

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Filaber J. (2009). Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi). W: Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne (s. 244-262). Wrocław: Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych WPAiE UW.
- Kitler, W. i Skrabacz, A (2010). Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
- Kuliczkowski, M. (2016). Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa. W: Wiśniewski, B., Osierda, A. i Babiński, A. (red.). Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy: Tom II (s. 53-65). Bielsko Biala: Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej.
- Mroczo F. (2012). Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego. Wałbrzych: Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
- Pieprzny S. (2007). Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Szeląg I. (2012) Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego, e-Politikon nr 6/2013, (s.162-186). Warszawa: Uniwersytet Warszawski Ośrodek Analiz Politologicznych.

Akty prawne i dokumenty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U..2013 r. poz. 1166 j.t., ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. 2016 r. poz. 814 j.t
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. 2016 r. poz. 486 j.t
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U.2015 r. poz. 355 j.t., ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. 2016 r. poz. 446 j.t
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej. Dz. U. Nr 62, poz. 558, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779, ze zm.

Marta Sagan

Zakład Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

Kompetencje organów gminnych w przedmiocie określania stawek i ustalania opłaty adiacenckiej

Competence of commune authorities on the calculation and determining adjacency levy

ABSTRACT

The aim of this article is to characterize the competence of the commune authorities in relation to the calculation and determining adjacency levy as public levy, from which income is included in commune revenues. It considers both the sources of these rights and their legal basis. Referring to the institution of adjacency levy there are described its types and the group of entities required to pay it, depending on the cause of the obligation to pay. In the study there is also used a number of examples from the jurisdiction in order to indicate the practical application of aforementioned regulations.

SŁOWA KLUCZOWE: *organy gminy, opłata adiacencka, stawka, ustalenie, kompetencje, commune*

KEYWORDS: *commune authorities, adjacency levy, calculation, determining, competence*

WPROWADZENIE

Wpływy pochodzące z opłaty adiacenckiej stanowią jeden ze sposobów zasilania budżetu gminy, o czym wprowadzie jedynie w sposób pośredni, ale stanowią przepisy ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Art. 3 ust. 1 powołanej ustawy określa (za art. 167 ust.2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²) źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego jako: dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa, art. 3 ust. 2 – także jako udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, a art. 3 ust. 3 stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz wskazuje, że do źródeł dochodów własnych gminy należą także wpływy z opłat innych niż te enumeratywnie wyliczone, które uiszczane są na podstawie odrębnych przepisów³.

Przyjęta regulacja uzasadnia powierzenie kompetencji organom gminy w przedmiocie określania stawek i ustalania opłaty adiacenckiej na podstawie art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁴ stanowiącego, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa⁵. Jest także organem administracji publicznej uprawnionym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁶. Takie ukształtowanie przepisów prawa umożliwia organom

gminy – radzie gminy jako organowi stanowiącemu i kontrolnemu⁷ oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako organowi wykonawczemu⁸ i podatkowemu⁹ – realizację jej polityki finansowej¹⁰, jednakże w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego znaczenie fiskalne opłat adiacenckich nie jest duże, a organy gmin nie w pełni realizują swoje uprawnienia odnośnie ich nakładania¹¹. Warto mieć przy tym na uwadze, iż jednym z czynników warunkujących rozwój, zarówno społeczny, jak i gospodarczy danego terenu jest efektywnie działający na jego terytorium sektor finansowy, mający za zadanie realizację potrzeb lokalnej społeczności¹², a misją samorządów lokalnych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności zamieszkującej na obszarze ich działania¹³.

Ze względu na dużą liczbę aktów prawnych, zawierających regulacje odnoszące się do poruszanej problematyki, zasadna wydaje się być próba przedstawienia zagadnienia kompetencji organów gminy w przedmiocie opłaty adiacenckiej w sposób kompleksowy, a także zwrócenia uwagi na różnice zachodzące pomiędzy poszczególnymi rodzajami omawianej opłaty, a co za tym idzie także dotyczące zakresu kompetencji organów gminy w toku jej nakładania.

1 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198, dalej UoDST.

2 Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja.

3 Za art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f UoDST.

4 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej UoSG.

5 Art. 30 ust. 1 UoSG.

6 E.Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 213.

7 S. Bułajewski, *Rada gminy jako organ stanowiący* [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s.88.

8 L. Bielecki, M. Paździór, *Samorząd terytorialny* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s.255.

9 Art. 2 § 1 pkt. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., dalej OP.

10 P. Borszowski, *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 9.

11 S. Kańduła, *Opłata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 4, s. 49.

12 D. Korenik, *Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy* [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, red. S. Korenik, N. Derlukiewicz, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 341, Wrocław 2014, s.72.

13 M. Kusterka-Jefmańska, *Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym* [w:] *Gospodarka przestrzenna*. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej, red. J. Potocki, J. Ładysz, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 367, Wrocław 2014, s. 171.

Oplata adiacencka - zasady jej ustalania

Na mocy przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹⁴ wysokość stawki opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały¹⁵, a decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹⁶ każdorazowo po wybudowaniu lub modernizacji drogi czy umożliwieniu podłączenia się do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej¹⁷.

Pełne wykorzystywanie przez organy gmin ustawowych uprawnień do wymierzenia opłaty adiacenckiej wskazanych powyżej, pozwala gminom na pozyskanie dodatkowych środków finansowych z tytułu tych opłat, jako dochody własne¹⁸. Stanowi ona daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, ponieważ dla jej ustalenia istnieje obowiązek uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów, takich jak w przypadku podatków, tj.: określenia jej podmiotu oraz przedmiotu, stawek czy też zasad przyznawania ulg i umorzeń. Także ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹⁹ w art. 5 ust. 2 pkt 1 zalicza do danin publicznych m.in. podatki, składki i opłaty, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

Tylko niektóre zagadnienia mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydawane w ramach upoważnienia ustawowego, o ile nie mają one charakteru zasadniczego, stanowiąc jedynie dopełnienie regulacji ustawowej i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji daniny²⁰, ponieważ na mocy art. 84 Konstytucji każdy jest

obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie, a jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, o czym stanowi art. 168 Konstytucji.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z opłatą adiacencką jest ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, która zakresem przedmiotowym obejmuje zagadnienia dotyczące zasad: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własności jednostek samorządu terytorialnego; podziału nieruchomości; scalania i podziału nieruchomości; pierwokupu nieruchomości; wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości; udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; wyceny nieruchomości; działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

Definicja legalna

Ustawowa definicja opłaty adiacenckiej została zawarta w art. 4 pkt 10 UoGN, zgodnie z którą znaczenie powyższego terminu należy utożsamiać z trzema rodzajami opłat: ustalonej 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; ustalonej w związku ze scalem i podziałem nieruchomości; podziałem nieruchomości.

Tak szerokie rozumienie tego pojęcia wymusza doprecyzowanie jego faktycznego znaczenia. I tak w pierwszym przypadku, w którym ustawodawca powiązał opłatę adiacencką z pojęciem budowy urządzeń infrastruktury technicznej należy ją, na gruncie art. 143 pkt 2 UoGN, rozumieć jako tę uiszczaną ze względu na wzrost wartości nieruchomości wskutek budowy drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W drugim przypadku wnoszona jest na rzecz gminy przez osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku sca-

14 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 65, dalej UoGN.

15 Art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2, art. 146 ust. 2 UoGN.

16 Art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 3, art. 145 ust. 1 UoGN.

17 http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/oplata_adiacencka-a_2735-3.htm.

18 Informacja NIK o wynikach kontroli Ustalanie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Nr ew. 5/2013/12/156/LOL, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/156/LOL/>.

19 Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej UoFP.

20 Wyrok TK z 6 marca 2002 roku, sygn. akt P 7/00, OTK 2002, nr 2, poz. 13 oraz z 9 lutego 1999 roku, sygn. Akt U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4.

lenia i podziału nieruchomości na mocy uchwały rady gminy, o czym stanowi art. 107 ust. 1 UoGN, w trzecim zaś, na podstawie art. 98a ust. 1 UoGN, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego wzrosnie jej wartość, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu.

Istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do tego, że ten, kto uzyskuje korzyść na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego określonymi zdarzeniami, przekazuje część tej korzyści gminie²¹.

Zasady egzekwowania opłaty adiacenckiej

Charakter opłaty adiacenckiej jest przymusowy, o czym świadczy nałożenie jej w drodze decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego²². Wykonanie decyzji kształtującej prawa i obowiązki adresata tego aktu²³ zagwarantowane jest przymusem państwowym²⁴. Egzekwowanie należnych gminie opłat następuje w trybie przewidzianym w ustawie z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁵, a tytułem egzekucyjnym jest decyzja administracyjna²⁶.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że mimo przymusowego charakteru opłaty adiacenckiej zawiera ona jednak element wzajemności po stronie podmiotu publicznego. Wzrost wartości nieruchomości następuje bowiem ze względu na skutek czynności organów gminy lub przez nią podjętych

działań inwestycyjnych²⁷. Powinna w części lub w całości pokryć koszty, jakie poniósł Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem zadań własnych²⁸. Jej istota polega na tym, że ten kto uzyskuje korzyść na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wymienionymi przez ustawodawcę zdarzeniami, przekazuje część tej korzyści na rzecz gminy w postaci opłaty adiacenckiej²⁹. Ma także charakter świadczenia pieniężnego, a tym samym jest świadczeniem podzielnym. Oznacza to, że obowiązek zapłaty obciąża współwłaścicieli w części odpowiadającej udziałowi we współwłasności i właściwe jest ustalenie tej opłaty w odniesieniu do tychże współwłaścicieli jedną decyzją w odniesieniu do każdego z nich, w kwocie odpowiadającej udziałowi tego współwłaściciela w prawie własności nieruchomości³⁰.

Wyłączenie stosowania przepisów o podziałach nieruchomości

Art. 92 ust.1 UoGN wyłącza pewne kategorie gruntów z zakresu stosowania regulacji dotyczących podziału nieruchomości, w tym także opłat adiacenckich. Co za tym idzie, należące do nich nieruchomości nie mogą stanowić źródła dochodów gminy w omawianym zakresie. Mowa tu o nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości, wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.

21 M. Czochoński, J. Dziubińska, *Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi*, Czasopismo Techniczne Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 2008, nr 2, s. 59.

22 Ustawa z 14 czerwca 1960 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23), dalej KPA.

23 P. Ruczkowski, *Prawne formy działania w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 173.

24 L. Bielecki, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 331.

25 Ustawa z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 599), dalej UoPEA.

26 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2014, s. 493.

27 B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne.*, Warszawa 2010, s. 246.

28 Por. uchwała NSA z 9 października 2000 roku, sygn. akt OPK 8/00, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2531ED102F> i wyrok WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 roku, sygn. akt IV SA/Po 1110/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2178EB17D3>.

29 E. Śleszyńska, *Opłata adiacencka przy podziale nieruchomości a uycena nieruchomości*, Krakowski Rynek Nieruchomości 2014, nr 3, s. 4–6.

30 Wyrok WSA w Gdańsku z 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt. II SA/Gd 849/11, <http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/ax5ea/wsa,II-SA-Gd-849>.

Prawidłowa interpretacja powyższego przepisu wymaga odesłania do treści ust. 2 art. 92 UoGN. Zawiera on definicję legalną nieruchomości rolnych lub leśnych, która uznaje za tego rodzaju nieruchomości te, które w ewidencji gruntów zostały zakwalifikowane jako użytki rolne – czyli grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami, rowy³¹ lub grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione – tj. lasy, grunty zadrzewione i zakrzewione³², a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi. W przypadku ich wyłączenia z konieczności uiszczenia opłaty adiacenckiej niezbędne jest odwołanie się do przepisów ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. Nieruchomości bowiem mogą zostać uznane za wykorzystywane na cele rolne i leśne tylko wówczas, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a zatem gdy dla danej nieruchomości wydana została decyzja o warunkach zabudowy lub decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 UoPZP), to nieruchomość taka nie może być uznana za wykorzystywaną na cele rolne lub leśne, nawet gdy w ewidencji gruntów została zakwalifikowana jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione. W powyższej sytuacji do takiej nieruchomości zastosowanie mają przepisy UoGN, dotyczące opłaty adiacenckiej³⁴.

Sposoby powstania obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej

Krąg podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej kształtuje się odmiennie w zależności od zdarzenia warunkującego powstanie takiego obowiązku. Pewne różnice występują także w odniesieniu do jej stawki oraz procedury nakładania.

Uzależniając od przedmiotu podlegającego analizowanej opłacie na-

31 § 68 ust.1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz.1034.

32 § 68 ust. 2 wyżej powołanego rozporządzenia.

33 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz.778, dalej UoPZP.

34 http://www.skarbiec.biz/prawo/prawnik-radzi/17_11_11.htm.

leży je odnieść w pierwszej kolejności do budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W tym przypadku obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej obejmuje właścicieli nieruchomości (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne) i użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego³⁵.

Art. 146 ust.1 UoGN stanowi, że ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, podczas gdy orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego konsekwentnie przyjmowało, że w zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznych nie mieści się możliwość wprowadzania opłat za umożliwienie korzystania z nich³⁶.

Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. W omawianym przypadku wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały³⁷.

Warto podkreślić w tym miejscu, że stawka opłaty jest wyższa w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Re-

35 Art. 144 ust. 1 i 2 UoGN.

36 Por. wyrok NSA z 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt II SA/Kr 1377/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/11058661E7> i uchwała SN z 26 września 1995 roku, sygn. akt III AZP 22/95, <https://www.saos.org.pl/judgments/76939> oraz wyroki: WSA w Krakowie z 31 października 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 1000/14, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-kr-1000-14/czystosc_i_porzadek/2a045a.html, wyrok WSA w Krakowie z 8 maja 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 407/14, <http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/5j-wmv/wsa,II-SA-Kr-407-14/5/>, wyrok WSA w Krakowie z 13 grudnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Kr 1567/11, http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/t7qir/wsa,II-SA-Kr-1567-11,samorzad_terytorialny/, wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 roku, sygn. akt II SA/Gd 574/14, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-gd-594-14/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/256853c.html.

37 Art. 146 ust 1a i 2 UoGN.

witalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z 9 października 2015 roku o rewitalizacji³⁸ i wynosi nie więcej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej³⁹. Decyzja taka jest jedyną prawną możliwością obciążenia właściciela nieruchomości kosztami z tytułu wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, jeżeli wskutek budowy wzrosła wartość nieruchomości⁴⁰.

W orzecnictwie zwrócono uwagę na to, że obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej ciąży również na właścicielu nieruchomości, który nie zamierza korzystać z danego urządzenia. Pogląd taki uzasadnia fakt, że poprzez budowę np. sieci gazowej na terenie osiedla domków jednorodzinnych wartość nieruchomości położonych na tym osiedlu wzrosła⁴¹, jednakże wobec właściciela nieruchomości, która jest już wyposażona w określone urządzenia komunalne, energetyczne lub gazowe i w której sąsiedztwie zostało pobudowane drugie takie samo urządzenie, nie może być ustalona opłata adiacencka związana z kosztami budowy drugiego takiego samego urządzenia⁴².

Udogodnieniem dla zobowiązanego do zapłaty jest możliwość, na wniosek właściciela nieruchomości, rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określa się w decyzji o ustaleniu opłaty. Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki. Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. W przypadku rozłożenia opłaty na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty.

38 Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz.1777.

39 Art. 98a ust. 1 UoGN.

40 Wyrok WSA w Kielcach z 16 czerwca 2016 roku, sygn. akt II SA/Ke/379/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/04209E0138>.

41 Wyrok NSA z 13 grudnia 1994 roku, sygn. akt SA/Lu 514/94, <http://prawo.legeo.pl/prawo/sa-lu-514-94/>.

42 Wyrok NSA z 19 marca 1991 roku, sygn. akt SA/Lu 79/91, ONSA 1991 nr 2, s. 41.

Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Wysokość opłaty adiacenckiej ustalona w decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty⁴³.

Z kolei w przypadku podziału nieruchomości na wniosek właściciela bądź użytkownika wieczystego należy powołać się na regulację wynikającą z art. 98a UoGN, zgodnie z którymi w przypadku podziału nieruchomości podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty adiacenckiej jest jej właściciel lub użytkownik wieczysty, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – jeżeli podział został dokonany na ich wnioski. Wówczas wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu.

Wprowadzona regulacja „może ustalić” wskazuje na fakultatywny charakter opłaty w tym przypadku, obligatoryjne jest natomiast ustalenie jej stawki przez radę gminy – wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości⁴⁴. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. W sytuacji gdy między dniem ustalenia opłaty przez wójta a upływem terminu 3. lat zmianie uległa uchwała rady gminy w sprawie wysokości stawki omawianej opłaty, do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne⁴⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z 25 listopada 2013 roku podkreślił, iż ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału ma nastąpić decyzją ostateczną przed upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku zakończenia postępowania decyzją organu pierwszej instancji, termin ten

43 Art. 147 ust. 1, 2 i 3 UoGN.

44 Art. 98a ust. 1 zd. 2 UoGN.

45 Art. 98a ust. 1 zd. 3 UoGN.

jest zachowany, jeżeli przed jego upływem decyzja zostanie wydana, doręczona stronie i upłynie termin do wniesienia odwołania od tej decyzji. Natomiast w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego, datę ostateczności decyzji organu odwoławczego wyznacza dzień wydania decyzji pod warunkiem, że decyzja ta została doręczona stronie⁴⁶.

Jak wynika z art. 98a ust. 1 zd. 4 UoGN, wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.

Przepisu art. 98a ust. 1 UoGN nie stosuje się przy podziale nieruchomości dokonywanym niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, do określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem, jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod te drogi lub pod ich poszerzenie⁴⁷. W rozliczeniu opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału. Różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej pokrywane są w formie dopłat.

Podstawą do wymierzenia opłaty adiacenckiej jest wycena rzeczoznawcy majątkowego, określająca wartość dzielonej nieruchomości przed i po podziale. Wycena ta zawarta jest w operacie szacunkowym sporządzonym zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁴⁸.

46 Uchwała NSA z 25 listopada 2013 roku, sygn. akt I OPS/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6130DCF550>.

47 Art. 98a ust. 2 i 3 UoGN.

48 Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.

Dokument ten powinien zawierać wszystkie niezbędne elementy wskazane w § 56 ust. 1 ww. rozporządzenia, takie jak: określenie przedmiotu i zakresu wyceny, określenie celu wyceny, podstawę formalną wyceny nieruchomości oraz źródła danych o nieruchomości, ustalenie dat istotnych dla określenia wartości nieruchomości, opis stanu nieruchomości, wskazanie przeznaczenia wycenianej nieruchomości, analizę i charakterystykę rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny, wskazanie rodzaju określanej wartości, wyboru podejścia, metody i techniki szacowania, przedstawienie obliczeń wartości nieruchomości oraz wyniku wyceny wraz z uzasadnieniem.

W operacie powinny być zawarte także klauzule wskazujące na szczególne okoliczności dotyczące wyceny nieruchomości. Ponadto dołącza się do niego również inne istotne dokumenty wykorzystane przy jego sporządzeniu⁴⁹.

Operat szacunkowy stanowi w postępowaniu o ustalenie opłaty dowód tego, jaką wartość przedstawiała nieruchomość przed i po podziale, według cen na dzień ustalania opłaty, a różnica tych wartości jest podstawą określenia opłaty. Jest to podstawowy dokument umożliwiający ustalenie opłaty adiacenckiej. Organ rozstrzygający sprawę zobligowany jest zatem ocenić wartość dowodową operatu szacunkowego – dotyczy to zarówno podejścia, jak i metody oraz techniki szacowania przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Okoliczność, że ich wybór należy do rzeczoznawcy, nie oznacza jeszcze, że może on działać w sposób dowolny. Także w tym zakresie rzeczoznawca obowiązany jest uzasadnić swoje stanowisko. Organ rozpoznający sprawę ma obowiązek zbadać, czy przedłożony operat jest zgodny ze stosownym przepisem oraz czy jest logiczny i zupełny⁵⁰. Organ administracji publicznej powinien także umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań na podstawie art. 10 § 1 oraz art. 81 KPA. Na organie spoczywa więc obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy oraz podjęcia niezbędnych działań zmierzających do prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i wysokości opłaty⁵¹.

49 <http://www.pit.pl/aktualnosci-podatkowe/0310-oplata-adiacencka-przy-podziale-nieruchomosci--czym-jest-i-jak-sie-przed-nia-bronic-13074/>.

50 Wyrok NSA z 24 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 172/11, LEX nr 1124070.

51 Por. wyroki: NSA z 4 października 2006 roku, sygn. akt I OSK 417/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F01FAB248> oraz wyrok NSA z 4 czerwca 2009 roku, sygn. akt I OSK 860/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C38FFAF364>.

Wreszcie w przypadku scalenia i podziału nieruchomości, na podstawie art. 107 UoGN, obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej dotyczy osób, które otrzymały nowe nieruchomości w wyniku scalenia i podziału. Maksymalnie może ona wynieść do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, drzew i krzewów, o których mowa w art. 106 ust. 1 UoGN, jeżeli zostało za nie wypłacone odszkodowanie. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Czynności organów gminy w procesie scalania i podziału nieruchomości są szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 maja 2005 roku w sprawie scalania i podziału nieruchomości⁵². Zgodnie z przyjętymi tam unormowaniami, terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do ich zapłaty, przez podpisanie protokołu uzgodnień. W braku ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy, podejmując uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Termin ustalony w uchwale nie może być krótszy niż termin wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Opłatę adiacencką ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji, zgodnie z ugodą lub uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości. W razie ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych, decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na zwrot „ustala”, użyty przez ustawodawcę w przypadku omawianej opłaty. Oznacza on, że odmiennie niż w przypadku dwóch pozostałych rodzajów opłat adiacenckich organ gminy ma obowiązek jej nałożenia. Na podstawie § 12 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, niezbędne jest skorzystanie z usług rzeczoznawcy majątkowego, który określa: wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości; wartość nierucho-

mości przyznanych w wyniku scalenia i podziału według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości⁵³.

PODSUMOWANIE

Wybór tematu uzasadniony był faktem, że nieliczne z dostępnych opracowań w całości poświęcone są zagadnieniom prawnoadministracyjnym opłat adiacenckich i dlatego też artykuł powstał głównie w oparciu o literaturę odnoszącą się do tej dziedziny prawa oraz teksty aktów prawnych i orzeczenia sądowe.

Jak wykazano w opracowaniu *de lege lata* kompetencje organów gminy, związane z procedurą ustalania stawek oraz nakładania opłaty adiacenckiej, są dość szerokie, łącznie z przyznaniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) uprawnienia do uznaniowego decydowania, czy w dwóch z trzech przypadków możliwości poboru opłaty adiacenckiej z tego uprawnienia skorzystać.

Wśród postulatów *de lege ferenda* należy wymienić przede wszystkim odnoszący się do kwestii nadania opłacie adiacenckiej we wszystkich przypadkach charakteru związanego. Takie ukształtowanie stanu prawnego przyczyniłoby się do wzrostu wpływów do budżetów gmin, a pośrednio ich efektywności w zakresie wykonywanych zadań ze względu na dysponowanie większymi środkami finansowymi.

Warto zauważyć, że problemem również wymagającym przeanalizowania jest postulat dotyczący zmian w obowiązujących przepisach, zapobiegających niejednolitemu traktowaniu przez organy administracji publicznej podmiotów, znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej, bowiem na mocy obowiązujących obecnie jest to możliwe.

52 Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 736.

53 Przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia się planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, określone w uchwale rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. W przypadkach dotyczących scalenia i podziału nieruchomości, przyjmuje się zaś ceny na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Bielecki L., Paździor M., *Samorząd terytorialny* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Bielecki L., *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Borszowski P., *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz.*, Warszawa 2011.
- Bulajewski S., *Rada gminy jako organ stanowiący* [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Czochoński M., Dziubińska J., *Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi*, Czasopismo Techniczne. Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 2008, nr 2.
- Kańduła S., *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 4.
- Korenik D., *Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy* [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, red. S. Korenik, N. Derlukiewicz, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 341, Wrocław 2014.
- Kusterka-Jefmańska M., *Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym* [w:] *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, red. J. Potocki, J. Ładysz, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 367, Wrocław 2014.
- Ruczkowski P., *Prawne formy działania w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Śleszyńska E., *Oplata adiacencka przy podziale nieruchomości a wycena nieruchomości*, *Krakowski Rynek Nieruchomości* 2014, nr 3.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010.

mgr Monika Maćkiewicz

Uniwersytet Warszawski

Prawne formy działania samorządu województwa w zakresie realizowania obowiązku organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa w obliczu tworzenia jednolitego obszaru kolejowego w UE

Legal forms of action the regional authorities in respect of the implementation the obligation to organize regional passenger rail in the province, in the face of the creation of a single railway area within the EU

STRESZCZENIE

Dążenie do stworzenia jednolitego europejskiego rynku przewozów pasażerskich było i jest jednym ze strategicznych celów Unii Europejskiej. Podstawowym problemem funkcjonowania przewozów regionalnych w Polsce jest kwestia niestabilnej sytuacji w zakresie ich struktury podmiotowej i własnościowej. Mechanizmem współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnym przewoźnikiem ma być nowy instrument prawny, wprowadzony z dniem 1 marca 2011 roku, określony w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), jakim jest plan transportowy. Plan transportowy po przyjęciu przez sejmik województwa stanowi akt prawa miejscowego. Należy podkreślić, iż jest to pierwszy dokument tego