



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-531925-IV/06/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 03/12/2008r.

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek, w którym podniesiono problem obowiązku uiszczania opłaty planistycznej w przypadku zbycia nieruchomości w formie darowizny osobom bliskim.

Otóż zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.), 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. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości.

Przepis powyższy został zmieniony ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.). W jego pierwotnym brzmieniu, sprzed dnia 22 września 2004 r. przepis ten przewidywał obowiązek pobrania przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta jednorazowej opłaty, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty sprzedawał tę nieruchomość.

Zmiana dokonana przez ustawodawcę pozwala przypuszczać, iż pragnął on w ten sposób objąć obowiązkiem zapłaty renty planistycznej wszystkie przypadki zbycia nieruchomości - także te dokonywane w drodze nieodpłatnej umowy darowizny.

W tym miejscu chciałbym podkreślić, iż termin „zbycie” nie został prawnie zdefiniowany, także żaden inny przepis tej ustawy nie definiuje tego pojęcia. Zawodne okazują się również próby poszukiwania wyjaśnienia znaczenia pojęcia „zbycie nieruchomości” przez odwołanie się do innych

ustaw w celu ustalenia zakresu pojęciowego tego zwrotu. Kodeks cywilny na określenie jednego ze sposobów nabycia własności posługuje się terminem „przeniesienie własności” (art. 155 k.c), co w terminologii prawa cywilnego oznacza przejście własności na podstawie umowy o charakterze odpłatnym lub nieodpłatnym. Z kolei w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ustawodawca nie posługuje się zwrotem „zbycie” na określenie sposobu nabycia własności lub użytkowania wieczystego gruntu, gdyż do tekstu prawnego wprowadził pojęcie „obrotu” nieruchomościami, który jest realizowany na podstawie umów cywilnoprawnych (art. 13 ustawy).

Co prawda termin „zbycie” jako termin prawny występuje na przykład w przepisach księgi czwartej kodeksu cywilnego (art. 1051 i następne), wymieniających umowy cywilnoprawne jako formę przeniesienia spadku na nabywcę, jednakże powołane przepisy odnoszą się wyłącznie do umów dotyczących spadku. Nie można więc z tego wyprowadzać wniosku, że interpretowany termin na gruncie ustawy o zagospodarowaniu, wobec jego niezdefiniowania, mógłby być utożsamiany z wszelkimi formami przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego, zarówno o charakterze odpłatnym, jak i nieodpłatnym. Należy więc przyjąć, że ustawodawca, posługując się w ustawie o zagospodarowaniu tym terminem, zamierzał nadać mu treść swoistą adekwatną do materii regulowanej tą ustawą. Na potrzebę takiego właśnie kierunku interpretacji zwrotów i instytucji prawnych zawartych w ustawie o zagospodarowaniu, kierunku uwzględniającego swoistość i szczególną materię, którą reguluje ten akt prawny, wskazał już Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu pięciu sędziów z dnia 17 maja 1999 r. sygn. OPK 17/98 (ONSA 1999, z. 4, poz. 121), ustalając zakres i znaczenie użytego w art. 36 ust. 3 tej ustawy terminu „nieruchomość”.

W tym miejscu chciałbym zaznaczyć, iż w uchwale z dnia 30 października 2000 r. (sygn. akt OPK 16/00), Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie dokonując wykładni pojęcia „zbycie” na gruncie art. 36 ust. 3 nieobowiązującej obecnie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym stwierdził, iż cyt.: „Przy dokonywaniu językowej wykładni niezdefiniowanego zwrotu prawnego ważną rolę odgrywa ustalenie wzajemnej relacji między językiem prawnym a językiem potocznym. Jedną z dyrektyw wykładni głosi, że interpretowanym zwrotom prawnym nie należy nadawać znaczenia odmiennego od potocznego, chyba że są ku temu dostateczne racje (...). W języku potocznym pojęcie „zbycie” rozumiane jest jako „sprzedaż, odstąpienie czegoś za pieniądze, pozbycie się czegoś przez sprzedaż” (Słownik języka polskiego, Warszawa 1983, s. 988). W potocznym rozumieniu zatem interpretowany zwrot nie jest równoznaczny ani z pojęciem „obróć”, ani tym bardziej z kodeksowym pojęciem „przeniesienie własności” rzeczy lub praw. Zwrot ten w języku potocznym w zakresie jego rozumienia zbliżony jest do czynności prawnej w

postaci sprzedaży, a więc umowy wzajemnej i odpłatnej, która stwarza zobowiązanie do przeniesienia na nabywcę własności rzeczy lub innego prawa (w tym użytkowania wieczystego gruntu) bądź własność tę lub prawa przenosi. Takie rozumienie zwrotu prawnego „zbycie nieruchomości”, którym posługuje się ustawodawca w ustawie o zagospodarowaniu, znajduje potwierdzenie przy zastosowaniu wykładni celowościowej tego pojęcia. Wprowadzona do art. 36 tej ustawy instytucja prawna tzw. renty planistycznej związana jest bądź z obniżeniem (ust. 2), bądź ze wzrostem (ust. 3) wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powstanie obowiązku zapłaty odszkodowania przez gminę lub uiszczenia jednorazowej opłaty na jej rzecz uzależnione jest dodatkowo od zbycia tej nieruchomości przed upływem 5 lat od daty uchwalenia lub zmiany gminnego przepisu planistycznego. Nie ulega wątpliwości, że w razie powstania podstaw (spełnienia się wymienionych przesłanek) z mocy powołanych przepisów tylko właściciel bądź użytkownik wieczysty może się domagać od gminy zapłaty odszkodowania; również jednorazową opłatę gmina może pobrać wyłącznie od właściciela bądź użytkownika wieczystego. Dodać trzeba, że realizacja przez właściciela lub użytkownika wieczystego roszczenia o zapłatę odszkodowania równego obniżeniu wartości zbywanej nieruchomości możliwa jest tylko wówczas, gdy nie skorzystał on z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 tej ustawy, to jest gdy nie doszło do wykupienia nieruchomości lub jej części przez gminę albo zamiany nieruchomości na inną. Z drugiej strony wójt, burmistrz lub prezydent miasta władny jest ustalić i pobrać od właściciela lub użytkownika wieczystego (zbywcy nieruchomości) jednorazową opłatę, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w miejscowym planie, tylko w razie wzrostu wartości zbywanej nieruchomości. Logiczny więc staje się wniosek, iż ustawodawca wiąże skutek, o którym mowa w omawianych przepisach, albo z poniesieniem przez właściciela (użytkownika wieczystego) szkody, a więc straty materialnej i doznania uszczerbku majątkowego na skutek obniżenia się wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu, albo z przysporzeniem, powiększeniem majątku, uzyskaniem dodatkowych korzyści w razie zwiększenia się wartości nieruchomości."

Powyższe rozważania zachowują w ocenie Rzecznika pełną aktualność na gruncie obecnie obowiązujące ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Również zachowuje swoją aktualność obowiązek uiszczania opłaty planistycznej w przypadku nieodpłatnego zbycia osobom bliskim nieruchomości w warunkach określonych w art. 36 ustawy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, który podziela w tym przypadku pogląd wyrażony w zacytowanej wyżej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego - instytucja tzw. renty planistycznej w postaci jednorazowej opłaty pobieranej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, z powodu uchwalenia lub zmiany planu, powinna mieć zastosowanie tylko w

wypadku odpłatnego „zbycia” nieruchomości, które powoduje powiększenie majątku zbywcy, czy uzyskanie dodatkowych korzyści. Natomiast wyłączony powinien być obowiązek uiszczania renty planistycznej w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej planem, dokonanego na podstawie umowy o charakterze nieodpłatnym. Co prawda, również w takim wypadku właściciel bądź użytkownik wieczysty wyzbywa się swego prawa (własności, użytkowania wieczystego), i to kosztem swego majątku, ale przez świadczenie nieodpłatne, nieekwiwalentne. Nieodpłatność ta oznacza, że darczyńca nie otrzymuje w zamian żadnego ekwiwalentu ani w chwili dokonania tej czynności prawnej, ani w przyszłości. Skoro zaś wyzbyciu się prawa w tej formie nie towarzyszy jednocześnie przysporzenie majątku (uzyskanie korzyści), to brak jest argumentów mogących przemawiać za tym, by wolą ustawodawcy było obciążenie zbywcy nieruchomości (właściciela bądź użytkownika wieczystego) opłatą na rzecz gminy. Należy bowiem uwzględnić, że podstawą do pobrania opłaty nie jest sam fakt wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia lub zmiany planu, ale zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w następstwie uchwalenia lub zmiany planu.

Również w literaturze przedmiotu dotychczas wyrażany był pogląd, że mechanizm ustalenia tzw. renty planistycznej jest wyłączony w sytuacji przeniesienia własności na podstawie umowy darowizny (Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem pod redakcją R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1995, s. 89 oraz Z. Niewiadomski: Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne, "Samorząd Terytorialny" 1995, nr 6, s. 56). Odmienne zdanie w tej kwestii prezentuje część doktryny. W krytycznej glosie do przytoczonej uchwały A. Cisek i J. Kremis stwierdzili, iż „Określenie zbycie należy generalnie odnosić do wszystkich przypadków przeniesienia własności. Odstępstwo od takiej reguły wynikać może tylko z wyraźnego brzmienia przepisu szczególnego, a sama opłata wiąże się z obiektywnym wzrostem wartości nieruchomości, nie zaś z ceną jaką strony ustalą w umowie” (Orzecznictwo Sądów Polskich 2001/10/152).

Mając powyższe argumenty na uwadze, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w powyższej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich