

*Renata Kosior*  
*Marta Wepa*

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

### **I. Renta planistyczna na tle uregulowań prawnych do dnia 11 lipca 2003 r.**

Do momentu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup> finansowe konsekwencje wprowadzenia ograniczeń w sposobie wykonywania prawa własności nieruchomości dotykały zazwyczaj właściciela<sup>2</sup>.

Warto zaakcentować, że jedyny wyjątek w rozważanej materii stanowił art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształ-

---

<sup>1</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm. Z dniem 11 lipca 2003 r. weszła w życie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.), której przepisy zastąpiły uregulowania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>2</sup> Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 6, s. 56 i nast.; M. W o l a n i n, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wobec prawa własności i prawa użytkowania wieczystego*, Monitor Prawniczy 1995, nr 4, s. 122 i nast.; T. K a s i Ń s k i, *Dochodzenie roszczeń z art. 36 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, Monitor Prawniczy 1997, nr 10, s. 403 i nast.; por. art. 21 i 64 Konstytucji RP, art. 140 k.c., art. 3 i 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, a nadto wyrok NSA w Warszawie z dnia 19.03.1998 r. (IV SA 876/96, za: LEX nr 45741), wyrok NSA w Warszawie z dnia 6.10.1999 r. (IV SA 1670/97, za: LEX nr 48758) oraz wyrok NSA w Katowicach z dnia 17.08.1999 r. (II SA/Ka 1842/97, OSS 2000, nr 1, poz. 4).

towaniu środowiska<sup>3</sup>. Na mocy wskazanego przepisu właściciel nieruchomości mógł żądać jej wykupu lub zamiany na inną, w przypadku gdy została ona objęta strefą ochronną albo znalazła się na obszarze objętym jedną z form ochrony przyrody bądź gdy została przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele zieleni miejskiej lub znalazła się w obrębie parku wiejskiego<sup>4</sup>. Jak słusznie zauważa się w literaturze, była to ograniczona przedmiotowo sposobność żądania naprawienia szkody wyrządzonej właścicielowi nieruchomości<sup>5</sup>.

Dopiero ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.z.p.) wprowadziła nowe, a zarazem kompromisowe dla właścicieli (użytkowników wieczystych) rozwiązanie prawne w niniejszej kwestii<sup>6</sup>. W świetle bowiem przepisu art. 36 ust. 1 cyt. ustawy, jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób bądź zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe czy istotnie ograniczone, właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości mógł żądać od gminy:

- 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę,
- 2) wykupienia nieruchomości lub jej części albo
- 3) zamiany nieruchomości na inną.

W opisanej sytuacji, dla powstania po stronie właściciela bądź użytkownika wieczystego którejkolwiek spośród wymienionych alternatywnych form rekompensaty nieodzownym było zaistnienie łącznie dwóch warunków:

- 1) uchwalenie nowego planu zagospodarowania przestrzennego albo wprowadzenie zmian w dotychczasowym planie,
- 2) wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego takich ustaleń, które *de facto* doprowadzały do niemożności korzy-

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

<sup>4</sup> Zob. m.in. Z. N i e w i a d o m s k i, *Zagospodarowanie przestrzenne. Prawo i praktyka*, Warszawa 1999, s. 215-217.

<sup>5</sup> Z. L e o Ń s k i, M. S z e w c z y k, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 151 i nast.

<sup>6</sup> Wypada nadmienić, że na kanwie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.) zapadł interesujący wyrok NSA z dnia 17 grudnia 1991 r. (IV SA 1040/91); zob. glosa S. Jędrzejewskiego, *Państwo i Prawo* 1993, z. 3.

stania z gruntu w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem bądź które istotnie ograniczały dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości<sup>7</sup>.

W tym stanie rzeczy, aby spożytkować zaproponowane przez ustawodawcę roszczenie odszkodowawcze niezbędną przesłanką pozostawiały przede wszystkim komplikacje w zakresie korzystania z tejże nieruchomości. Godzi się więc zauważyć, że obniżenie wartości nieruchomości jako implikacji uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowiło warunku *sine qua non* stosownej rekompensaty<sup>8</sup>.

Zważywszy na fakt, że wymienione roszczenia miały charakter cywilnoprawny, łączyło się z tym zagadnieniem kilka kwestii. Po pierwsze, zgodnie z art. 6 k.c., ciężar udowodnienia, że zostały zrealizowane wymogi art. 36 ust. 1 u.z.p. spoczywał na właścicielu lub użytkowniku wieczystym. Po drugie, zasadniczo wybór formy odszkodowania pozostawiono w gestii właściciela lub użytkownika wieczystego<sup>9</sup>. Wypływa stąd wniosek, że podmiotem zobligowanym do spełnienia tego zobowiązania była gmina. Na mocy art. 36 ust. 12 u.z.p. wykonanie przez gminę obowiązku sprecyzowanego w art. 36 ust. 1 u.z.p. powinno było nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia zgłoszenia wniosku, chyba że strony postanowiły inaczej. W przypadku opóźnienia w wypłacie z tytułu odszkodowania lub wykupu nieruchomości należały się odsetki ustawowe. Jedynie w przypadku opcji nieruchomości zamiennej inicjatywę podejmowała gmina, albowiem to ona składała propozycję, zaś uprawniony wyrażał swoje stanowisko.

W razie wyboru przez właściciela (użytkownika wieczystego) odszkodowania, mógł on żądać wyłącznie pokrycia rzeczywistej szkody (tzw.

---

<sup>7</sup> Szerzej R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995, s. 87 i nast.; E. Janeczko, *Renta planistyczna na tle art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Rejent 2001, nr 1, s. 59 i nast.; W. Szwałder, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna. Tekst ustawy. Orzecznictwo*, Toruń 1995.

<sup>8</sup> Tak E. Janeczko, *Renta planistyczna...*, s. 59; por. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 154.

<sup>9</sup> Bliżej T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny tryb nieodpłatnego wywłaszczenia nieruchomości?*, Monitor Prawniczy 1997, nr 3, s. 93.

*damnum emergens*), a nie utraconych korzyści (tj. *lucrum cessans*)<sup>10</sup>. W przypadku zaś, gdy podmiot uprawniony skorzystał z roszczenia o wykup, gmina była zobowiązana do wykupu nieruchomości lub jej części. W świetle wypowiedzi doktryny, właścicielowi nieruchomości, w wypadku niespełnienia dobrowolnie przez gminę roszczenia o wykup, służyło powództwo o stwierdzenie obowiązku gminy zawarcia takiej umowy<sup>11</sup>. Nadmienić trzeba, że oba rodzaje roszczeń były realizowane w drodze umowy o odpowiedniej treści<sup>12</sup>.

Nie sposób przy owych uwagach pominąć, że przeniesienie własności nieruchomości było obwarowane formą aktu notarialnego. Również w razie przyjęcia przez właściciela bądź użytkownika wieczystego propozycji nieruchomości zamiennej, zawierano umowę cywilnoprawną w formie aktu notarialnego<sup>13</sup>.

Ponieważ opisane roszczenia miały charakter cywilnoprawny, a ustawodawca wyraźnie nie określił w treści art. 36 ust. 1 u.z.p. okresu ich przedawnienia, termin ten należało oceniać przez pryzmat zasad ogólnych kodeksu cywilnego, tj. art. 118 k.c., przy czym stawały się one wymagalne z datą wejścia w życie planu<sup>14</sup>. Zaznaczyć jeszcze należy, że rozstrzyganie sporów w przedstawionych sprawach należało do sądów powszechnych (art. 36 ust. 13 u.z.p.)<sup>15</sup>.

Niezależnie od powyższych rozwiązań prawnych, w konstrukcji art. 36 u.z.p. wprowadzono nadto unormowanie sytuacji, gdy w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania pre-

---

<sup>10</sup> Szerzej T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego...*, s. 403.

<sup>11</sup> Tamże, s. 405. Należy przy tym pamiętać o uchwale 7 sędziów SN z dnia 07.01.1967 r. III CZP 32/66, OSNC 1968, nr 12, poz. 199 i treści art. 64 k.c.

<sup>12</sup> Szerzej K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Ustawa o planowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 282 i nast.

<sup>13</sup> Zastosowanie w realiach art. 36 cyt. ustawy obowiązku zawarcia cywilnoprawnej umowy stanowi przełamanie zasady swobody zawierania umów; szerzej T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego...*, s. 404.

<sup>14</sup> Tak m.in. K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Ustawa o planowaniu przestrzennym...*, s. 283; R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rządewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 88, E. Janeczko, *Renta planistyczna...*, s. 60; inaczej Z. Leński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 154.

<sup>15</sup> Zob. art. 16 i 17 k.p.c.

strzennego wartość nieruchomości uległa obniżeniu (ust. 2 artykułu) bądź wzrostowi (ust. 3 artykułu)<sup>16</sup>.

Rozwiązanie zawarte w ust. 2 i 3 omawianego artykułu jest powszechnie określane w piśmiennictwie jako **tzw. renta planistyczna**. W art. 36 ust. 2 u.z.p. uregulowano przypadki, gdy w rezultacie uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wartość nieruchomości uległa obniżeniu, zaś właściciel lub użytkownik wieczysty zbył ją w terminie 5 lat od dnia<sup>17</sup>, w którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana stały się obowiązujące i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 u.z.p. W opisanych okolicznościach uprawniony mógł żądać od gminy odszkodowania równego deprecjacji wartości przedmiotowej nieruchomości<sup>18</sup>.

W sytuacji zaś wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.z.p.)<sup>19</sup>, w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zbył ją również przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego planu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobierał jednorazową opłatę, określoną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>20</sup>. Należy dodać, że nowa taksa była ustalana w stosunku procentowym do wzrostu

---

<sup>16</sup> Bliżej R. S z y k, *Prawo pierwokupu w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1997, nr 12, s. 50 i nast.

<sup>17</sup> Użytkownicy wieczystości zostali włączeni w krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z omawianego roszczenia dopiero w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw, (Dz.U. Nr 111, poz. 726).

<sup>18</sup> Na gruncie art. 38 ust. 1 cyt. ustawy rada gminy podejmowała uchwałę określającą źródła pokrycia zobowiązań, o których mowa w art. 36 ust. 2. W tym celu gmina mogła emitować obligacje na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Niemniej jednak wypłata w obligacjach, o których mowa powyżej, nie mogła przekroczyć połowy należności, a termin ich wykupu nie mógł być dłuższy niż 10 lat, licząc od dnia wypłaty (art. 38 ust. 2).

<sup>19</sup> Opłata planistyczna była związana z obiektywnym wzrostem wartości nieruchomości a nie z ceną, jaką strony ustalają w umowie zbycia nieruchomości. Poza tym trzeba dodać, że opłata obciążająca właściciela nie jest zależna od tego, czy wskutek zbycia nieruchomości osiągnął on korzyść ze sprzedaży; szerzej A. C i s e k, J. K r e m i s, *Glosa do uchwały NSA z dnia 30 października 2000 r., OPK 16/00*, OSP 2001, nr 10, poz. 152.

<sup>20</sup> W obu opisanych sytuacjach, tj. odszkodowawczej i obowiązku uiszczenia opłaty, termin 5-letni ma charakter terminu zawitego, co oznacza, że uchybienie przez notariusza obowiązkowi przesłania wypisu aktu notarialnego może w konsekwencji doprowadzić do jego odpowiedzialności odszkodowawczej; A. O l e s z k o, *Pytania i odpowiedzi*, Rejent

wartości nieruchomości, przy czym nie mogła przewyższyć 30% zwiększenia jej wartości<sup>21</sup>.

Uogólniając, w obu zaprezentowanych stanach faktycznych powstanie obowiązku zapłaty odszkodowania (po stronie gminy) czy też opłaty (po stronie właściciela lub użytkownika wieczystego) zależało od zaistnienia koniunktywnie dwóch warunków *sine qua non*:<sup>22</sup>

1) zmiany (obniżenia bądź wzrostu) wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany,

2) zbycia nieruchomości przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego lub zmienionego planu<sup>23</sup>.

Godzi się wskazać, że na mocy art. 36 ust. 14 u.z.p. zasady ustalania wartości nieruchomości oraz osoby uprawnione do dokonywania tychże czynności precyzowały i nadal określają przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)<sup>24</sup>.

---

2002, nr 7, s. 216-217. Ponadto wspomnieć trzeba, że upływ tego terminu będzie powodował niedopuszczalność wszczęcia postępowania o ustalenie opłaty, gdyby zaś zostało wszczęte, podlegałoby umorzeniu. Z kolei co do roszczeń odszkodowawczych z art. 36 ust. 2, upływ 5-letniego terminu stanowiłoby podstawę do oddalenia powództwa.

<sup>21</sup> Zob. J. Z a w a d z k a, *Problemy związane z ustalaniem stawki procentowej do opłat z tytułu wzrostu nieruchomości na skutek zmiany ustaleń planu miejscowego*, [w:] *I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN, Aktualne problemy w teorii i praktyce wyceny nieruchomości. Współdziałanie rzeczoznawców majątkowych, urbanistów i gmin w procesie sporządzania i realizacji opracowań planistycznych. Materiały Konferencyjne*, Gdańsk 2001, s. 138 i nast.

<sup>22</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 28.04.1999 r. IV SA 899/97 za: Lex nr 47308.

<sup>23</sup> Jako że użyte przez ustawodawcę pojęcie zbycia nieruchomości pozostawało zwrotem niedookreślonym na gruncie przepisów związanych z tematyką zagospodarowania przestrzennego, stanowiło przedmiot wnikliwej analizy prawniczej. W konsekwencji przy wykładni terminu zbycie przyjęto, że skoro potocznie oznacza sprzedaż, odstąpienie czegoś za pieniądze, pozbycie się czegoś za pieniądze (*Słownik języka polskiego*, Warszawa 1983, s. 988), wówczas przez zbycie nieruchomości winno się rozumieć przeniesienie własności nieruchomości jedynie w drodze umowy sprzedaży, nie zaś przez umowę darowizny czy zamiany; zob. m.in. R. H a u s e r, E. M z y k, Z. N i e w i a d o m s k i, M. R z a ż e w s k a, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 89; Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny...*, s. 56, a także wyrok NSA w Warszawie z dnia 30.10.2000 r., OPK 16/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 64; zob. A. C i s e k, I. K r e m i s, *Glosa...*; uchwała NSA w Warszawie z dnia 17.05.1999 r. OPK 17/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 121.

<sup>24</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. Należy nadto wspomnieć, że podstawy prawne odnośnie do szacowania nieruchomości stanowią następujące akty:

W świetle przywołanego aktu prawnego, jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, cenę tę określają rzeczoznawcy majątkowi (art. 7)<sup>25</sup>, którzy sporządzają pisemnie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156)<sup>26</sup>.

W wyniku takiej wyceny dokonuje się:

- 1) określenia wartości rynkowej nieruchomości<sup>27</sup>,
- 2) określenia wartości odtworzeniowej<sup>28</sup>,
- 3) ustalenia wartości katastralnej<sup>29</sup>.

Dla potrzeb niniejszych rozważań istotna pozostaje jednak tylko wartość rynkowa, albowiem określa ona wartość nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu (art. 150 u.g.n.). W świetle omawianego aktu prawnego, wartość rynkową nieruchomości stanowi jej przewidywana cena, możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych, uzyskanych przy spełnieniu następujących warunków:

1) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej i miały stanowczy zamiar zawarcia umowy,

---

1) ustawa z dnia 07.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, 2) ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, 3) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2109) oraz 4) *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych*, Warszawa 2002; ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Por. art. 44 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Uogólniając, operat powinien korelować ze stanem faktycznym i prawnym nieruchomości; szerzej cyt. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.11.2002 r. w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego.

<sup>27</sup> Szerzej *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, red. H. Kisielewska, Warszawa 2004, s. 322 i nast.; E. Kucharska-Stasiak, *Wartość rynkowa nieruchomości*, Warszawa 2000; zob. też J. Sachułowicz, [w:] J. Sachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2002; Z.J. Boczek, *Wycena nieruchomości w gospodarce rynkowej*, Sopot 1998; R. Cymerman, A. Hojfer, *Systemy i procedury szacowania nieruchomości*, Zielona Góra 2000.

<sup>28</sup> Definicja wartości odtworzeniowej została określona w art. 150 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>29</sup> Szerzej o wartości katastralnej w art. 150 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy<sup>30</sup>.

Uwzględniając wyniki badań rynkowych, za najbardziej wartościowe uważa się:<sup>31</sup>

1) tereny usług publicznych i komercyjnych, tereny pod obiekty administracji publicznej, banki, różne instytucje, np. ubezpieczeniowe, handel, rozrywkę itp.,

2) tereny usługowe,

3) tereny usługowo-mieszkaniowe,

4) tereny budownictwa mieszkaniowego,

5) tereny rekreacyjne,

6) tereny rolnicze,

7) tereny leśne<sup>32</sup>.

Poza zmianą funkcji terenu, na wartość terenów, jak też na zróżnicowanie stawki procentowej, mają wpływ następujące czynniki:<sup>33</sup>

1) rodzaj i klasa gruntów<sup>34</sup>,

2) lokalizacja nieruchomości rozumiana jako lokalizacja danej funkcji w stosunku do innej funkcji, a nadto jako odległość od pewnych elementów ukształtowania przestrzeni, np. dostęp do środków transportu miejskiego,

3) urbanistyczno-architektoniczne ustalenia planu odnoszące się bezpośrednio do kształtowania form przestrzennych,

---

<sup>30</sup> Warto nadmienić, że *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych*, wydane przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych wyróżniają pięć rodzajów wartości rynkowej nieruchomości: 1) Wartość Rynkowa dla Aktualnego Sposobu Użytkowania (WRU), 2) Wartość Rynkowa dla Alternatywnego Sposobu Użytkowania (WRA), 3) Wartość Rynkowa dla Optymalnego Wykorzystania (WRO), 4) Wartość Rynkowa dla Wymuszonej Sprzedaży (WRW), 5) Wartość Rynkowa dla Przyszłej Sprzedaży (WRP).

<sup>31</sup> Zob. m.in. A. H o p f e r, *Planowanie przestrzenne a szacowanie nieruchomościami*, [w:] *I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN...*, s. 31 i nast.

<sup>32</sup> Szerzej *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gospodarce nieruchomościami (wycena, zarządzanie i pośrednictwo w obrocie)*, Materiały Edukacyjne, red. R. Cymerman, Olsztyn 2001, nr 9, s. 49 i nast.

<sup>33</sup> Por. *Nieruchomości. Zagadnienia prawne...*, s. 376 i nast.

<sup>34</sup> Ewentualnie do tych elementów można zaliczyć wyłączenie gruntów rolnych z produkcji oraz opłaty z tym związane.



- 4) uzbrojenie i wyposażenie terenu w urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej,
- 5) zmiana komunikacji,
- 6) zmiana w otoczeniu,
- 7) projektowana realizacja zadań rządowych<sup>35</sup>.

Wracając do poczynionych uprzednio uwag odnośnie do art. 36 ust. 1 i 2 u.z.p., podkreślić wypada, że pomiędzy rentą planistyczną wypłacaną na rzecz właściciela (użytkownika wieczystego) a opłatą planistyczną<sup>36</sup> uiszczaną gminie pojawiało się kilka ważkich różnic, związanych z określeniem ich wysokości oraz sposobem ustalenia.

Jak już wskazano, właściciel nieruchomości (użytkownik wieczysty) mógł dochodzić od gminy odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w pełnej wysokości, przy czym kwotę deprecjacji nieruchomości ustalano na dzień jej zbycia. Warto nadmienić, że obniżenie wartości stanowiło różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub rzeczywistego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem a jego wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu. Jednocześnie należy zauważyć, że omawiana powyżej forma rekompensaty podlegała wyłączeniu w razie skorzystania przez uprawnionego z możliwości zaproponowanych zgodnie z art. 36 ust. 1 u.z.p.

Z kolei wysokość jednorazowej opłaty planistycznej<sup>37</sup>, którą *de facto* zostawał obciążony właściciel (użytkownik wieczysty), była ustalana

---

<sup>35</sup> Bliżej *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 51 i nast.

<sup>36</sup> Warto wspomnieć, że w brzmieniu cyt. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami występuje pojęcie opłata adiacencka, która jest ustalana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego albo scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości; szerzej m.in. T. T e l e g a, *Określenie wartości nieruchomości dla potrzeb opłat adiacenckich*, [w:] *I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN...*, s. 56 i nast.

<sup>37</sup> Zgodnie z wyrokiem NSA w Gdańsku z dnia 07.11.2001 r. II SA/Gd 1948/01, do opłaty planistycznej z art. 36 ust. 3 ustawy mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.); zob. też A. B o r o d o, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 listopada 2001 r., II SA/Gd 1984/01*, OSP 2003, nr 2, OSP 2003, nr 2, s. 76 i nast.

w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości<sup>38</sup>, przy czym jej wysokość nie mogła przekroczyć 30% wartości nieruchomości<sup>39</sup>. Poza tym trzeba nadmienić, że ustalał ją wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej<sup>40</sup>, a następowało to niezwłocznie po otrzymaniu od notariusza odpisu aktu notarialnego (art. 36 ust. 8 i 9 u.z.p.)<sup>41</sup>. Co ważne, od pobrania niniejszej należności wójt, burmistrz czy prezydent miasta nie mógł się uchylić<sup>42</sup>. Jednak brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowej<sup>43</sup> czy też ustalenie jej w wymiarze powyżej 30% wykluczało możliwość wydania przez wskazane uprzednio podmioty decyzji o naliczeniu opłaty<sup>44</sup>. Warto również zauważyć, że organ nie był uprawniony w jakikolwiek sposób do podwyższenia przyjętej w planie stawki wzrostu wartości nieruchomości.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 u.z.p., świadczenie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości pomniejszono o zwaloryzowaną kwotę nakładów poniesionych przez właściciela nieruchomości w czasie pomiędzy uchwalenie-

---

<sup>38</sup> Wzrost wartości nieruchomości stanowił różnicę pomiędzy wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem.

<sup>39</sup> Stosownie do wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 06.09.2002 r. II SA/Wr 1193/02, OSS 2003, nr 1, poz. 15, obowiązek zapłaty jednorazowej opłaty (renty planistycznej) pobieranej w razie zbycia nieruchomości, której wartość w związku z uchwaleniem nowego lub zmienionego planu wzrosła, wykluczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zerowej stawki procentowej, służącej naliczaniu tej opłaty.

<sup>40</sup> Szerzej T.B. B a b i e l, *Planistyczna symbioza*, Rzeczpospolita 1999, nr 8, s. 16.

<sup>41</sup> Zaznaczyć należy, co słusznie dostrzegł Z. Niewiadomski, że oprócz decyzji ustalającej opłatę planistyczną w obrocie prawnym funkcjonuje nadto decyzja określająca wysokość tejże opłaty; szerzej Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny...*, s. 57.

<sup>42</sup> Decyzję w sprawie ustalenia opłaty planistycznej podejmował wójt, burmistrz lub prezydent miasta bezzwłocznie po otrzymaniu od notariusza wypisu z aktu notarialnego (art. 36 ust. 9), którego obowiązek przesłania zarządowi gminy w terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy zbycia nieruchomości ciążył na notariuszu z mocy art. 36 ust. 8 ustawy. Wynika stąd, że niniejszy obowiązek spoczywał na notariuszu każdorazowo, z wyjątkiem umów, w których zbywcą pozostawała gmina; tak m.in. A. O l e s z k o, *Pytania i odpowiedzi...*, s. 217.

<sup>43</sup> Zob. Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny...*, s. 56.

<sup>44</sup> Tak m.in. M. W o ł a n i n, *Skutki prawne uchwalenia...*, s. 124.

nieniem lub zmianą planu a dniem zbycia nieruchomości, jeśli nakłady te miały wpływ na jej wartość.

Należy nadmienić, że niekonsekwencją wydawała się na tle art. 36 cyt. ustawy redakcja ust. 3, albowiem wymieniała właściciela i użytkownika wieczystego jako zobowiązanych do wniesienia opłaty planistycznej, zaś ust. 5 mówił tylko o nakładach poniesionych przez właściciela, chociaż jeden i drugi mogli takowe nakłady na nieruchomość ponieść<sup>45</sup>. Na podstawie przywołanych uregulowań można było mówić w omawianej sytuacji o dyskryminacji użytkownika wieczystego wobec pozycji właściciela, ponieważ poniesione przez niego nakłady nie mogły być uwzględnione.

Dla zobrazowania i przybliżenia omawianej problematyki warto podać, że wielkość opłaty planistycznej określa się wg następującego wzoru:

$$O = \sum_{i=1}^f Sp_i \sum_{i=1}^n P_i \sum_{i=1}^n \frac{(Wj_{no} - Wj_{st})k_i}{(1+r)^n}$$

- O – opłata planistyczna ustalona na dzień zbycia nieruchomości,
- Sp<sub>i</sub> – stawka procentowa do opłaty planistycznej,
- P<sub>i</sub> – powierzchnia nieruchomości w m<sup>2</sup>,
- Wj<sub>no</sub> – wartość jednostkowa terenu według nowej funkcji,
- Wj<sub>st</sub> – wartość jednostkowa terenu według funkcji przed zmianą planu,
- k<sub>i</sub> – współczynnik prawdopodobieństwa sprzedaży w poszczególnych latach,
- r – stopa dyskontowa,
- f – liczba różnych wielkości stawki procentowej do opłat z tytułu wzrostu wartości<sup>46</sup>.

Ustalenie wielkości takiej opłaty planistycznej mogło nastąpić na żądanie i koszt właściciela nieruchomości przed jej zbyciem (art. 36 ust. 10

---

<sup>45</sup> Zob. min. R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 91; por. art. 231 k.c.; szerzej A. Kubas, *Budowa na cudzym gruncie*, Warszawa 1972; J. Sztołbka, *Kilka uwag na tle stosowania art. 231 k.c.*, Nowe Prawo 1976, nr 12, s. 1721 i nast.; A. Policiński, *Z problematyki prawnej budynków wzniesionych na cudzym gruncie*, Palestra 1968, nr 6, s. 28 i nast. R. Kosior, *Zakres pojęcia nieruchomości budynkowej w świetle art. 231 k.c.*, Rejent 2003, nr 9, s. 69 i nast.

<sup>46</sup> Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 54 i 84.

ustawy) bądź też z urzędu na koszt gminy<sup>47</sup>, po dokonaniu transakcji zbycia nieruchomości (w warunkach przewidzianych przepisem art. 36 ust. 3 u.z.p.), tj. bez uprzedniego określenia opłaty<sup>48</sup>. Należy pamiętać, że powyższa opłata mogła zaważyć na ostatecznej decyzji właściciela lub użytkownika wieczystego o sprzedaży gruntu i jego ostatecznej cenie. Wobec tego ustawodawca przewidział sposobność poznania przez sprzedającego wysokości opłaty przed dokonaniem transakcji, uwzględnienia jej wysokości w rachunku ekonomicznym i ewentualnego odstąpienia od sprzedaży nieruchomości.

Podkreślić trzeba, że w unormowaniu kwestii dochodzenia roszczeń związanych z opłatą planistyczną (art. 36 ust. 3) nie zawarto warunku wcześniejszego skorzystania przez właściciela (użytkownika wieczystego) z uprawnień ujętych w art. 36 ust. 1 u.z.p., w przeciwieństwie do sytuacji opisanej w jej art. 36 ust. 2, tj. spowodowanej obniżeniem wartości nieruchomości.

W świetle omawianych różnic dostrzega się, jak już wcześniej wspomniano, że na mocy art. 36 ust. 13 u.z.p. spory dotyczące problematyki unormowanej w art. 36 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 podlegały rozstrzygnięciu przez sądy powszechne, co tym samym potwierdzało cywilnoprawny

---

<sup>47</sup> Tak m.in. T. Kasiński, *Plany zagospodarowania przestrzennego...*, s. 405; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 57.

<sup>48</sup> Ustawa nie precyzowała *expressis verbis*, że pobierana opłata planistyczna stanowiła dochód gminy w rozumieniu art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Zaznać jednak wypada, że w literaturze przedmiotu przyjmowało się, iż jednorazowa opłata określona w art. 36 ust. 3 ustawy winna stanowić dochód gminy, zgodnie z cyt. artykułem; zob. m.in. T.B. Babieli, *Planistyczna symbioza...*, E. Czekieli-Świtalska, R. Słojewski, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN...*, s. 105 i nast.; R. Cymerman, K. Kurowska, M. Kurowski, L. Chojnowski, *Koszty ponoszone przez gminę w następstwie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN...*, s. 190 i nast. Na gruncie przywołanych twierdzeń warto nadmienić, że według A. Borodo opłata planistyczna jest świadczeniem podatkowym, rodzajem podatku majątkowego, tj. podatku od przyrostu wartości nieruchomości, spowodowanego zmianą przez samorząd planu zagospodarowania przestrzennego. Prezydent miasta, wymierzając przedmiotową opłatę, działa jako organ stosujący przepisy prawa podatkowego. Ponadto, zdaniem tego autora, zobowiązanie do wniesienia tejże taksy powstaje z chwilą doręczenia decyzji; zob. A. Borodo, *Glosa...*, OSP 2003, nr 2, poz. 16.

charakter przedmiotowych zagadnień<sup>49</sup>, natomiast sytuacji konfliktowych na tle opłaty planistycznej (art. 36 ust. 3) nie poddano właściwości sądów powszechnych<sup>50</sup>. Wobec tego takie spory były traktowane jako sprawy administracyjne, co w rezultacie prowadziło do oczywistego wniosku, że rozpatrywano je w administracyjnym toku instancji<sup>51</sup>.

W uzupełnieniu należy nadmienić, że prawomocna decyzja administracyjna o ustaleniu opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości podlegała wykonaniu w trybie przepisu art. 2 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 z późn. zm.)<sup>52</sup>.

Omówione powyżej skutki prawne uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie dotyczyły planów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1995 r., chyba że zostały one zmienione w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>53</sup>. Zatem renta planistyczna nie powstawała w razie istnienia planu zagospodarowania przestrzennego, ale planu obowiązującego pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o planowaniu przestrzennym.

<sup>49</sup> Hipoteza art. 36 ust. 1 pkt 3 wskazywała, że właściciel lub użytkownik wieczysty mógł żądać zamiany nieruchomości na inną. Wobec tego koniecznym pozostawało oznaczenie nieruchomości podlegającej zamianie oraz nieruchomości zamiennej. W tym stanie rzeczy sformułowanie „zamiany nieruchomości na inną” nie spełniało owego wymogu, brakowało bowiem fundamentalnej przesłanki do występowania z pozwem w sądzie; por. T. K a s i ń s k i, *Plany zagospodarowania przestrzennego...*, s. 405.

<sup>50</sup> Taki pogląd znajduje odzwierciedlenie w uchwale SN z dnia 26.06.2001 r. III CZP 30/01, OSNC 2002, nr 2, poz. 16; zob. K. F l a g a - G i e r u s z y ń s k a, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 czerwca 2001 r. III CZP 30/01*, Rejent 2002, nr 6, s. 132, zgodnie z którą droga sądowa nie przysługuje w sprawie o zasądzenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ustalonej w decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 36 ust. 3 i 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

<sup>51</sup> Zob. E. J a n e c z k o, *Renta planistyczna...*, s. 60; por. W. S z w a j d l e r, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 181-182.

<sup>52</sup> Szerzej R. S z a r e k, *Glosa do uchwały SN z dnia 26 czerwca 2001 r., III CZP 30/01*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 3, s. 65; tenże, *Na marginesie polemiki Piotra Szudlarka z głosem Ryszarda Szarka*, Samorząd Terytorialny 2003, nr 12, s. 72. We wskazanym artykule autor skonstatował, że „skoro renta planistyczna jest zobowiązaniem podatkowym, to podlega wykonaniu na podstawie art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, od daty doręczenia zobowiązanemu decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania”.

<sup>53</sup> Art. 68 i art. 75 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym; zob. też E. J a n e c z k o, *Renta planistyczna...*, s. 62.

	Stan faktyczny z art. 36 ust. 1	Stan faktyczny z art. 36 ust. 2	Stan faktyczny z art. 36 ust. 3
Konsekwencje uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone	wartość nieruchomości ulega obniżeniu, a właściciel zbywa tę nieruchomość przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego lub zmienionego planu miejscowego	wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel zbywa tę nieruchomość przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego lub zmienionego planu miejscowego
Roszczenia z art. 36: – dla właścicieli – dla użytkowników wieczystych, – dla gminy	– odszkodowanie – wykup – zamiana	odszkodowanie	opłata planistyczna
Wysokość roszczenia	równa poniesionej rzeczywistej szkodzi ( <i>damnum emergens</i> )	równa obniżeniu wartości nieruchomości	max. 30% wzrostu wartości nieruchomości, wg stawki procentowej określonej w planie, przy czym wykluczono możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zerowej stawki procentowej, służącej naliczaniu tej opłaty
Tryb dochodzenia roszczenia	na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego	na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego	po otrzymaniu aktu notarialnego sprzedaży wójt (burmistrz, prezydent) ustala opłatę w drodze decyzji, a także określa wysokość przedmiotowej opłaty
Termin, do którego można wystąpić z roszczeniem	przepisy ustawy nie regulują, stąd stosuje się k.c., wg którego do 10 lat od daty wejścia w życie planu lub jego zmiany	do 5 lat od dnia wejścia w życie planu lub jego zmiany	do 5 lat od dnia wejścia w życie planu lub jego zmiany

Termin realizacji roszczenia	powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej, w przypadku zaś opóźnienia w wypłacie należą się odsetki ustawowe	powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej, w przypadku zaś opóźnienia w wypłacie należą się odsetki ustawowe	14 dni od dnia otrzymania decyzji
Forma realizacji roszczenia	gotówka lub zamiana nieruchomości na inną	do 50% należności w obligacjach emitowanych przez gminę, przy czym termin wykupu obligacji nie może być dłuższy niż 10 lat, a pozostała kwota wypłacana jest w gotówce	gotówka,
Organ właściwy do rozstrzygania sporów	sąd powszechny	sąd powszechny	organ administracyjny – spory są rozpoznawane w administracyjnym toku instancji

Źródło: A. Ho p f e r, *Planowanie przestrzenne a szacowanie i gospodarowanie nieruchomościami*, [w:] *I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN...*, s. 37.