Rejent * rok 11 * nr 1(117)
styczeń 2001 r.

Edward Janeczko

Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym

Bogata problematyka wynikająca z art. 36 ustawy z dnia 7 lipca o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), zwanej dalej ustawą, dotyczy kwestii zarówno z zakresu prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego. Ta różnorodność problematyki, a także treść przepisu przesądza poza tym o stosowaniu art. 36 ustawy przez sądy powszechne, organy administracyjne i notariuszy.

Według art. 36 ust. 1 ustawy, w przypadku gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma, według swego wyboru, trzy roszczenia:

1) o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę,
2) o wykupienie nieruchomości,
3) o zamianę nieruchomości na inną.

Z brzmienia tego przepisu wynika, że dla powstania wskazanych wyżej roszczeń, będących następstwem uchwalenia lub zmiany planu, nie jest potrzebna utrata wartości nieruchomości, lecz wykazanie wykluczenia lub zasadniczego ograniczenia jej dotychczasowego wykorzystywania.

Skoro realizacja roszczeń wymienionych w pkt 1 i 2 ust. 1 art. 36 powoduje przeniesienie własności nieruchomości, oczywistym jest wymaganie zachowania formy aktu notarialnego. Nie jest natomiast wymagana szczególna forma co do porozumienia stron w zakresie odszkodowania

wymienionego w punkcie 1, tj. w przypadku braku możliwości lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, jeżeli uprawniony dokonał wyboru tego roszczenia.

Dochodzenie wskazanych wyżej roszczeń określonych w ust. 1 nie zostało poddane przy tym ograniczeniom czasowym, określonym w art. 36 ust. 6 ustawy. Podlegają one przeto przedawnieniu na zasadach ogólnych, wynikających z kodeksu cywilnego.

Art. 36 ust. 2 przewiduje również odszkodowanie związane z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego. Odszkodowanie to, należne właścicielowi lub wieczystemu użytkownikowi, ustalane jest na podstawie innych kryteriów niż odszkodowanie wymienione w ust. 1 pkt 1. Przede wszystkim przy ustalaniu odszkodowania na podstawie ust. 2 niezbędną przesłanką jest obniżenie wartości nieruchomości (również spowodowane uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego). Dalszą przesłanka jest zbycie przez właściciela lub wieczystego użytkownika nieruchomości, a także nieskorzystanie z roszczeń (praw) określonych w ust. 1 (odszkodowania, wykupienia, zamiany).Chociaż więc zarówno w ust. 1 pkt 1, jak i w ust. 2 mowa jest o odszkodowaniu, są to różne roszczenia. Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wymienionych w art. 36 ust. 2 ustawy podlega przy tym ograniczeniom czasowym z ust. 6, co nie dotyczy, jak zaznaczono, roszczeń odszkodowawczych z ust. 1 pkt 1 art. 36 ustawy. Cechą wspólną wszystkich roszczeń określonych w ust. 1 i ust. 2 jest jednak to, że przy braku porozumienia, podlegają one rozpoznaniu przez sądy powszechne (ust. 13 art. 36 ustawy).

Właściwość organów administracyjnych, wiążąca się z uruchomieniem trybu postępowania administracyjnego, dotyczy sytuacji określonej w ust. 3, a także w ust. 10 ustawy. Mianowicie wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości (nie wyższą niż 30% wzrostu wartości nieruchomości) w planie zagospodarowania przestrzennego. Przesłanką pobrania tej opłaty (od właściciela lub wieczystego użytkownika) jest wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego, a także zbycie nieruchomości w oznaczonym czasie. Wówczas o jednorazowej opłacie orzeka wójt, burmistrz albo prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej. Decyzja administra-

cyjna ustalająca wysokość opłaty wydawana jest również (przez wyżej wymienione organy) na żądanie właściciela (wieczystego użytkownika) przed zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego (art. 36 ust. 10).

Odmienne zasady obowiązują w przypadku pobrania jednorazowej opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości i w przypadku ustalenia odszkodowania wskutek obniżenia jej wartości. Wysokość opłaty jest ograniczona bowiem do wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości, a odszkodowanie na rzecz właściciela (wieczystego użytkownika) ustala się w pewnej wysokości, wg kryteriów określonych w art. 36 ust. 4 i 14 ustawy. Poza tym opłaty nie pobiera się, jeżeli w planie zagospodarowania przestrzennego nie została określona jej stawka procentowa. Wysokość opłaty podlega przy tym pomniejszeniu o zwaloryzowaną wartość nakładów, wg zasad określonych w ust. 5 art. 36 ustawy.

Ustęp 8 art. 36 ustawy zobowiązuje notariusza w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy zbycia nieruchomości do przesłania zarządowi gminy wypisu aktu notarialnego, obejmującego umowę zbycia. Ten obowiązek pozostaje w związku z regulacją zawartą w art. 111 § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 22, poz. 91 ze zm.). Jak podkreślono w literaturze, stosowanie ust. 8 art. 36 ustawy oznacza w praktyce obowiązek przesłania przez notariusza wypisu każdego aktu notarialnego obejmującego sprzedaż (o czym niżej) nieruchomości, z wyjątkiem umów, w których zbywcą jest gmina (por. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 92).

Opisany wyżej obowiązek notariusza w zakresie przesłania wypisu aktu notarialnego wiąże się ze zbyciem nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu (ust. 2 art. 36 ustawy) lub wzrosła (ust. 3 art. 36 ustawy) w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego.

Powstanie odpowiednio albo uprawnienia właściciela lub wieczystego użytkownika otrzymania odszkodowania, albo obowiązku tych podmiotów zapłaty jednorazowej opłaty w literaturze (Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 6, s. 56) określa się mianem renty planistycznej, gdyż uprawnienie lub obowiązek wiąże się z uchwaleniem bądź zmianą planu

zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli przeto nie ma uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, nie powstaje renta planistyczna. W tych przypadkach nie powstaje również obowiązek notariusza w zakresie przesłania wypisu aktu notarialnego. Takie sytuacje na tle przepisów ustawy mogą istnieć, skoro jej art. 13, określa kiedy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się obowiązkowo, a przepis art. 40 ust. 2 ustawy dopuszcza wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu mimo braku takiego planu.

Mimo istnienia planu zagospodarowania przestrzennego nie można ustalić odszkodowania (ust. 2) ani jednorazowej opłaty (ust. 3), jeżeli od daty obowiązywania planu zagospodarowania przestrzennego lub obowiązywania jego zmiany upłynęło 5 lat (ust. 6 i 7 art. 36 ustawy). Wówczas również nie powstaje obowiązek przesłania wypisu aktu notarialnego.

Nie ma renty planistycznej i w konsekwencji obowiązku przesłania wypisu aktu notarialnego w przypadkach istnienia planu zagospodarowania przestrzennego, ale obowiązującego przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 68 ust. 1), tj. przed 1 stycznia 1995 r. (art. 75), choćby wskutek uchwalenia takiego planu nastąpiło obniżenie lub wzrost wartości nieruchomości.

Na tle poprzednio obowiązującej ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 ze zm.) istniał powszechny obowiązek sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (por. np. art. 47 ust. 5 tej ustawy). W pierwotnym brzmieniu art. 67 ust. 1 ustawy przedłużał okres utraty mocy planów obowiązujących w dniu jej wejścia w życie o 5 lat. Ustawą z dnia 22 grudnia 1999 r. (Dz.U. Nr 111, poz. 1279) nastąpiło dalsze przedłużenie tego okresu do 7 lat, licząc od dnia 1 stycznia 1995 r.

Aktualne zachowanie mocy obowiązującej planów zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących przed wejściem w życie ustawy, spowodowało, że uchwalenie nowych planów lub zmiana istniejących, nie stało się zjawiskiem masowym. W związku z tym, obowiązki notariusza wymienione w ust. 8 art. 36 ustawy są obecnie ograniczone.

Opisane wyżej sytuacje, w których nie ma obowiązku przesłania wypisu aktu notarialnego, muszą być niewątpliwe. Przesłanie wypisu aktu notarialnego stanowi bowiem podstawę bezzwłocznego uruchomienia trybu postępowania administracyjnego, przewidzianego w art. 36 ust. 9, w zakresie wydania decyzji ustalającej opłatę. Obowiązek organu administra-

cyjnego bezzwłocznego wydania decyzji wiąże się z biegiem terminu określonego w ust. 7 (w związku z ust. 6), gdyż upływ pięcioletniego terminu, rozpoczynającego bieg od dnia, w którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące, powoduje wyłączenie możliwości ustalenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości i odszkodowania związane z obniżeniem jej wartości. Słuszne jest bowiem stanowisko (*op. cit.,* s. 92), że termin określony w art. 36 ust. 6, a także ust. 7 ustawy ma charakter terminu zawitego nie podlegającego przywróceniu. Jego upływ wyłącza więc dochodzenie odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, jak również ustalenie opłaty w przypadku wzrostu jej wartości.

Problematyka dotycząca renty planistycznej z art. 36 st. 2 i 3 ustawy była przedmiotem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w składach powiększonych. Dnia 17 maja 1999 r. (OPK 17/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 121) Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę o następującym brzmieniu: „Jednorazową opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.), pobiera się również w przypadku zbycia części nieruchomości, jeżeli wartość zbywanej nieruchomości wzrosła w następstwie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego". Podjęcie takiej uchwały (na skutek pytania prawnego samorządowego kolegium odwoławczego) miało na celu dokonanie wykładni art. 36 ust. 3 ustawy. Brzmienie tego przepisu, jak stwierdza uzasadnienie uchwały, odnoszące się do „nieruchomości", nie zawiera alternatywy „lub jej części", w odróżnieniu od przepisu art. 36 ust. 1 ustawy, zawierającego zwrot „nieruchomość lub jej część". Przepis art. 36 ust. 1 ustawy nie łączy się bezpośrednio z obrotem, natomiast art. 36 ust. 2 i 3 ma znaczenie dla obrotu cywilnoprawnego. Z powołaniem się na przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) podkreślono, że jeżeli po podziale dokonanym na podstawie art. 93 tej ustawy następuje obrót cywilnoprawny, to „nieruchomością w rozumieniu art. 36 ust. 3 ustawy jest działka gruntu, która stała się przedmiotem tego obrotu".

Przyjęcie zasady wyrażonej we wspomnianej uchwale oznacza, że obowiązek notariusza w zakresie przesyłania wypisu aktu notarialnego określony w art. 36 ust. 8 dotyczy zbycia każdej części gruntu należącego do

tego samego właściciela (wieczystego użytkownika), która po wyodrębnieniu może być samodzielnym przedmiotem obrotu cywilnoprawnego.

Z późniejszej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (z 30 października 2000 r., OPK 16/00, dotychczas nie publikowanej) wynika ograniczenie możliwości powstania renty planistycznej, a w konsekwencji również ograniczenie obowiązków notariusza z art. 36 ust. 8 ustawy, w razie zbycia nieruchomości. Uchwała ta ma następujące brzmienie: „Jednorazowej opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.), gdy wartość nieruchomości wzrosła w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pobiera się w przypadku darowizny udziału we współwłasności nieruchomości na rzecz osób bliskich".

Brzmienie uchwały jest dostosowane do treści pytania przedstawionego przez samorządowe kolegium odwoławcze w konkretnej sprawie, stosownie do obowiązujących przepisów (art. 22 ust. 1 ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych – Dz.U. Nr 122, poz. 593 ze zm. – i art. 18 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym) oraz stanu faktycznego sprawy rozpoznawanej przez kolegium. Z uzasadnienia tej uchwały wynika jednak w sposób niewątpliwy pogląd, według którego „jednorazowej opłaty, o której mowa w omawianym przepisie (art. 36 ust. 3 ustawy), gdy wartość nieruchomości wzrosła w związku ze zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie można pobrać w przypadku dokonania darowizny". Nie ma więc renty planistycznej w przypadku przeniesienia własności nieruchomości lub udziału we współwłasności nieruchomości (a także użytkowania wieczystego) na podstawie umowy darowizny, bez względu na to, czy obdarowanym jest osoba bliska, czy też inna osoba. Treść uchwały łącznie z uzasadnieniem wiązała się z pojmowaniem użytego w art. 36 ust. 3 ustawy zwrotu „zbycie nieruchomości".

Omawiana uchwała nie została jeszcze opublikowana. Z tego względu celowe jest przedstawienie niektórych stwierdzeń zawartych w jej uzasadnieniu. Między innymi Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, z powołaniem się na dyrektywy wykładni, potrzebę nienadawania zwrotom zawartym w normie prawnej znaczenia odmiennego od potocznego, chyba że istnieją „dostateczne racje przypisania im odrębnego znaczenia prawnego".

W języku potocznym zaś „zbycie" rozumiane jest jako sprzedaż, odstąpienie czegoś za pieniądze, pozbycie się czegoś przez sprzedaż. Takie pojmowanie zwrotu „zbycie nieruchomości" zawartego w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym znajduje uzasadnienie przy zastosowaniu wykładni celowościowej.

Uwzględniając tę regułę interpretacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wprowadzona w art. 36 ustawy instytucja renty planistycznej związana jest z obniżeniem (ust. 2) lub wzrostem (ust. 3) wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Powstanie zaś obowiązku zapłaty odszkodowania lub uiszczenia jednorazowej opłaty uzależnione jest nadto od zbycia nieruchomości w określonym czasie. W tej sytuacji ustawodawca wiąże te skutki albo z poniesieniem szkody przez właściciela (użytkownika wieczystego), albo z uzyskaniem dodatkowych korzyści w razie zwiększenia się wartości nieruchomości. Taki jest zresztą sens renty planistycznej obciążającej właściciela (wieczystego użytkownika) określonymi obowiązkami lub dającej mu określone uprawnienia, których istnienie jest uzależnione od uzyskania korzyści lub poniesienia strat, stanowiąc stosowną rekompensatę (por. Z. Niewiadomski, *op. cit.*).

Wszystko to prowadzi do wniosku, że notariusz nie ma obowiązku przesyłania zarządowi gminy wypisu aktu notarialnego obejmującego umowę darowizny nieruchomości (użytkowania wieczystego), bez względu na to, czy nastąpiła zmiana wartości przedmiotu darowizny związana z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.