



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

**RPO-569379-IV/07/BB**

00-090 Warszawa  
Al.Solidarności 77

Tel.cent. 0 22 551 77 00  
Fax 0 22 827 64 53

Warszawa, dn.22 października 2008 r.

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

**WARSZAWA**

### ***Szanowny Panie Ministrze***

Analizując zarzuty podniesione w jednej ze skarg nadesłanych do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik powziął wątpliwości co do prawidłowości rozwiązania prawnego zawartego w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., dalej jako: u.p.z.p. lub ustawa). Chodzi mianowicie o regulację dotyczącą tzw. renty planistycznej, o której mowa w art. 36 ust. 4-5 oraz w art. 37 ust. 1, 4, 6-7 tejże ustawy.

Jak stanowi wyżej powołany art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz, tudzież prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę przewidzianą w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy, a jej wysokość nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Z kolei w myśl art. 37 ust. 4 ustawy, renta planistyczna przysługuje gminie w okresie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy bądź jego zmiana stały się obowiązujące.

Obowiązek zapłaty renty planistycznej aktualizuje się zatem po pierwsze wtedy, gdy w okresie wyznaczonym na mocy art. 37 ust. 4 u.p.z.p. właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa swą nieruchomość lub jej część, przy czym przeważa pogląd, iż w grę mogą tu wchodzić różne umowy cywilnoprawne (choć brzmienie art. 37 ust. 1 zd. 1 ustawy może sugerować, że odnosi się to jedynie do sprzedaży) - tak np. K. Swiderski w artykule

pod tytułem: *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, Samorząd Terytorialny 2006/9/23. Po drugie, wójt (względnie burmistrz lub prezydent miasta) musi wydać odpowiednią decyzję. I wreszcie, po trzeciej, analizowany obowiązek immanentnie wiąże się z uchwaleniem bądź zmianą planu zagospodarowania przestrzennego jako tym zdarzeniem prawnym, które doprowadziło do wzrostu wartości nieruchomości.

Poza wszelkim sporem jest to, że przesłanki z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., a zwłaszcza uchwalenie (ewentualnie zmiana) planu miejscowego oraz zwiększenie się wartości danego gruntu, będące właśnie skutkiem owego uchwalenia (zmiany) planu, powinny być spełnione łącznie. Warto również wspomnieć, iż właściwym miernikiem dla określenia wzrostu wartości konkretnej nieruchomości jest tzw. wartość rynkowa (por. art. 2 pkt 18 ustawy), a więc powszechna wartość nieruchomości pojmowana jako jej cecha obiektywna, a nie przykładowo - cena uzgodniona w umowie sprzedaży. Oczywiście wartość ta ustalana jest przez rzeczoznawcę majątkowego na zasadach i w trybie uregulowanych w przepisach działu IV ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.). Stosownie do art. 37 ust. 1 u.p.z.p., wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży (a raczej należałoby powiedzieć „zbycia”), natomiast wzrost wartości nieruchomości wyraża różnica między wartością nieruchomości oszacowaną przy uwzględnieniu przeznaczenia określonego terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego, a wartością tegoż gruntu ustaloną z uwzględnieniem przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą planu czy też z uwzględnieniem faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Jak zaznaczył w tym kontekście Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (patrz wyrok z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 1145/05), w stosunku dokładnie do tej nieruchomości, której ma dotyczyć obowiązek zapłaty renty planistycznej, trzeba wykazać, że „w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wzrosła jej wartość. Określenie jednorazowej opłaty w związku ze wzrostem wartości nieruchomości wymaga w każdym wypadku sprawdzenia, czy rzeczywiście uchwalenie albo zmiana planu miejscowego spowodowały ten wzrost”. Reasumując: wyłącznie rzeczywista zmiana, a ściślej - wzrost wartości nieruchomości, może skutkować obciążeniem właściciela lub użytkownika wieczystego rentą planistyczną.

Wysokość należnej opłaty ustala się wedle wskazań zawartych z jednej strony w art. 36 ust. 4 ustawy, z drugiej zaś bierze się pod uwagę stawkę procentową przyjętą w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.). Zgodnie z tym, co zostało już zasygnalizowane powyżej, nałożenie obowiązku uiszczenia na rzecz gminy renty planistycznej następuje w drodze decyzji administracyjnej, którą wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien wydać „bezzwłocznie” po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego, obejmującego czynność prawną przenoszącą własność lub użytkowanie wieczyste - co do tego por. art. 37 ust. 6 ustawy. Aczkolwiek na zasadzie art. 37 ust. 7 u.p.z.p. właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem czy też zmianą planu miejscowego, może także sam (jeszcze przed jej zbyciem) żądać ustalenia wysokości opłaty. Dzięki temu przedmiotowa opłata może zostać uwzględniona w rachunku ekonomicznym, czyli - innymi słowy - w kalkulowana w cenę, z tym naturalnie zastrzeżeniem, że zbycie będzie odpłatne. Gdyby z kolei okazała się nadmiernym ciężarem finansowym, zobowiązany będzie mógł natomiast rozważyć, czy ostatecznie nie powstrzymać się od transakcji.

Przytoczone postanowienia ustawy determinują kształt interesującej nas instytucji i pozwalają na sformułowanie następujących wniosków. Otóż, w świetle tych regulacji bezsporne jest, że renta planistyczna ma charakter publicznoprawny. Pogląd taki w istocie panuje niepodzielnie tak w orzecznictwie (patrz chociażby wyrok NSA z dnia 7 listopada 2001 r., II SA/Gd 1948/01, OSP 2003/2/16), jak i w piśmiennictwie. Niemniej nie jest to podatek w rozumieniu ustawy art. 6 z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). M.in. w uzasadnieniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 września 2004 r. (OSK 520/04) czytamy, iż opłata ta ma co prawda cechy podatku: „(...) tzn. jest świadczeniem publicznoprawnym, nieodpłatnym, przymusowym i bezzwrotnym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego”, jednakże mimo to nie odpowiada w całości wymogom stawianym przez przywołaną powyżej normę prawną gdyż nie została wprowadzona przez ustawę podatkową. Zdaniem cytowanego Sądu, „(...) za taką [ustawę] trudno byłoby bowiem uznać ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Oczywiście ustawodawca mógłby i w tej ustawie ustanowić określony podatek, ale powinien to uczynić w sposób wyraźny, nie budzący wątpliwości. Tymczasem z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie tylko nie wynika wprost, iż zamiarem ustawodawcy było nadanie omawianej opłacie statusu podatku, lecz również nie ma podstaw do tego, aby fakt ten domniemywać i w konsekwencji stosować do tej

opłaty przepisy Ordynacji podatkowej. Tym bardziej, że opłata, o której mowa, nie ma jednoznacznie charakteru fiskalnego - cechy doktrynalnie uznawanej za cechę wyrażającą istotę podatku". Jest to zatem swoista partycypacja gminy w proficie, jaki przynosi wejście w życie nowego (ewentualnie zmiana zapisów aktualnego) planu miejscowego.

Opisany publicznoprawny charakter renty planistycznej odróżnia ją bezsprzecznie od przewidzianego w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. odszkodowania za zmniejszenie się wartości nieruchomości, ponieważ w tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z roszczeniem cywilnym, którego można dochodzić przed sądem powszechnym. Z kolei do opłaty z art. 36 ust. 4 ustawy zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (a w szczególności normy gwarantujące możliwość odwołania się w terminie 14 dni od decyzji organu pierwszej instancji - art. 127 i n.), zaś po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji w rachubę może wejść także zaskarżenie danej decyzji do wojewódzkiego sądu administracyjnego, stosownie do art. 50 i n. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: Pr.p.s.a.).

Idąc dalej trzeba by podnieść, iż treść art. 36 ust. 4 u.p.z.p. oraz przedstawiona wyżej idea, stojąca za analizowanym unormowaniem (tzw. *ratio legis*), dostatecznie jasno wskazują że to zbywca (a więc dotychczasowy właściciel gruntu) ma być podmiotem zobowiązanym do uiszczenia przedmiotowego świadczenia - to on przecież uzyskuje wspomnianą wcześniej korzyść z uchwalenia nowego lub zmiany obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Taka też sugestia płynie z art. 37 ust. 7 ustawy, jako że przepis ten - o czym była już mowa - przyznaje prawo do wystąpienia z żądaniem ustalenia wysokości opłaty właśnie osobie, która nosi się z zamiarem zbycia posiadanej działki gruntu. Niemniej art. 36 ust. 5 ustawy stanowi, iż w razie stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie planu miejscowego, w części lub w całości, renta planistyczna podlega zwrotowi, a wypłaca się ją nie do rąk tego, kto w rzeczy samej wniósł opłatę (tj. na ogół zbywcy), lecz do rąk osoby, która akurat w danym momencie legitymuje się tytułem własności bądź jest użytkownikiem wieczystym nieruchomości.

Owszem, można w tym zakresie stać na stanowisku, że za takim określeniem podmiotu uprawnionego do zwrotu uiszczonej renty planistycznej przemawia to, iż osoba ta najprawdopodobniej zapłaciła wyższą cenę za nieruchomość, bo strony miały prawo sądzić, że jej wartość wzrosła i dopiero potem (wraz z „podważeniem” uchwały rady gminy) okazało się, że szacunki te były nietrafne. Tyle że tego typu argumenty nie będą

już na pewno przemawiały za wyborem dokonany przez ustawodawcę, jeżeli czynnością stron była nie sprzedaż czy innego rodzaju odpłatna umowa cywilnoprawna, ale darowizna. Jednakże nie to budzi największe wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. Wydaje się bowiem, iż przeciwko rozwiązaniu przyjętemu w art. 36 ust. 5 u.p.z.p. przemawia głównie odnotowany powyżej publicznoprawny charakter renty planistycznej, który to sprawia, że obowiązek wniesienia opłaty na rzecz gminy „odrywa się” całkowicie od tego, jak *de facto* wyglądały rozliczenia stron, czyli w istocie jest niezależny od tego, czy zbywca ostatecznie osiągnął realny zysk w następstwie zbycia gruntu, którego wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

Na marginesie wypada również nadmienić, iż w piśmiennictwie postuluje się, ażeby zwrot pobranej opłaty dokonywany był po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania zgodnie z art. 147 § 2 Pr.p.s.a. W myśl tego przepisu, rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych, wydane na podstawie uchwały lub aktu, o których mowa w § 1 (zwłaszcza więc na podstawie aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego - zob. art. 3 § 2 pkt 5 Pr.p.s.a.), podlegają wzruszeniu w trybie przewidzianym albo w postępowaniu administracyjnym, albo też w postępowaniu szczególnym. W rozważanym tutaj wypadku w grę miałyby zatem wchodzić stosowanie regulacji z k.p.a.

Wobec tego, mając na względzie wyżej sformułowane zastrzeżenia, na zasadzie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), niniejszym zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich