

- **konieczność uwzględnienia skutków prawnych zamiany dla ustalenia opłaty z art. 36 ust 4 upzp – dr hab. Anna Brzezińska-Rawa, prof. UMK**

### **Wyrok WSA w Krakowie z 13 maja 2021 r., II SA/Kr 271/21**

**Jeżeli zatem przysporzenie majątkowe nie jest nierozdzielnie związane ze zbyciem nieruchomości, to opłata planistyczna nie jest wymierzana.**

#### **Najważniejsze fragmenty uzasadnienia wyroku**

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela stanowisko przedstawione w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2009 r. (II OPS 3/09, ONSAiWSA 2010/2/22), w której zaprezentowano następujący pogląd: "Opłata ta jest daniną publiczną, jaką właściciel lub użytkownik wieczysty jest zobowiązany uiścić z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Od obowiązku uiszczenia takiej opłaty jest zwolniony ten, kto w terminie pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu nie dokona zbycia nieruchomości. Dopiero zbycie takiej nieruchomości uruchamia mechanizm wymierzania stosownej opłaty. Jeżeli tak, to ustawodawca akceptuje nieobciążanie ową opłatą właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, którego udziałem jest przysporzenie majątkowe polegające na wzroście wartości jego nieruchomości, ale nie stało się ono przedmiotem obrotu. To zaś oznacza, że opłata planistyczna, mimo iż związana z przysporzeniem majątkowym, które następuje z dniem uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, jest wymagalna dopiero wówczas, gdy to przysporzenie majątkowe staje się przedmiotem obrotu, a więc wówczas, gdy się ono materializuje."

Co charakterystyczne, w art. 37 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mowa jest o ustaleniu wysokości opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na dzień jej sprzedaży. To również pozwala na postawienie tezy, że opłata planistyczna jest ewidentnie związana ze zbyciem nieruchomości połączonym z odpłatnością, ewentualnie z osiągnięciem innej korzyści majątkowej związanej z jej zbyciem. Przykładowo, bezgotówkowe nabycie w drodze zamiany nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, w sytuacji gdy wartość nieruchomości zamienianej zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z tego planu jest niższa, niewątpliwie przysparza właścicielowi nieruchomości o niższej wartości korzyści majątkowej.

Mając powyższe na uwadze przyjąć należy, że przy ocenie zasadności pobrania opłaty planistycznej należy uwzględnić nie tyle formę zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w niniejszej sprawie zamianę), co skutki dokonania tej czynności prawnej. Gdyby bowiem okazało się, że w wyniku zbycia nieruchomości nie następuje przysporzenie majątkowe po stronie dotychczasowego właściciela tej nieruchomości, to pobranie w tej sytuacji opłaty planistycznej przeczyłoby celowi tej daniny, którym jest przede wszystkim "podzielenia się" przez właściciela nieruchomości zyskiem jaki osiąga.

W kontrolowanej sprawie rzecz przedstawia się w sposób odmienny.

Organy orzekające obydwu instancji stwierdziły, że będąca przedmiotem postępowania umowa zamiany mieści się w pojęciu "zbycie nieruchomości" użytym w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a co za tym idzie daje już podstawę do ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Z poglądem tym nie można się zgodzić. Przedmiotem umowy zamiany są bowiem nieruchomości o bardzo zbliżonej powierzchni, na terenie mającym to samo przeznaczenie w

miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tak więc w wyniku zamiany doszło do zmiany właścicieli nieruchomości, ale organy nie ustaliły, czy na skutek zbycia nieruchomości uzyskał jakiegokolwiek przysporzenie majątkowe (korzyść).

Przyjąć należy, że na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opłata planistyczna może być wymierzona w razie spełnienia trzech przesłanek: 1) nie upłynął termin 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące, 2) wartość nieruchomości zbywanej wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, 3) zbycie nieruchomości (przeniesienie własności) implikuje w sposób immanentny uzyskanie przez stronę umowy korzyści majątkowej (przysporzenia, zysku).

Jeżeli zatem przysporzenie majątkowe nie jest nierozdzielnie związane ze zbyciem nieruchomości, to opłata planistyczna nie jest wymierzana.

Wobec powyższego uznać należy, że organy dokonały nieprawidłowej wykładni przepisu art.36 ust.4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie ustaliły również w sposób prawidłowy stanu faktycznego sprawy.

Z naruszeniem art. 7 i 77 k.p.a. nie zbadaly bowiem, czy w sprawie na skutek umowy zamiany nastąpiło powiększenie (przysporzenie) majątku skarżącego w stosunku do jego stanu przed zamianą, jak również czy faktycznie odniósł on korzyść majątkową będącą wyłącznie wynikiem zmiany przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przedmiotowego gruntu. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że w kontrolowanej sprawie przedmiotem zamiany są nieruchomości o podobnej powierzchni, położone w bliskiej odległości od siebie, na terenie mającym to samo przeznaczenie w tym samym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Możliwa jest więc sytuacja, że na skutek zamiany tych nieruchomości przysporzenie majątkowe jednego właściciela względem drugiego wzajemnie się zniosło. Okoliczność ta wymaga jednak dokładnego ustalenia przez organ w ponownym postępowaniu.

### **Wyroki powiązane**

uchwała 7 sędziów NSA z dnia 10 grudnia 2009 r., II OPS 3/09, ONSAiWSA 2010/2/22

### **Przepisy**

**Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503).**

**Art. 36 ust. 4** Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

**Art. 37 ust. 1**

Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3, oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień jej sprzedaży. Obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.

**Art. 37 ust. 12**

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 [ustawy](#) z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, o ile przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

**Główne problemy**

1. Pojęcie „zbycia” w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Ograniczona możliwość korzystania z definicji zawartych w innych aktach prawnych.
3. Powiększenie (przysporzenie) majątku w stosunku do jego stanu sprzed zamiany oraz faktyczne odniesienie korzyści majątkowej będącej wyłącznie wynikiem zmiany przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako warunki zastosowania przepisów o rencie planistycznej.