



Piotr Buława
dr
Akademia Śląska
e-mail: piotr.bulawa@akademiaslaska.pl
ORCID: 0000-0001-5368-1020



Cel opłaty planistycznej – od finansowania planów miejscowych do roszczeń odszkodowawczych

Streszczenie

Instytucja opłaty planistycznej jest przedmiotem krytyki w literaturze. Postuluje się nawet jej likwidację. Przedstawione w pracy dane statyczne wskazują jednak, że opłata planistyczna ma duży potencjał fiskalny, dlatego przed jej zlikwidowaniem uzasadnione jest podjęcie próby jej reformy. Celem pracy jest wskazanie pożądanych obszarów polityki przestrzennej, które powinna ona finansować. Autor przedstawia trzy koncepcje tego finansowania. Utrwalonym w literaturze poglądem jest, że opłata powinna służyć finansowaniu przygotowania i przyjęcia planów miejscowych. Zgodnie z drugim poglądem opłata ma charakter dopłaty i jej istotą jest współfinansowanie budowy infrastruktury dla nieruchomości objętych planem miejscowym. Trzecia koncepcja wskazuje, że celem opłaty jest finansowanie roszczeń odszkodowawczych powstałych w związku ze zmniejszeniem wartości nieruchomości w wyniku zmiany planu miejscowego. Za tą koncepcją przemawia to, że opłata planistyczna i roszczenia odszkodowawcze są uregulowane w tym samym artykule ustawy. Ponadto w najbliższych latach w celu likwidacji skutków rozproszonej zabudowy konieczne będzie poniesienie olbrzymich odszkodowań w związku z ponownym przekształceniem nieruchomości w działki rolne i leśne. Takie odszkodowania mogą być finansowane z opłaty planistycznej. Ponieważ przedstawiona koncepcja znajduje oparcie w wykładni systemowej i funkcjonalnej, należy uznać ją za właściwą. Praca jest oparta na analizie tekstów prawnych, literatury prawniczej i urbanistycznej. Ponadto dokonano analizy danych statycznych dotyczących opłaty planistycznej.

Słowa kluczowe: opłata planistyczna, plan miejscowy, roszczenia odszkodowawcze, rozproszona zabudowa, dopłata

Wprowadzenie

W Polsce po 1989 roku nastąpił dynamiczny rozwój rynku nieruchomości, który charakteryzował się przyjęciem znaczącej ilości nowych planów miejscowych, przekształceniem wielu terenów rolnych na tereny budowlane oraz dynamicznym wzrostem cen nieruchomości. Tylko w okresie 2009–2017 ilość obowiązujących planów miejscowych w Polsce zwiększyła się z 36 193 do 49 360 (przyrost ilości planów o ponad 25%)¹. Powinno to skutkować istotnymi wpływami do budżetów gmin tytułem opłaty planistycznej i pobieraniem przez gminy opłaty planistycznej w związku ze zbyciem nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku przyjęcia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy). Niestety, jak wskazują statystyki w dalszej części artykułu, opłata planistyczna pozostaje marginalnym źródłem dochodów gmin.

Niskie dochody tytułem opłaty planistycznej oraz sama regulacja prawna opłaty skłania wielu badaczy do krytycznej oceny tej instytucji. Krytyka ta może mieć łagodną formę, np. M.J. Nowak wskazuje, że „opłata planistyczna jest rozwiązaniem zbyt miękkim, przynoszącym ograniczone skutki”². Pojawiają się także opinie bardziej radykalne, podważające sam sens obowiązywania przedmiotowej opłaty, jak np. w interpelacji poselskiej złożonej przez L. Gądek. W interpelacji wskazano wprost, że

ostatnie lata obowiązywania wskazywanych przepisów pokazuje, że opłata ta nader często jest niesprawiedliwie nakładana, a także w łatwy sposób można ją legalnie omijać. Bezzasadności jej utrzymania jest zatem oczywista³.

Zdaniem autora powyższy postulat jest obarczony błędem logicznym. Jeżeli jakaś instytucja prawa jest dysfunkcyjna lub nieefektywna, to logicznym wnioskiem nie jest potrzeba jej likwidacji. W pierwszej kolejności uzasadnione jest podjęcie działań w celu dokonania jej reformy. Warto podkreślić, że regulacja prawna tej

1 Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdls/dane/podgrup/tablica> (dostęp 10.05.2022).

2 M.J. Nowak, *Opłata planistyczna w świetle koncepcji „przenoszenia wartości”*, „Nieruchomości” 2021, nr 2, s. 25.

3 L. Gądek, *Interpelacja nr 11987 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie bezzasadnego utrzymywania opłaty planistycznej*, 19.04.2017, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2B3E8102 (dostęp 10.05.2022).

instytucji nie była przedmiotem istotnych zmian od początku jej obowiązywania. Sama likwidacja opłaty planistycznej wiązałaby się także z utratą źródła finansowania zadań gminy. Należy mieć na uwadze, że każdy rodzaj dochodów, który należy do kategorii dochodów własnych gminy, jak np. opłata planistyczna, powinien być tak ustalany, aby przynosić efektywne wpływy do budżetu samorządowego⁴. Na podstawie art. 9 ust. 2 i 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵ gminy powinny dysponować zasobami finansowymi proporcjonalnymi do ich kompetencji, zaś co najmniej część tych zasobów powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, takich jak opłata planistyczna.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aksjologicznych przyczyn nieefektywności tej instytucji. Zdaniem autora może ona być źródłem istotnych wpływów do budżetów gminnych, jednak konieczne jest w pierwszej kolejności zrewidowanie dotychczasowych poglądów dotyczących celu obowiązywania tej instytucji, tj. ustalenie, jaka kompetencja gminy uzasadnia pobieranie opłaty planistycznej. Autor stawia tezę, że celem obowiązywania opłaty planistycznej powinno być finansowanie roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ (dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym), tj. roszczeń powstałych w związku z niekorzystną dla właściciela nieruchomości zmianą planu miejscowego.

Metodyka badań i materiały badawcze

Badania przedstawione w niniejszym artykule zostały oparte w pierwszej kolejności na analizie krajowych tekstów ustaw, literatury prawniczej oraz urbanistycznej. Badania formalno-dogmatyczne zostały uzupełnione analizą danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego zawartych w badaniu statystycznym „1.02.04(017) Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne” dotyczącym m.in. opłaty planistycznej. Dane za okres 2015–2020 zostały pobrane ze strony internetowej GUS⁷, zaś dane za okres 2012–2014 zostały udostępnione bezpośrednio przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które zleca GUS-owi prowadzenie

⁴ I. Czaja-Hliniak, *Opłata planistyczna jako dochód własny gminy*, „Casus” 2007, nr 3, s. 18.

⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 oraz Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503).

⁷ *Badania statystyczne – Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/badanie-statystyczne---lokalne-planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne (dostęp 10.05.2022).

tego badania statystycznego. Badaniem nie są objęte lata wcześniejsze, gdyż dane dotyczące opłaty planistycznej zbierane w ramach tego badania są od roku 2012. Dane statyczne za 2021 rok były dostępne dopiero w lipcu 2022 roku.

Dokonując analizy danych statycznych dotyczących opłaty planistycznej, warto wskazać na ich ograniczoną dostępność. W porównaniu do wielu innych opłat i podatków opłata planistyczna nie jest przedmiotem intensywnego zbierania danych statycznych przez podmioty publiczne. Jako przykład można podać Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, który nie dysponuje danymi statystycznymi dotyczącymi wyłącznie opłaty planistycznej. Dane dotyczące opłaty planistycznej są zagregowane w pozycji „wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”⁸. Pozycja ta obejmuje jednak nie tylko opłatę planistyczną, lecz także wiele innych mniej znaczących ze względu na wielkość dochodów, np. opłaty za parkowanie w płatnej strefie parkowania, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz opłata adiacencka. Ponadto praktyką budżetową gmin jest ujmowanie w dochodach budżetowych opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej w jednej pozycji. Utrudnia to w praktyce dokonanie kompleksowej analizy wielkości dochodów gmin tytułem opłaty planistycznej.

Regulacja prawna opłaty planistycznej

Opłata planistyczna została wprowadzona do polskiego prawa wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym⁹. Opłata była uregulowana w art. 36 ust. 3 tej ustawy. Obecnie opłata planistyczna jest uregulowana w art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która zastąpiła ww. ustawę. Regulacja art. 36 ust. 3 ustawy z 1994 roku oraz art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym jest jedną i tą samą instytucją prawną¹⁰, dlatego należy przyjąć, że opłata planistyczna w niezmiennym kształcie obowiązuje już od 1995 roku.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, organ gminy pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość opłaty nie może być wyższa

8 Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/wymiary> (dostęp 10.05.2022).

9 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 415).

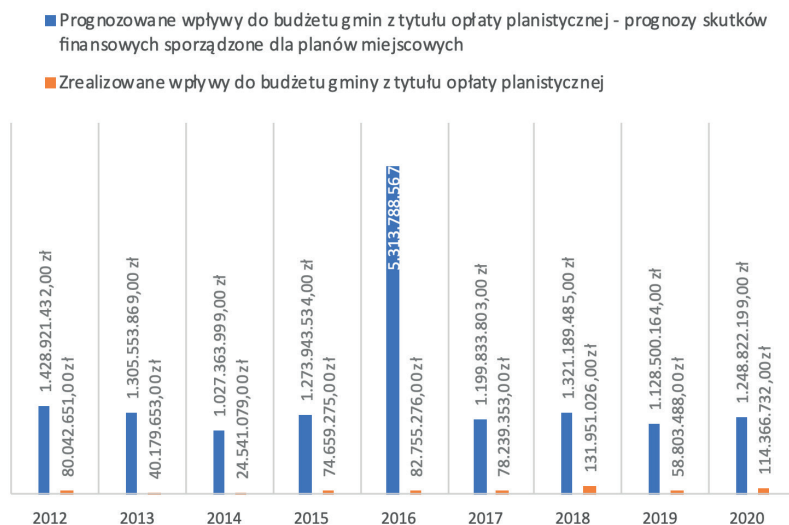
10 Wyrok WSA Łódź z dnia 1 marca 2011 r., II SA/Łd 1493/10, Legalis 383557.

niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłata może być pobrana w związku ze zbyciem nieruchomości, które miało miejsce w terminie 5 lat od chwili wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany. Opłata planistyczna może być także nałożona na podstawie miejscowego planu rewitalizacji zgodnie z art. 37n ustawy o planowaniu przestrzennym. Na podstawie ust. 4a opłaty planistycznej się nie pobiera w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Potencjał opłaty planistycznej

W celu wykazania potencjału opłaty planistycznej jako źródła wpływów dla budżetów gmin uzasadnione jest przeanalizowanie danych dotyczących prognozowanych i pobranych środków tytułem opłaty planistycznej. W pierwszej kolejności analizie poddano wysokość planowanych przychodów tytułem opłaty planistycznej w prognozach skutków finansowych zawartych w planach miejscowych, których sporządzenie jest obowiązkowe dla każdego planu, oraz rzeczywistych przychodów gmin tytułem tej opłaty. Na wykresie 1 przedstawiono zestawienie tych danych za lata 2012–2020.

Wykres 1. Prognozowane przychody w planach miejscowych a przychody do budżetu gmin



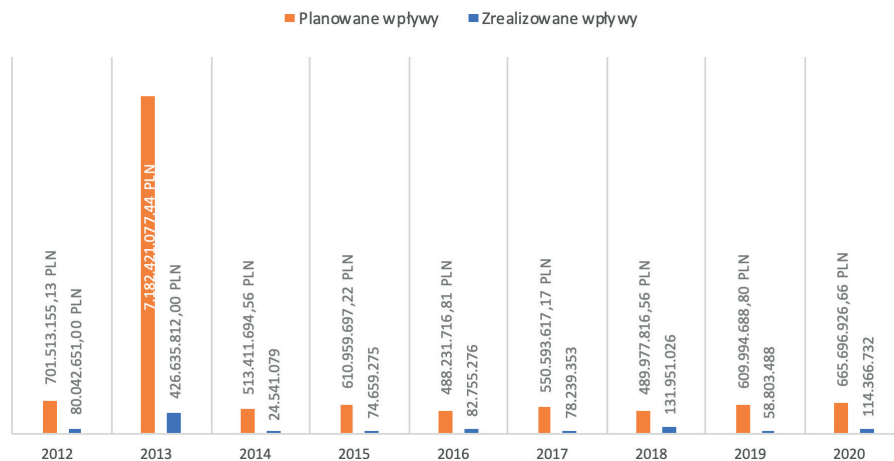
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, 1.02.04(017) *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*.

Analiza powyższych danych z jednej strony wskazuje, że przyjęcie planów miejscowych oraz zmiany tych planów istotnie zwiększają wartość nieruchomości objętych tymi planami. Corocznie w prognozach skutków finansowych dla planów miejscowych przyjmuje się, że przyjęcie lub zmiana planów przyniesie gminom przychód ponad 1 mld zł w następnych latach. Biorąc pod uwagę, że opłata planistyczna nie może przekraczać 30% wzrostu wartości nieruchomości, przyjęcie lub zmiana planów miejscowych w Polsce przynosi potencjalnie corocznie ponad 3 mld zł. W rekordowym roku 2016 jest to kwota nawet 17 mld zł. Z drugiej strony widoczny jest dysonans pomiędzy wysokością prognozowanych przychodów w planach miejscowych tytułem opłaty planistycznej a rzeczywistymi przychodami gmin z tego tytułu. Należy podkreślić, że prognozy skutków finansowych wskazują na przychody, które będą realizowane w związku z przyjęciem lub zmianą planów w tym roku i kolejnych latach budżetowych, nie tylko w roku ich przyjęcia lub zmiany. Dlatego hipotetycznie przychody mogłyby być zrealizowane w następnych latach – na dochody tytułem opłaty planistycznej składają się dochody związane ze sprzedażą działek objętych planem miejscowym w tym roku oraz w poprzednich pięciu latach. Niestety, analiza kolejnych lat pokazuje, że wysokość dochodów tytułem tej opłaty nie ulega zmianie. Należy uznać, że większości planowanych przychodów z opłaty planistycznej w prognozie finansowej nigdy nie pobrano jako opłaty planistycznej.

Rozbieżność pomiędzy możliwymi przychodami gmin z opłaty planistycznej a rzeczywistymi przychodami potwierdza także analiza planowanych wpływów z tego tytułu w budżetach gminy i wpływów faktycznie zrealizowanych. Zestawienie tych danych przedstawiono na wykresie 2. Rozbieżność ta nie jest już tak znaczna jak w przypadku przychodów wskazanych w prognozach finansowych dla planów miejscowych, ale różnica jest istotna i stała.

Z obu wykresów wynika, że wpływy do budżetów gmin tytułem opłaty planistycznej są zdecydowanie poniżej wcześniej zakładanych. Szczególnie pierwszy wykres wskazuje, że zmiana przeznaczenia nieruchomości w wyniku przyjęcia lub zmiany planu miejscowego przynosi istotny wzrost wartości tych nieruchomości, co potwierdza istotny potencjał dla opłaty planistycznej jako źródła dochodu gmin.

Wykres 2. Planowane i zrealizowane wpływy do budżetów gmin tytułem opłaty planistycznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, 1.02.04(017) *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*.

Finansowanie planów miejscowych

Opłata planistyczna jest dochodem własnym gminy, co potwierdza art. 36 ust. 4 zd. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym. Zgodnie z zasadą jedności budżetu w ujęciu materialnym wszystkie dochody budżetowe powinny być przeznaczone na pokrycie wydatków publicznych bez wydzielenia dochodów o ściśle celowym znaczeniu¹¹. Dlatego formalnie celem opłaty planistycznej są wpływy do budżetu gminy, choć należy podkreślić, że opłata planistyczna nie jest podatkiem. Wynika to nie tylko z samej nazwy, lecz z pewnej ekwiwalentności. Opłata może być faktycznie pobrana tylko wtedy, gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wzrośnie wartość nieruchomości. Dlatego wysokość opłaty planistycznej jest skorelowana wyłącznie ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającym jedynie z ustaleń planu miejscowego, a nie z zyskiem, jaki właściciel lub użytkownik wieczysty osiąga ze zbyciem nieruchomości¹². Ponadto, jak słusznie wskazał WSA w Warszawie¹³,

11 M. Bitner i in., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017, s. 140.

12 A. Różańska, *Pojęcie „zbycia” w postępowaniach w sprawie naliczenia opłaty planistycznej*, „Nieruchomości” 2014, nr 11, s. 38.

13 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2431/06, Legalis 282525.

jeżeli wolą ustawodawcy byłoby nadać opłacie planistycznej status podatku, nakażałby stosować do jej poboru przepisy Ordynacji podatkowej.

W literaturze opłatę planistyczną od początku jej obowiązywania wiązano funkcjonalnie z konkretnymi wydatkami gminy. Jak wskazała K. Sulczewska¹⁴, ustawodawca założył, że gminy ponoszą znaczne koszty związane z procedurą uchwalenia czy zmiany planu miejscowego. Dlatego jeżeli dochodzi do zbycia nieruchomości objętej takim planem miejscowym, opłata planistyczna powinna zrekompensować poniesione przez gminę wydatki. Pogląd ten potwierdził NSA, wskazując, że celem, dla którego wprowadzono jednorazową opłatę, jest zrekompensowanie gminom przynajmniej części kosztów poniesionych w związku z przeprowadzeniem procedury planistycznej i uchwaleniem planu miejscowego¹⁵. Przedstawiony pogląd może także uzasadniać, dlaczego ustawodawca nie zdecydował się objąć opłatą planistyczną wzrostu wartości nieruchomości w związku ze zmianą przeznaczenia tej nieruchomości na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Opłata planistyczna nie miała na celu finansowania przygotowania i wydania takiej decyzji. Należy jednak podkreślić, że gminy podejmowały próby poboru opłaty planistycznej w sytuacji wydania takiej decyzji, co nie znalazło akceptacji w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁶.

Zdaniem autora łączenie opłaty planistycznej z kosztami przygotowania planu miejscowego nie jest uzasadnione. Jeżeli opłata planistyczna faktycznie służyłaby wyłącznie temu celowi, miałyby miejsce naruszenie zasady proporcjonalności. Niewątpliwie koszty przygotowania planu miejscowego nie są aż tak wysokie, aby uzasadniać pobór opłaty planistycznej w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości związanej z przyjęciem takiego planu. Zgodnie z wykresem 1 corocznie w prognozach skutków finansowych zawartych w planach miejscowych wskazuje się na prognozowane przychody powyżej 1 mld zł. Kwota ta prawdopodobnie przekracza kwotę wydatkowaną corocznie przez gminy na sporządzenie i uchwalenie planów miejscowych.

Dopłaty

W literaturze wskazuje się, że w przeważającej większości polskich gmin wydatki stanowiące konsekwencje uchwalenia planów miejscowych (np. budowa nowej

14 K. Sulczewska, *Opłata planistyczna oraz opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, nr 92, s. 141.

15 Wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II OSK 1430/10, Legalis 339082.

16 Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 691/10, Legalis 352489.

infrastruktury dla nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę) zdecydowanie przewyższają dochody z tego tytułu¹⁷. Dlatego alternatywnym poglądem wobec potrzeby finansowania kosztów związanych z przyjęciem planu miejscowego jest przyjęcie, że celem opłaty jest dopłata do budowy infrastruktury dla nieruchomości objętych planem miejscowym. I. Czaja-Hliniak wskazuje, że opłata planistyczna w teorii należy do tzw. dopłat jako kategoria danin publicznych¹⁸. Jednocześnie definiuje dopłatę jako

publiczne, obowiązkowe świadczenie pieniężne, określone jednostronnie przez państwo lub samorząd terytorialny, w swych rozmiarach generalnie, pobierane od podmiotów, którym przypisuje się osiąganie szczególnych korzyści polegających na zwiększeniu wartości rynkowej majątków lub zwiększeniu dochodów, czyli osiągnięciu przysporzenia majątkowego, z tytułu wykonania (ewentualnie utrzymania) urządzeń państwowych albo samorządowych, względnie na zwiększeniu wartości rynkowej majątku z tytułu określonej czynności organu publicznego¹⁹.

Trudno w pełni zgodzić się z powyższą definicją, gdyż jest ona rozbieżna z powszechnym rozumieniem słowa 'dopłata'. Przez dopłatę należy rozumieć uzupełnienie sumy lub zapłatę brakującej należności lub długu²⁰. Osoba ponosząca dopłatę powinna partycypować w jakimś wydatku ponoszonym przez inny podmiot, np. Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Charakter dopłaty miała określona instytucja uregulowana w art. 23 ustawy z 1920 roku o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w RP²¹, zgodnie z którą osoby otrzymujące z budowy lub utrzymania dróg szczególne korzyści mogły być zobowiązane do udziału w kosztach ich budowy lub utrzymania. Podobnie w literaturze niemieckiej wskazuje się, że dopłata (*der Beitrag*) jest świadczeniem w celu pokrycia kosztów nabycia, utworzenia lub powiększenia publicznych urządzeń oraz polepszenia stanu ulic, dróg i placów, z wyjątkiem ich bieżącego utrzymania²². W przypadku opłaty planistycznej ustawa jednak nie wskazuje, co miałyby współfinansować właściciele nieruchomości, uiszczając przedmiotową opłatę. Brakuje także związku pomiędzy wysokością opłaty planistycznej a kosztami, które miałyby współfinansować

17 M.J. Nowak, *Oplata...*, s. 23.

18 I. Czaja-Hliniak, *Oplata...*, s. 18.

19 I. Czaja-Hliniak, *Postulaty zmian regulacji opłat adiacenckich i opłaty planistycznej*, w: G. Leszewski (red.), *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, Białystok 2010, s. 35–36.

20 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1: A–K, Warszawa 1978, s. 429.

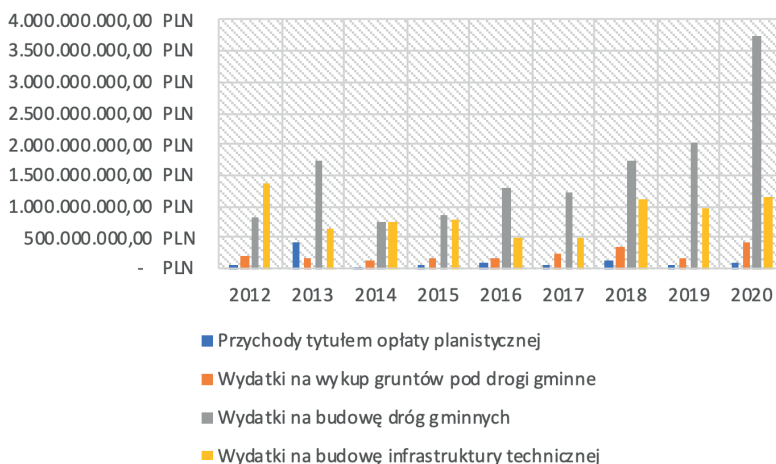
21 Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 6, poz. 32).

22 I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 16.

właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Podstawą obliczenia opłaty planistycznej jest różnica wartości nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego i po nich.

Przeprowadzona analiza danych GUS wskazuje, że niskie wpływy tytułem opłaty planistycznej pozostają w kontraście z wysokością kosztów, jakie ponoszą obecnie gminy tytułem realizacji planów miejscowych, w szczególności kosztów rozbudowy infrastruktury dla nowych obszarów przeznaczonych pod zabudowę. Relacja tych kosztów do wysokości wpływów do budżetu gmin tytułem opłaty planistycznej obrazuje, że gminy tytułem przyjęcia lub zmiany planu miejscowego ponoszą zdecydowanie większe koszty niż przychody. Ewentualną kwalifikację opłaty planistycznej jako dopłaty (formy współfinansowania) należy uznać bardziej za postulat niż rzeczywistość.

Wykres 3. Przykładowe przychody i wydatki związane z przyjęciem lub zmianą planów miejscowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, 1.02.04(017) *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*.

Postulat współfinansowania nowej infrastruktury realizowała opłata infrastrukturalna, która była zawarta w projekcie ustawy Kodeks urbanistyczny i budowlany²³. Opłata ta byłaby wzorcowym przykładem dopłaty. Opłatą infrastrukturalną

²³ *Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany*, 30.09.2016, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf> (dostęp 10.05.2022).

obciążałaby właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości częścią kosztów wytworzenia infrastruktury dla tych nieruchomości w związku z przyjęciem planu miejscowego. Opłata byłaby wymagalna po upływie roku od dnia, w którym możliwe stało się przyłączenie do inwestycji objętych opłatą. Opłata planistyczna istotnie odbiega swoim charakterem od opłaty infrastrukturalnej. Przede wszystkim wysokość opłaty planistycznej nie zależy od wysokości nakładów finansowych poniesionych przez gminę na nieruchomość w związku z przyjęciem lub zmianą planu miejscowego. Ponadto opłata planistyczna jest naliczana wyłącznie w przypadku zbycia nieruchomości.

Finansowanie odszkodowań

Za odrzuceniem jako podstawowego celu opłaty planistycznej finansowania przygotowania i przyjęcia planów miejscowych lub budowania nowej infrastruktury przemawia przede wszystkim wykładnia systemowa art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym, w którym uregulowana jest opłata planistyczna. Artykuł 36 ustawy o planowaniu przestrzennym z wyjątkiem ust. 4 i 4a jest w całości poświęcony roszczeniom odszkodowawczym w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą. Zgodnie z ust. 1 przedmiotowego artykułu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługują roszczenia odszkodowawcze, jeżeli z uchwaleniem lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Roszczeniem tym jest odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części.

W literaturze postuluje się jednoznaczne wyodrębnienie opłaty planistycznej do osobnej regulacji, ewentualnie do odrębnego przepisu²⁴. Nie zmienia to jednak tego, że redakcyjnie opłata planistyczna jest zintegrowana z roszczeniami odszkodowawczymi od samego początku obowiązywania tej instytucji w jednym artykule ustawy. Przyjmując założenie racjonalnego legislatora, można uznać, że wolą ustawodawcy było łączne stosowanie obu tych instytucji. Niewątpliwie funkcjonalnie to dwie lustrzane instytucje. Jedna dotyczy zwiększenia wartości nieruchomości w wyniku przyjęcia lub zmiany planu miejscowego – opłata planistyczna, druga zaś dotyczy zmniejszenia wartości nieruchomości w wyniku przyjęcia lub zmiany planu miejscowego – roszczenia odszkodowawcze. Dlatego celem opłaty planistycznej powinno być właśnie finansowanie przedmiotowych roszczeń odszkodowawczych. Czaja-Hliniak postuluje nawet, aby właśnie odszkodowanie tytułem zmniejszenia

²⁴ I. Czaja-Hliniak, *Postulaty...*, s. 51.

wartości nieruchomości w wyniku zmiany planu miejscowego nazwać rentą planistyczną. Obecnie termin renta planistyczna jest wielokrotnie używany jako synonim opłaty planistycznej²⁵. Zresztą potrzeba finansowania tego kosztu nie jest tylko teoretyczną, lecz realną potrzebą związaną z ograniczaniem postępującej rozproszonej zabudowy.

Rozproszona zabudowa

Zjawiskiem globalnym, który dotyka także Polskę, jest zjawisko rozproszonej zabudowy (*urban sprawl*). Polega ono na zabudowie nieruchomości coraz bardziej odległych od centrum miasta lub wsi, która to zabudowa w konsekwencji jest coraz bardziej rozproszona. Ten typ zabudowy jest niekorzystny dla gospodarki, społeczeństwa, środowiska i infrastruktury publicznej. Coraz częściej prognozuje się negatywne skutki społeczne i zdrowotne powiązane ze „starzejącym się społeczeństwem” zamieszkującym w odizolowanych domostwach²⁶. Szczegółowej analizy tego zjawiska dokonali P. Śleszyński i in. w raporcie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN²⁷. Skutki rozproszonej zabudowy są wielowymiarowe i tylko przykładowo można wskazać wyższe koszty utrzymania większej infrastruktury drogowej, wodnej i energetycznej. Mieszkańcy rozproszonej zabudowy korzystają przede wszystkim z indywidualnych środków transportu, co zwiększa koszty związane z paliwem oraz bezproduktywnie spędzonym czasem „za kierownicą”. Na podstawie ww. raportu dokonano wyceny negatywnych skutków rozproszonej zabudowy w Polsce, które wynoszą rocznie 19,9 mld EUR. Składają się na to:

- koszty budowy dodatkowej infrastruktury – 4,48 mld EUR,
- koszty transportu (w tym czasu dojazdu) – 7,44 mld EUR,
- koszty w rolnictwie i leśnictwie – 2,08 mld EUR,
- koszty rynku nieruchomości – 2,58 mld EUR,
- koszty zewnętrzne na środowisku – 2,98 mld EUR²⁸.

Wskazane koszty są ogromne. Należy podkreślić, że w przyszłości będą one dalej rosły. Podstawową przyczyną dalszego pogłębienia się rozproszonej zabudowy jest nadwyżka dostępnych terenów budowlanych w uchwalonych planach miejscowych

25 Ibidem, s. 47.

26 B. Buława, A. Ostenda, *Uwarunkowania demograficzne. Mieszkalnictwo na wsi*, „Przegląd Komunalny”, 2020, nr 11, s. 95.

27 P. Śleszyński, T. Markowski, A. Kowalewski, *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK”, 2018, t. 182, s. 29–80, 163–195.

28 P. Śleszyński i in., *The Contemporary Economic Costs of Spartial Chaos: Evidence from Poland*, „Land” 2000, nr 9, s. 17–18.

względem rzeczywistych potrzeb społeczeństwa w zakresie terenu pod zabudowę mieszkalną. Obecnie dostępnych pod zabudowę jest 1,2 mln hektarów ziemi, w tym ponad 90% z tego pod zabudowę jednorodziną. Na takim obszarze można globalnie osiedlić 57–87 mln ludzi, czyli dwukrotnie więcej niż obecne zaludnienie Polski. Za dalszym wzrostem kosztów rozproszonej zabudowy przemawia także postępujący wzrost cen surowców oraz negatywne tendencje demograficzne w Polsce. Kolejnym czynnikiem jest coraz częściej preferowana praca zdalna (szczególnie od pandemii COVID-19), co wzmaga tendencje do rozproszonej zabudowy²⁹.

Realnym sposobem na ograniczenie rozproszonej zabudowy jest ponowne wyłączenie wielu nieruchomości spod zabudowy w planach miejscowych, np. przez ponowne przeznaczenie ich na tereny rolne lub leśne. Takie działanie jest związane z roszczeniami odszkodowawczymi właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, które zostałyby ponownie wyłączone spod zabudowy.

Roszczenia odszkodowawcze

Dotychczas nie publikowano prognoz dla całej Polski dotyczących wysokości przypuszczalnych roszczeń odszkodowawczych wobec gmin w związku z potencjalną ponowną masową zmianą przeznaczenia nieruchomości w planach miejscowych na działki wyłączone spod zabudowy. Prawdopodobną przyczyną tego stanu rzeczy jest ciągły wstępny etap rozważań w Polsce na temat rozproszonej zabudowy i sposobów jej zwalczania. Należy jednak przyjąć, że roszczenia odszkodowawcze mogą mieć wręcz astronomiczną wysokość. W pierwszej kolejności świadczy o tym skala zjawiska. Jak wskazano powyżej, obecnie uwolnionych pod zabudowę jest 1,2 mln ha ziemi. Jeżeli gminy zdecydowałyby się zmienić przeznaczenie, np. 1 mln ha działek pod zabudowę, przekształcając w działki rolne, i wypłacić odszkodowanie w wysokości 1 zł za m², to łączna kwota odszkodowania wyniesie 1 mld zł. Kwotę tę należałoby traktować jako kwotę minimalną. Wysokość odszkodowania w przypadku każdej nieruchomości oczywiście będzie miała różną wysokość, ale w prawie wszystkich przypadkach powinna być wyższa niż 1 zł za m². Wysokość potencjalnych roszczeń odszkodowawczych można także oszacować za pomocą danych zawartych w prognozach skutków finansowych zawartych w sporządzonych planach miejscowych za okres 2012–2020. Jeżeli opłata planistyczna jest wyliczona na podstawie wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej zmianą przeznaczenia tej nieruchomości w planie miejscowym, zaś odszkodowanie jest kwotą, o jaką

²⁹ J. Bill, B. Buława, J. Świerżawski, *Mental Health and the City in the Post-COVID-19 Era*, „Sustainability” 2021, nr 13 (14), s. 7533.

zmniejszyłaby się wartość nieruchomości w związku z przywróceniem wcześniejszego przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, to kwoty zwiększenia i zmniejszenia wartości powinny być wartościami tożsamymi lub zbliżonymi. Suma wskazanych potencjalnych wpływów do budżetów gmin za okres 2012–2020 tytułem opłaty planistycznej to kwota 15,2 mld zł. Ponieważ stawka opłaty planistycznej nie może przekroczyć 30% wzrostu wartości nieruchomości, zaś odszkodowanie powinno pokryć 100% utraty wartości w związku ze zmianą planu miejscowego, powyższą kwotę należy powiększyć o 333%. Kwota odszkodowań wynosiłaby więc 50 mld zł. Oczywiście, kwotę tę należałoby obniżyć o wartość działek, które zostały zabudowane lub nie powinny być przedmiotem zmiany przeznaczenia z działki wyłączone spod zabudowy. Z drugiej strony wyliczenie nie obejmuje planów miejscowych za okres przed 2012 rokiem i po 2020 roku.

Za poglądem o wysokości roszczeń odszkodowawczych przemawia orzecznictwo sądowe w zakresie rozumienia szkody rzeczywistej w art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Wysokość odszkodowania powinna odpowiadać różnicy pomiędzy wartością nieruchomości uwzględniającą przeznaczenie nieruchomości przed zmianą planu a ceną nieruchomości, jaką można uzyskać w drodze sprzedaży po zmianie tego planu³⁰. W orzecznictwie mówi się nawet o wywłaszczeniu planistycznym³¹, co podkreśla tylko, że właściciele i użytkownicy wieczysti w przypadku procesów sądowych mogą liczyć na pełne odszkodowanie.

Ważnym elementem zwiększającym ilość potencjalnych roszczeń odszkodowawczych, a w konsekwencji ich globalną wielkość, jest także to, że plany miejscowe są przyjmowane na czas nieokreślony. Raz przeznaczona w planie miejscowym nieruchomość pod zabudowę nigdy nie będzie już działką rolną lub leśną. Jedyną możliwością zmiany tej sytuacji jest zmiana planu miejscowego połączona z zapłatą odszkodowania. Warto wskazać, że na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym plany miejscowe przyjęte przed 1 stycznia 1995 roku, czyli na podstawie ustawy z 1984 roku o planowaniu przestrzennym³², zostały ostatecznie uchylone z dniem 31 grudnia 2003 roku. Nawet w takim przypadku przeznaczenie nieruchomości w już uchylonych planach było jednak uwzględniane przy roszczeniach odszkodowawczych. Potwierdza to nieuchronność obowiązku zapłaty odszkodowań, jeżeli gmina zdecyduje się zmienić przeznaczenie nieruchomości z działki budowlanej na działkę rolną lub leśną.

30 Wyrok SA w Warszawie z dnia 25 marca 2021 r., sygn. akt I ACa 627/20, Legalis 2585973.

31 Wyrok SN z dnia 11 maja 2018 r., sygn. akt II CSK 461/17, Legalis 1769143.

32 Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1984 r., nr 35, poz. 185).

Utrzymanie opłaty planistycznej nie gwarantuje, że gminy będą miały środki na sfinansowanie roszczeń odszkodowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Mając na uwadze zasadę jedności budżetowej, nie można być także pewnym, czy wpływy z opłaty planistycznej będą przeznaczane na pokrycie przedmiotowych roszczeń odszkodowawczych. Obecnie wiele gmin nie dokonuje rezerw finansowych nawet w zakresie niezbędnym do wykupienia pod drogi przewidziane w planach miejscowych³³, dlatego tym trudniejsze może być zabezpieczenie środków na roszczenia odszkodowawcze w przyszłości. Z drugiej strony powiązanie przychodów z opłaty planistycznej z przyszłymi wydatkami związanymi ze zmianami planów zagospodarowania przestrzennego może mieć także wymiar edukacyjny w wielu gminach. Jak wskazuje Śleszyński i in., istnieje część gmin w Polsce, dla których jedyną funkcją planu miejscowego jest zmiana przeznaczenia terenów rolnych na tereny inne³⁴.

Wnioski

Dominujący od dawna pogląd, że celem opłaty planistycznej jest finansowanie kosztów sporządzenia i przyjęcia planów miejscowych, podlega pewnej ewolucji w stronę potrzeby finansowania budowy infrastruktury przewidzianej w tych planach. Budowa infrastruktury jest finansowo bardziej ambitnym celem niż sfinansowanie kosztów sporządzenia i przyjęcia planów miejscowych. Ewolucja tego poglądu została potwierdzona propozycją zastąpienia opłaty planistycznej opłatą infrastrukturalną. Uzasadnione jest także finansowanie z opłaty planistycznej roszczeń odszkodowawczych związanych ze zmianą przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym. Świadczy o tym wykładnia systemowa – obie instytucje są uregulowane w jednym artykule. Ponadto w najbliższych latach gminy w Polsce będą musiały zmierzyć się z problemem rozproszonej zabudowy i coraz bardziej dotkliwymi skutkami tej degradacji przestrzennej. W związku z tym konieczne będzie zmniejszenie podaży działek przeznaczonych pod zabudowę na rzecz konsolidowania osiedli. Opłata planistyczna może być istotnym źródłem sfinansowania roszczeń odszkodowawczych związanych z takimi zmianami przeznaczenia nieruchomości w planach miejscowych.

33 *Uzasadnienie do projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany*, 30.09.2016, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf>, s. 8 (dostęp 10.05.2022).

34 P. Śleszyński i in., *The Contemporary...*, s. 13.

Bibliografia

- Bill J., Buława B., Świerzawski J., *Mental Health and the City in the Post-COVID-19 Era*, „Sustainability” 2021, nr 13 (14).
- Bitner M., Chojna-Duch E., Grzybowski M., Chowaniec J., Karwat P., Kornberger-Sokołowska E., Lachowicz M., Litwińczuk H., Modzelewski W., Radzikowski K., Supera-Markowska M., Ślifirczyk M., Tetlak K., Waługa M., *Prawo finansowe. Prawo finansów publicznych. Prawo podatkowe. Prawo bankowe*, Warszawa 2017.
- Buława B., Ostenda A., *Uwarunkowania demograficzne. Mieszkalnictwo na wsi*, „Przeгляд Komunalny” 2020, nr 11.
- Czaja-Hliniak I., *Oplata planistyczna jako dochód własny gminy*, „Casus” 2007, nr 3.
- Czaja-Hliniak I., *Postulaty zmian regulacji opłat adiacenckich i opłaty planistycznej*, w: G. Leszewski (red.), *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, Białystok 2010.
- Czaja-Hliniak I., *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006.
- Gądek L., *Interpelacja nr 11987 do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie bezzasadnego utrzymywania opłaty planistycznej*, 19.04.2017, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2B3E8102.
- Nowak M.J., *Oplata planistyczna w świetle koncepcji „przenoszenia wartości”*, „Nieruchomości” 2021, nr 2.
- Różańska A., *Pojęcie „zbycia” w postępowaniach w sprawie naliczenia opłaty planistycznej*, „Nieruchomości” 2014, nr 11.
- Sulcewska K., *Oplata planistyczna oraz oplata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, nr 92.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1: A–K, Warszawa 1978.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., Legutko-Kobus P., Nowak M., *The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland*, „Land” 2000, nr 9.
- Śleszyński P., Markowski T., Kowalewski A., *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK” 2018, t. 182.

The Aim of the Zoning Fee – From Financing Local Plans to Claims for Damages

Abstract

The institution of the zoning fee is a subject of criticism in the literature. The institution is even postulated to be abolished. However, the statistical data presented in the paper shows

that the zoning fee has a significant fiscal potential. Therefore, before its liquidation, it is justified to attempt to reform it. The purpose of the paper is to indicate the desired areas of spatial policy which it should finance. The author presents three concepts. The most circulated conception in the literature is that the zoning fee should be used to finance the preparation and adoption of local spatial development plans. According to the second view, the zoning fee is a surcharge, and its aim is to co-finance the construction of infrastructure for real estate covered by the local plans. The third concept indicates that the aim of the fee is to finance claims for damages arising from the reduction in the value of real estate as a result of changes in the local plan. This concept is supported by the fact that the zoning fee and compensation claims are regulated in the same Article of the Act. Moreover, in the coming years, in order to eliminate the effects of urban sprawl, it will be necessary to incur severe damages due to the conversions of real estate back into agricultural and forestry plots. Such damages may be financed from the zoning fee. Since the third concept is based on contextual and functional interpretation, it should be recognised as appropriate. The paper is based on the analysis of bills of law, legal and urban planning literature. Moreover, an analysis of statistical data on the zoning fee was performed.

Keywords: zoning fee, local plan, claim for damages, urban sprawl, surcharge

CYTOWANIE

Buława P., *Cel opłaty planistycznej – od finansowania planów miejscowych do roszczeń odszkodowawczych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 2 (vol. 43), 9–25, DOI: 10.18276/ais.2023.43-01.