7. Zmiana wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego

7.1. Opłata planistyczna z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Przeznaczenie nieruchomości pod drogi publiczne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego może powodować skutki określone w art. 36 oraz art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis art. 36 ust. 4 cytowanej ustawy stanowi, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłatę ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości.

Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego ustaleniami planistycznymi.

Opłaty te, stanowiące dochód własny gminy, można pobierać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

Dlatego jeżeli właściciel zbywa na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość przeznaczoną w planie miejscowym pod drogę publiczną, winien uwzględnić ewentualną opłatę planistyczną, do uiszczenia której będzie zobowiązany, jeśli nastąpiło zwiększenie wartości nieruchomości związane z ustaleniami planistycznymi.

Taka sytuacja może mieć miejsce, jeśli np. tereny o przeznaczeniu dotychczas rolnym, leśnym (lub innym nieinwestycyjnym) przeznaczone zostały na cele drogowe. Z obserwacji rynku nieruchomości wynika, że w takich przypadkach ceny transakcyjne nieruchomości „drogowych" są wyższe niż ceny nieruchomości o przeznaczeniu rolnym lub leśnym.

W terminie 7 dni od dnia sporządzenia umowy dotyczącej zbycia nieruchomości, w formie aktu notarialnego, notariusz jest zobowiązany przesłać wypis z tego aktu wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta, który bezzwłocznie winien ustalić opłatę w drodze decyzji (art. 37 ust. 5 i 6 u.plan. zag.przestrz.).

Opłatę można także ustalić przed zbyciem nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, jeżeli z takim żądaniem wystąpi właściciel albo użytkownik wieczysty.

Możliwość ustalenia opłaty planistycznej wynika ze wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wyłącznie zmianą przeznaczenia nieruchomości

w planie zagospodarowania przestrzennego, a nie innymi okolicznościami, które nie mają związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2008 r.[212]). W wyroku z dnia 9 lipca 2009 r.[213] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż „Użyte w art. 36 ust. 4 u.plan.zag.przestrz. sformułowanie, »jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego (...) wartość nieruchomości wzrosła«, należy rozumieć w ten sposób, że wzrost wartości nieruchomości musi być bezpośrednim następstwem uchwalenia planu miejscowego".

Nie jest natomiast możliwe ustalenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jeżeli wzrost ten jest spowodowany wydaniem decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2008 r.[214]). W ww. wyroku NSA sformułował następującą tezę:

„Rada gminy nie jest – wobec braku szczególnej podstawy prawnej – uprawniona, w sytuacji gdy brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i nie jest także uprawniony do jej ustalania w konkretnych decyzjach – wójt, burmistrz, prezydent".

Podobny pogląd wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 stycznia 2010 r.[215], w którym WSA stwierdził, że:

„1. Nie istnieje przepis prawa powszechnie obowiązującego dający organowi wykonawczemu gminy, przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podstawę do określenia w decyzji o warunkach zabudowy stawki procentowej opłaty należnej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Obowiązek pobrania na rzecz gminy opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 cytowanej ustawy powiązano nie tylko z objęciem nieruchomości planem i związanym z tym wzrostem wartości nieruchomości, ale także z określeniem w tymże planie stawek procentowych tej opłaty. Ustalenie stawek procentowych opłaty jest więc ściśle powiązane z uchwaleniem planu dla danego terenu i wzrostem, na skutek zapisów planu, wartości nieruchomości. Brak określenia stawek procentowych w planie czyni niemożliwym pobranie opłaty przez organ wykonawczy gminy".

[212] sygn. akt II OSK 774/07 Wspólnota 2008, nr 41, poz. 34.
[213] sygn. akt IV SA/Wa 629/09, publ. LEX nr 553488.
[214] sygn. akt II OSK 1887/07, publ. LEX nr 464945.
[215] sygn. akt II SA/Bk 603/09, publ. LEX nr 554968.

Podstawy do ustalenia opłaty planistycznej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości istnieją wówczas, gdy zbycie jest odpłatne. Stanowisko to potwierdza uchwała z dnia 10 grudnia 2009 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie[216] w brzmieniu:

„Pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) nie obejmuje sytuacji, gdy nieruchomość została darowana osobie bliskiej".

W uzasadnieniu ww. uchwały NSA stwierdził, że opłata jest powiązana ze wzrostem wartości nieruchomości. Zbycie nieruchomości o powiększonej wartości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu powoduje, że właściciel (użytkownik wieczysty) jest zobowiązany do uiszczenia opłaty planistycznej. Zobowiązanym do uiszczenia opłaty planistycznej jest zarówno ten, kto jest właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości w dniu uchwalenia planu, jak i ten, kto taką nieruchomość dziedziczy. Można zatem przyjąć, że opłata obciąża też tego, kto otrzymał nieruchomość w drodze darowizny, a następnie zbył ją odpłatnie w terminie pięciu lat od uchwalenia lub zmiany planu. Inaczej rzecz będzie się kształtowała wówczas, gdy zbycie nieruchomości nastąpi w formie zamiany. Wówczas opłatę planistyczną ponosi dokonujący zamiany nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Nie można bowiem oderwać opłaty od wzrostu wartości nieruchomości, z którą opłata ta jest związana.

W razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, opłata planistyczna podlega zwrotowi na rzecz aktualnego właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości (art. 36 ust. 5 u.plan.zag.przestrz.).

Na marginesie należy wspomnieć, że w sytuacji przeznaczenia gruntu w planie miejscowym pod drogę, dla właściciela (użytkownika wieczystego) korzystniejszym rozwiązaniem będzie wywłaszczenie (zamiast zbycia), gdyż wywłaszczenie nie będzie skutkować ewentualnym ponoszeniem opłat planistycznych.

7.2. Roszczenia z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości

1) Roszczenia w przypadku zbycia nieruchomości

Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik

[216] sygn. akt II OPS 3/09, publ. ONSA/WSA 2010 nr 2, poz. 22.

wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 3 u.plan.zag.przestrz.). Celem tej normy prawnej jest ochrona właściciela lub użytkownika wieczystego przed negatywnymi skutkami zmian planistycznych powodujących obniżenie wartości nieruchomości.

Przykładem sytuacji opisanej w hipotezie art. 36 ust. 3 u.plan.zag.przestrz. może być nieruchomość przeznaczona dotychczas na cele budownictwa wielorodzinnego, która została przeznaczona w nowym planie zagospodarowania przestrzennego pod drogę, a następnie właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość.

Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, ustala się na dzień jej sprzedaży. Roszczenia te można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

Przesłanki warunkujące powstanie roszczeń w oparciu o art. 36 ust. 3 u.plan.zag.przestrz. to:

– obniżenie wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennnego,
– dokonanie zbycia nieruchomości.

Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r.[217] użyte w art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie „zbycie" nie może być utożsamiane ze wszystkimi, tj. zarówno odpłatnymi, jak i nieodplatnymi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego. Zdaniem Sądu Najwyższego: „Ustawa wiąże bowiem skutek, o którym mowa w art. 36 ust. 3 z nieuzyskaniem dodatkowej korzyści majątkowej w razie obniżenia wartości nieruchomości, co może nastąpić tylko przy jej odpłatnym zbyciu".

Uprawnionymi do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w oparciu o art. 36 ust. 3 u.plan. zag.przestrz. są osoby legitymujące się prawem własności lub użytkowania wieczystego w dacie zmiany planistycznej, które nie skorzystały uprzednio z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 i 2 u.plan.zag.przestrz.

2) Roszczenia w przypadku ograniczenia lub braku możliwości korzystania z nieruchomości

Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.plan.zag.przestrz. jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości

[217] sygn. akt IV CSK 508/08, publ. LEX nr 520034.

lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
- wykupienia nieruchomości lub jej części.

Realizacja powyższych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej (art. 36 ust. 2 u.plan.zag.przestrz.). Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Termin na wykonanie obowiązku wynikającego z ww. roszczeń wynosi 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.

Sytuacje takie mogą wystąpić, jeśli np. część nieruchomości została przeznaczona pod drogę, co spowodowało ograniczenie możliwości wykorzystania pozostałej części nieruchomości w sposób dotychczasowy.

W razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, odszkodowanie ustalone i wypłacone za poniesioną szkodę podlega zwrotowi na rzecz gminy (art. 36 ust. 5 u.plan.zag. przestrz.).

Przepis art. 36 ust. 1 u.plan.zag.przestrz. wskazuje na pojęcie „szkody rzeczywistej", czyli poniesionej przez poszkodowanego straty. Tak zdefiniowana szkoda nie obejmuje natomiast ewentualnych korzyści, które poszkodowany mógłby uzyskać, gdyby mu szkody nie wyrządzono. Stosownie do art. 6 Kc ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne.

W wyroku z dnia 12 października 2007 r.[218] Sąd Najwyższy stwierdził, że z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że roszczenie przysługuje właścicielowi nieruchomości i że odszkodowanie przysługuje tylko za szkodę rzeczywiście poniesioną przez niego w związku ze zmianą planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, w ocenie sądu, że chodzi o szkodę, która polega na obniżeniu się wartości nieruchomości lub która pozostaje w bezpośrednim związku ze zmianą przeznaczenia nieruchomości.

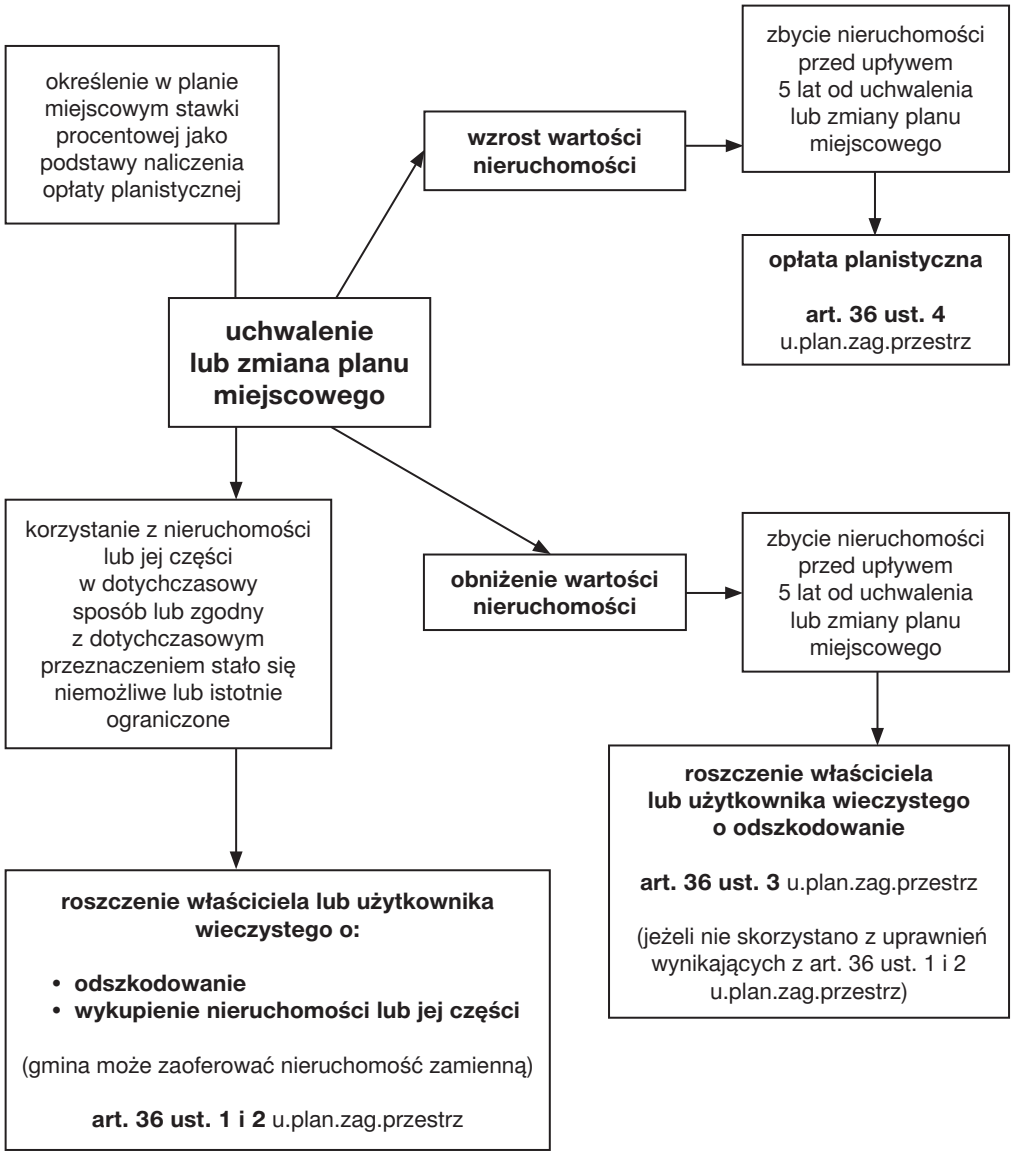
W odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym pod drogi publiczne w praktyce najczęściej zgłaszane są przez właścicieli

[218] sygn. akt V CSK 230/07, publ. LEX nr 485903.

lub użytkowników wieczystych roszczenia o wykup nieruchomości lub wnioski o zaoferowanie nieruchomości zamiennych.

Zgodnie z art. 37 ust. 10 u.plan.zag.przestrz. spory w sprawach, dotyczących roszczeń z tytułu obniżenia wartości nieruchomości oraz z tytułu ograniczenia lub braku możliwości korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem, w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, rozstrzygają sądy powszechne. Skutki uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w aspekcie zmiany wartości nieruchomości przedstawiono na schemacie nr 13.

Schemat 13. Skutki uchwalenia lub zmiany planu miejscowego w aspekcie zmiany wartości nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne

7.3. Określenie wzrostu oraz obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego

Wzrost oraz obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem (art. 37 ust. 1 u.plan.zag.przestrz.).

Wartość nieruchomości określana jest w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę majątkowego. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości dla ustalenia odszkodowania lub opłaty, o których mowa w art. 36 ust. 3 i 4 u.plan.zag.przestrz. stosuje się zasady określone w § 50 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Przepisy te stanowią, że wartość nieruchomości ustala się, uwzględniając jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie, przy czym nie uwzględnia się części składowych tej nieruchomości. Dla potrzeb szacowania przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, a ceny – z dnia zbycia nieruchomości.

W przypadku gdy przed uchwaleniem obowiązującego planu miejscowego nie obowiązywał plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy określaniu wartości nieruchomości dla ww. celów, przyjmuje się faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu. Pojęcie „faktyczny sposób użytkowania" nie zostało zdefiniowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak również w ustawie o gospodarce nieruchomościami, co powoduje w praktyce wątpliwości interpretacyjne.

Ustalenie faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości nie powinno opierać się wyłącznie na danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. W wyroku z dnia 4 marca 2009 r.[219] Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że: „Ustalenie faktycznego sposobu wykorzystywania działki przed uchwaleniem planu winno wynikać z materiału dowodowego. Udowodnienie bowiem »faktycznego użytkowania« spornej działki może nastąpić za pomocą dowodów (art. 75 Kpa), które nie powinny ograniczać się do zaświadczeń z wpisu w ewidencji gruntów i budynków".

[219] sygn. akt II SA/Ol 927/08, publ. LEX nr 530480.

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym ustalenia opłat planistycznych operat szacunkowy – jak każdy dowód w postępowaniu – podlega ocenie organu zgodnie z art. 80 Kpa. W przypadku zarzutów do operatu organ winien zwrócić się do rzeczoznawcy majątkowego, który sporządzał operat o przedstawienie szczegółowych wyjaśnień bądź skierować wniosek do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o ocenę prawidłowości operatu zgodnie z art. 157 ust. 1 u.gosp.nier.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r.[220], z którego uzasadnienia wynika, że w postępowaniu administracyjnym, mającym na celu ustalenie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego należy wyczerpać wszelkie niezbędne środki do właściwego wyjaśnienia sprawy. Niezbędne może być skorzystanie z dowodu w postaci kolejnego operatu sporządzonego przez innego rzeczoznawcę majątkowego oraz przeprowadzenie rozprawy administracyjnej zgodnie z regułami określonymi w Kpa. W ww. wyroku NSA przedstawił następujący pogląd: „Podstawowym warunkiem prawidłowo podjętej decyzji administracyjnej jest wyczerpanie wszelkich, niezbędnych środków prawnych, tak aby można było dojść do przekonania, że decyzja nie jest oparta na dowolnym uznaniu organu ją wydającego, lecz jest wynikiem dążenia do osiągnięcia prawdy materialnej".

W związku z wątpliwościami dotyczącymi określania wzrostu wartości nieruchomości dla celów opłat planistycznych Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie postanowieniem z dnia 27 marca 2008 r.[221] skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne czy art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie w jakim wzrost wartości nieruchomości odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystania w sytuacjach, kiedy przeznaczenie nieruchomości było określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z uwagi na upływ terminu określonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W odpowiedzi na powyższe zapytanie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2010 r. sygn. akt P 58/08[222] zawarł następującą tezę:

„Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (…) w zakresie, w jakim wzrost wartości nieruchomości

[220] sygn. akt II OSK 4/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, online <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.
[221] sygn. akt II SA/Kr 778/07, publ. LEX nr 552030.
[222] Dz.U. Nr 24, poz. 124.

odnosi do kryterium faktycznego jej wykorzystywania w sytuacjach, gdy przeznaczenie nieruchomości zostało określone tak samo jak w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z powodu upływu terminu wyznaczonego w art. 87 ust. 3 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".

W sprawie będącej przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego utracił moc na podstawie art. 87 ust. 3 u.plan.zag.przestrz., a nowy plan uchwalono po ponadrocznym okresie nieobowiązywania żadnego planu. W tej sytuacji, zdaniem Trybunału, właściciele nieruchomości nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji nieobowiązywania planu miejscowego z powodu zaniechania działań przez władzę lokalną. Wzrost wartości nieruchomości powinien być rozpatrywany jako skutek uchwalenia nowego planu miejscowego bezpośrednio po poprzednim, a nie jako efekt utraty ciągłości planowania.

Brak aktywności gminy w uchwalaniu lub zmianie miejscowego planu przy jednoczesnym pobraniu opłaty w sytuacji, gdy nowo uchwalony plan nie zmienił przeznaczenia terenów w stosunku do planu poprzednio obowiązującego, prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli i użytkowników wieczystych – zbywców nieruchomości na terenie gminy. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny uznał ten stan za niezgodny z Konstytucją Rzecz.P.

Powyższy wyrok Trybunału Konstytucyjnego wyjaśnił wątpliwości interpretacyjne dotyczące ustalania opłat planistycznych dla terenów pozbawionych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie art. 87 ust. 3 u.plan.zag.przestrz.

W świetle przywołanego wyroku TK, określając wartość nieruchomości dla celów ustalenia opłaty planistycznej, należy uwzględnić zapisy poprzednio obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, nawet jeśli pomiędzy poprzednim planem a obecnie obowiązującym wystąpiła przerwa.

Wobec powyższego brzmienie § 50 rozp.wycena.nier. należy dostosować do treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego.