scalania nieruchomości) zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym ustawodawca zakazuje uwzględniania – podczas ustalania wartości nieruchomości będących w dotychczasowym posiadaniu – wartości, jakie mają urządzenia, drzewa i krzewy wymienione w art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o ile zapłacono już za nie odszkodowanie²⁸. Bardziej szczegółowych regulacji należy jednak poszukiwać w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. z 2005 r. nr 86, poz. 736), wydanym w oparciu o art. 108 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Otóż zgodnie z tym rozporządzeniem określenie wartości nieruchomości (chodzi o jej wartość zarówno przed scalem, jak i po scaleniu) następuje przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z jej stanem istniejącym w dniu, w którym wchodzi w życie uchwała o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości, przy czym na ten sam dzień oceniana jest przez rzeczoznawcę wartość nieruchomości, które przyznano w efekcie scalenia i podziału²⁹. We wszystkich tych przypadkach należy stosować ceny istniejące w dniu, w którym weszła w życie wspomniana uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości³⁰. Trzeba jednak nadmienić, że określając wartość nieruchomości, które zostały przyznane w rezultacie scalenia i podziału,

²⁶ Art. 98a ust. 1b zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁷ Art. 98a ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

²⁸ Art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi: „Za działki gruntu, wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, a także za urządzenia, których właściciele lub użytkownicy wieczysti nie mogli odłączyć od gruntu, oraz za drzewa i krzewy gmina wypłaca, z zastrzeżeniem ust. 1a, odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a właściwym organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego lub starostą. Dopłatę, o której mowa w art. 105 ust. 2, oraz odszkodowanie, jeżeli nie dojdzie do jego uzgodnienia, ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Odszkodowanie wypłaca właściwy organ”.

²⁹ § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie scalania i podziału nieruchomości.

³⁰ § 12 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie scalania i podziału nieruchomości.

należy uwzględnić zaplanowane do realizacji (i przewidziane uchwałą rady gminy dotyczącą scalenia i podziału nieruchomości) urządzenia z zakresu infrastruktury technicznej³¹.

I wreszcie zwiększenie wartości nieruchomości spowodowane budową urządzeń stanowiących infrastrukturę techniczną również stanowi determinantę dla ustalenia i wysokości opłaty adiacenckiej³². W tej kwestii ustawodawca wprowadził następującą zasadę: „Wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo na dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi”³³. Wartość nieruchomości musi określić w opinii rzeczoznawca majątkowy i dopiero po uzyskaniu takiej opinii ustala się opłatę adiacencką³⁴, przy czym zasadę tę należy odpowiednio stosować także w przypadku dokonywania podziału nieruchomości i ustalania związanej z tym opłaty adiacenckiej³⁵.

5. Procedura ustalania i regulowania opłaty adiacenckiej

Ostatnim elementem nieodłącznie wpisującym się w problematykę stosowania opłaty adiacenckiej są kwestie proceduralne. Gdy chodzi o podział nieruchomości, to postępowanie dotyczące ustalenia rzeczowej opłaty może zostać wszczęte w ciągu 3 lat liczonych od dnia ustatecznienia się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości bądź uprawomocnienia się orzeczenia o podziale³⁶. Natomiast samo ustalenie takiej opłaty jest możliwe, o ile uchwała rady gminy w sprawie wysokości stawki procentowej rzeczowej opłaty już obowiązywała w dniu ustatecznienia się wspomnianej decyzji bądź uprawomocnienia się wzmiankowanego orzeczenia, przy czym do wyliczenia opłaty adiacenckiej należy przyjąć taką stawkę, która była obowiązująca w tym właśnie dniu³⁷.

Interesujące rozwiązanie, związane z podziałem nieruchomości, zawiera art. 98a ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym osoba zobligowana do uregulowania opłaty adiacenckiej może przekazać gminie, o ile ta wyrazi na to zgodę, prawa do tej działki gruntu, którą wydzielono

³¹ § 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie scalania i podziału nieruchomości.

³² Art. 146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³³ Art. 146 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁴ Art. 146 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁵ Zob. art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁶ Art. 98a ust. 1 zdanie trzecie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

³⁷ Art. 98a ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

w rezultacie podziału, z tym że znajduje w tym zakresie odpowiednie zastosowanie art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, a różnice pomiędzy wartością takiej działki a kwotą należnej opłaty adiacenckiej należy pokryć dopłatami³⁸. Działka gruntu to niepodzielony, ciągły fragment powierzchni ziemskiej będący częścią bądź całością nieruchomości gruntowej³⁹.

Powołany przepis ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) reguluje – mówiąc najogólniej – szczególny przypadek wygasania zobowiązań podatkowych, tj. w drodze przeniesienia własności rzeczy bądź praw o charakterze majątkowym na rzecz odpowiedniego podmiotu, którym może być Skarb Państwa, gmina, powiat lub województwo⁴⁰. Trafnie wskazuje się, w odniesieniu do opłaty adiacenckiej, że również pokrycie samej dopłaty może zostać dokonane poprzez oddanie gminie praw do następnej działki⁴¹.

Jeżeli natomiast następuje scalenie i podział nieruchomości, to wówczas opłata adiacencka ustalana jest decyzją przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, stosownie do postanowień ugody lub uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości wskazanych w art. 107 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym w przypadku, gdy nieruchomość obciążona jest ograniczonymi prawami rzeczowymi, to wpis do księgi wieczystej następuje w oparciu o decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej⁴². Powołany wyżej art. 107 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje dwa warianty. Po pierwsze, ustalenie terminu oraz sposobu uiszczenia opłat adiacenckich następuje przez wójta burmistrza albo prezydenta miasta drogą ugody zawieranej z osobami zobligowanymi do ich uiszczenia, przez złożenie podpisu na protokole uzgodnień. Natomiast drugi wariant polega na tym, że jeżeli do ugody nie dojdzie, to termin i sposób zapłaty oznacza rada gminy poprzez podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, przy czym termin przewidziany uchwałą musi być co najmniej tak długi jak termin realizacji urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej.

Z kolei w rozdziale 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącym uczestnictwa w kosztach realizacji urządzeń z zakresu infrastruktury

³⁸ Analogiczne rozwiązanie do tego, jakie wynika z art. 98a ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewidziano również w przypadku opłat adiacenckich związanych ze scaleniem i podziałem nieruchomości (zob. art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

³⁹ Art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast nieruchomość gruntowa to zgodnie z ustawową definicją „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności” (art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

⁴⁰ Zob. art. 66 § 1 pkt 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

⁴¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce...*, op. cit., s. 630.

⁴² Art. 107 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

technicznej, przewidziano – w art. 147 ust. 1 – możliwość rozłożenia opłaty adiacenckiej na coroczne raty płacone przez okres nie dłuższy niż 10 lat, przy czym z odpowiednim wnioskiem musi wystąpić właściciel nieruchomości, a szczegółowe warunki takiej ratalnej spłaty określa decyzja o ustaleniu opłaty. W tym samym przepisie ustawodawca zastrzegł konieczność zabezpieczenia, zwłaszcza hipotecznego (w takim przypadku podstawą wpisu w księdze wieczystej jest decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej), należności gminy wynikającej ze wspomnianego tytułu. Stosownie do art. 147 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, raty określone w powyższym przepisie „podlegają oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski”. Jak trafnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Po 606/13, oprocentowanie nie zostało uwarunkowane uznaniem organu i jest obowiązkowym skutkiem rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty, skoro w powyższym przepisie jest mowa wprost o podleganiu takiemu oprocentowaniu⁴³.

Jak wskazuje art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wniesienie opłaty adiacenckiej staje się obowiązkowe po upływie 14-dniowego terminu od dnia ustatecznienia się decyzji ustalającej tę opłatę, z tym że rozłożenie jej na raty powoduje, iż obowiązek ten stosuje się do uiszczenia pierwszej raty. Jednocześnie ustawodawca wprowadził zasadę waloryzacji opłaty adiacenckiej ustalonej w decyzji, polegającą na tym, że opłata ta jest waloryzowana „począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty”⁴⁴.

Z drugiej strony, wniesienie przez właściciela nieruchomości bądź jej użytkownika wieczystego świadczeń pieniężnych na rzecz realizacji poszczególnych urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej skutkuje zaliczeniem wartości tych świadczeń na poczet wspomnianej opłaty adiacenckiej⁴⁵. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 124/14, regulacja ta (tj. art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami)

⁴³ Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD1BEC161E> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

⁴⁴ Art. 148 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁴⁵ Art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na marginesie warto zaznaczyć, że rozwiązania wprowadzone m.in. w art. 147 ust. 1 i 148 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdują odpowiednie zastosowanie w przypadku podziału nieruchomości (zob. art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce nieruchomościami).

„wskazuje wprost na możliwość pomniejszenia różnicy pomiędzy wartością nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, przy uwzględnieniu w całości wartości nakładów, a nie tylko w ich części”⁴⁶.

6. Podsumowanie

Dokonany powyżej przegląd rozwiązań prawnych dotyczących opłaty adiacenckiej pozwala sformułować ogólny wniosek, iż prawodawca kompleksowo uregulował problematykę opłaty adiacenckiej w ramach jednej ustawy (chodzi oczywiście o ustawę o gospodarce nieruchomościami), co niewątpliwie ułatwia wykładnię norm prawnych, budzących wątpliwości interpretacyjne. Naturalnie, występują również odesłania do innych aktów prawnych, jak choćby do ustawy o rewitalizacji (zob. art. 146 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami), tym niemniej nie powodują one problemów interpretacyjnych.

Natomiast w odniesieniu do sformułowanej na wstępie hipotezy, że do konstrukcji prawnej tej opłaty zostały wprowadzone przez ustawodawcę pewne mechanizmy służące ochronie interesów finansowych podmiotów zobowiązanych do jej uiszczenia, należy stwierdzić, iż przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza normatywnych warunków ustalania opłaty adiacenckiej daje podstawy do uznania jej za trafną. Przede wszystkim, gdy chodzi o wysokość opłaty adiacenckiej, to ustawodawca wprowadził w tym zakresie ograniczenia w postaci maksymalnych stawek procentowych (zob. art. 98a ust. 1 zdanie drugie, art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 146 ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami), co niewątpliwie jest trafne i zabezpiecza interes podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej. Ponadto jako trafną i również chroniącą interesy wspomnianych wyżej podmiotów należy ocenić normę dającą możliwość rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty (zob. art. 147 ust. 1 i art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce). Dzięki temu możliwe jest uwzględnienie sytuacji finansowej podmiotów uiszczających taką opłatę. Jako racjonalną i korzystną dla tych podmiotów należy również uznać możliwość przeniesienia na gminę – jako formy rozliczenia opłaty adiacenckiej – prawa do określonej działki gruntu (zob. art. 98a ust. 4 i art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

⁴⁶ Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A28CE476C3> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

Orzeczenia sądowe:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1595/16 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2FF113B948> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 20/19 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3696A58268> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 listopada 2013, sygn. akt II SA/Po 606/13 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD1BEC161E> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 124/14 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A28CE476C3> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Legal conditions of setting the adjacent payment by communes

Abstract

The goal of the article is an estimation of legal provisions regulating the adjacent payment from the view of protection of financial interests of entities paying this payment. The legal ground for consideration are provisions included in the Property Economy Act of 21st August 1997 (consolidated text: Journal of Laws of 2018 item 2204 with later amendments). For realization of the article's goal, several detailed issues have been separated. In the first order the concept of the adjacent payment has been defined on the ground of the Property Economy Act (see article 4 point 11 of the Property Economy Act) and the essence of this payment in doctrinal approach has been presented. Afterwards issues connected with setting the amount of the adjacent payment and property value have been presented. In the last order procedural problems referring to fixing and paying the adjacent payment have been discussed. In summation, conclusions which are the evaluation of the adopted solutions have been formulated. The introductory thesis telling, that legal construction of the adjacent payment contains mechanisms protecting financial interests of entities obligated to paying it has been confirmed. In particular solutions consist in establishing the maximum percentage rates for the adjacent payment (see article 98a item 1 the second sentence, article 107 item 1 the first sentence, article 146 item 2 the first sentence and item 2a of the Property Economy Act) and allowing the possibility of instalment remitting the adjacent payment (see article 147 item 1 and article 98a item 1 the fourth sentence of the Property Economy Act) have been recognized as accurate because they protect interests of entities obliged to remitting the adjacent payment. Moreover, one should stress the possibility of settlement of the adjacent payment by transferring of right to specified parcel of land (see article 98a item 4 and article 107 item 5 of the Property Economy Act). This solutions also has to be recognized as rational.

Key words: adjacent payment, commune, budget, territorial self-government, infrastructure

Glossary in English

Building of devices of technical infrastructure means „building road and built underground, on the ground or above the ground water-supply, sewage, heating, electric, gassy and telecommunication pipes or devices” (article 143 item 2 of the Property Economy Act).

Parcel of land is an undivided, uninterrupted part of the surface of the earth which is a part or a whole of a land property (article 4 point 3 of the Property Economy Act).

Land property is „a land with elements, to the exclusion of buildings and premises, if they are a separate object of ownership (article 4 point 1 of the Property Economy Act).

Setting of property value means „setting of property value as an object of ownership and other rights to property” (article 4 point 6a of the Property Economy Act).

Adjacent payment is a payment comprising „a payment fixed in connection with rising in property value caused by building of devices of technical infrastructure with participation of means of the State Treasury, territorial self-government units, means coming from the budget of the European Union or from the foreign sources which are non-returnable, or a payment fixed in connection with union and partition of property as well as partition of property” (article 4 point 11 of the Property Economy Act).