

Małgorzata Pracka

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

ORCID: 0000-0003-3531-8433

m.pracka@uthrad.pl

Renta planistyczna jako jeden z instrumentów gospodarowania przestrzenią

Wstęp

Władztwo planistyczne, którego przejawem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany przez gminę, niesie ze sobą przeróżne skutki. Wiążący charakter ustaleń planu miejscowego wpływa na zakres wykonywania uprawnień właścicielskich. Jednym ze skutków uchwalenia planu miejscowego jest wzrost wartości nieruchomości, co niewątpliwie przyczynia się do ukształtowania korzystnej sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości. Skutek ten nie uszedł uwadze ustawodawcy i przełożył się na konkretne rozwiązania ustawowe zakładające partycypację gminy w korzyściach, jakie osiągnął właściciel nieruchomości w związku z uchwaleniem przez gminę planu miejscowego.

Partycypacja ta przybiera postać renty planistycznej jako instrumentu, w który wyposażona została gmina, w przypadku gdy jej aktywność planistyczna doprowadzi do wzrostu wartości nieruchomości. Możliwość naliczenia opłaty została powiązana z materialnoprawnymi przesłankami, po spełnieniu których zaistnieje obowiązek jej pobrania. Publicznoprawny wymiar renty planistycznej, jej ustawowe założenia, a także konfliktogenny charakter sprawiają, że zdefiniowanie ustawowych ram ustalenia tej opłaty wymaga dokonania analizy w kontekście dookreślenia determinantów prowadzących do jej nałożenia przez gminę, która musi działać w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Pojawiające się problemy interpretacyjne przy stosowaniu tego administracyjnoprawnego instrumentu wymagają pogłębionej analizy celem zminimalizowania ryzyka zaskarżalności decyzji wydawanych w tym zakresie.

Istota i charakter renty planistycznej

Aktywność planistyczna gminy jest z reguły pożądanym działaniem, gdyż plan miejscowy jako podstawowy środek gospodarowania przestrzenią, realizujący założenia ładu przestrzennego i zasady zrównoważonego rozwoju, ma być gwarancją takiego ukształtowania przestrzeni, które respektuje wiele wartości i wytycznych ważnych z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Jedną z takich wytycznych jest zasada ochrony prawa własności. Obowiązek respektowania przez gminę w procesie planistycznym zasady ochrony prawa własności musi być odczytywany w ten sposób, że wszelka ingerencja w sposób wykonywania prawa własności mocą ustaleń planistycznych musi mieć uzasadnienie i pozostawać w granicach obowiązującego porządku prawnego¹. Ta aktywność gminy wypływająca z ustawowych kompetencji do kształtowania zasad zagospodarowania terenu nie pozostaje bez wpływu na wartość nieruchomości. To z kolei oznacza, że wpływ planu miejscowego na prawo własności niejednokrotnie wiąże się ze wzrostem wartości nieruchomości, co jest skutkiem pożądanym z punktu widzenia interesów właściciela nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości, będący efektem władztwa planistycznego gminy, ma przełożenie na konkretne rozwiązania ustawowe zakładające partycypację gminy w korzyściach, jakie osiągnął właściciel nieruchomości w związku z uchwaleniem przez gminę planu miejscowego.

Instrumentem uprawniającym gminę do tej partycypacji jest renta planistyczna. Pojęcie to nie ma normatywnego odniesienia, zatem musi być ustalone na kanwie rozważań doktrynalnych i orzeczniczych. W szerszym ujęciu pod pojęciem renty planistycznej rozumie się wszelkie pożytki, jakie uzyskuje właściciel nieruchomości w związku z korzystną zmianą charakteru przestrzeni fizycznej w postaci wzrostu wartości rynkowej nieruchomości będącej efektem aktów planistycznych podejmowanych przez uprawnione podmioty (gminy)². Węższe ujęcie renty planistycznej odnosi się do jednorazowej opłaty pobieranej przez gminę w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, które to działania skutkują wzrostem wartości nieruchomości. Opłata ta jest swoistą formą partycypacji gminy w zyskach, jakie odnosi właściciel nieruchomości w związku ze zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Wskazuje się, że stawka opłaty ma charakter procentowy i jest stała, a obciążenie z tego tytułu przybiera postać obciążenia proporcjonalnego³. W doktrynie spotkać można także inne określenia tej instytucji, tj. opłata planistyczna, opłata od wzrostu war-

¹ Wyrok NSA z 18 maja 2023 r., sygn. akt II OSK 1747/20, Lex nr 3589438.

² M. Foryś, M. Nowak, *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*, Warszawa 2014, s. 26.

³ I. Czaja-Hlinski, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 391.

tości nieruchomości czy quasi-roszczenie majątkowe z tytułu wzrostu wartości nieruchomości⁴. Podstawy do jej naliczenia znalazły się w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵. Publicznoprawny wymiar tej opłaty nie budzi wątpliwości, jako że jej naliczenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Opłata ta stanowi dochód własny gminy, choć co do jej charakteru pojawiają się na gruncie orzecznictwa i doktrynalnym różne głosy. Podkreśla się, że przepisy u.p.z.p. nie pozwalają określić jednoznacznie charakteru prawnego opłaty planistycznej, gdyż ustawa nie wskazuje, czy przedmiotową opłatę nalicza organ podatkowy, czy organ wykonawczy gminy, jaka procedura postępowania właściwa jest w sprawach jej wymiaru oraz czy i w jakim zakresie do jej naliczenia zastosowanie mają przepisy ordynacji podatkowej⁶. Z analizy orzecznictwa sądownoadministracyjnego płynie wniosek, że opłata planistyczna jest interpretowana jako szczególny rodzaj dochodu gminy mieszczący się pośród innych – obok m.in. podatków i opłat – dochodów gminy, o których mowa w ustawie o samorządzie gminnym. Wskazuje się, że niewątpliwie ma cechy podatku w świetle ustawy Ordynacja podatkowa, tzn. jest świadczeniem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, ale wbrew wymaganiam normy prawnej nie wynikającym z ustawy podatkowej. Regulacji w tym zakresie nie można domniemywać, ponieważ o tym, czy przepisy te znajdują zastosowanie przy wydawaniu określonych decyzji, decyduje ustawa, a sam fakt, że przedmiotowa opłata jest dochodem budżetu gminy i ma charakter publicznoprawny, to zdecydowanie za mało, aby uznać ją za podatek. Co więcej, przepisy u.p.z.p. nie zobowiązują organów do posługiwania się procedurą podatkową przy naliczaniu opłaty planistycznej, a zatem należy przyjąć, że w sprawach tych zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁷. Jednocześnie w doktrynie prezentowane jest stanowisko, że po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych⁸ obowiązywać zaczęły przepisy określające reżim prawny właściwy dla niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym i opłata planistyczna spełnia przesłanki kwalifikujące ją jako niepodatkową należność budżetową w rozumieniu art. 60 u.f.p., co oznacza, iż zastosowanie ma do niej

⁴ T. Krukowska, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2006, s. 251.

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130), dalej jako u.p.z.p.

⁶ A. Miernik, *Charakter prawny opłaty planistycznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. i po nim*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 1(7), s. 190.

⁷ Wyrok NSA z 3 września 2004 r., sygn. akt OSK 520/04, OSP 2005, Nr 7–8, poz. 91; wyrok NSA z 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 826/08, Legalis nr 233388.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), dalej jako u.f.p.

odesłanie do odpowiedniego stosowania działu III ordynacji podatkowej, zawarte w art. 67 u.f.p. Stanowisko takie nie ma jednak jednolitego oparcia w judykaturze i nadal w tej kwestii gło sy są podzielone⁹.

Przesłanki ustalenia renty planistycznej

Możliwość naliczenia renty planistycznej przez gminę uwarunkowana została spełnieniem materialnoprawnych przesłanek, które ustawodawca zawarł w art. 36 ust. 4 i 37 ust. 4 u.p.z.p. Istota renty planistycznej sprowadza się do wystąpienia łącznie dwóch przesłanek, tj. wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany oraz zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego planu bądź dokonanej w nim zmiany. Należy podkreślić przy tym, że sam wzrost wartości nieruchomości zbieżny czasowo z wejściem w życie planu miejscowego lub jego zmiany nie uprawnia do naliczenia opłaty. Musi bowiem wystąpić bezpośredni związek między wzrostem wartości nieruchomości a uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁰. Marian Wolanin wskazuje na jeszcze jedno kryterium naliczenia tej opłaty, mianowicie warunek określenia w planie miejscowym stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości¹¹. Trudno się z tym nie zgodzić, jako że wymóg ustalenia stawki procentowej w planie miejscowym wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., przy czym brak jej określenia uniemożliwia wydanie decyzji w przedmiocie naliczenia opłaty. Nie ma bowiem wówczas podstaw do jej wyliczenia, nawet jeśli spełnione zostaną dwie pierwsze przesłanki.

Wzrost wartości nieruchomości będący następstwem uchwalenia planu miejscowego musi zostać potwierdzony przez rzeczoznawcę majątkowego w postaci wykonanego operatu szacunkowego. Jak bowiem wynika z art. 37 ust. 12 u.p.z.p., w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹². Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną

⁹ Zob. A. Miernik, op. cit., a także przywołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

¹⁰ K. Małysa-Sulińska, *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3, s. 42–48.

¹¹ M. Wolanin, *Zasadnicze problemy dopuszczalności ustalenia i pobrania opłaty planistycznej oraz jej zwrotu*, cz. II, „Nieruchomości” 2011, nr 10, s. 4.

¹² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 ze zm.).

przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Z powyższego wynika, że jeśli plan miejscowy jest uchwalony dla terenu, dla którego wcześniej nie obowiązywał, wówczas należy przyjąć faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości¹³. Może się przy tym okazać, że jeszcze przed uchwaleniem planu teren był faktycznie wykorzystywany jako budowlany, co spowoduje, że nie można wykluczyć sytuacji, w której samo uchwalenie planu nie będzie miało wpływu na wartość rynkową. Nie ma przy tym jednocześnie podstaw do uwzględniania wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z „ruchu cen” spowodowanego innymi niż uchwalenie planu miejscowego wynikami¹⁴.

Wycena rzeczoznawcy majątkowego nabiera zatem kluczowego znaczenia dla potwierdzenia zaistnienia przesłanki wzrostu wartości nieruchomości. Opinii takiej stawia się szereg wymagań formalnoprawnych, przy czym nie pozostaje ona do dowolnego uznania organu administracji publicznej. Jak bowiem akcentuje się w orzecznictwie, do obowiązku organów należy ocena operatu szacunkowego pod kątem doboru przez rzeczoznawcę nieruchomości podobnych. Pominięcie w operacie dopuszczalnego sposobu przeznaczenia nieruchomości na gruncie poprzednio obowiązującego planu i brak opisu nieruchomości przyjętych do porównań musi dyskwalifikować wycenę rzeczoznawcy jako dowolną¹⁵. Wskazuje się ponadto, że warunkiem nałożenia renty planistycznej jest obiektywny wzrost wartości nieruchomości, który musi zostać wykazany w operacie szacunkowym, przy czym ów wzrost wartości nieruchomości musi nastąpić w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Inne determinanty, które, obiektywnie rzecz ujmując, wpływają na wartość nieruchomości, jak np. uzbrojenie terenu, sąsiednia zabudowa, w żadnej mierze nie decydują o przesłankach do jej naliczenia. Użyty zwrot „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą” determinuje koniunkcję czasową zaistnienia sytuacji powiązania wzrostu wartości nieruchomości z obowiązkiem uiszczenia jednorazowej opłaty za zbycie tej nieruchomości w terminie do 5 lat od daty uchwalenia planu, tj. zwiększenia wartości nieruchomości będącego następstwem uchwalenia planu, ustalenia w nim przeznaczenia terenu (korzystniejszego niż przeznaczenie dotychczasowe), który następnie właściciel zbywa i uzyskuje z tego tytułu przysporzenie finansowe. Wzrost wartości nieruchomości musi zaistnieć w dacie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany¹⁶. Wzrost

¹³ B. Dobkowska, *Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane problemy*, „Nieruchomości” 2021, t. III, nr 3, s. 90.

¹⁴ Wyrok NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1750/09, Lex nr 746766.

¹⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 19 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 849/16, Lex nr 2202306.

¹⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 246/17, Lex nr 2384131; wyrok WSA w Krakowie z 17 października 2018 r., sygn. akt II SA/Kr/874/18, Lex nr 2570014.

ten, rozpatrywany jako skutek uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany, musi zostać powiązany jedynie z tymi okolicznościami, które wpływają na ten wzrost i są bezpośrednim następstwem uchwalenia lub zmiany planu. To powoduje, że np. podział nieruchomości, który co do zasady wpływa na wartość nieruchomości, z punktu widzenia renty planistycznej nie ma jednak znaczenia¹⁷. Wzrost wartości nieruchomości, o jakim mowa w przepisie, nie odnosi się w żadnej mierze do ceny sprzedaży nieruchomości. Musi on dotyczyć zatem nieruchomości według jej stanu i cech na dzień wejścia w życie planu, który wywołał ten wzrost. Warto dodać, że art. 36 ust. 4 u.p.z.p. będzie miał zastosowanie nie tylko w sytuacji zbycia nieruchomości jako całości, lecz również zbycia wydzielonej części lub idealnej części określonej jej ułamkiem¹⁸.

Wysokość opłaty jest zatem determinowana wyceną wartości nieruchomości, która opiera się na danych z okresu wcześniejszego, tj. odnosi się do cen nieruchomości w dacie sprzedaży¹⁹. To powoduje, że dane te nie mogą ulec zmianie, a kluczowego znaczenia dla prawidłowości sporządzenia operatu nabiera wybór metod i podejścia szacowania przez rzeczoznawcę majątkowego. O ile kwestie te należą do rzeczoznawcy, który w tym zakresie dysponuje wiadomościami specjalnymi, to jednak zarówno organy administracyjne, jak i sądy rozpoznające sprawę mają obowiązek ocenić na podstawie art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego dowodową wartość złożonego operatu szacunkowego. Operat szacunkowy winien więc spełniać nie tylko formalne wymogi takiego dokumentu określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 5 września 2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości²⁰, ale musi też opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanej nieruchomości²¹. Rolą organu jest natomiast rzetelna ocena jego wartości dowodowej po to, aby nabrać przekonania, że jako dokument jest spójny, logiczny, a jego ustalenia mają oparcie w obowiązujących przepisach prawa.

Oprócz przesłanki wzrostu wartości nieruchomości musi także dojść do zbycia nieruchomości. Wyjaśnienia wymaga pojęcie zbycia na użytek własnego stosowania normy prawnej z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Jest to o tyle istotne, że ustawodawca nie zawarł definicji legalnej w tym zakresie, zatem rzeczony pojęcie zostało rozstrzygnięte na kanwie orzeczeń judykatury, z których wynika, iż pojęcie „zbywa” nie może być utożsamiane ze wszystkimi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego, tj. zarówno odpłatnymi, jak i nieodpłatnymi. Brak jest bowiem uzasadnionych podstaw, aby tym pojęciem obejmować także przypadki zbycia prawa własności albo użyt-

¹⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 247/17, Lex nr 2377534.

¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Ol 1019/23, Lex nr 3670879.

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 15 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Po 272/23, Lex nr 3644602.

²⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 1832.

²¹ Wyrok NSA z 26 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 459/05, Lex nr 206473.

kowania wieczystego nieruchomości pod tytułem darmym²². Stanowisko takie należy uznać za słuszne, jako że z istoty renty planistycznej wynika wymóg osiągnięcia przysporzenia majątkowego po stronie właściciela nieruchomości. Takiego przysporzenia niewątpliwie nie ma w sytuacji dokonania zbycia pod tytułem darmym. Poszukiwanym zdarzeniem uzasadniającym pobór tej opłaty jest osiągnięcie korzyści ze zbycia, a nie ze wzrostu wartości nieruchomości w wyniku zmiany planu (wzrostu wartości rozumianego jako cywilistyczne wzbogacenie się lub ustalane jak przy odszkodowaniach w drodze porównania wartości majątku przed zdarzeniem i po zdarzeniu). Powyższe rozumienie sprawia, że dopiero odpłatne zbycie nieruchomości przynosi właścicielowi korzyść (osiągnięcie wymiernego dochodu w związku z uchwaleniem lub zmianą planu)²³. Inne rozumienie pojęcia zbycia, poprzez objęcie nim także nieodpłatnych form przeniesienia własności, stałoby w opozycji do *ratio legis* przepisu. Warto bowiem przypomnieć, że sam wzrost wartości nieruchomości na skutek aktywności planistycznej gminy nie uprawnia do naliczenia tej opłaty, jeśli właściciel nie będzie chciał skorzystać ze wzrostu wartości i osiągnąć z tego tytułu dochodu. Dopiero kiedy ten dochód osiągnie, ziści się przesłanka do partycypacji gminy w tym przyroście, jaki nastąpił po stronie właściciela. Istotnym wymogiem naliczenia tej opłaty jest także dokonanie zbycia w okresie 5 lat od dnia uchwalenia planu lub jego zmiany. Musi jednak zaistnieć związek między wzbogaceniem dotychczasowego właściciela a działaniem organu uchwałodawczego gminy²⁴. Termin 5-letni dla ustalenia renty planistycznej ma swoje odzwierciedlenie w treści art. 37 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. Z powyższego wynika, że organ ma możliwość obciążenia właściciela opłatą planistyczną w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Dokonując interpretacji wskazanego terminu, przy uwzględnieniu materialnoprawnych przesłanek warunkujących jej naliczenie, w tym zaistnienie zdarzenia prawnego w postaci zbycia nieruchomości, przyjmuje się, że możliwość jej naliczenia nastąpi wówczas, gdy przed upływem wskazanych 5 lat organ dokona wszczęcia postępowania administracyjnego²⁵. Wskazuje się przy tym, że postępowanie zostaje wszczęte z chwilą podjęcia przez organ pierwszej czynności, o której strona została zawiadomiona²⁶. Inna interpretacja co do upływu 5-letniego

²² Uchwała NSA (7) z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt II OPS 3/09, ONSAiWSA 2010, Nr 2, poz. 22; wyrok SN z 11 marca 2011 r., sygn. akt II CSK 321/10, OSNC-ZD 2012, Nr A, poz. 15.

²³ D. Wszółkowski, *Opłata planistyczna – duże skutki małej zmiany*, „Casus” 2009, nr 1, s. 39–43.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 6 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 805/23, Lex nr 3633541.

²⁵ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 467. Zob. także: K. Małysa-Sulińska, *Termin podjęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej jako przesłanka ustalenia tej opłaty*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 6, s. 26–32.

²⁶ M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex, komentarz do art. 61.

terminu prowadziłyby do przypadków obejścia przepisów prawa, gdyż wystarczyłoby, aby właściciel nieruchomości zbył ją na chwilę przed upływem tego terminu, uniemożliwiając w ten sposób wydanie przez organ decyzji w ustawowym terminie. Termin ten, jak wskazuje się w orzecznictwie, ma charakter zawity. Należy go rozumieć jako termin przedawnienia roszczeń w znaczeniu cywilistycznym oraz jako maksymalny termin, w którym można wszcząć postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Taka wykładnia przepisu art. 37 ust. 4 u.p.z.p. pozwala na równe traktowanie podmiotów, które zgodnie z art. 36 ust. 3 i 4 ustawy mają prawo dochodzenia na drodze postępowania cywilnego i administracyjnego odpowiednio odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości i opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości²⁷.

Stawka procentowa opłaty planistycznej

Renta planistyczna, jako jeden z instrumentów gospodarowania przestrzenią, jest ściśle powiązana z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. stawka procentowa tej opłaty musi być ustalona w treści planu miejscowego. Z kolei zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Ustalenie stawki jest obligatoryjnym elementem planu, a jej brak uniemożliwia wydanie decyzji w przedmiocie jej naliczenia. Uchwalenie planu miejscowego bez jednoczesnego określenia w nim stawki procentowej należy oceniać w kategoriach naruszenia procedury sporządzenia planu miejscowego, co może skutkować nieważnością uchwały rady gminy w trybie art. 28 u.p.z.p.²⁸ W praktyce powstała wątpliwość, czy stawka ta może być ustalona na poziomie 0%. Judykatura stanęła na stanowisku, że określenie stawki procentowej opłaty planistycznej na poziomie 0% jest niedopuszczalne, gdyż pozostawałoby to w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 12 w zw. z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. W istocie prowadziłyby to do niedopuszczalnego odgórnego zwolnienia pewnej grupy właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości z ustawowego obowiązku uiszczenia renty planistycznej w razie zaistnienia przesłanek do jej naliczenia²⁹. Należy zaaprobować powyższe stanowisko, podkreślając jednocześnie, że obligatoryjny wymóg pobrania renty planistycznej w przypadku ziszczenia się materialnoprawnych przesłanek

²⁷ Wyrok SA w Krakowie z 22 lutego 2021 r., sygn. akt I ACa 1256/19, Lex nr 3207417; wyrok WSA w Łodzi z 23 stycznia 2024 r., sygn. akt II SA/Łd 956/23, Lex nr 3671018.

²⁸ A. Miler, *Niektóre problemy wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wartość nieruchomości*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 7, s. 18.

²⁹ Wyrok NSA z 9 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1469/17, Lex nr 2476055; wyrok WSA w Opolu z 24 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Op 159/18, Lex nr 2564680; wyrok WSA w Poznaniu z 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 836/19, Lex nr 2791243.

wskazanych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wskazuje na konieczność dochowania formalnoprawnych ram wynikających z obowiązku ustalenia w planie miejscowym stawki procentowej uprawniającej do naliczenia opłaty. W tym względzie ani zerowa stawka, ani stawka powyżej 30% wzrostu wartości nieruchomości nie może być akceptowalna. Co więcej, w doktrynie wskazuje się, że brzmienie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do stosowania jakichkolwiek ulg związanych z zapłatą renty planistycznej³⁰. Jedyne ustawowe zwolnienie zostało wyraźnie wskazane w art. 36 ust. 4a u.p.z.p. i musi być wykładane ściśle. Innych odstępstw ustawodawca nie przewidział. Odmierna ocena prowadziłaby do zmiany charakteru tej opłaty z obowiązkowej na fakultatywny, a to nie mieści się w założeniach ustawowych wskazujących na konieczność jej ustalenia po zaistnieniu przesłanek uprawniających gminę do jej poboru.

W praktyce pojawił się problem, czy w planie miejscowym winna być ustalona tylko jedna stawka tej opłaty. Z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się stawki procentowe, co sugeruje, iż ustawodawca dopuszcza możliwość różnorodnego ich wskazania. Powyższe ma także odzwierciedlenie w treści § 4 pkt 15 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³¹ w którym widnieje zapis, że stawki te mogą być różne dla poszczególnych terenów lub grup terenów. Może zatem zaistnieć taki stan faktyczny, w ramach którego przedmiotem zbycia będzie nieruchomość o różnorodnym przeznaczeniu i różnorodnych stawkach procentowych opłaty jednorazowej, co będzie musiało mieć odzwierciedlenie w wydawanej decyzji poprzez zastosowanie do ustalonego wzrostu różnych stawek procentowych stosownie do udziału wzrostu wartości poszczególnych terenów we wzroście wartości całej nieruchomości³².

Formalnopravne uwarunkowania naliczenia renty planistycznej

Postępowanie w przedmiocie naliczenia renty planistycznej jest z reguły wszczynane z urzędu, choć ustawodawca przewidział także możliwość wszczęcia postępowania na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, którzy zgodnie z art. 37 ust. 6 u.p.z.p. mogą żądać przed zbyciem nieruchomości ustalenia w drodze decyzji wysokości tej opłaty, w przypadku

³⁰ Ł. Walo, *Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie terminów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie*, „Casus” 2015, nr 76, s. 44.

³¹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2404.

³² G. Węgrzyn, *Stawka procentowa opłaty jednorazowej*, 2016, Lex.

gdy wartość ich nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem planu lub jego zmiany. Podkreślenia wymaga, że wydanie decyzji ustalającej opłatę planistyczną na wniosek nie jest równoznaczne z obowiązkiem jej zapłaty, ponieważ jego powstanie uzależnione jest od zbycia nieruchomości po wydaniu decyzji, a zatem w takiej decyzji nie można wskazać terminu, w jakim strona postępowania powinna dokonać wpłaty³³. Przedmiotowe rozwiązanie ma bowiem umożliwić właścicielowi nieruchomości podjęcie decyzji co do zbycia nieruchomości, z którym związany będzie obowiązek zapłaty renty planistycznej, której wysokość wskazana została w wydanej decyzji. Wyjaśnienia wymaga przy tym mechanizm ustalenia wysokości opłaty, gdyż w tym przypadku nie jest możliwe jej ustalenie na dzień sprzedaży. Art. 37 ust. 1 u.p.z.p. dotyczący zasad ustalania wysokości opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie będzie mógł być zastosowany w pełnym zakresie, co wobec braku innych uregulowań odnoszących się do ustalania wysokości opłaty na wniosek właściciela, uznać należy za pewną niekonsekwencję ustawodawcy i *de lege ferenda* wymagałoby to doprecyzowania. Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 156 ust. 3 i 4 ustawa o gospodarce nieruchomościami termin ważności operatu został ustawowo uregulowany, co niewątpliwie może budzić wątpliwości w sytuacji, gdy opłata ustalana jest na wniosek właściciela niezwłocznie po uchwaleniu planu na podstawie aktualnego na dzień wydania decyzji operatu szacunkowego, natomiast samo zbycie nastąpi dużo później, przy czym dopiero to zdarzenie prawne uruchamia obowiązek zapłaty wcześniej ustalonej opłaty. Przedmiotowe regulacje, w ocenie autorki, winny ulec doprecyzowaniu poprzez podanie w decyzji okresu, w jakim wiąże ona strony postępowania.

Rozstrzygnięcia wymaga także kwestia stosowania art. 36 i 37 u.p.z.p. w związku z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. W tej materii nie ma zgodności, choć art. 58 ust. 2 i 63 ust. 3 u.p.z.p. nakazuje ich odpowiednie stosowanie. W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że nie można mówić o wywołaniu skutków z art. 36 i 37 u.p.z.p. ww. decyzją, która jako akt administracyjny indywidualny takich skutków nie może powodować. Natomiast kwestia ewentualnych roszczeń powstających pomiędzy gminą a podmiotem posiadającym prawa do nieruchomości położonej na jej terenie winna podlegać rozstrzygnięciu na drodze cywilnoprawnej³⁴. Podobnie w orzecznictwie podkreślono, że w przypadku gdy wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, „odpowiednie

³³ L. Klat-Wertelecka, *Renta planistyczna ustalana na wniosek*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2008, nr 1, s. 53.

³⁴ T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 58. Zob. także: D. Pawczuk-Pisz, *Dopuszczalność ustalenia przez organ wykonawczy gminy stawki procentowej opłaty jednorazowej, tzw. renty planistycznej, w decyzji administracyjnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 2, s. 19.

stosowanie” przepisów art. 36 i art. 37 u.p.z.p. prowadzi do wyłączenia stosowania art. 36 ust. 4 oraz art. 37 ust. 6 i ust. 7 u.p.z.p. 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 gminy³⁵. Nie brakuje jednak także głosów odmiennych, że skoro ustawodawca nakazuje określić stawkę opłaty planistycznej w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i w decyzji o warunkach zabudowy, to tym samym upoważnia do tego, by stawka ta stanowiła element tych decyzji³⁶. W ocenie autorki w aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do ustalania przez gminę renty planistycznej w związku z wydanymi decyzjami o lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak również decyzji o warunkach zabudowy, gdyż, po pierwsze, decyzje te nie rodzą praw do terenu, nie naruszają prawa własności ani uprawnień osób trzecich; po drugie, brak jest umocowania prawnego do określenia stawki procentowej tej opłaty w samej decyzji, skoro art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. wprost wskazuje, że wysokość stawki procentowej jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego. Co więcej, rada gminy nie jest uprawniona do ustalenia stawki procentowej tej opłaty w odrębnej uchwale wobec braku szczegółowego uregulowania prawnego w tym zakresie.

Podsumowanie

Renta planistyczna jako instrument gospodarowania przestrzenią ma swoje uwarunkowania prawne. *Ratio legis* przepisów dotyczących obowiązku regulowania renty planistycznej sprowadza się do partycypacji gminy w korzyściach, jakie odnosi właściciel nieruchomości w związku ze wzrostem wartości nieruchomości będącego efektem aktywności planistycznej gminy i uzyskania zysku w wyniku zbycia takiej nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako jeden z ważniejszych instrumentów gospodarowania przestrzenią, wpływa bowiem na sposób kształtowania prawa własności, powodując tym samym albo przysporzenie po stronie właścicieli nieruchomości wobec wzrostu wartości nieruchomości mocą ustaleń planistycznych, albo spadek wartości ich nieruchomości, jeżeli plan miejscowy wprowadza rozstrzy-

³⁵ Wyrok NSA z 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2321/15, Lex nr 2346735. Zob. także: wyrok WSA w Gdańsku z 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Gd 72/13, Lex nr 1310539; wyrok NSA z 22 lipca 2011 r., sygn. akt II OSK 1193/10, Lex nr 1083573; wyrok NSA z 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 570/10, Lex nr 1080363.

³⁶ M. Szewczyk, *Ustalenie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 2(3), s. 16–25. Zob. także: Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 517–518; wyrok NSA z 17 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 758/11, Lex nr 1225734; wyrok WSA w Rzeszowie z 24 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Rz 763/05.

gnięcia planistyczne zawężające sposób korzystania z nieruchomości. Ustawodawca, dostrzegając ten wpływ, zastosował mechanizm odpowiednio renty planistycznej lub roszczeń kierowanych do gminy na podstawie art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p.

Renta planistyczna jest szczególnym rodzajem dochodu gminy, pobieranym w obliczu ziszczenia się materialnoprawnych przesłanek ustawowych. Warto podkreślenia jest przy tym to, że gmina ma obowiązek ustalenia renty planistycznej, jeżeli potwierdzone zostanie, że w wyniku uchwalenia planu miejscowego doszło do wzrostu wartości nieruchomości, a właściciel w terminie 5 lat od dnia uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany zbył nieruchomość. Nieuprawnione są zatem dywagacje na temat fakultatywnego wymiaru tej opłaty, co wynika z tego, że gmina musi respektować regulacje prawne, w wyniku których ziści się jej prawo do naliczenia opłaty. Chodzi tu w szczególności o obowiązek ustalenia w planie miejscowym stawki procentowej opłaty planistycznej w wymiarze nie mniejszym niż 1% i nie większym niż 30%. Jakakolwiek inna argumentacja prowadziłaby do wypaczenia charakteru i istoty renty planistycznej jako jednego z dochodów własnych gminy, do którego mają zastosowanie także przepisy u.f.p. Wprawdzie nie można w praktyce wykluczyć sytuacji, że po sporządzeniu operatu szacunkowego okaże się, iż ten wzrost wartości nieruchomości jest niewielki i wówczas można rozważyć kwestię celowości wszczynania postępowania administracyjnego, gdyby koszty prowadzenia postępowania przewyższały korzyści, jakie gmina odniesie z tytułu pobrania renty planistycznej. Niemniej jednak takie rozwiązania, wobec aktualnego brzmienia przepisów u.p.z.p., należałoby stosować z dużą dozą ostrożności. Mogłyby one ewentualnie mieć uzasadnienie przy niskich stawkach procentowych uchwalonych przez radę gminy.

Zabezpieczeniem interesów właścicieli nieruchomości jest publicznoprawny wymiar tej opłaty, co ma być gwarancją sięgania po ten instrument tylko w tych ściśle ustawowo określonych sytuacjach. Chodzi tu szczególnie o łączne ziszczenie się przesłanki wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu lub jego zmiany, wzrostu wartości nieruchomości pozostającego w związku przyczynowo-skutkowym z ową aktywnością planistyczną, a także uchwalenia przez radę gminy stawki procentowej renty planistycznej w planie miejscowym. Dopiero łączne zaistnienie tych determinantów daje podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego. Wobec tak uregulowanych ustawowo podstaw do stosowania renty planistycznej wątpliwe są próby wymierzania tej opłaty w związku z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, mimo brzmienia art. 58 ust. 2 i 63 ust. 3 u.p.z.p. Uzasadnieniem powyższego jest brak spełnienia wszystkich materialnoprawnych przesłanek uprawniających do jej naliczenia. Pewne zastrzeżenia należy także sformułować wobec brzmienia art. 37 ust. 6 u.p.z.p, który jest podstawą wszczęcia postępowania admi-

nistracyjnego na wniosek właściciela nieruchomości. Ten tryb procedowania winien być jednak doprecyzowany przez ustawodawcę, gdyż brak zdarzenia prawnego w postaci zbycia nieruchomości, odesłanie w tym zakresie do art. 37 ust. 1 u.p.z.p. oraz brak możliwości wskazania w decyzji terminu uiszczenia opłaty wprowadza pewne wątpliwości interpretacyjne, przy czym samo rozwiązanie ocenić należy pozytywnie, gdyż chroni interes właściciela nieruchomości i daje mu możliwość racjonalnego podejmowania decyzji w zaufaniu do organów władz publicznych.

Wykaz literatury

- Czaja-Hliniak I., *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych da-
nin publicznych*, Wyd. SPES, Kraków 2006.
- Dobkowska B., *Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – wybrane
problemy*, „Nieruchomości” 2021, t. III, nr 3.
- Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Planowanie i zagospoda-
rowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.
- Foryś M., Nowak M., *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*,
Wyd. Poltext, Warszawa 2014.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administra-
cyjnego. Komentarz aktualizowany*, 2024, Lex.
- Klat-Wertelecka L., *Renta planistyczna ustalana na wniosek*, „Nowe Zeszyty Samorzą-
dowe” 2008, nr 1.
- Małyśa-Sulińska K., *Termin podjęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty plani-
stycznej jako przesłanka ustalenia tej opłaty*, „Finanse Komunalne” 2015, nr 6.
- Małyśa-Sulińska K., *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub
zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka usta-
lenia opłaty planistycznej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3.
- Miernik A., *Charakter prawny opłaty planistycznej w świetle orzecznictwa sądów admi-
nistracyjnych przed wejściem w życie ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia
2009 r. i po nim*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2019, nr 1(7).
- Miler A., *Niektóre problemy wpływu miejscowego planu zagospodarowania przestrzenne-
go na wartość nieruchomości*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 7.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*,
C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Pawczuk-Pisz D., *Dopuszczalność ustalenia przez organ wykonawczy gminy stawki
procentowej opłaty jednorazowej, tzw. renty planistycznej, w decyzji administracyj-
nej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 2.
- Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodaro-
waniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Stelmachowski A., *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Szewczyk M., *Ustalanie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowa-
nia przestrzennego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 2(3).
- Walo Ł., *Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie prze-
pisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie termi-
nów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie*, „Casus” 2015, nr 76.

Węgrzyn G., *Stawka procentowa opłaty jednorazowej*, 2016, Lex.

Wolanin M., *Zasadnicze problemy dopuszczalności ustalenia i pobrania opłaty planistycznej oraz jej zwrotu*, cz. II, „Nieruchomości” 2011, nr 10.

Wszółkowski D., *Opłata planistyczna – duże skutki małej zmiany*, „Casus” 2009, nr 1.

Summary

Planning rent as an instrument of spatial management

Keywords: property law, planning rent, property value.

The planning activity of a municipality brings about various effects. One of the consequences of adopting a local development plan is the increase in property values, which undoubtedly contributes to creating a favourable legal situation for property owners. Recognizing this impact, the legislature introduced the instrument of planning rent, aimed at allowing the municipality to participate in the benefits that property owners gain due to the adoption of the local development plan by the municipality. The possibility of imposing the fee is tied to substantive legal conditions, upon the fulfilment of which the obligation to collect the fee arises. The public law aspect of planning rent, its statutory assumptions, and its conflict-prone nature make defining the statutory framework for determining planning rent necessary. This requires an analysis in which the determinants of its imposition by the municipality, which must act within the bounds and based on existing law, are interpreted. The purpose of this article is to present formal legal assumptions of imposition by the municipality of planning rent as one of the instruments of space management affecting the scope of rights of the property owner. The interpretational problems that arise in the application of this administrative law instrument necessitate an in-depth analysis to minimize the risk of decisions made in this regard being challenged.