

RENTA PLANISTYCZNA I OPŁATA ADIACENCKA – WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE

Karol Król

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Streszczenie. Z uwagi na zawilości prawne, liczne odwołania do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, nieprawidłowości wykazywane w raportach Najwyższej Izby Kontroli, a także Regionalnych Izb Obrachunkowych w zakresie naliczania przez organy gminne opłat planistycznych i adiacenckich, za cel pracy przyjęto prezentację, analizę oraz syntezę wybranych wystąpień pokontrolnych oraz aktów prawnych poświęconych naliczaniu tychże opłat. Zebraną dokumentację poddano szczegółowej analizie, która pozwoliła zidentyfikować najczęściej popełniane błędy przy ich ustalaniu. W konkluzji zwrócono uwagę na wybrane zagadnienia prawne ustalania opłat planistycznych i adiacenckich oraz wyszczególniono punkty newralgiczne związane z ich naliczaniem.

Słowa kluczowe: danina publiczna, dochód własny gminy, analiza danych zastanych

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne są za realizację zadań publicznych, co w wielu przypadkach oznacza dostarczanie dóbr społecznych. Zadania publiczne są realizowane przez państwo lub samorząd poprzez własne jednostki organizacyjne, podmioty z sektora prywatnego, a także *non profit*, w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego [Będzieszak 2011].

Podstawą ustrojową wykonywania zadań publicznych jest art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy, dla innych organów władz publicznych [Konstytucja... 1997]. Art. 164 ust. 1 Konstytucji przesądza, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina [Jagoda i in. 2008]. Z kolei ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jest jednym z najważniejszych aktów prawnych regulujących działania samorządu terytorialnego w Polsce [Ustawa... 1990a].

Adres do korespondencji – Corresponding authors: dr inż. Karol Król, Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Wydział Inżynierii Środowiska i Geodezji, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków; e-mail: k.krol@ur.krakow.pl.

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Kraków 2016

Gminę w ujęciu ogólnym tworzy wspólnota mieszkańców oraz odpowiedni, zdelimitowany obszar [Grzeškiwicz 2002, Sekuła 2014]. W rozumieniu szczegółowym to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo celem zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części zadań lokalnych z zakresu administracji publicznej [Chmielnicki 2004]. Gmina realizuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną i podlega ochronie sądowej [Ustawa... 1990a]. Ma za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby mieszkańców oraz poprawiać warunki bytowe społeczności zamieszkującej jej obszar [Ziniewicz 2011].

Efektywne wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga środków materialnych. Zadania realizowane przez instytucje publiczne są finansowane przede wszystkim z wpływów podatkowych, ale także z danin publicznych, do których zaliczyć możemy m.in. opłaty planistyczne i adiacenckie pobierane z korzyści osiągniętych przez mieszkańców gmin [Sekuła 2010]. Korzyści te mogą wynikać ze wzrostu wartości nieruchomości, jako następstwa poczynionych przez gminę inwestycji, gospodarki nieruchomościami, a także działań planistycznych.

Naliczenie opłat planistycznych i adiacenckich często budzi wątpliwości. Wynika to m.in. z zawyżonych okoliczności, w których bywają ustalane, a także z niewłaściwej interpretacji prawa przez jednostki samorządu terytorialnego. Ziniewicz [2011] zauważa, że opłaty adiacenckie i planistyczne leżą w sferze zainteresowań doktryny, praktyków oraz orzecznictwa z racji wielu nieścisłości w regulacjach prawnych. Odrębną kwestię stanowi społeczny odbiór tychże opłat oraz świadomość ich naliczania wśród mieszkańców gmin.

Celem pracy jest identyfikacja najczęściej popełnianych błędów w urzędach gmin przy ustalaniu opłat planistycznych i adiacenckich oraz wyszczególnienie newralgicznych punktów, które wymagają szczególnej uwagi przy ich naliczaniu.

MATERIAŁY I METODY

Przyjęto, że obrany cel badawczy będzie realizowany za pomocą analizy danych zastanych (badania jakościowe, wtórna analiza danych, ang. *desk research*). Metoda ta jest często stosowana z uwagi na relatywnie nieduże nakłady finansowe oraz stosunkowo łatwy dostęp do danych pierwotnych, które stanowią mogą wysokiej jakości materiał źródłowy [Rudnicki 2008, Widawska i in. 2014].

Wtórna analiza danych może być potraktowana jako główna technika badawcza lub przeprowadzona we wstępnej fazie projektu, poprzedzającej etap zbierania danych pierwotnych. Bednarowska [2015] przekonuje, że analiza danych zastanych wciąż nie jest w pełni wykorzystywaną i docenianą metodą badawczą. Podkreśla jej walory analityczne, zwraca uwagę na niskie koszty oraz uproszczone kwestie organizacyjne, ponadto przekonuje, że analiza *desk research* stanowić może zarówno wstęp do badań, jak i główną metodę badawczą, pozwalającą odpowiedzieć na szczegółowe problemy badawcze.

Materiał źródłowy do analizy stanowiły wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych, a także wybrane akty prawne i wyroki sądowe.

DOCHODY GMIN Z TYTUŁU OPŁAT

Opłaty to świadczenia pieniężne związane z kontrświadczeniem ze strony organów władzy i administracji publicznej – opłaty pobierane i gromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego mają cel fiskalny i wiążą się ze świadczeniem podmiotu publicznego, przeważnie na rzecz podmiotu wnoszącego opłatę [Będzieszak 2014, Owsiak 2005].

W Konstytucji RP [Konstytucja... 1997, art. 167, ust. 2] dochody należne jednostkom samorządu terytorialnego podzielono na trzy grupy: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dziubińska [2009] zauważa, że w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa... 2003b] dochodami własnymi tych jednostek są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Jednostki samorządu terytorialnego, ponosząc koszty związane z rozwojem przestrzennym gmin, są zainteresowane uczestnictwem w korzyściach, które z niego wynikają. Umożliwiają to m.in. opłaty planistyczne i adiacenckie, poprzez które ustawodawca chce realizować zasadę dobra wspólnego [Konstytucja... 1997, art. 1]. Opłaty te są ciężarem majątkowym, który ponoszą poszczególne jednostki na rzecz całej społeczności. Sulczewska [2014, s. 129] zauważa, że opłaty planistyczne i adiacenckie „czynią możliwym podnoszenie ogólnego poziomu życia i organizowania oraz zabezpieczenie realizacji podstawowych uprawnień całej społeczności”.

Opłata planistyczna

Pojawienie się opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości będącego wynikiem uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej m.p.z.p) spowodowało konieczność postrzegania przestrzeni przez pryzmat jej wartości ekonomicznej. Opłata planistyczna, zwana także rentą planistyczną, jest daniną publiczno-prawną pobieraną od właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych i stanowi dochód własny gminy [Dąbek 2009]. Została wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa... 1994]. W zamyśle ustawodawcy stanowić miała narzędzie kształtowania zachowań rynkowych i formę partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach uchwalania miejscowych planów [Zaremba 2011].

W obowiązującym kształcie opłata planistyczna jest regulowana ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej 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 albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości” [Ustawa... 2003a, art. 36, pkt. 4].

Opłatę planistyczną ustala wójt (burmistrz, prezydent) w drodze decyzji, na podstawie stawki procentowej uchwalonej w miejscowym planie, niezwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Aby renta planistyczna została naliczona muszą zaistnieć następujące przesłanki [Ustawa... 2003a]:

- 1) wzrost wartości nieruchomości wynikający z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany,
- 2) zmiana funkcji działki gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (zmiana przeznaczenia terenu po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego) [Wyrok NSA... 2008],
- 3) określenie stawki procentowej wzrostu wartości nieruchomości w planie miejscowym bądź jego zmianie,
- 4) zbycie nieruchomości przed upływem 5 lat od daty wejścia w życie uchwalonego planu miejscowego, bądź dokonania w nim zmiany,
- 5) naliczenie przez gminę opłaty do 5 lat od dnia zbycia nieruchomości.

Ziniewicz [2011] zauważa, że stosownie do art. 37 ust. 6 u.p.z.p. wójt, burmistrz lub prezydent miasta ustala jednorazową opłatę w decyzji administracyjnej. Z przytoczonego przepisu wynika, iż ustalenie opłaty planistycznej nie zostało pozostawione uznaniu gminy. Po spełnieniu się materialnych przesłanek organ jest zobowiązany do bezzwłocznego wszczęcia postępowania oraz naliczenia opłaty.

Oplata adiacencka

Termin oplata adiacencka pochodzi od łacińskiego *adiectum*, co oznacza „dodać, dorzucić” [Cymerman i in. 2009, Czarnecki 2009]. Należność ta określana jest mianem „opłaty od wartości dodanej do wartości istniejącej”. W praktyce oznacza to opłatę ponoszoną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podniesieniem jej walorów użytkowych poprzez określone działania [Jasiołek i Adamczyk 2011].

Czochoński i Dziubińska [2008] za Cymermanem i Telegą [2007] zauważają, że istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do podziału korzyści płynących ze wzrostu wartości nieruchomości wywołanego odpowiednim zdarzeniem, pomiędzy jej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a jednostką samorządu terytorialnego. Oplata adiacencka jest świadczeniem publicznoprawnym na rzecz gminy i stanowi jej dochód własny.

Oplata od wartości dodanej po raz pierwszy w ustawodawstwie polskim pojawiła się w okresie międzywojennym, w ustawie z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl art. 23 tejże ustawy podmioty, które z tytułu budowy lub utrzymania drogi odniosły szczególne korzyści albo nadmiernie ją eksploatowały, mogły zostać zobligowane do udziału w kosztach jej budowy, chyba że wcześniej na mocy ugody dobrowolnie takie poniosły [Ustawa... 1920, Sulczewska 2014]. Przepisy regulujące kwestie ponoszenia przez właścicieli działek kosztów budowy infrastruktury technicznej zawarto również w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli [Rozporządzenie... 1928, art. 174]. W myśl przytoczonego rozporządzenia koszty pierwszego zagospodarowania ulic do szerokości 20 metrów mogły być w całości bądź w części przełożone przez gminę na właścicieli działek przyległych do tych ulic, w zależności od wielkości osiągniętych przez nich wskutek urządzenia ulicy korzyści.

Kolejne regulacje kwestii opłat z tytułu budowy infrastruktury technicznej ze środków publicznych zawierała ustawa z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. W art. 28 tejże ustawy zapisano, że osoby fizyczne i prawne będące właścicielami nieruchomości są zobowiązane pokryć koszty pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych oraz części kosztów innych urządzeń komunalnych,

odpowiadające wzrostowi wartości ich nieruchomości powstałemu wskutek wybudowania tych urządzeń [Ustawa 1961]. Ustawa ta została zastąpiona przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, w której utrzymano opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową, z udziałem środków publicznych, urządzeń infrastruktury technicznej [Ustawa... 1985]. W nowelizacji ustawy z dnia 29 września 1990 r. po raz pierwszy pojawił się zapis o ponoszeniu opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek scalenia i podziału gruntu przeznaczonego pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne [Ustawa... 1990b].

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.) wprowadziła pojęcie opłaty adiacenckiej rozumianej jako 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 albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości [Ustawa... 1997a]. Kolejne zmiany w zakresie podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłaty oraz stawek procentowych jej naliczania wniosły odpowiednio: nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami z 28 listopada 2003 r. oraz ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Czochoński i Dziubińska 2008, Dziubińska 2008, Dawid 2010].

Ustawodawca przewidział trzy zasadnicze przypadki, kiedy jednostka samorządu terytorialnego może naliczyć opłatę adiacencką: w wyniku podziału nieruchomości (do 30% wzrostu jej wartości), z tytułu scalenia i podziału oraz z tytułu budowy infrastruktury technicznej (w obydwóch przypadkach do 50% wzrostu wartości nieruchomości). Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały [Ustawa... 2007].

Ziniewicz [2011] wykazuje, że organ gminy może (nie musi) ustalić opłatę adiacencką w wyniku przeprowadzonego podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 98a ust. 1, art. 145 ust. 1 u.g.n.). Ustalenie opłaty adiacenckiej w tych przypadkach jest oparte na uznaniu administracyjnym. Fakultatywność wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej w wyniku dwóch wspomnianych procedur stwarza więc sytuację, że gmina może dobrowolnie zrezygnować z ich pobierania. Wówczas to bez uzasadnionej przyczyny zmniejsza swoje źródła dochodu, przez co potencjalnie możliwość realizacji postawionych przed nią zadań [Wyrok NSA... 2003]. Natomiast w wyniku scalenia i podziału, po spełnieniu się przesłanek, organ jest zobowiązany do jej ustalenia (art. 107 ust. 4 u.g.n.).

Palarz [2011] zauważa, że opłaty adiacenckie w budżecie gminy mają zwykle niewielki udział, jednak nie powinno to stanowić argumentu do zaniechania ich naliczania, ponieważ *ratio legis* przepisów jest częściowe odzyskanie nakładów poniesionych przez gminę.

Opłata adiacencka może zostać naliczona w odniesieniu do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj i położenie. Wyjątek stanowią nieruchomości przeznaczone w miejscowym planie na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu, wykorzystywane na te cele [Ustawa... 2003a, Jasiołek i Adamczyk 2011].

Naliczanie opłat planistycznych i adiacenckich w wystąpieniach pokontrolnych

Naliczanie opłat planistycznych i adiacenckich leży w przestrzeni zainteresowań Najwyższej Izby Kontroli (NIK) oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO). Pomimo iż NIK zwykle ocenia pozytywnie działania urzędów w zakresie ustalania i egzekwowania wspomnianych opłat, kontrole wykazują liczne nieprawidłowości wynikające z niepełnego wykorzystania przez organy gmin ustawowych uprawnień do wymierzania opłaty adiacenckiej oraz nienależytego wypełniania obowiązku pobierania opłaty planistycznej.

Kontrola NIK ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej przeprowadzona w okresie od września 2006 r. do stycznia 2007 r., którą objęto łącznie 32 gminy, wykazała, że w zakresie 204 decyzji nakładających obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej wobec których złożono odwołania, blisko połowę z nich, z różnych przyczyn uchyliły Samorządowe Kolegia Odwoławcze lub organy wykonawcze gmin [NIK 2007, Palarz 2011]. Spośród najczęściej popełnianych błędów przy naliczaniu opłat NIK wymienił nieprawidłowości w zakresie m.in.: treści uchwał podejmowanych w sprawie ustalenia procentowej wysokości stawki opłaty adiacenckiej oraz terminów ustalania i wydawania decyzji wymierzających opłaty [NIK 2007].

Kontrole w zakresie ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła również w 2012 roku, w ośmiu gminach. NIK [2013] w kilku aspektach krytycznie oceniła działalność skontrolowanych gmin, a na ocenę negatywną wpływ miało przede wszystkim stwierdzenie nieprawidłowości w postaci:

- niewypełniania przez organy stanowiące gmin ustawowego obowiązku uchwalenia stawek procentowych opłaty adiacenckiej pomimo realizowania w tych gminach inwestycji infrastrukturalnych oraz przeprowadzania podziałów nieruchomości (niepodejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej) [RIO 2004],
- niewszczywanie lub zbyt późne wszczywanie postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej i planistycznej,
- niezawiadomianie stron o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie naliczenia opłat (naruszenia kodeksu postępowania administracyjnego), co skutkowało utratą możliwości ich wymierzenia,
- nieuwzględnienie przy naliczaniu opłat adiacenckich partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach inwestycji infrastrukturalnych,
- niewłaściwe ustalenie podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty, zwłaszcza w przypadkach naliczenia opłaty planistycznej od darowizny nieruchomości, od nieruchomości odziedziczonej, od zamiany nieruchomości, od przeniesienia własności nieruchomości celem zaspokojenia roszczeń pożyczkodawcy czy też od przeniesienia własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego,
- dopuszczenie do wygaśnięcia roszczeń z tytułu naliczenia opłaty planistycznej z powodu upływu 5-letniego okresu, w którym można ją ustalić, oraz dopuszczenie do wygaśnięcia roszczeń z tytułu naliczenia opłaty adiacenckiej z powodu upływu 3-letniego okresu, w którym można ją ustalić,
- nieegzekwowanie ustalonych w decyzjach zabezpieczeń należności z tytułu opłat planistycznych i adiacenckich rozłożonych na raty,

- znaczne opóźnienia w wydawaniu decyzji ustalających opłaty planistyczne w stosunku do terminów otrzymywania wypisów aktów notarialnych dotyczących odpłatnego zbycia nieruchomości położonych na terenach objętych m.p.z.p.,
- niewywiązywanie się przez organy wykonawcze gmin z ustawowego obowiązku [Ustawa... 2003a, art. 37, pkt 8] przedstawiania radzie gminy, co najmniej raz w roku, informacji o wydanych decyzjach w sprawie opłaty planistycznej,
- nieprowadzenie lub opieszale prowadzenie działań windykacyjnych,
- nierzetelne ewidencjonowanie należności i dochodów z tytułu opłat.

Nieprawidłowości w zakresie naliczania i egzekwowania opłat planistycznych i adiacenckich wykazywane są również przez Regionalne Izby Obrachunkowe i dotyczą m.in.:

- opieszłości w wydawaniu decyzji ustalających wysokość opłat adiacenckich oraz braku rozliczenia wniesionych na poczet tej opłaty wpłat finansowych [RIO 2009],
- ustalania wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 0% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu [RIO 2015],
- wkraczanie przez rady gmin w kompetencje organu ustalającego opłatę adiacencką poprzez próby nieuprawnionych modyfikacji ustaw za pomocą zapisów w uchwałach gminnych (wkraczanie gminy w materię uregulowaną w aktach wyższego rzędu) [RIO 2011, RIO 2012],
- braku egzekwowania przez gminy zabezpieczeń wierzytelności z tytułu opłat adiacenckich rozłożonych na raty poprzez ich ujawnienie w hipotekach nieruchomości [RIO 2005, NIK 2012],
- nieuprawnionego naliczania odsetek w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych z powodu niedotrzymania przez dłużników terminów uiszczenia opłaty planistycznej (decyzje wydane przed 2010 rokiem*) oraz opieszłości w jej naliczaniu (wydawanie decyzji po kilku miesiącach od daty wpływu wypisu aktu notarialnego),
- niewystawiania upomnień osobom posiadającym zaległości z tytułu naliczenia opłat adiacenckich,
- umorzeń postępowań w sprawie ustalenia opłat adiacenckich pomimo braku opinii rzeczoznawców majątkowych w tym zakresie oraz bezpodstawnego ustalania w przepisach wewnętrznych przesłanek odstąpienia od wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłat adiacenckich [RIO 2010].

PODSUMOWANIE

Znajomość prawa, wystąpień pokontrolnych oraz orzeczeń sądowych z zakresu naliczeń opłat planistycznych i adiacenckich może ustrzec jednostki samorządu teryto-

* Przed 2010 rokiem brak było podstaw prawnych do orzekania w decyzji terminu wniesienia opłaty, a tym samym naliczenia odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności. Podstawę taką określono dopiero z dniem 1 stycznia 2010 r. w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013 poz. 885), poprzez odesłanie w art. 67 do przepisów działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2015 poz. 613) [NIK 2012].

rialnego przed skomplikowaną drogą odwoławczą i batalią sądową z osobami, którym naliczono opłaty w sposób niezgodny z prawem.

Z analizy dostępnych materiałów źródłowych wnioskować można, że znacznie więcej nieprawidłowości wiąże się z naliczaniem opłat adiacenckich niż planistycznych. W raportach pokontrolnych oprócz ewidencji i analizy przedmiotu kontroli zawierane są również wezwania skierowane do wóldarzy gmin do przestrzegania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz realizowania uchwał podjętych przez rady gmin w sprawie opłat adiacenckich i planistycznych.

Choć dochody samorządów terytorialnych z tytułu opłat planistycznych i adiacenckich nie są znaczące, gminy nie powinny rezygnować z ich pobierania, ponieważ intencją ich ustanowienia była partycypacja właścicieli nieruchomości gruntowych w kosztach planowania przestrzennego oraz budowy infrastruktury ze środków publicznych.

Pomimo że dostępnych jest wiele wyroków sądowych, opracowań naukowych, opinii prawnych, wystąpień i raportów pokontrolnych poświęconych zawłościom ustalania opłat planistycznych i adiacenckich wciąż w wielu gminach napotkać można nieprawidłowości w ich naliczaniu. Wynikają one najczęściej z niezajomości prawa lub niedopełnienia obowiązków przez urzędników, a także z błędów rachunkowych i braku procedur.

PIŚMIENNICTWO

- Bednarowska, Z. (2015). Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych. *Marketing i Rynek*, 7, 18–26.
- Będzieszak, M. (2011). *Ewaluacja w planowaniu wydatków oświatowych w Polsce*. Wyd. Difin, Warszawa.
- Będzieszak, M. (2014). Opłaty jako źródło finansowania wybranych zadań publicznych – istota i konsekwencje wykorzystania. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, 137, 87–107.
- Chmielnicki, P. (2004). *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*. Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa.
- Cymerman, R., Kowalczyk, C., Telega, T. (2009). *Opłaty adiacenckie*. Wydawnictwo Educaterra, Olsztyn.
- Cymerman, R., Telega, T. (2007). *Zasady wyceny na potrzeby opłat od nieruchomości. Cz. II: Opłaty adiacenckie. Wycena 1 (78)*, Wydawnictwo Educaterra, Olsztyn.
- Czarnecki, M. (2009). Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości – studium przypadku. *Biul. Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego*, 3(22), 18–36.
- Czochański, M., Dziubińska, J. (2008). Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi. *Czas. Techn.*, 2, 59–68.
- Dawid, L. (2010). Sprawność systemu opłat adiacenckich na przykładzie wybranych gmin powiatu koszańskiego i kołobrzskiego w latach 2006–2009. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 18(2), 97–105.
- Dąbek, J. (2009). Opłata planistyczna problematyka prawna i warsztatowa. *Biul. Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego*, 3(22), 4–17.
- Dziubińska, J. (2008). Opłaty adiacenckie jako źródło zasilania budżetu Łodzi w latach 2005–2007. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 16(1), 123–131.
- Dziubińska, J. (2009). Dochody z gospodarowania majątkiem w budżecie gminy. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 17(3), 47–57.
- Grzejskiwicz, W. (2002). Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i ich źródeł finansowania w latach 1997–2000. *Samorząd Teryt.*, 11, 41–56.

- Jagoda, J., Łobas-Kotowska, D., Stańko, M. (2008). *Gospodarka mieniem komunalnym*. Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa.
- Jasiołek, J., Adamczyk, T. (2011). Naliczanie opłaty adiacenckiej na skutek podziału przejawem prawidłowego gospodarowania nieruchomościami. *Infrastr. Ekol. Ter. Wiej.*, 3, 275–284.
- NIK (2007). Ustalanie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Informacja Delegatury NIK w Olsztynie, Nr. ewid. 15/2007/P/06/144.
- NIK (2012). Wystąpienie pokontrolne. Wykonanie wniosków z kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Najwyższa Izba Kontroli, LOL – 4101-29-04/2012, P/12/156.
- NIK (2013). Ustalanie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Informacja o wynikach kontroli, Nr ewid. 5/2013/12/156/LOL.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne – teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Palarz, H. (2011). Błędy przy ustalaniu opłat adiacenckich związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej. *Finanse Komun.*, 4, 48–58.
- RIO (2004). Wystąpienie pokontrolne gospodarki finansowej Miasta Świnoujście za rok 2002. RIO-WK-0913-611/57/K/2003.
- RIO (2005). Wystąpienie pokontrolne w Gminie Postomino. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie, RIO-WK-0913- 687/14/K/2005.
- RIO (2009). Wystąpienie pokontrolne w Gminie Łęczycze. Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku. Gdańsk, WK. 0804/P/66/18591/09.
- RIO (2010). Wystąpienie pokontrolne w Mieście Opole. Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu. Opole, NKO-401-9/09.
- RIO (2011). Uchwała Nr 30/128/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 15 września 2011 r. dotycząca uchwały Nr XI/55/11 Rady Gminy Lubochnia z dnia 29 lipca 2011 roku sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty adiacenckiej na terenie Gminy Lubochnia.
- RIO (2012). Uchwała Nr 19/85/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 15 czerwca 2012 r. dotycząca stwierdzenia nieważności uchwały Nr XX/162/2012 Rady Gminy Pabianice w sprawie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.
- RIO (2015). Uchwała Nr 76/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 21 października 2015 r. dotycząca stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII/49/2015 Rady Miejskiej w Stopnicy w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.
- Rudnicki, S. (2008). Zastosowanie społecznych danych zastanych w ewaluacji programów regionalnych. [W:] B. Pietras-Goc (red.). *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*. Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków, 101–121.
- Sekuła, A. (2010). Dochody gmin z tytułu opłat. [W:] S. Korenik, A. Dybała (red.). *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*. Prace Nauk. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 101, 272–280.
- Sekuła, A. (2014). Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego. *Prace Nauk. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 346, 235–245.
- Sulczewska, K. (2014). Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, XCII, 129–147.
- Widawska, E., Wysocka, E., Wieczorek, Z. (2014). Wyznaczniki wykluczenia cyfrowego i dostępności stron internetowych instytucji publicznych. Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa.
- Zaremba, A. (2011). Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości jako istotnego czynnika rozwoju lokalnego. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 1(19), 115–121.
- Ziniewicz, M. A. (2011). Analiza prawno-porównawcza opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, 19(4), 91–106.

Akty prawne i orzeczenia sądowe

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli. Dz.U. z 1928 r. Nr 23, poz. 202.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1921 r. Nr 6, poz. 32; Dz.U. z 1948 r. Nr 54, poz. 433, uchylona.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Dz.U. z 1961 r. Nr 32, poz. 159, uchylona.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 [1990a].
- Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. z 1990 r. Nr 79, poz. 464 [1990b].
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 [1990c].
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 2015 r., poz. 782 [1997a].
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Dz.U. z 2015 r., poz. 613 [1997b].
- Ustawa [2003a] z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2015 r., poz. 199.
- Ustawa [2003b] z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. z 2015 r., poz. 513.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1218.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2013 r., poz. 885.
- Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02.
- Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2008 r., II OSK 774/07.

ZONING FEE AND BETTERMENT LEVY – CHOSEN LEGAL ASPECTS

Abstract. The topic of the paper was chosen due to many appeals to local administrative-review boards, law complexities, and errors related to calculating betterment levies and zoning fees, which were revealed in the reports of Supreme Audit Chamber, and Regional Accounting Chambers. The aim of the paper is to present, analyse and synthesise chosen verdicts, post-inspection recommendations, and legal acts related to calculating betterment levies and zoning fees. The documentation was analysed in details, which allowed to determine the most frequent errors made in the offices of local governments during calculating of betterment levies and zoning fees. Conclusion focuses on chosen legal aspects of fixing the zoning fees and betterment levies and lists crucial stages related to their calculation.

Key words: public levy, local government income, desk research

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 1.12.2016

Do cytowań – For citation: Król, K. (2016). Renta planistyczna i opłata adiacencka – wybrane zagadnienia prawne. *Acta. Sci. Pol., Formatio Circumiectus*, 15(4), 243–252.