

listopad 2005 r.

*Renata Kosior*

*Marta Wepa*

### **Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna (cz. II)**

III. Instytucja renty planistycznej w świetle ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

11 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.)<sup>54</sup>. Dokonując wnikliwej analizy renty planistycznej przez pryzmat wskazanego aktu prawnego<sup>55</sup>, można wysnuć wnioski, że instytucja ta nie zmieniła zasadniczo swej formy<sup>56</sup>.

W świetle art. 36 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób czy zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo<sup>57</sup>
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części<sup>58</sup>.

Jednocześnie należy podkreślić, że realizacja roszczeń, o których mowa, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej, przy czym z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają (art. 36 ust. 2 u.p.z.p.). W tym przypadku inicjatywę przejmuje gmina<sup>59</sup>.

Dla potrzeb niniejszych rozważań fundamentalne znaczenie ma jednak sytuacja, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób (zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) jest możliwe, lecz wartość nieruchomości uległa zmianie. I tak, de lege lata, jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego bądź jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty sprzedał tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.)<sup>60</sup>, natomiast gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel czy użytkownik wieczysty sprzedał ją, wówczas wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, a określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości<sup>61</sup>. Co istotne, jak uprzednio, wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Ponadto na tle nowych uregulowań zachowuje aktualność pogląd wykluczający zerową stawkę procentową<sup>62</sup>.

W tym miejscu należy dodać, że rozważane uregulowania mają zastosowanie do terenów pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli zmiana wartości

nieruchomości jest spowodowana decyzją o warunkach zabudowy. Zgodnie bowiem z art. 63 ust. 3 u.p.z.p., jeżeli decyzja takowa wywołuje skutki, o których mowa w art. 36, przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Należy uzupełnić, że koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ustawodawca nie zrezygnował również z rozwiązania, że właściciel bądź użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego przed jej sprzedażą, może żądać od wójta, burmistrza albo prezydenta miasta ustalenia w drodze decyzji wysokości opłaty planistycznej (art. 37 ust. 7 u.p.z.p.)<sup>63</sup>.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że zarówno na gruncie omawianego powyżej przepisu, jak też w całej redakcji rozważanej ustawy (art. 36 i 37 u.p.z.p.) ustawodawca nie posługuje się już pojęciem zbycie, lecz sprzedaż nieruchomości. W ten sposób zostały usunięte wszelkie wątpliwości co do interpretacji terminu „zbycie”.

Warto jeszcze podnieść, że de lege lata opłatę pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych nie tylko przez właściciela, ale również przez użytkownika wieczystego nieruchomości<sup>64</sup> w okresie między uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego a dniem sprzedaży nieruchomości, jeżeli nakłady te miały wpływ na wzrost jej wartości.

Uwzględniając utrwaloną linię orzecznictwa, na gruncie obecnych rozwiązań ustawodawca *expressis verbis* zdecydował, że opłata planistyczna jest dochodem własnym gminy. Oczywiście nie sposób przy tych spostrzeżeniach pominąć, że wypłata odszkodowania na rzecz właścicieli lub użytkowników wieczystych spowodowana obniżeniem wartości nieruchomości oraz realizacja ich roszczeń wynikających z niemożności lub istotnych utrudnień w korzystaniu z nieruchomości obciąża budżet gminy. W tym stanie rzeczy wprowadzono zapis, na mocy którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta ma obowiązek przedstawiania co najmniej raz w roku (odpowiednio do potrzeb) na sesji rady gminy informacji o zgłoszonych żądaniach i wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną lub też określających jej wysokość<sup>65</sup>.

W brzmieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. pojawiło się nadto nowe uregulowanie, że w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości, odszkodowanie z tytułu utrudnień czy niemożności korzystania z nieruchomości albo opłata planistyczna podlegają zwrotowi odpowiednio gminie, aktualnemu właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu nieruchomości<sup>66</sup>.

W przypadku gdy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a stwierdzono nieważność uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego w części lub w całości, gmina może żądać od aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości zwrotu kwoty stanowiącej równowartość wypłaconego odszkodowania<sup>67</sup>.

Co znamienne, w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podano wyraźnie, że obniżenie oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującą po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującą przed zmianą tego planu bądź faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem.

Jak w dotychczasowej redakcji, notariusz w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy sprzedaży nieruchomości<sup>68</sup> jest zobowiązany przesłać wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wypis aktu notarialnego<sup>69</sup>, po czym wójt, burmistrz albo prezydent miasta bezzwłocznie ustala w drodze decyzji opłatę planistyczną.

Niezależnie od powyższych uwag należy wspomnieć, że nie uległy zasadniczo zmianie unormowania odnośnie do sporów w sprawach odszkodowawczych:

- 1) zaistniałych na tle uciążliwości bądź niemożności korzystania z nieruchomości,
- 2) związanych z obniżeniem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo
- 3) dotyczących opłaty pobranej przez gminę w razie stwierdzenia nieważności planu<sup>70</sup>.

De lege lata, kwestie te rozstrzygają sądy powszechne. Jednocześnie, jak uprzednio, zasady ustalania wartości nieruchomości oraz osoby uprawnione do określania tej wartości precyzują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

### III. Instytucja renty planistycznej w praktyce – wybrane zagadnienia

#### 1. Ustalenie zerowej stawki procentowej jako istotne naruszenie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Niezwykle ważnym problemem, a zarazem budzącym wiele kontrowersji, jest kwestia stawki procentowej opłaty planistycznej. Z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jasno wynika, że stawka procentowa opłaty planistycznej musi znaleźć się w treści nowo uchwalonego lub zmienionego planu, przy czym wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. W praktyce niejednokrotnie powstawała wątpliwość, czy uchwalenie lub zmiana planu zagospodarowania przestrzennego z zerową stawką opłaty planistycznej będzie należywym wypełnieniem obowiązku nałożonego w tym artykule na radę gminy.

Prima facie wydawałoby się, że tak, bowiem w treści planu zostaje określony procent opłaty planistycznej. Gdyby w uchwale nie zawarto żadnego zapisu w tej kwestii, oczywiste byłoby naruszenie obowiązku określenia stawki procentowej opłaty planistycznej. Jednakże wspomniany art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wyraźnie precyzuje, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Jak już wcześniej wskazano, opłata ta jest dochodem własnym gminy.

Na tle tego przepisu określenie stawki procentowej opłaty planistycznej pozostaje obligatoryjnym elementem uchwały wprowadzającej nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bądź też uchwały zmieniającej plan już istniejący i obowiązujący. Ponadto należy zaakcentować, że wielkość opłaty powinna być określona przez właściwą radę gminy w wymiarze stosunkowym (procentowym), a nie kwotowym. Fakt pozostawienia radzie gminy pewnego marginesu swobody w zakresie określenia wysokości opłaty planistycznej nie może być interpretowany jako możliwość zaniechania jej poboru przez uchwalenie stawki zerowej. Świadczy o tym dobitnie sformułowanie:

„wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę”. Oczywiście opisana sytuacja zaistnieje, jeżeli zostanie spełniona hipoteza niniejszej normy, czyli gdy:

- 1) w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego wartość nieruchomości wzrośnie,
- 2) właściciel lub użytkownik wieczysty zbędzie nieruchomość przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie uchwalonego lub zmienionego planu.

Ponieważ ustawodawca przesądza o istnieniu prawnego obowiązku wniesienia opłaty w warunkach sprecyzowanych uprzednio, zakres swobody w orzekaniu o jej wysokości przez właściwy organ jest ograniczony nie tylko co do możliwości przekroczenia określonej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jego górnej wysokości, tj. 30%, ale wyklucza także możliwość zastosowania stawki zerowej. Ustalenie de facto takiej stawki prowadziłoby do zignorowania woli ustawodawcy, wskazującego rentę planistyczną jako jeden z elementów systemu danin o charakterze publicznym<sup>71</sup>.

Tymczasem in praxi, większość planów uchwalonych od 1995 r., czyli od czasu wprowadzenia do systemu prawnego instytucji opłaty planistycznej, albo nie zawiera żadnej wzmianki na temat stawki procentowej, albo stosuje stawkę zerową jako preferencyjną w celu zapewnienia realizacji pożądanej inwestycji na określonym terenie, np. danego obiektu infrastruktury technicznej.

W bardzo wielu przypadkach zerową stawkę procentową uchwalono dla obszarów (uprzednio niebudowlanych), dla których w nowym planie dopuszczono zabudowę mieszkaniową. Ewidentnie mamy w tej sytuacji do czynienia ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Jest to jeszcze jeden przykład preferencyjnego traktowania budownictwa mieszkaniowego w latach 90-tych, co potwierdza dodatkowo szereg ulg przewidzianych w podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>72</sup>.

Przepis art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi<sup>73</sup>, że uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O jej nieważności w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90 tejże ustawy. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się jedynie do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Ustalenie przez radę gminy stawki procentowej w wysokości 0% jest wobec tego rażącym naruszeniem art. 36 ust. 4 u.p.z.p., ponieważ wyłącza ustawowy obowiązek ustalenia przez burmistrza jednorazowej opłaty.

Można więc przyjąć, że przyczyną istnienia tak wielu planów z pominięciem stawki procentowej opłaty planistycznej lub z zerową stawką tej opłaty jest brak należytej kontroli wojewody w kwestii uchwał rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

Innym sposobem wypełnienia omawianego obowiązku określenia stawki procentowej opłaty planistycznej, a zarazem preferencyjnego potraktowania danego obszaru<sup>74</sup>, jest uchwalenie stawki opłaty planistycznej na znikomym poziomie, tj. od 1 do kilku procent. Tymczasem omawiana sytuacja może doprowadzić do osiągnięcia efektu dokładnie odwrotnego, niż zamierzał ustawodawca, bowiem w każdym przypadku, również w powyższym, gmina jest zobligowana do naliczenia i pobrania opłaty planistycznej. Jednakże w rozważanym stanie faktycznym opłata planistyczna nie stanie się dla gminy rekompensatą kosztów sporządzenia planu, przeciwnie – będzie dodatkowym,

ujemnym skutkiem finansowym jego uchwalenia. Konstatacja ta wypływa z faktu, że koszt sporządzenia przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego dla określenia wzrostu wartości danej nieruchomości przewyższy wielkość samej opłaty. Ustawa bowiem nie przewiduje zaniechania przez gminę naliczenia i poboru opłaty planistycznej w sytuacji całkowitej jej nieopłacalności.

Wydaje się, że przytoczone zdarzenie nie powinno w ogóle zaistnieć, gdyż częścią procedury przygotowywania planu jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Prawidłowo sporządzona prognoza winna wszak taką okoliczność przewidzieć, a w rezultacie doprowadzić do uchwalenia planu z uwzględnieniem większej stawki procentowej opłaty planistycznej.

W tym miejscu przypomnieć wypada, że obowiązek pobrania opłaty planistycznej występuje również w sytuacji sprzedaży części nieruchomości, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w następstwie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy ze względu na zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego wzrasta wartość całej nieruchomości, a sprzedawana jest tylko jej część, jak również gdy jedynie dla części nieruchomości następuje zmiana planu powodująca wzrost jej wartości i ta część nieruchomości podlega następnie sprzedaży<sup>75</sup>.

## 2. Zastosowanie przepisów ordynacji podatkowej do opłaty planistycznej

Opłata planistyczna powinna być ustalona w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej jednak wiele zagadnień dotyczących jej nie znalazło uregulowania w powyższej ustawie, np. termin doręczenia decyzji ustalającej opłatę, przedawnienie prawa do wydania decyzji, odpowiedzialność za nieuiszczenie opłaty, sprawy ewentualnego rozłożenia na raty czy też poszczególne sprawy proceduralne<sup>76</sup>.

Na gruncie przedmiotowych rozważań powstaje pytanie, co dzieje się z wydaną decyzją, patrząc na nią pod kątem realizacji interesów gminy, oraz jakie przepisy powinny być zastosowane do wyegzekwowania opłaty planistycznej, w sytuacji gdy strona uchyla się od uiszczenia określonej w decyzji należności.

Zgodnie z cytowanym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 listopada 2001 r., do opłaty planistycznej mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>77</sup>. Według art. 2 § 1 o.p. przepisy tej ustawy należy stosować do opłat i innych niepodatkowych należności budżetu jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalenia lub określenia upoważnione są organy podatkowe.

Nie ma wątpliwości, że świadczenie wynikające z opłaty planistycznej stanowi należność budżetu jednostki samorządu terytorialnego, gdyż brzmienie art. 36 ust. 4 u.p.z.p. *expressis verbis* wskazuje, że opłata planistyczna to dochód własny gminy. Według zaś art. 2 § 1 pkt 4 i art. 13 § 1 pkt 1 o.p., wójt, burmistrz lub prezydent jest organem podatkowym wtedy, gdy jest właściwy do rozpoznania sprawy mającej podstawę w przepisach prawa podatkowego. Z kolei art. 6 o.p. definiuje podatek jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Wnikliwa analiza przytoczonych przepisów prawnych prowadzi do konkluzji, że choć potocznie dla świadczenia należnego gminie, wynikającego ze wzrostu wartości nieruchomości, używa się

określenia opłata, tak naprawdę jest to podatek, ponieważ opłata z definicji jest świadczeniem odpłatnym, czyli takim, gdzie wnoszący ją podmiot otrzymuje w zamian świadczenie wzajemne.

Z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że z roszczeniem o zapłatę opłaty planistycznej gmina może wystąpić w ciągu 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Dodatkowo ordynacja podatkowa w art. 68 § 1 ogranicza ten okres do 3 lat od końca roku podatkowego, w którym powstało zdarzenie powodujące zobowiązanie do zapłaty opłaty planistycznej (sprzedaż nieruchomości). Taki ograniczenie jest podyktowane upływem terminu przedawnienia prawa do wymiaru zobowiązania.

W myśl art. 47 § 1 o.p. termin uiszczenia opłaty planistycznej wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej jej wysokość. Niezapłacony w terminie podatek (opłata planistyczna) staje się zaległością podatkową, od której naliczane są odsetki za zwłokę w wysokości 200% podstawowej stopy oprocentowania kredytu lombardowego, ustalonej zgodnie z przepisami o Narodowym Banku Polskim<sup>78</sup>, tzw. odsetki podatkowe<sup>79</sup>.

Na wniosek podatnika organ podatkowy w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym może:

- 1) odroczyć termin płatności podatku (opłaty planistycznej) lub rozłożyć zapłatę na raty,
- 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę.

W obu sytuacjach rada gminy może wprowadzić opłatę prolongacyjną w wysokości nie większej niż 50% stawki odsetek za zwłokę (art. 57 § 7 o.p.).

Ponadto, na podstawie art. 34 § 1 o.p., gminie przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2 oraz z tytułu zaległości podatkowych w podatkach stanowiących jej dochód, a także z tytułu odsetek za zwłokę od tych zaległości, zwana dalej hipoteką przymusową.

Przedmiotem hipoteki przymusowej może być ułamkowa część nieruchomości, jeżeli stanowi udział podatnika, nieruchomość stanowiąca przedmiot współwłasności łącznej podatnika i jego małżonka, jak również nieruchomość stanowiąca własność współnika spółki cywilnej z tytułu zaległości podatkowych spółki. Przedmiotem hipoteki przymusowej jest również użytkowanie wieczyste, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej i wierzytelność zabezpieczona hipoteką (art. 34 § 3 i § 4 o.p.).

Hipoteka przymusowa powstaje przez dokonanie wpisu do księgi wieczystej. Podstawą do wpisu jest doręczona decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego<sup>80</sup>.

Hipoteka przymusowa jest skuteczna wobec każdorazowego właściciela przedmiotu hipoteki i przysługuje jej pierwszeństwo zaspokojenia przed hipotekami ustanowionymi dla zabezpieczenia innych należności<sup>81</sup>. Ponadto na podstawie art. 70 § 8 o.p. przedawnieniu nie ulegają zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

W związku z powyższym, warto po wydaniu decyzji ustalającej wysokość opłaty planistycznej, zwłaszcza jeśli dodatkowym elementem decyzji było odroczenie płatności lub rozłożenie opłaty na raty, wnioskować o wpisanie hipoteki przymusowej. Wydaje się również, że regułą powinien stać się wpis hipoteki przymusowej w sytuacji rozłożenia na raty lub odroczenia zaległości podatkowej, wynikającej z niezapłacenia w terminie opłaty planistycznej wraz z odsetkami za zwłokę.

Drugim sposobem zabezpieczenia należności gminnych w myśl art. 41 o.p. jest zastaw skarbowy, bowiem gminie z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2 oraz z tytułu zaległości podatkowych stanowiących jej dochód, a także odsetek za zwłokę od tych zaległości przysługuje zastaw skarbowy na wszystkich będących własnością podatnika, stanowiących współwłasność łączną podatnika i jego małżonka, rzeczach ruchomych i zbywalnych prawach majątkowych, jeżeli wartość poszczególnych rzeczy lub praw wynosi w dniu ustanowienia zastawu co najmniej 10 200 zł. Zastawem skarbowym nie mogą być obciążone rzeczy lub prawa majątkowe niepodlegające egzekucji, mogące być przedmiotem hipoteki<sup>82</sup>.

Zgodnie z art. 42 o.p., zastaw skarbowy wpisany wcześniej ma pierwszeństwo przed zastawem skarbowym wpisanym później, jest skuteczny wobec każdorazowego właściciela przedmiotu zastawu i ma pierwszeństwo przed jego wierzycielami osobistymi. Zaspokojenie z przedmiotu zastawu skarbowego następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>83</sup>.

Z obu tych zabezpieczeń gmina może skorzystać zaraz po wydaniu decyzji ustalającej opłatę jako zabezpieczenie na wypadek uchylania się przez zobowiązanego od uiszczenia opłaty planistycznej.

### 3. Egzekucja opłaty planistycznej

Jeśli zbywca nieruchomości nie uiszczył należności podatkowej w ciągu 14 dni od dnia otrzymania decyzji, wówczas gmina na podstawie art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.) może wszcząć takie postępowanie po uprzednim przesłaniu zobowiązanemu pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia przedmiotowego upomnienia.

Gmina jako wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy, który zawiera m.in. oznaczenie wierzyciela i zobowiązanego, treść i podstawę prawną podlegającego egzekucji obowiązku oraz stwierdzenie, że obowiązek jest wymagalny<sup>84</sup>. W przypadku egzekucji należności pieniężnej określa się także jej wysokość, termin, od którego nalicza się odsetki z tytułu niezapłacenia należności w terminie, oraz rodzaj i stawki tych odsetek. W tytule wykonawczym należy również wskazać zabezpieczenie należności pieniężnej hipoteką przymusową albo przez ustanowienie zastawu skarbowego ze wskazaniem terminów powstania tych zabezpieczeń. Wskazać należy także podstawę prawną prowadzenia egzekucji administracyjnej oraz pouczyć zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Do tytułu wykonawczego gmina dołącza dowód doręczenia upomnienia<sup>85</sup>. Jeżeli egzekucja ma być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i z ich majątków osobistych, tytuł wykonawczy wystawia się na oboje małżonków<sup>86</sup>. Następnie gmina kieruje wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. Ponadto może we wniosku wskazać środki egzekucyjne (art. 28 u.p.e.a.).

Warto wspomnieć, że właściwość miejscową organu egzekucyjnego w egzekucji należności pieniężnych z nieruchomości ustala się według miejsca jej położenia. Jeżeli jednak nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub większej liczby organów, egzekucję opłaty planistycznej prowadzi organ, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości, a jeżeli nie można w powyższy sposób ustalić właściwości, egzekucję z nieruchomości prowadzi organ wyznaczony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>87</sup>, natomiast właściwość miejscową organu egzekucyjnego w egzekucji opłaty planistycznej z praw majątkowych lub ruchomości ustala się według miejsca zamieszkania lub siedziby zobowiązanego<sup>88</sup>.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego<sup>89</sup>. Kolejne etapy postępowania prowadzi urząd skarbowy, który wybiera środek egzekucyjny najmniej uciążliwy dla zobowiązanego, a jednocześnie najłatwiejszy do wyegzekwowania należności. Najczęściej jest to egzekucja z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, ewentualnie ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej, następnie z rachunków bankowych bądź z innych wierzytelności pieniężnych. Rzadziej wybierana jest egzekucja z rzeczy ruchomych lub z nieruchomości, ponieważ koszty przeprowadzenia takich egzekucji są znacznie wyższe.

Postępowanie egzekucyjne kończy się przekazaniem należności wynikającej z opłaty planistycznej wierzycielowi, czyli gminie, z potrąceniem tzw. opłaty komorniczej oraz kosztów przekazania wyegzekwowanej kwoty<sup>90</sup>. Zobowiązanie dłużnika wygasa, ale obciążają go dodatkowo koszty egzekucyjne, które mogą przejść na gminę, jeśli nie ma możliwości ściągnięcia ich od dłużnika<sup>91</sup>.

#### Podsumowanie

Zważywszy na fakt, że koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są olbrzymie, warto, aby gminy rozsądnie ustalały stawki procentowe opłaty planistycznej, jak również podejmowały działania w kierunku ich naliczania i egzekwowania. W ten sposób gminy nie tylko zrekompensują nakłady poniesione w celu uchwalenia planu miejscowego, ale także pozyskają do budżetu środki, chociażby na wypłatę odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem nowego planu lub jego zmianą.

#### Przypisy

54 Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

55 Podnieść wypada, że omawiane sytuacje z art. 36 i art. 37 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie dotyczą przypadków zaistniałych w związku z wejściem w życie przepisów szczególnych, (np. regulujących kwestie odnoszące się do utworzenia parku narodowego), a nadto powstałych w wyniku utraty mocy obowiązującej planów miejscowych uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r.

56 Szerzej Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 281 i nast.; J.Siegień, Prawo budowlane po nowelizacji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Omówienie zmian. Teksty ustaw i rozporządzeń, Zielona Góra 2003, s. 194 i nast.; Z.Kostka, J.Hyla, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz, przepisy wykonawcze, Gdańsk 2004, s. 67 i nast.; Z.Niewiadomski, Zagospodarowanie przestrzenne po zmianach, Rzeczpospolita z dnia 16 lipca 2003 r.



57 Szkoda nie obejmuje, tak jak dotychczas, utraconych korzyści (*lucrum cessans*).

58 Podmiotem zobowiązanym do wykonania roszczeń pozostaje gmina. Ponadto, tak jak do tej pory, oba rodzaje roszczeń mają charakter cywilnoprawny i są realizowane w drodze odpowiedniej umowy.

59 Rozliczenia między podmiotem uprawnionym i gminą dokonywane są na podstawie przepisów prawa cywilnego.

60 Odszkodowanie staje się wymagalne z dniem sprzedaży nieruchomości. Roszczenia można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1-3, powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe.

61 Nieruchomością na gruncie art. 36 ust. 4 ustawy jest także część gruntu należącego do tego samego właściciela, objęta planem zagospodarowania przestrzennego i przeznaczona w tym planie na określony cel, która po wyodrębnieniu geodezyjnym lub prawnym może być, w rezultacie tego przeznaczenia, samodzielny przedmiot obrotu cywilnoprawnego; zob. uchwała NSA w Warszawie z dnia 17.05.1999 r. OPK 17/98, ONSA 1999, nr 14, poz. 121.

62 Zob. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 06.09.2002 r. II SA/Wr 1193/02, OSS 2003, nr 1, poz. 15.

63 Omawiana decyzja jest także wydawana na podstawie przepisów k.p.a. Wynika stąd, że organem rozpatrującym odwołanie będzie samorządowe kolegium odwoławcze, zaś po wyczerpaniu tego toku instancji decyzję można zaskarżyć do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

64 Por. art. 36 cyt. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

65 Zgodnie z art. 36 ust. 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta miał obowiązek przedstawić każdorazowo na sesji rady gminy informację o zgłoszonych żądaniach i wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną oraz decyzjach określających wysokość tejże opłaty.

66 Stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy następuje przez organ nadzoru lub sąd administracyjny. Należy przy tym dodać, że roszczenia stają się wymagalne z dniem, kiedy rozstrzygnięcie nadzorcze lub wyrok sądu administracyjnego staną się prawomocne.

67 De lege lata, w świetle art. 37 cyt. ustawy, wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży. Ponadto należy zaakcentować, że roszczenie to ma charakter fakultatywny.

68 W formie aktu notarialnego.

69 Por. art. 111 § 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 369 z późn. zm.).

70 Por. art. 36 ust. 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

71 Zob. cyt. wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 06.09.2002 r. II SA/Wr 1193/02, OSS 2003, nr 1, poz. 15.

72 Ustawa z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

73 Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

74 Przykładowo, ze względu na zachęcenie inwestora do kupna danego gruntu w celu wybudowania na nim jakiegoś obiektu infrastruktury.

75 Por. cyt. uchwałę NSA w Warszawie z dnia 17.05.1999 r., OPK 17/98.

76 Zob. A.Borodo, Glosa do wyroku NSA z dnia 7 listopada 2001 r., II SA/Gd 1984/01, OSP 2003, nr 2, OSP 2003, nr 2.

77 Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60; szerzej: B.Brzeziński, Prawo podatkowe – zarys wykładu, Toruń 1999; B.Brzeziński, M.Kalinowski, M.Masternak, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Toruń 2002; J.Głuchowski, Polskie prawo podatkowe, Warszawa 2002; R.Mastalski, J.Zubrzycki, Ordynacja podatkowa. Komentarz, Wrocław 2002; J.Michalski, Ordynacja podatkowa, Warszawa

2001; M.Modzelewski, Wstęp do nauki prawa podatkowego, Warszawa 2001; P.Smoleń, M.Szustak-Janowska, W.Wójtowicz, Prawo podatkowe, Bydgoszcz 2002; J.Szczepaniak, Ordynacja podatkowa. Komentarz porównawczy, Kraków 1999; W.Chróścielewski, W.Nykiel, Postępowanie podatkowe w świetle ordynacji podatkowej, Warszawa 2000, rec. J. Zimmermann, Przegląd Podatkowy 2001, nr 6, s. 60.

78 Art. 56 § 1 o.p.

79 Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza w drodze obwieszczenia stawkę odsetek za zwłokę w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

80 Wpisu hipoteki przymusowej do księgi wieczystej dokonuje właściwy sąd rejonowy na wniosek organu podatkowego (art. 35 o.p.).

81 Art. 36 o.p.

82 Zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych na podstawie wniosku skierowanego przez gminę do naczelnika urzędu skarbowego właściwego według miejsca zamieszkania zobowiązanego lub miejsca położenia większości jego majątku.

83 Zob. ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 z późn. zm.).

84 Szerzej m.in.: B.Adamiak, J.Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne, Kraków 2002; K.Choraży, W.Taras, A.Wróbel, Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji, Lublin 1992; R.Hauser, Z.Leoński, Egzekucja administracyjna. Komentarz, Warszawa 1992; T.Jędrzejewski, M.Masternak, Administracyjne postępowanie egzekucyjne, Toruń 2002; W.Kubiak, Postępowanie egzekucyjne w administracji, Warszawa 1973; M.Ofiarska, Postępowanie egzekucyjne w administracji, Szczecin 2000; M.Paluch, Egzekucja administracyjna należności pieniężnych, Warszawa 2000; P.Przybysz, Egzekucja administracyjna, Warszawa 1999; R.Sawuła, Egzekucja administracyjna po nowelizacji, Samorząd

Terytorialny 1991, nr 9, s. 10; M.Szubiakowski, M.Wierzbowski, A.Wiktorowska, Postępowanie administracyjne: ogólne, podatkowe i egzekucyjne, Warszawa 2002.

85 Art. 27 § 1 i § 3 u.p.e.a.

86 Art. 27c u.p.e.a.

87 Art. 22 § 1 u.p.e.a.

88 Art. 22 § 2 u.p.e.a.

89 Art. 26 § 5 u.p.e.a.

90 Art. 66 § 3 u.p.e.a.

91 Art. 64c u.p.e.a.