

Opłata adiacencka – analiza wybranych przepisów

Michał Krajewski,
radca prawny,
ekspert NIST

Definicja normatywna opłaty adiacenckiej została uregulowana w art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.2023.344). Przepis ten wskazuje, że należy przez nią rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym:

- budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
- scaleniem i podziałem nieruchomości,
- podziałem nieruchomości.

Opłata adiacencka jest opłatą publiczną, ekwiwalentną (przy najmniej częściowo), a do jej wniesienia zobowiązany jest – co do zasady właściciel nieruchomości i użytkownik wieczysty.

Od opłaty adiacenckiej, która powstaje zawsze w związku ze wzrostem wartości nieruchomości należy odróżnić opłatę, która również jest związana z jej wzrostem, ale w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, nazywaną opłatą planistyczną lub rentą plani-

styczną, która została uregulowana w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r., poz. 977).

OPLATA ADIACECNKA Z TYTUŁU PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI

Pierwszy z omawianych przypadków (art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) dotyczy możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej, wiąże się z podziałem nieruchomości dokonany na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa.

Warunkiem koniecznym do ustalenia opłaty adiacenckiej jest więc wniosek o podział nieruchomości jednej z ww. osób, tj.:

- właściciela nieruchomości,
- użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa (obecnie

przepisy nie przewidują takiego zwolnienia¹⁾

- użytkownika wieczystego, który na podstawie odrębnych przepisów nie ma obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste (art. 98a w zw. z art. 144 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami),

ale powstaje ona również w przypadku, gdy podział nieruchomości nastąpił orzeczeniem sądu. W każdym razie niezależnie czy do podziału doszło na wniosek, czy też w wyniku orzeczenia sądu, zobowiązany do uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Z kolei w przypadku gdyby nieruchomość była współwłasnością dwóch lub większej ilości osób, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wprowadzają domniemania solidarnego obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej, stąd w takim przypadku jej ustalenia w stosunku do każdego z współwłaścicieli powinno nastąpić „jedną decyzją” w stosunku do każdego ze współwłaścicieli, proporcjonalnie do udziału w prawie własności nieruchomości²⁾.

Natomiast jeżeli podział nieruchomości następuje w jednym z celów określonych w art. 95 ustawy o gospodarce nieruchomościami, albo z urzędu lub na wniosek innych osób niż właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty, wtedy niedopuszczalnym jest pobranie opłaty adiacenckiej.³⁾ Podobnie nie może dojść do jej ustalenia, gdy została podzielona nieruchomość położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne lub leśne, a w przypadku braku planu byłaby wykorzystywana na te cele⁴⁾ (art. 92 ustawy

o gospodarce nieruchomościami).

Aby wójt, burmistrz, czy prezydent miasta mógł wydać decyzję ustalającą opłatę adiacencką w wyniku podziału nieruchomości i jej wzrostu, niezależnie czy wniosek złożył właściciel (użytkownik wieczysty), czy też nastąpił podział w wyniku orzeczenia sądu musi obowiązywać uchwała rady gminy, która powinna:

- wejść w życie przed dokonaniem podziału nieruchomości i obowiązywać w „dacie ostatecznego podziału” nieruchomości, czyli zanim decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna, a orzeczenie sądowe prawomocne⁵⁾,
- ustalać wysokość procentową tej opłaty, odnoszoną do wzrostu wartości nieruchomości⁶⁾,

Określona w niej stawka procentowa nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości i musi ona zawierać konkretny (oznaczony) procent. W przypadku bowiem, gdyby uchwała ta stanowiła, że opłata adiacencka nie może być wyższa niż 30 % różnicy wartości nieruchomości, to byłaby ona nieważna. Niedopuszczalnym jest również wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką w sytuacji, gdyby w ww. dniu uchwała określająca stawkę opłaty nie obowiązywała,⁷⁾ czy też wydanie decyzji w której wysokość opłaty ustalona byłaby niezgodnie ze stawką wskazaną w przedmiotowej uchwale.⁸⁾

Decyzja ustalająca organu, jak wskazuje słowo „może” w art. 98 a ust. 1 omawianej ustawy, ma charakter fakultatywny, a zatem wójt, burmistrz, prezydent miasta nie są zobligowani do jej wydania, a tym samym nałożenia na właściciela (użytkownika wieczystego) opłaty adiacenckiej. W orzecznictwie można się spotkać ze stanowiskiem

1 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

2 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

3 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

4 Dydenko Jerzy, Telega Tomasz, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II Opublikowano: WKP 2018, Stan prawny: 1 października 2018 r. Autorzy fragmentu: Dydenko Jerzy, Telega Tomasz

5 Dydenko Jerzy, Telega Tomasz, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II Opublikowano: WKP 2018, Stan prawny: 1 października 2018 r. Autorzy fragmentu: Dydenko Jerzy, Telega Tomasz

6 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

7 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

8 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Nikiforów Andrzej.

odmiennym, w którym sądy wskazują, że „ustalenie i pobór opłaty adiacenckiej ma charakter obligatoryjny i jest obowiązkiem organu (sankcjonowanym odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), więc odstąpić od niej organ może wyłącznie wtedy, gdy koszty prowadzenia w tym zakresie postępowania przewyższałyby wysokość samej opłaty⁹”.

Nawet przy założeniu, że decyzja ustalająca wysokość opłaty adiacenckiej nie ma charakteru obligatoryjnego i jest podejmowana w ramach uznania administracyjnego, nie oznacza to pełnej dowolności organu w tym zakresie i winna być ona wydana po pełnej ocenie określonego stanu faktycznego przez organ.

Jedynie w tym miejscu sygnalizuję, że w decyzji tej, w przypadku złożenia przez strony wniosku o rozłożenie na raty, winno znaleźć się rozstrzygnięcie w tym przedmiocie. Obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna, a w przypadku rozłożenia jej na raty pierwsza rata również powinna być uiszczona w tym terminie. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego zaś wysokość opłaty adiacenckiej ustalona w decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty. Zuwaga na okoliczność, iż art. 98 a przedmiotowej ustawy nakazuje odpowiednio stosowanie przepisów art. 147 i art. 148 ust. 1-3 ustawy, zagadnienia te, tj. rozłożenie na raty opłaty adiacenckiej, termin jej płatności, konsekwencje związane ze zwłoką lub opóźnieniem w jej zapłacie, a w końcu waloryzacja opłaty, zostaną omówione poniżej, w związku z powstaniem opłaty adiacenckiej w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

Natomiast w przypadku wniesienia od ww. decyzji skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, na podstawie art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

9 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

organ, który ją wydał, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. W związku z powyższym, organ obligatoryjnie musi wstrzymać jej wykonanie.

Należy z całą stanowczością podkreślić, że aby można było ustalić i nałożyć obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej na właściciela lub użytkownika wieczystego musi nastąpić wzrost wartości nieruchomości wyłącznie w wyniku jej podziału. Badając wzrost jej wartości należy zwrócić uwagę na jej wartość w dniu wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości oraz dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Wyceńny nieruchomości przed i po podziale dokonuje (zgodnie z art. 146 ust. 1 a i art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami) rzeczoznawca majątkowy, a sporządzony przez niego operat szacunkowy stanowi dowód w postępowaniu o ustalenie opłaty adiacenckiej i podlega ocenie organu. W związku z powyższym w toku przedmiotowego postępowania znajdują zastosowanie m. in. przepisy art. 7, art. 77 § 1 i 80 i 81 Kpa¹⁰, nakładające na organ m. in. obowiązek:

- podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego,
- do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego,
- oceny czy dana okoliczność została udowodniona na podstawie całokształtu materiału dowodowego,
- umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do opinii rzeczoznawcy majątkowego i złożenia ewentualnych zastrzeżeń, bowiem okoliczności faktyczne ustalone przez organ w postępowaniu, co do których strona nie miała możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, nie mogą być uznane za udowodnione¹¹.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że organ prowadzący postępowanie, w przypadku sporządzenia opinii przez rzeczoznawcę majątkowego nie jest zobowiązany do powiadomienia strony/stron o miejscu i terminie dokonania przez niego „wizji terenowej” bowiem dowód z oględzin

10 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.)

11 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

z nieruchomości przewidziany w art. 79 Kpa, a „wizja terenowa” przeprowadzona przez rzeczoznawcę majątkowego w celu sporządzenie przez niego operatu szacunkowego to dwa różne środki dowodowe¹².

Opinia/operat sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego podlega ocenie organu pod względem formalnym, a zatem powinien on zbadać, czy został sporządzony i podpisany przez osobę uprawnioną, czy zawiera wymagane przepisami prawa elementy, a także wezwać rzeczoznawcę majątkowego do:

- usunięcia stwierdzonych niejasności, błędów bądź braków,
- wyjaśnienia i zajęcia jednoznacznego stanowiska w przypadku powzięcia wątpliwości w danej kwestii¹³.

Natomiast ocena organu prowadzącego postępowanie „nie może wkraczać w merytoryczną zasadność opinii rzeczoznawcy majątkowego, ponieważ nie dysponuje on wiadomościami specjalnymi, które posiada biegły¹⁴.

Dokonując wyceny nieruchomości rzeczoznawca majątkowy ustala jej wartość według następujących zasad:

- pomija części składowe nieruchomości (podstawą ustalenia opłaty adiacenckiej jest wyłącznie wartość gruntu, a nie wartość budynków postawionych na tej nieruchomości, co oznacza że przy podejściu porównawczym do porównań należy brać pod uwagę wyłącznie ceny nieruchomości niezabudowanych),
- wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa według cen na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało prawomocne,
- stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje na

dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości,

- stan nieruchomości po podziale przyjmuje na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie sądowe o podziale stało się prawomocne,
- jeśli w wyniku podziału nieruchomości wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, do określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod te drogi lub pod ich poszerzenie, przy czym nie wyłącza powierzchni dróg wewnętrznych,
- wyceniając nieruchomość po podziale, bierze pod uwagę kontur całej podzielonej nieruchomości, proces wyceny może polegać na zsumowaniu wartości odrębnie wycenionych działek możliwych do samodzielnego zagospodarowania, jakie powstały po podziale nieruchomości,
- w procesie wyceny szczególne znaczenie będą miały następujące cechy działek po podziale nieruchomości: wielkość, położenie, dostępność komunikacyjna i otoczenie¹⁵.

„Czyli wycenia się wartość nieruchomości na ten sam dzień, ale raz według stanu przed podziałem (na dzień, w którym wydana została decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości) i powtórnie według stanu z dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub orzeczenie sądu o podziale stało się prawomocne. Zdaniem NSA taka konstrukcja prawna gwarantuje, że zmiana wartości nieruchomości jest spowodowana tylko jednym czynnikiem, tj. geodezyjnym podziałem nieruchomości (zob. wyrok z 1.12.2017 r., I OSK 516/16, LEX nr 2426889)¹⁶.

12 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

13 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

14 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 lipca 2023 r. sygn. akt I SA/Po 905/22 (LEX nr 3601733)

15 Dydenko Jerzy, Telega Tomasz, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II Opublikowano: WKP 2018, Stan prawny: 1 października 2018 r. Autorzy fragmentu: Dydenko Jerzy, Telega Tomasz

16 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

W wyniku nowelizacji art. 98a ust.1 zdanie trzecie u.g.n. (obowiązujący od 23 sierpnia 2017 r.)¹⁷ ustawodawca w odmienny sposób uregulował przedawnienie w zakresie ustalenia opłaty adiacenckiej wiążąc je wyłącznie ze wszczęciem postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, a nie jak poprzednio z ustaleniem opłaty adiacenckiej w ww. terminie¹⁸. Przy czym przez wszczęcie postępowania należy rozumieć doręczenie stronie zawiadomienia (postanowienia) o wszczęciu postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ramach rozliczenia opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, jak stanowi ust. 4 komentowanego art. 98 a ustawy o gospodarce nieruchomościami, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału. Przepis art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa¹⁹ stosuje się odpowiednio. Różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej pokrywane są w formie dopłat. Zasadniczo zatem rozliczenie opłaty adiacenckiej następuje w formie pieniężnej, ustawodawca jednak przewidział możliwość rozliczenia jej w formie przeniesienia na rzecz gminy praw do działki gruntu wydzielonej w ramach dokonanego podziału nieruchomości (wydaje się, że nie może dotyczyć części działki), oczywiście za jej zgodą wyrażoną przez radę gminy. W takim przypadku jest zawierana umowa przeniesienia w formie aktu notarialnego, gdzie gmina jest reprezentowana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W przypadku różnicy pomiędzy wartością działki, a wysokością opłaty adiacenckiej rozliczenia następuje w formie dopłat (co po-

winno mieć odzwierciedlenie w zawieranej umowie), przy czym również i w tym przypadku co do zasady następuje ona w formie pieniężnej, natomiast dopuszczalnym jest (w ramach dopłaty), przeniesienie na gminę praw do kolejnej działki. Po rozliczeniu i zawarciu ww. umowy, organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) powinien wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zobowiązań z tytułu opłaty adiacenckiej, co wynika z przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

Do ulg w spłacie oraz umarzania należności z tytułu opłaty adiacenckiej stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. przepisy art. 37, 56, 57, 59 i 64).²⁰ Przede wszystkim znajdzie zastosowanie art. 59 tej ustawy, który przewiduje możliwość, że w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności (z tytułu opłaty adiacenckiej) mogą być umarzone, termin ich spłaty może być odroczony lub mogą one zostać rozłożone na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, czyli w drodze uchwały rady gminny (oczywiście w zakresie rozłożenia na rat należy w pierwszej kolejności uwzględnić powołany wyżej przepis art. 147 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Art. 98a ust. 2 przewiduje, że przepisu ust. 1 nie stosuje się przy podziale nieruchomości dokonywanym niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Wyrażenie „niezależnie od ustaleń planu miejscowego” użyte w art. 98a ust. 2 u.g.n. odpowiada warunkom określonym w art. 95 u.g.n., umożliwiającym dokonanie podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego (por. też wyrok WSA w Szczecinie z 30.04.2008 r., II SA/Sz 1059/07, LEX nr 510956).

Ustalenie obowiązku poniesienia opłaty adiacenckiej na powyższych zasadach (art. 98 a stosuje się odpowiednio) o czym stanowi art. 98 b ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, może powstać również w sytuacji scalenia gruntu, a następnie jego ponownego podziału. Ma to miejsce w przypadku, gdy nieruchomość jest ukształtowana

17 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2017.1509)

18 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 kwietnia 2023 r. sygn. akt II SA/Sz 40/23 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

19 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. z 2023 r., poz. 2383).

20 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie. W związku z powyższym, gdy w wyniku połączenia i podziału nieruchomości wzrośnie wartość działek wójt, burmistrz, prezydent miasta może w drodze decyzji ustalić opłatę adiacencką. Wskazanego powyżej połączenia i podziału nieruchomości nie należy mylić ze scalaniem i podziałem nieruchomości, o którym stanowi art. 101 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomości i obowiązkiem wniesienia opłaty adiacenckiej wskazanej w art. 107 ww. ustawy.

OPLATA ADIACENCKA Z TYTUŁY SCALENIA I PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI

Zanim jednak omówię opłatę adiacencką z tytułu scalenia i podziału nieruchomości, w celu odróżnienia tych dwóch tytułów jej powstania (art. 98b i art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami) wyjaśnię, że gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości (ich ponownego podziału na działki gruntu), a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Z tym, że zabudowane części nieruchomości mogą być objęte uchwałą, o której mowa poniżej, za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych. O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem, a wójt, burmistrz albo prezydent miasta składa we właściwym sądzie wnioszek o ujawnienie w księdze wieczystej przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości, a gdy nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej, o złożenie do istniejącego zbioru dokumentów odpisu ww. uchwały. (art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości powinna zawierać m. in. ustalenia co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty opłat adiacenckich (art. 104 ust. 2 pkt 7).

Opłatę adiacencką z tytułu scalenia i podziału nieruchomości reguluje art. 107 i następne ustawy o gospodarce nieruchomościami i podobnie jak w przypadku podziału nieruchomości, powstanie opłaty adiacenckiej wiąże się ze wzrostem wartości nieruchomości, w omawianym zakresie, w wyniku scalania, a następnie jej podziału. Jeżeli zatem wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem która przypadała danemu uczestnikowi była niższa niż wartość nieruchomości, którą otrzymał po scaleniu i podziale (nawet pomimo mniejszej powierzchni), to jest on zobowiązany do zapłaty opłaty adiacenckiej²¹.

Obowiązek jej zapłaty spoczywa na wszystkich uczestnikach postępowania, tj. właścicielach nieruchomości, użytkownikach wieczystych i samoistnych posiadaczach²². Jednak „Dopiero wyznaczenie na gruncie nowych granic i wprowadzenie uprawnionych osób na nowe nieruchomości pozwala uznać, że «otrzymały» one nowe nieruchomości w rozumieniu art. 107 ust. 1 u.g.n. Dopiero od tego momentu istnieje możliwość ewentualnego ustalenia opłat adiacenckich²³».

Opłata adiacencka wnoszona jest na rzecz gminy i nie może być wyższa niż 50 % różnicy wartości nieruchomości, a zatem uchwała ta (podobnie jak w przypadku uchwał dotyczących opłat adiacenckich powstałych w związku z podziałem nieruchomości) musi określać konkretny procent różnicy wartości nieruchomości.

Czy doszło do wzrostu wartości nieruchomości, a jeżeli tak to w jakiej wysokości ocenia rzeczoznawca majątkowy poprzez sporządzenie operatu szacunkowego, który podlega regułom postępowania dowodowego i ocenie przez organ (analogicznie jak w poprzednio omawianym przypadku), z tą jednak różnicą, że przy ocenie wartości nieruchomości nie ma znaczenia, czy „wzrost ten spowodowany został dokonaniem scalenia i podziału, czy nastąpił z

21 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

22 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

23 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Wilk Jakub

innych przyczyn. Jednakże wzrost wartości nieruchomości z tytułu zmiany ich przeznaczenia w planie miejscowym jest podstawą do ustalenia innej opłaty, tj. opłaty planistycznej na podstawie art. 36 ust. 4 u.p.z.p²⁴.

Na podstawie art. 108 ustawy o gospodarce nieruchomościami zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. z 2005 r., poz. 736), które określa m. in. sposób i tryb ustalania opłat adiacenckich. § 12 tego rozporządzenia stanowi, że rzeczoznawca majątkowy określa:

1. wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości;
2. wartość nieruchomości przyznanych w wyniku scalenia i podziału według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, przy czym w tym przypadku, uwzględnia się planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, określone w uchwale rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości.

Określając wartość nieruchomości zarówno przed, jak i po scaleniu i podziale, przyjmuje się ceny na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. Należy pamiętać, że również i w tym przypadku przy ocenie wartości nieruchomości nie uwzględnia się ich części składowych, a także (co wynika wprost z omawianego przepisu) pomija się wartość urządzeń, drzew i krzewów, za które (zgodnie z art. 106 ust. 1 ww. ustawy) zostało wypłacone odszkodowanie

W odniesieniu do określenia wartości nieruchomości po scaleniu i podziale jak wskazano powyżej, rzeczoznawca uwzględni planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, a więc jeszcze niezrealizowane i to nawet w przypadku, gdy inwestycja ta będzie pokrywana ze środków uczestników postępowania w przedmiocie scalenia i podziału nieruchomości. Jednak wartość nie-

ruchomości z uwzględnieniem tych urządzeń będzie wtedy pomniejszana o wartość nakładów wniesionych przez uczestników scalenia i podziału nieruchomości, a łączna ich wartość będzie „rozdzielana proporcjonalnie do powierzchni nieruchomości, które powstaną w wyniku scalenia i podziału”²⁵. Michał co do tego fragmentu z nakładami nie jestem pewna, bo komentarz jest z 2018 r., niby przepis się nie zmienił, ale nie jestem pewna.

Termin ustalony w uchwale na wniesienie opłaty adiacenckiej nie może być jednak krótszy niż ustalony w tej samej uchwale termin wybudowania tych urządzeń. Jak słusznie podnosi się w literaturze, konstrukcja omawianych przepisów rodzi poważne wątpliwości. Zwraca się bowiem uwagę, że wartość nieruchomości przed dokonaniem scalenia i podziału oraz po nim ustala się, zanim zostaną wybudowane urządzenia wskazane w uchwale, z kolei opłatę „należy uiścić w podanym w uchwale terminie wybudowane, a także bez względu na to, czy w ogóle zostały wybudowane. Mogą one nie zostać wybudowane, gdyż z tego tytułu gmina nie ponosi żadnych sankcji. Poza tym operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego określać może nie faktyczną, ale przyszłą (hipotetyczną) wartość nieruchomości. Widoczna jest także sprzeczność pomiędzy wymogiem wniesienia opłaty adiacenckiej wynoszącej określoną część wzrostu wartości nieruchomości a faktyczną podstawą naliczenia opłaty (wartością określoną w szacunku rzeczoznawcy majątkowego), która może odzwierciedlać nie rzeczywisty wzrost wartości nieruchomości, ale jedynie wzrost hipotetyczny, który faktycznie nie nastąpił. Wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem rzeczoznawca majątkowy określa bowiem według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, a wartość nieruchomości po scaleniu i podziale – na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. W obu przypadkach przyjmuje ceny kształtujące się w obrocie nieruchomościami podobnymi

24 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

25 Dydenko Jerzy, Telega Tomasz, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II Opublikowano: WKP 2018 Autorzy fragmentu: Dydenko Jerzy, Telega Tomasz

na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości”.²⁶

Terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do ich zapłaty, przez podpisanie protokołu uzgodnień. Przy czym ugoda ta – jeżeli do niej dojdzie – powinna być zawarta przed podjęciem uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. W przypadku, gdy nie zostanie zawarta, rada gminy w drodze tej uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości rozstrzyga o terminie i sposobie zapłaty opłaty adiacenckiej. Natomiast ustalenie wysokości opłaty adiacenckiej, a tym samym obowiązek jej wniesienia powstaje po podjęciu uchwały o scaleniu i podziale oraz wydaniu decyzji administracyjnej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który ustala jej wysokość ale zgodnie z ugodą lub uchwałą, o których mowa powyżej, a także termin i sposób wniesienia opłaty adiacenckiej²⁷. Opłata adiacencka, ustalona na podstawie wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego podlega waloryzacji na dzień wydania decyzji o opłacie adiacenckiej, zgodnie z art. 5 i art. 227 ustawy. Powyższa decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej w razie ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych²⁸.

Od decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i podobnie jak przy opłacie adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, zastosowanie znajdzie art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zatem wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Natomiast w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego

organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

W zakresie rozliczenia opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, a także w zakresie ulg w spłacie oraz umarzania należności z ww. tytułu, ustawodawca podobnie jak w przypadku art. 98 a ust. 4 i 5 zawarł tożsame uregulowania.

OPLATA ADIACENCKA Z TYTUŁU BUDOWY URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ Z UDZIAŁEM ŚRODKÓW SKARBU PAŃSTWA, JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, ŚRODKÓW POCHODZĄCYCH Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ LUB ZE ŹRÓDEŁ ZAGRANICZNYCH NIEPODLEGAJĄCYCH ZWROTOWI

Dla powstania obowiązku wniesienia opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków skarbu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu unii europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek²⁹:

1. zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej wybudowanej z udziałem środków publicznych, bowiem opłata ta nie powstanie, gdy zostaną one wybudowane z innych środków, niż te wskazane powyżej,
2. nie upłynął okres 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia do wybudowanej infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej,
3. nastąpił wzrost wartości nieruchomości wskutek (wyłącznie) wybudowania poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, udowodniony w drodze

26 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

27 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

28 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Wilk Jakub

29 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2023 r. sygn. akt I SA/Wa 165/23(LEX nr 3648437)

operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego,

4. w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury technicznej obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Właściciele nieruchomości (a także użytkownicy wieczystości nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste) uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich (art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Powyższy obowiązek partycypacji w kosztach budowy (o czym stanowi ww. przepis) ciąży w zasadzie również na użytkownikach wieczystych którzy wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, jednak obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują takiego zwolnienia w postaci jednorazowej opłaty za cały okres użytkowania wieczystego³⁰.

Opłata adiacencka jest jedyną dopuszczalną formą obciążenia ww. podmiotów w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez którą art. 143 ust. 2 ww. ustawy, rozumie budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W praktyce zdarza się jednak, że rada gminy podejmuje czynności zmierzające do współfinansowania budowy urządzeń infrastruktury przez właścicieli (użytkownik wieczystych) nieruchomości, jednak nawet jeżeli podejmie taką uchwałę, to ma ona jedynie charakter postulatu, a nie aktu normatywnego, bowiem właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości uczestniczą w kosztach jedynie poprzez wnoszenie opłaty adiacenckiej.

Ten sam podmiot może zostać obciążony opłatą adiacencką kilkakrotnie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

30 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

ności np. w sytuacji gdy najpierw wybudowane zostaną urządzenia wodociągowe, a następnie droga i w końcu kanalizacja³¹. Należy przy tym podkreślić, że nie budzi w zasadzie żadnych wątpliwości, że dla powstania obowiązku uiszczenia tej opłaty, nie ma znaczenia, czy właściciel (użytkownik wieczysty) ma zamiar skorzystania i czy rzeczywiście z tego urządzenia (tych urządzeń) skorzysta.

Obowiązek zapłaty opłaty adiacenckiej spoczywa więc na właścicielach i użytkownikach wieczystych nieruchomości, przy których zostały wybudowane ww. urządzenia infrastruktury technicznej, niezależnie od tego czy chcą lub mają zamiar korzystać z tych urządzeń, oczywiście pod warunkiem że nastąpił wzrost wartości nieruchomości w wyniku tej budowy. Natomiast przepis ten nie odnosi się do:

- samoistnych posiadaczy nieruchomości (którzy nie zasiedzieli nieruchomości przez upływ określonego czasu – 20 lat w dobrej wierze/30 lat w złej wierze, należy przypomnieć, że postanowienie sądu stwierdzające zasiedzenie ma charakter deklaratoryjny),
- najemców,
- dzierżawców³².

Ustalenie kręgu podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej (właściciela lub użytkownika wieczystego) „jest kwestią dowodową”³³ odbywa się w toku postępowania administracyjnego dotyczącego ustalenie opłaty adiacenckiej, przy czym jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych „określenie prawa własności następuje na podstawie aktualnego w dacie wydawania decyzji wpisu w księdze wieczystej.”³⁴ Natomiast w przypadku współwłasności nieruchomości stronami postępowania będą wszyscy współwłaściciele i w takiej sytuacji należy

31 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 stan prany: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

32 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

33 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

34 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 września 2007 r. sygn.. akt I SA/Wa 887/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 grudnia 2015 r. II SA/Gd 493/15 EX nr 1948871)

w decyzji administracyjnej (o czym będzie jeszcze mowa) w pierwszej kolejności ustalić jedną opłatę adiacencką dla danej nieruchomości, a następnie obciążyć nią współwłaścicieli proporcjonalnie w stosunku do przysługującego im udziału własności nieruchomości³⁵.

Natomiast w przypadku przeniesienia własności nieruchomości (np. w drodze umowy sprzedaży, umowy darowizny) przy ustaleniu podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty adiacenckiej należy zwrócić uwagę, że opłatę tę powinien ponieść ten właściciel, który był „beneficjentem wzrostu wartości nieruchomości”³⁶. Z uwagi na występujące w praktyce wątpliwości w tym zakresie, Sąd dokonując analizy orzecznictwa, zwrócił uwagę, że „W wyroku z dnia 29 maja 2001 r. sygn. II SA/Po 336/00 (opublikowanym w ONSA z 2002 r. nr 3, poz. 118) sąd stwierdził, że: „właściciel nieruchomości, który nabył jej własność na podstawie umowy sprzedaży zawartej po wybudowaniu urządzenia infrastruktury technicznej, nie jest obowiązany do uiszczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem tego urządzenia. Z kolei, zdaniem Sądu orzekającego w sprawie o sygn. I SA 1433/00 (wyrok z dnia 16 stycznia 2002 r. Lex nr 81972) - skoro opłatę adiacencką ustala się w drodze decyzji, to data jej wydania decyduje o tym, kto jest stroną postępowania. „Ma być nią aktualny właściciel nieruchomości”. Sprzeczność tych dwóch poglądów przestaje być oczywista po przypomnieniu, że były one formułowane na tle okoliczności konkretnych spraw, w jakich organy orzekające wydawały decyzje. W istocie bowiem w każdej sprawie Sąd wskazywał na konieczność kierowania decyzji do tego właściciela nieruchomości, który był beneficjentem wzrostu wartości nieruchomości. Opowiadając się za poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w pierwszym wyżej powołanym wyroku z dnia 29 maja 2001 r. i kierując decyzję do poprzedniego właściciela nieruchomości organy orzekające przeoczyły bardzo istotne

zastrzeżenie Sądu, iż „warunkiem powstania obowiązku jest (...) uzyskanie przez zobowiązany podmiot korzyści w postaci wzrostu wartości nieruchomości”. W powołanym powyżej wyroku Naczelny Sąd Administracyjny (w Poznaniu) analizując powyższe zagadnienie dokonał rozróżnienia sukcesji uniwersalnej od singularnej i wyjaśnił, że przypadku spadkobrania na nabywcę przechodzi ogół praw i obowiązków spadkodawcy (zbywcy), a zatem również obowiązek zapłaty opłaty adiacenckiej. Nie powstaje on jednak w związku z nabyciem konkretnej nieruchomości (np. umowy sprzedaży), ale właśnie w wyniku wejście spadkobiercy w ogół praw i obowiązków zbywcy”³⁷.

Opłata adiacencka (jak stanowi art. 145 ust. 1 ustawy) z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej ustalana jest przez organ - wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w drodze decyzji administracyjnej, gdy zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do wybudowanego urządzenia (lub warunki do korzystania z drogi). Oczywiście nie w każdym przypadku, bowiem może zdarzyć się i taka sytuacja, gdy w skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej wartość nieruchomości nie wzrośnie, albo wzrośnie nieznacznie, tak że koszty postępowania przewyższą koszty ewentualnej opłaty³⁸.

Przepisy nie precyzują jak należy rozumieć przesłankę „stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi”. Wydaje się, że chodzi o takie sytuacje, gdy właściciel (użytkownik nieruchomości) „będzie faktycznie mógł się podłączyć do wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej albo będzie mógł korzystać z wybudowanej (a także odbudowanej lub rozbudowanej)

35 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

36 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2005 r. sygn. akt II SA/Po 628/04 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

37 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

38 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

drogi”³⁹. Jednakże z uwagi, że podłączenie nieruchomości do poszczególnych rodzajów urządzeń może zależeć od rodzaju i trybu realizowanej inwestycji, został wprowadzony art. 148 b ust. 1 ustawy⁴⁰, który obowiązuje od dnia 22 października 2007 r. i wskazuje, że ocena czy została spełniona ww. przesłanka regulują odrębne przepisy (przy czym przepis ten odnosi się również do możliwości korzystania z wybudowanej drogi). Zastosowanie więc znajdują te akty normatywne, które pozwalają na legalne (zgodne z prawem) korzystanie z urządzeń infrastruktury technicznej, a więc przepisy Prawa budowlanego, Prawa wodnego, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Prawo energetyczne i Prawo telekomunikacyjne oraz przepisy wykonawcze do tych ustaw⁴¹ a także „wszelkie inne przepisy obejmujące warunki techniczne dopuszczające możliwość korzystania z danych urządzeń infrastruktury”⁴². Z kolei z orzecnictwa wynika, że przez stworzenie tych warunków należy rozumieć nie tylko techniczną - praktyczną (rzeczywistą) możliwość korzystania z drogi czy podłączenia się do urządzeń infrastruktury technicznej, ale również możliwość legalnego korzystania z tych urządzeń (drogi). „Ustalenie, czy zostały spełnione warunki podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury lub warunki do korzystania z drogi, musi być oparte na uprzednim wyjaśnieniu, że doszło do zgodnego z prawem dopuszczenia urządzeń do eksploatacji, a – co oczywiste – inne warunki będą odnosiły się do możliwości podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury takich jak sieć wodociągowa, kanalizacyjna, gazowa czy elektryczna, a inne do wybudowanych dróg,⁴³

I tak o stworzeniu tych warunków (art. 148 b ust. 2), właściwe podmioty, a zatem m. in. przedsiębiorstwa: energetyczne, wodociągowo-kanalizacyjne, telekomunikacyjne, drogowe, czy zarządcy dróg, są zobowiązane do udzielania informacji zarówno organom gminy, rzeczoznawcom majątkowym sporządzającym opinię określającą wartość nieruchomości i osobom zobowiązanym do wniesienia opłaty adiacenckiej. Ustalenie natomiast daty stworzenia tych warunków ma kluczowe znaczenia w zakresie:

- przedawnienia możliwości nałożenia opłaty adiacenckiej, o czym mowa będzie poniżej,
- ustalenia, czy w dacie tej obowiązywała uchwała rady gminy,
- przeniesienia własności nieruchomości (np. w drodze umowy sprzedaży) w kontekście podmiotu odpowiedzialnego (nabywca czy zbywca) za poniesienie opłaty adiacenckiej⁴⁴,

Wszczęcie bowiem postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, określająca stawkę procentową, o której będzie mowa poniżej (w art. 146 ust. 2.) Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej prowadzone jest z urzędu, do którego zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast w zakresie ww. 3 letniego terminu przedawnienia nie ma zastosowania art. 123 § 1 pkt 1 k.c.⁴⁵. Przez wszczęcie postępowania administracyjnego należy uznać dzień doręczenia stronie zawiadomienia (postanowienia) o wszczęciu postępowania, a zatem żeby doszło do skutecznego jego wszczęcia, strona powinna je otrzymać przed upływem ww. 3 letniego terminu. Po upływie tego terminu nie ma możliwości nałożenia na stronę obowiązku uiszczenia opła-

39 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

40 Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1218).

41 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

42 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

43 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

44 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

45 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610).

ty adiacenckiej. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w różnym czasie mogły być stwarzane warunki do podłączenia poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, w takim przypadku termin przedawnienia powinien być liczony oddzielnie dla każdego z poszczególnych tych urządzeń, ponieważ nieprawidłowym jest w takiej sytuacji łączne ustalenie przez organ opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania różnych urządzeń podwyższających wartość nieruchomości.⁴⁶

Ponadto możliwość ustalenia opłaty adiacenckiej (wydanie decyzji) uzależnione jest od tego, czy w dniu stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej, przy czym w decyzji nie można ustalić opłaty adiacenckiej według innej stawki procentowej niż określona w obowiązującej w dniu wydania decyzji uchwale rady gminy⁴⁷. Przez obowiązywanie tej uchwały należy rozumieć nie tylko jej podjęcie, ale również ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem „Nieogłoszenie aktu prawa miejscowego” a takim jest uchwała rady gminy „w dzienniku urzędowym powoduje, że taki przepis nie ma mocy obowiązującej i nie może stanowić podstawy do wydania decyzji”⁴⁸. Uchwała taka (jak każda ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej) podlega nadzorczej weryfikacji wojewody, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁹. W przypadku zatem, gdy w ww. dniu uchwała nie obowiązywała, to nie ma podstaw do ustalenia opłaty adiacenckiej i to nawet, gdy co prawda została podjęta później, ale przed upływem

tych 3 lat.⁵⁰ Rada Gminy nie posiada jednak kompetencji do ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej, bowiem ustalić jej wysokość w stosunku do właścicieli nieruchomości lub użytkowników wieczystych może jedynie organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta)⁵¹, zatem uchwała powinna się ograniczać jedynie do ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Stawka procentowa opłaty adiacenckiej ustalana przez radę gminy nie może przekraczać 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością nieruchomości po ich wybudowaniu, co oznacza, że może być niższa. Natomiast nie wydaje się, aby mogła być różnicowana dla różnych nieruchomości, różnych obszarów lub grup właścicieli (użytkownik wieczystych), z uwagi na wysokość zarobków, czy też innych czynników⁵². Uwaga ta nie dotyczy stawki 75 % o której mowa w art. 146 ust. 2a ustawy. Jedynie na marginesie wskazać należy, że przepis ten obowiązuje od dnia 18 listopada 2015 r.⁵³ i umożliwia w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, ustalenie wysokości opłaty adiacenckiej w wyższej stawce procentowej niż 50 % tj. nie więcej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Powyższe (z uwagi na sformułowanie „nie więcej niż”) nie oznacza, że również w tym przypadku stawka ta nie może być równa bądź niższa niż 50 %. Pozostałe zasady dotyczące stosowania opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń nie zostały zmienione⁵⁴.

46 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

47 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

48 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 października 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 976/11 (LEX nr 1152414).

49 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40)

50 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

51 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

52 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

53 Wprowadzony ustawą z dnia 9 października 2015 r. – art. 39 pkt 5 (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777).

54 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

W art. 146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca powtórzył, że ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej uzależnione jest od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej (146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tak jak w omawianych pozostałych dwóch przypadkach jej ustalenie następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości (art. 146 ust. 1 a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Rzeczoznawca majątkowy określa stan nieruchomości:

- przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej,
- po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej.

przy czym określa jej wartość:

- bez uwzględnienia części składowych nieruchomości (inna bowiem może być wartość rynkowa nieruchomości zabudowanej, a inna niezabudowanej, co ma wpływ na sposób korzystania z niej, dlatego jedynie bierze się pod uwagę wzrost nieruchomości gruntovej,
- według poziomu cen na dzień, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi.⁵⁵

Jego opinia podlega regułom dowodowym przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego, a więc i ocenie przez organ (analogicznie jak w pozostałych dwóch przypadkach opłaty adiacenckiej).

Może być ona również, na wniosek właściciela nieruchomości, rozłożona na raty roczne, przy czym warunki rozłożenia na raty określa się w decyzji o ustaleniu opłaty. Orzeczenie to (w zakresie rozłożenia na raty) ma charakter uznaniowy i organ podejmując rozstrzygnięcie (zgoda lub odmowa), powinien uwzględnić interes społeczny i słuszny interes obywatela, a także określić:

- liczbę rat - maksymalnie 10, ponieważ mogą być jedynie roczne, (nie miesięczne, czy kwartalne) i podlegają oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski, przy czym pierwsza rata powinna być płaćta w terminie wskazanym w art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o czym będzie mowa poniżej,
- termin płatności oraz wysokość każdej z nich,

a także z uwagi, że decyzja podlega wymogom przewidzianym w art. 107 § 3 Kpa, organ powinien uzasadnić swoje stanowisko, ze szczególnym odniesieniem się do okoliczności podniesionych we wniosku⁵⁶. Organ nie może z urzędu rozłożyć opłaty adiacenckiej na raty.

Warunkiem koniecznym jest więc wniosek właściciela nieruchomości (wydaje się również że także użytkownika wieczystego, chociaż przepis wprost tego nie wskazuje), który nie może pozostać bez rozpoznania. Powinien on zawierać uzasadnienie, wskazywać wszelkie okoliczności istotne dla oceny przesłanek rozłożenia na raty (m. in. sytuacji finansowanej wnioskodawcy, możliwości spłaty poszczególnych rat), a także formy zabezpieczenia z jakiej wnioskodawca chciałby skorzystać (np. weksel wraz z deklaracją wekslową). W przypadku bowiem rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty należność gminy podlega zabezpieczeniu (obowiązkowo), w tym przez ustanowienie hipoteki, w związku z tym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Nie budzi wątpliwości, że dokonanie zabezpieczenia przez organ jest obowiązkowe, natomiast formy tego zabezpieczenia wydaje się, że zależą od organu, który może skorzystać z ustanowienia zastawu rejestrowego, zawarcia umowy poręczenia czy umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie bądź zabezpieczenia należności gminy poprzez gwarancję bankową.⁵⁷ Trudno też jednoznacznie stwierdzić, czy ustanowienie hipoteki jest obowiązkowe w takim

55 Dydenko Jerzy, Telega Tomasz, Komentarz do niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, [w:] Wycena nieruchomości. Komentarz, wyd. II, Stan prawny: 1 października 2018 r. Autorzy fragmentu: Dydenko Jerzy Telega Tomasz

56 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

57 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

przypadku, czy też organ może z tej formy zabezpieczenia zrezygnować⁵⁸ i wybrać jedną z wyżej wskazanych.

Przypomnieć należy, że w przypadku współwłasności nieruchomości w częściach ułamkowych ustalona kwota opłaty adiacenckiej powinna być określona odrębnie dla każdego ze współwłaścicieli, proporcjonalnie do przysługujących im udziałów w prawie własności. A zatem istnieje również w takim przypadku możliwość rozłożenia jej na raty, oczywiście jedynie na wniosek, na zasadach opisanych powyżej⁵⁹.

Chociaż regułą jest, że decyzja ustalająca wysokość opłaty adiacenckiej rozstrzyga o rozłożeniu na raty, nie jest wykluczone jej rozłożenie na raty następczo, zgodnie z trybem przewidzianym w art. 155 k.p.a., po uzyskaniu przymiotu ostateczności przez decyzję ustalającą wysokość opłaty adiacenckiej⁶⁰.

O możliwości rozłożenia na raty (stosownie do art. 9 Kpa) organ powinien pouczyć strony np. w zawiadomieniu (postanowieniu) o wszczęciu postępowania lub też w innej formie, ale przed wydaniem decyzji ustalającej opłatę adiacencką.⁶¹ Do omawianego trybu rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty zastosowanie ma również art. 148 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który przewiduje stosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych do ulg w spłacie oraz umarzania należności z tytułu tej opłaty adiacenckiej (o czym będzie mowa poniżej).

Obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej (art. 148 ust. 1 ustawy) powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. W literaturze podnosi się, że przepis ten jest błędnie zredagowany, ponieważ opłata ta powinna być uiszczona

w terminie 14 dni licząc od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna⁶². Termin ten znajdzie również zastosowanie do terminu płatności pierwszej raty w przypadku rozłożenia jej na raty. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego, co oznacza że zastosowanie znajdzie art. 481 § 2 Kc i gmina w przypadku nie dotrzymania terminu płatności przez osobę zobowiązaną do jej uiszczenia, będzie mogła żądać dodatkowo zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie. Wysokość opłaty adiacenckiej ustalona w decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty, zgodnie z art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten nie przewiduje w jakiej formie prawnej powinno dojść do waloryzacji tego rodzaju opłaty, jednak z uwagi na to, że waloryzacji dokonuje się na podstawie prawa administracyjnego, to wydaje się, że ustalenia zwaloryzowanej kwoty powinna nastąpić w formie decyzji administracyjnej.⁶³

Na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, a więc opłata ta, którą zobowiązany jest zapłacić właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest pomniejszana o wartość poniesionych świadczeń pieniężnych i to niezależnie od tego, czy zostaną one poniesione na rzecz gminy, czy w ramach „wykonaniu umowy z prywatnym przedsiębiorcą”, a także nie muszą być poniesione w określonym czasie, zbiegającym się z datą realizacji inwestycji⁶⁴.

58 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

59 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

60 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

61 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

62 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

63 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

64 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

W każdym razie „zalicza się nominalną wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, chyba że zmiana wartości pieniądza w czasie uzasadnia waloryzację wartości tych świadczeń pieniężnych odpowiednio do zmiany tej wartości.⁶⁵ Nie zalicza się zatem obecnie nakładów poniesionych przez te osoby w naturze, jak np. świadczenie pracy⁶⁶.

Użyte w tym przepisie sformułowanie „zalicza się” prowadzi do wniosku, że organ wydający decyzję ma obowiązek z urzędu dokonania (w przypadku zaistnienia takich okoliczności) stosownego zaliczenia i brak jest możliwości „przerzucenia inicjatywy w wykazywaniu istotnych dla tej kwestii okoliczności na stronę”⁶⁷.

Do ulg w spłacie oraz umarzania należności z tytułu opłaty adiacenckiej stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (a więc przepis ten posiada identyczne brzmienie jak art. 98a ust. 5 i art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dotyczących innych opłat adiacenckich). Należy jednak mieć na uwadze, że w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej ustawodawca przewidział możliwość rozłożenia jej na raty, zatem w pierwszej kolejności (przy rozłożeniu na raty) należy zastosować uregulowania zawarte w art. 147 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a jedynie uzupełniająco ustawę o finansach publicznych⁶⁸.

Biorąc pod uwagę, wyżej wskazane uregulowania, w pierwszej kolejności nasuwa się konkluzja, iż chociażby z uwagi na bogate orzecznictwo, które „doprecyzowuje

za ustawodawcę” poszczególne przesłanki sposobu i trybu nałożenia na podmiot opłaty adiacenckiej, koniecznym byłoby właśnie dookreślenie lub dopracowanie poszczególnych zagadnień, tak aby nawet w tych podstawowych kwestiach nie powodowały one tak licznych rozbieżności. W mojej ocenie również właściwym byłoby usystematyzowanie tych przepisów, a nawet ich ujednolicenie, oczywiście tylko w tym zakresie, w jakim jest to możliwe z uwagi na zachodzące podobieństwa. Dla przykładu można wskazać chociażby przepisy dotyczące instytucji rozłożeniem tego „zobowiązania” na raty, gdzie w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości i budowy urządzeń infrastruktury technicznej znajdują się w ustawie „szczegółowe uregulowania”, a tylko pomocniczo stosuje się ustawę o finansach publicznych, gdy tymczasem w pozostałych przypadkach (scalenie i podział nieruchomości) ustawa o gospodarce nieruchomościami odsyła wprost do ustawy o finansach publicznych.

65 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

66 Klat-Górska Elżbieta (red.), Gospodarka nieruchomościami. Komentarz Opublikowano: WKP 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r. Autorzy fragmentu: Klat-Górska Elżbieta (red.)

67 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.

68 Bończak-Kucharczyk Ewa, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany Opublikowano: LEX/el. 2024 Stan prawny: 1 stycznia 2024 r.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

Opinie i analizy NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl