

- dopuszczalność objęcia opłatą planistyczną części nieruchomości – dr hab. Katarzyna Kopyściańska, prof. UWr.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2022 r. II OSK 2515/19

W świetle art. 36 ust. 4 u.p.z.p. kluczową przesłanką dopuszczalności ustalenia opłaty z tytułu ulepszenia planistycznego jest wzrost wartości nieruchomości wywołany uchwaleniem albo zmianą planu. Zatem w sytuacji, kiedy tylko część nieruchomości w rozumieniu wieczystoksięgowym, czy też część działki ewidencyjnej została objęta ustaleniami nowego planu, wzrost wartości nieruchomości może być ustalony *tylko* dla tej wyodrębnionej funkcjonalnie części.

Sąd I instancji stwierdził, że zbycie nieruchomości, która jedynie w części objęta jest planem miejscowym, może stanowić podstawę ustalenia opłaty jednorazowej od tej części, o ile wzrosła jej wartość wskutek uchwalenia tego planu. Jak ponadto wyjaśnił Sąd I instancji, ustalenia wartości zbytych fragmentów ww. trzech działek organy dokonały na podstawie operatu szacunkowego rzeczoznawcy majątkowego. Operat ten podlegał ich ocenie pod kątem spełniania wymogów prawa, jego kompletności oraz logiczności. Organy administracji nie mogą jednak wkraczać w kwestie, wymagające wiedzy specjalistycznej. Wbrew zarzutom skarżącej, w niniejszej sprawie operat został oceniony przez organy obu instancji, o czym świadczą obszerne i wnikliwe motywy obu decyzji.

Skarżąca wniosła od powyższego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając go w całości. W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie:

1) art. 2 w zw. z art. 7 Konstytucji RP - zasady praworządności poprzez nieuwzględnienie, iż przy wykładni przepisów prawa należy mieć na uwadze, że instytucje represyjne, sankcje oraz daniny publiczne (taką niewątpliwie jest nałożenie *opłaty planistycznej*) mogą być stosowane *tylko* w granicach dopuszczalnych prawem, przy wyłączeniu wykładni rozszerzającej. Ten zakaz rozszerzającej wykładni przepisów ustanawiających negatywne konsekwencje wobec jednostki, ma szczególne znaczenie w przypadku nałożenia na stronę obowiązku zapłaty daniny publicznej jaką jest *opłata planistyczna*, a to z uwagi na fakt, że nakładanie na stronę dodatkowej daniny publicznej za zbycie *nieruchomości* w ciągu pięciu lat od daty wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest daleko idącą ingerencją w konstytucyjnie chronione prawo własności, dlatego nie można stosować przepisów określających *opłatę planistyczną* przez analogię i wyklądać ich w sposób rozszerzający;

2) art. 36 ust. 4 upzp przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że jako *nieruchomość* w rozumieniu niniejszego przepisu można rozumieć *tylko* kilka wybiórczo dobranych fragmentów różnych działek oraz na przyjęciu, że przez analogię można rozszerzyć treść tego przepisu do zbycia *nieruchomości*, której jedynie część jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;

3) § 56 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny *nieruchomości* i sporządzania operatu szacunkowego (wówczas Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm., dalej: rozporządzenie) w zw. z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce *nieruchomościami* (Dz. U. 2018.2204 z późn. zm., dalej: ugn) przez błędną wykładnię pojęcia *nieruchomość* gruntowa;

4) art. 150 ust. 2 ugn przez błędne przyjęcie, że wydzielone przez rzeczoznawcę majątkowego *części nieruchomości* będącej przedmiotem transakcji i które są objęte miejscowym planem

zagospodarowania przestrzennego, są lub mogły być przedmiotem obrotu na dzień transakcji i na dzień sporządzania operatu.

Dokonując oceny naruszenia przepisów prawa materialnego w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że uregulowana w art. 36-37 upzp opłata jest formą przejęcia przez wspólnotę samorządową wzrostu wartości *nieruchomości* wywołanego uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmiany (tzw. ulepszenie planistyczne). W świetle art. 36 ust. 4 upzp kluczową przesłanką dopuszczalności ustalenia opłaty z tytułu ulepszenia planistycznego jest wzrost wartości *nieruchomości* wywołany uchwaleniem albo zmianą planu. Zatem w sytuacji, kiedy *tylko* część *nieruchomości* w rozumieniu wieczystoksięgowym, czy też część działki ewidencyjnej została objęta ustaleniami nowego planu, wzrost wartości *nieruchomości* może być ustalony *tylko* dla tej wyodrębnionej funkcjonalnie części. Analogicznie w sytuacji, kiedy dla *nieruchomości* ustalono więcej niż jedno przeznaczenie np. MN, ZP, a wzrost wartości wystąpił *tylko* na części *nieruchomości* przeznaczonej pod MN dopuszczalne jest objęcie wyceną *tylko* tej części *nieruchomości*, gdzie nastąpił wzrost wartości *nieruchomości* uzasadniający zastosowanie instytucji ulepszenia planistycznego. Należy przy tym zaznaczyć, że to organ gminy jest dysponentem roszczenia i decyduje w jakiej części będzie dochodził należności.

Wyroki powiązane

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2021 r. II OSK 1542/19

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2020 r. I OSK 305/20

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 lipca 2019 r. II SA/Łd 152/19

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 marca 2019 r. II SA/Gl 791/18

Przepisy

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.)

Art. 7 Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Art. 2 Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r., o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U.2022.503

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.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2001 r. poz. 555)

§ 56 ust. 1 W operacie szacunkowym przedstawia się sposób dokonania wyceny nieruchomości, w tym:

1) określenie przedmiotu i zakresu wyceny;

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U.2023.344

Art. 4 pkt 1 Ilekroć w ustawie jest mowa o:

1) nieruchomości gruntowej - należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności;

Art. 150 ust. 2 Wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu.

Bibliografia

E. Bończak – Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, lex/el 2023

T. Brzezicki (red.) Opłaty i wybrane roszczenia dotyczące nieruchomości lex/el 2018

R. Strzelczyk, Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości, lex/el 2016

A. Hanusz, Źródła finansowania samorządu terytorialnego. Lex/el 2015

Główne problemy

1. Charakter i funkcje opłaty planistycznej
2. Objęcie miejscowym planem tylko części nieruchomości – zasady obliczania opłaty w świetle wyroku NSA
3. Dotychczasowe stanowisko sądów administracyjnych
4. Potencjalne spory z organami gminy – na co zwrócić uwagę?