

Monika A. Ziniewicz

Opłata adiacencka w Polsce i Niemczech

Studia Prawnoustrojowe nr 16, 297-318

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Monika A. Ziniewicz

Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wydział Prawa i Administracji UWM

Opłata adiacencka w Polsce i Niemczech

Wprowadzenie

Rozwój demograficzny oraz postępująca urbanizacja doprowadziły do znaczącego zwiększenia potrzeb infrastrukturalnych, m.in. poprzez zasadnicze powiększenie funkcjonalnych obszarów miejskich. W tej sytuacji w systemach planistycznych współczesnych państw wprowadza się przepisy prawne pozwalające uzupełniać działania inwestycyjne jednostek sektora publicznego w zakresie realizacji infrastruktury miejskiej służącej rozwojowi osadnictwa wkładem podmiotów prywatnych, zainteresowanych inwestycjami budowlanymi, zwłaszcza mieszkaniowymi¹. Rząd, stwarzając takie instrumentarium gospodarki przestrzennej, ma na względzie priorytet działań gmin jako reprezentujących dobro wspólne. Odnosi się to m.in. do odpowiedniego wyposażenia gmin w dochody i źródła finansowania².

Działania gminy zmierzające do dobra wspólnego mają na celu uporządkowany rozwój zagospodarowania gminy oraz tworzenie ładu przestrzennego. Jednak gmina nie zdoła sama udźwignąć ciężaru finansowego związanego z tą aktywnością. Bycie przez gminę aktywną w zakresie gospodarowania przestrzennego oznacza bowiem m.in.: wyznaczanie terenów pod urbanizację w najbliższym okresie, sporządzenie dla tych obszarów planów szczegółowych, dokonywanie niezbędnych komasacji (scaleń nieruchomości) i reparcelacji (podziałów nieruchomości), przeprowadzenia wykupu terenów lub wywłaszczenia, dokonywanie wymiany działek, podejmowanie budowy układu transportu oraz uzbrojenia technicznego i społecznego, nadzorowanie przebiegu procesów zagospodarowania od strony urbanistycznej oraz tworzenie własnych zasobów gruntowych³.

¹ S.P. Marx, *Europäisches Planungsrecht und Public Private Partnerships im Städtebau*, Universität Kassel 2003, s. 16.

² A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Urbanista, Warszawa 2008, s. 16.

³ Ibidem.

Powyższe działania, szczególnie wyposażanie gruntów przeznaczonych w planach miejscowych pod urbanizację, wymagają dużych nakładów finansowych. Dlatego też jako sprawiedliwe potraktować należy rozwiązanie prawne stanowiące, że nie tylko podmioty sektora publicznego, których priorytetem działań jest dobro wspólne, ale również podmioty prywatne mają udział w tworzeniu uzbrojenia gruntów, tym bardziej iż ich nieruchomości są obsługiwane przez te urządzenia techniczne.

Wspomniane rozwiązania prawne mogą się opierać na władczych uprawnieniach lokalnych władz publicznych poprzez uzależnienie pozwoleń na nową zabudowę od wkładu inwestora w infrastrukturę publiczną bądź też opierać się na współpracy władz publicznych z prywatnymi inwestorami. W konsekwencji nie jest łatwo dokonać oceny, która forma partycypacji jest lepsza (umowa między podmiotem publicznym i prywatnym może być przez ten ostatni postrzegana jako władczo narzucona). Jednak warto zauważyć, iż przepisy te umożliwiają przyspieszenie realizacji zaplanowanych inwestycji publicznych lub realizację prywatnych inwestycji na obszarach innych niż pierwotnie planowane przez władze publiczne, w zależności od skali organizacyjnego i finansowego zaangażowania się w realizację tych przedsięwzięć podmiotów prywatnych⁴.

Polityka przestrzenna staje się coraz ważniejszym obszarem działań Unii i dlatego też od kilku lat Komisja Europejska zajmuje się tematyką rozwoju przestrzennego na obszarze Unii Europejskiej ze szczególną uwagą. Dziedzina zagospodarowania przestrzennego w Polsce i Niemczech również uwzględnia kierunki wytyczane przez Unię w postaci dokumentów. Pierwszym takim dokumentem była Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego⁵ podjęta w Poczdamie 1999 r. Koncepcja ta nie ma charakteru wiążącego, lecz jedynie wskazuje wspólnie ustalone kierunki działań w ramach polityki przestrzennej⁶. Głównym jej celem jest zapewnienie różnorodności na obszarze Unii Europejskiej, gdyż polityka nie może poprzez wpływ na unijną strukturę przestrzenną i osadniczą ujednoczyć tożsamości lokalnej i regionalnej⁷.

⁴ A. Nelicki, I. Zachariasz, *Ekspertyza. Rozwiązania prawne w wybranych państwach UE i USA zobowiązujące inwestorów budowlanych do zapewnienia – w porozumieniu z władzami lokalnymi – odpowiedniej infrastruktury publicznej (szkół, przedszkoli, terenów zielonych, dróg, itp.)*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 18.04.2008, s. 2–3.

⁵ European Spatial Development Perspective (ESDP) – Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego to studium perspektyw rozwoju i zagospodarowania terytorium Unii Europejskiej, sporządzone przy szerokim udziale państw członkowskich, obejmujące także obszar krajów stowarzyszonych, przyjęte w Poczdamie w 1999 r. Dokument ten nie ma charakteru obligatoryjnego, jednak pełni ważną rolę opiniotwórczą w sferach administracji i biznesu oraz programowania średniookresowego w Unii Europejskiej, [online] <www.funduszeuropejskie.gov.pl/Slownik/Strony/Europejska_Perspektywa_Rozwoju_Przestrzennego.aspx>.

⁶ J. Hernik, G. Olejniczak, *Planowanie przestrzenne w RFN*, Bydgoszcz – Kraków 2006, s. 14.

⁷ ESDP, 1999, s. 17, [online] <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf>.

Europejskie prawo porządku przestrzennego poruszane jest również w Strategii Lizbońskiej (2000), Strategii Goeteborskiej (2001), Agendzie Rotterdamskiej (2004), Porozumieniu Bristolskim (2005), Karcie Lipskiej (2007), Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej (2008) oraz programie *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON). Problematyka dziedzin poruszanych w wymienionych dokumentach Unii Europejskiej dotyczy m.in. rozwijania zagospodarowania przestrzennego. Natomiast gospodarka przestrzenna to działalność mająca doprowadzić do racjonalnego wykorzystania przestrzeni w zakresie zgodnym z potrzebami społeczeństwa. W znaczeniu planistycznym zagospodarowanie przestrzenne stanowi całość czynności planowanego rozmieszczenia ludności, mieszkań, infrastruktury społecznej, technicznej i gospodarczej w celu racjonalnego zagospodarowania, funkcjonowania i użytkowania danego obszaru⁸. Reasumując, zagospodarowanie przestrzenne to stan przestrzeni, a więc stan terenów, zabudowy, urządzeń infrastruktury technicznej, społecznej i ekonomicznej, a także środowiska wynikły z prowadzonej gospodarki przestrzeni. Te elementy składają się na rozwój osadnictwa. Natomiast rozwój osadnictwa, czyli urbanizacja, warunkuje budowę lokalnej infrastruktury technicznej oraz stosowanie instrumentów realizacyjnych planowania przestrzennego (podział nieruchomości, scalenie i podział nieruchomości).

Niemieckie prawo w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dzieli się na prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego oraz prawo budowlane. Prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego nadaje ramy planowaniu makroregionalnemu – krajowemu i regionalnemu, za które odpowiedzialne są kraje członkowskie i federacja. Prawo budowlane określa natomiast zasady użytkowania i ochrony terenów oraz realizacji inwestycji, w tym zwłaszcza zabudowy mieszkaniowej oraz przemysłowej i usługowej, za co odpowiedzialne są gminy⁹.

Prawo porządku przestrzennego i planowania krajowego tworzy federalna ustawa o porządku przestrzennym z 1965 r.¹⁰ oraz ustawy krajów związkowych o planowaniu krajowym. Ustawa o porządku przestrzennym nie zawiera ustaleń odnośnie do całościowego planowania przestrzennego dla terytorium Republiki Federalnej Niemiec, lecz organizacyjne, proceduralne i merytoryczne przepisy w zakresie zagospodarowania przestrzennego na szczeblu federalnym i krajowym. Prawo budowlane składa się natomiast z federalnej ustawy Kodeks budowlany (*Baugesetzbuch*) przyjętej w 1960 r.¹¹ oraz ustaw

⁸ R. Cymerman, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Olsztyn 2006, s. 5.

⁹ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007, s. 14.

¹⁰ Tekst ogłoszony 18 sierpnia 1997 r. (BGBl. I S. 2081).

¹¹ Tekst ogłoszony 27 sierpnia 1997 r. (BGBl. I S. 2141).

krajów związkowych normujących kwestie wydawania pozwoleń na budowę i wymogów technicznych budowli.

Podstawowym aktem regulującym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce, zarówno na poziomie centralnym, regionalnym, jak i lokalnym, jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹² oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Warunki techniczne, jakim muszą odpowiadać budowle oraz związane z nimi urządzenia, a także procedury dopuszczające do wzniesienia budowli na określonym gruncie reguluje u nas ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. Z kolei ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴ reguluje zasady nakładania i pobierania opłat związanych z budową przez organy publiczne infrastruktury miejskiej oraz kwestie podziałów nieruchomości.

Geneza opłat adiacenckich w państwach środkowej Europie – Niemcy i Polska

Pierwszą regulacją prawną prawa kontynentalnego Europy w zakresie udziału w kosztach budowy lokalnej infrastruktury technicznej właścicieli nieruchomości przyległych do tej infrastruktury był dekret Napoleona I z dnia 16 września 1807 r., w którym przewidziano podatek w wysokości połowy wzrostu wartości gruntu wywołanego publicznymi działaniami, takimi jak: odwodnienie terenów podmokłych, irygacja terenu, wybudowanie drogi czy urządzenie publicznych placów¹⁵. Następnie zagadnienie to było regulowane w dekreście Księstwa Warszawskiego z dnia 11 grudnia 1812 r. w sprawie prac budowlanych oraz konserwacji dróg i w dobrach koronnych Księstwa Warszawskiego oraz związanych tym kosztów¹⁶.

Państwem wnoszącym największy wkład w rozwój omawianej instytucji w Europie były Prusy. Istotne znaczenie dla niemieckiego systemu prawnego miało skodyfikowanie prawa w *Landrechcie pruskim* z 5 lutego 1794 r.¹⁷

¹² Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.

¹⁵ Cyt. za M. Gdesz, W. Gerloff, *Die Wert zu Wachssteuer in Literatur und Gesetzgebung w Schmolers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft i deutschen Reiche*, 1913, s. 1485–1497.

¹⁶ *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego 1812–1813*, Warszawa 1969, s. 84; Zob. szerzej na ten temat M. Gdesz, *Opłaty adiacenckie jako forma udziału właścicieli nieruchomości w kosztach realizacji infrastruktury technicznej – studium administracyjnoprawne*, Poznań 2004, s. 18.

¹⁷ Sporządzony przez Svareza na polecenie Fryderyka II wszedł w życie 1 czerwca 1794 r. Był to zbiór obszerny, zawierający zarówno przepisy z prawa państwowego i administracyjnego, jak i prawa sądowego (prywatnego i karnego). Ustawodawca pruski chciał osiągnąć zupełność

Landrecht pruski, czyli właściwie „Powszechne prawo krajowe dla państw królewsko-pruskich” (z niem. *Allgemeines Landrecht für die Königlich Preussischen Staaten*) to pochodzący z 1794 r. zbiór praw obowiązujących w Prusach. Akt ten upoważnił władzę policyjną do ustanawiania *Fluchtlinien* – granic obszaru zarezerwowanego dla dróg publicznych, natomiast nie przewidywał opłat z tytułu wybudowania urządzeń lokalnej infrastruktury publicznej¹⁸. W latach trzydziestych XIX w. zaczął się w Niemczech proces rozwoju osadnictwa, który spowodował konieczność wprowadzenia adekwatnych środków prawnych regulujących zasady zagospodarowania terenów publicznych. Rezultatem tego było wprowadzenie w 1845 r. ustawy o podziale działek i zakładaniu nowych osiedli oraz o liniach regulacyjnych. Jednak koszt urządzenia ulic, założenia podziemnych instalacji nadal w całości obciążał władze lokalne, gdy tymczasem właściciele nieruchomości położonych w pobliżu osiągalni korzyści w postaci istotnego wzrostu wartości ich nieruchomości. Dlatego w latach sześćdziesiątych XIX w. władze lokalne zaczęły wnioskować, aby parlament pruski wprowadził regulacje, które odciążąłyby częściowo władze od ponoszenia tych kosztów. Rozwiązaniem doraźnymi, jak się później okazało, było realizowanie lokalnej infrastruktury publicznej wraz z prywatnymi przedsiębiorstwami budowlanymi (*Baugesellschaften*) oraz ustawa z dnia 20 lutego 1868 r. *Fluchtliniengesetz* czy *Enteignungsgesetz* z 1874 r. – regulujący kwestie wywłaszczeń¹⁹.

Zasadnicze znaczenie miała pruska ustawa z dnia 2 lipca 1875 r. *Fluchtliniengesetz*²⁰. Dotyczyła ona wyznaczania i dokonywania zmian ulic i placów w miastach i miejscowościach. Wprowadziła dopuszczalność przeniesienia na właścicieli nieruchomości sąsiednich kosztów budowy i oświetlenia dróg przylegających do ich nieruchomości. Konstrukcja udziału właścicieli w kosztach budowy była oparta na obliczeniach całości wydatków na budowę drogi i podzieleniu tej sumy pomiędzy właścicieli przyległych nieruchomości proporcjonalnie do długości granicy działki przyległej do drogi²¹. Akt ten

zbioru drogą kazuistycznego gromadzenia jak największej liczby rozwiązań szczegółowych. Jednak został uznany za zawyły i terminologicznie niewprawny. Był to typowy kodeks okresu przejścia od feudalizmu do kapitalizmu określanego mianem tzw. pruskiej drogi. Obok norm nawiązujących do ideologii oświecenia regulował instytucje na wskroś feudalne (oprócz definicji własności jako nieograniczonego władztwa nad rzeczą, zawierał postanowienia o instytucjach własności podzielonej, jak lenna czy fideikomisy). Jego założenia podstawowe opierały się jeszcze na feudalnej strukturze społecznej z jej podziałami stanowymi. Obowiązywał do 1 stycznia 1900 r., kiedy to wprowadzono *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB), zob. [online] <www.prawomania-cy.pl/landrecht-pruski.html>.

¹⁸ Zob. szerzej na ten temat M. Gdesz, *Opłata adiacencka...*, s. 18.

¹⁹ Zob. M. Gdesz, *Opłata adiacencka...*, s. 19.

²⁰ Ustawa dotycząca zakładania i zmiany ulic i placów w miastach i miejscowościach wiejskich z dnia 2 lipca 1875 r., [w:] *Zbiór Ustaw Królestwa Pruskiego*, s. 561.

²¹ M. Gdesz, *Czy wzrost wartości nieruchomości powinien stanowić miernik obliczania opłat adiacenckich?*, [w:] G. Liszewski (red.), *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, s. 102.

wprowadził instytucję przejścia na rzecz podmiotu publicznego własności terenu przeznaczanego pod nowo projektowane ulice oraz dopuścił możliwość przeniesienia na właścicieli nieruchomości sąsiednich kosztów budowy i oświetlenia dróg przylegających do ich nieruchomości. Akt ten znacznie zredukował koszty ponoszone przez władze lokalne związane z rozbudową miast. M. Gdesz podkreśla, iż w omawianej ustawie można upatrzeć się pierwszego uregulowania kontraktów planistycznych (*stadtebauliche Verträge*) oraz opłat wnoszonych przez właścicieli z tytułu kosztów urządzenia dróg²². Zdaniem doktryny omawiany akt prawny to jeden z ważniejszych wzorców dla innych europejskich systemów prawnych²³ i konstrukcje w nim zawarte zostały recypowane m.in. w prawie polskim. Obecnie w Niemczech zagadnienia budowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz opłat adiacenckich regulowane są w kodeksie budowlanym.

Geneza polskiej regulacji opłat adiacenckich wywodzi się z ustawodawstwa pruskiego. Pierwszą regulacją w ustawodawstwie polskim była ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. Według art. 23 tej ustawy osoby, które ponoszą szczególne korzyści z tytułu realizacji inwestycji publicznych lub też nadmiernie zużywające drogi, mogły być podciągnięte do udziału w kosztach budowy i utrzymania dróg, o ile przedtem nie nastąpiła dobrowolna w tym względzie ugoda. Ustawa ta różnicowała podmioty uprawnione do nakładania takich kosztów w zależności od tego, jaki podmiot był uprawniony do budowy drogi.

Kolejną regulacją w tym zakresie było rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli²⁵ (dalej jako r.p.b.z.o.). Stosownie do art. 174 tego rozporządzenia koszty pierwszego urządzenia ulic do szerokości 20 m mogą być w całości lub części przełożone przez gminę na:

- właścicieli przyległych do tych ulic działek w stosunku do osiągniętych przez nich korzyści wskutek urządzenia ulicy;
- właścicieli działek nieprzylegających do urządzonych ulic o tyle, o ile wskutek tego urządzenia osiągają szczególne korzyści, a przepisy miejscowe ustanowiły obowiązek udziału tych właścicieli w pokryciu kosztów tego urządzenia.

W owym rozporządzeniu uregulowana została również kwestia urządzenia ulic i dróg oraz placów, skwerów i parków przeznaczonych do użytku publicznego, przewidzianych w planie zabudowania na wspomnianym obszarze na wypadek, gdyby gmina do urządzenia nie przystępowała. Otóż według

²² M. Gdesz, *Opłata adiacencka...*, s. 20.

²³ A. Sutcliffe *Towards the Planned City*, St. Martini's Press 1981.

²⁴ Dz.U. z 1921 r., nr 6 poz. 32.

²⁵ Dz.U. nr 23, poz. 202 z późn. zm.

art. 64 w takiej sytuacji władza mogła zobowiązać właścicieli działek obszaru parcelacji do urządzenia i utrzymania w stanie zdatnym do użytku wymienionej infrastruktury publicznej do użytku publicznego na koszt własny w sposób ustanowiony przez gminę dla danej dzielnicy i pod kontrolą organów gminy. Ogólna powierzchnia terenu zajętego przez ulice i drogi, place, skwery i parki, do których urządzenia mógł być zobowiązany właściciel obszaru podlegającego parcelacji, nie mogła przekraczać 25% łącznej powierzchni wszystkich działek budowlanych przewidzianych w planie parcelacji, gdy powierzchnia działek nie przekracza 15 hektarów i 35% łącznej powierzchni tychże działek, gdy ta ostatnia przekracza 15 hektarów. Gmina miała obowiązek przejąć urządzenia do dalszego utrzymywania na żądanie ich właścicieli, po zabudowaniu przez nich co najmniej 1/3 działek. W tym przypadku wspomniane urządzenia powinny były być przekazywane gminie bezpłatnie na własność w stanie wolnym od ciężarów hipotecznych i długów (art. 67 r.p.b.z.o.).

Następnie instytucja opłat adiacenckich została uregulowana w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach²⁶ (dalej jako u.g.t.m.o.). Ten akt regulował tylko jeden rodzaj opłat adiacenckich. Stosownie do art. 28 osoby fizyczne i prawne będące właścicielami terenów położonych w granicach administracyjnych miast i osiedli są obowiązane do wnoszenia z tytułu wzrostu wartości ich nieruchomości na skutek wybudowania ze środków publicznych urządzeń infrastruktury. Ustawodawca wyróżniał dwa typy opłaty: opłata za pierwsze urządzenie ulic i placów komunikacyjnych oraz opłata za urządzenia komunalne – wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe i elektryczne.

Do wydania obligatoryjnej decyzji o naliczeniu lub nienaliczeniu opłat adiacenckich właściwe było prezydium rady narodowej miasta i osiedla. Partycypowanie osób fizycznych i prawnych następowało w formie opłat rocznych. Wysokość opłaty określało się na podstawie stawek opłat zawartych w cenniku ustalonym przez prezydium powiatowej rady narodowej zgodnie z wytycznymi rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1962 r. o pokrywaniu kosztów pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych oraz innych urządzeń komunalnych²⁷.

Powyższą ustawę zastąpiła ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (dalej jako u.g.g.w.n.)²⁸. Ustawa ta po raz pierwszy udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej określiła jako „opłatę adiacencką” (art. 48 ust. 1). Termin ten

²⁶ Dz.U. z 1969 r., nr 22, poz. 159 z późn. zm.

²⁷ Dz.U. z 1969 r., nr 5, poz. 41; por. R. Cymerman (red.), *Opłaty adiacenckie*, Olsztyn 2010, s. 8; S. Zróbek, R. Zróbek, J. Kuryj, *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Katowice 2006, s. 189.

²⁸ Dz.U. z 1985 r., nr 22 poz. 99 z późn. zm.

wywodzi się od słowa łacińskiego *adiectum, adicere, adieci* – ‘dołączyć, dorzucić, dodać’, a w tym przypadku można mówić o dodaniu nowej wartości do istniejącej wartości nieruchomości²⁹. Nie zdefiniowano natomiast ustawowo urządzeń infrastruktury technicznej, co przysparzało wiele problemów prawnych przy jej ustalaniu³⁰. W roku 1990 dokonano nowelizacji tej ustawy³¹ i w art. 17a ust. 6 wprowadzono drugi rodzaj opłat adiacenckich. Były one naliczane w sytuacjach wzrostu wartości nieruchomości na skutek przeprowadzenia scalenia i podziału gruntu przeznaczonego pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne³², w wyniku którego powstały wydzielone działki budowlane. Chodziło tu o grunty zabudowane i przeznaczone do zabudowy, z wyjątkiem gospodarstw rolnych i związanych z gospodarstwem leśnym. Opłata tym razem nie była naliczana obligatoryjnie, tylko fakultatywnie – jak obecnie w przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej i podziału nieruchomości.

M. Gdesz wskazuje, iż opłata adiacencka po nowelizacji została oderwana od okoliczności związanych z wybudowaniem urządzeń zwiększających wartość nieruchomości i stała się opłatą pobieraną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego bądź przeprowadzeniem postępowania scaleniowego, bądź wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej³³. Wysokość obu rodzajów opłat określano jako 50% przyrostu wartości gruntu spowodowanego działaniami gospodarki nieruchomościami.

Wysokość udziału właściciela w kosztach wyposażenia gruntu była uzależniona od położenia nieruchomości. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych³⁴ uzależniło położenie nieruchomości od trzech stref: miasta o liczbie ludności ponad 100 tys., pozostałe miasta oraz obszary wsi. Udział wyrażony procentowo był uzależniony od danej strefy i rodzaju urządzenia – wynosił od 2% (np. sieć gazowa na obszarze wsi) do 15% (np. sieć ciepłownicza na obszarze wsi). Analogicznie do ustawy o gospodarce terenami miastach i osiedlach, jak słusznie zauważył M. Gdesz, nadal obowiązywała „norma powierzchniowa” stanowiąca górną granicę dla takiego sposobu ustalania opłaty. Wynosiła ona 500 m², ale jeżeli grunt był przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo zagrodowe lub zabudowany takimi budynkami – 2000 m². Jeżeli natomiast powierzchnia nieruchomości

²⁹ R. Cymerman (red.), op. cit., s. 8.

³⁰ S. Żróbek, R. Żróbek, J. Kuryj, op. cit., s. 189.

³¹ Dz.U. z 1990 r., nr 79, poz. 464 z późn. zm.

³² Pojęcie „skoncentrowane budownictwo jednorodzinne” zdefiniowane zostało jako budowa, co najmniej 10 jednorodzinnych budynków mieszkalnych w formie zorganizowanej przestrzennie.

³³ M. Gdesz, *Czy wzrost wartości nieruchomości...*, s. 105.

była większa do normatywu, to udział w kosztach wzrastał o 10% opłaty ustalonej dla powierzchni normatywnej za każde 100 m² powierzchni gruntu, a w przypadku gruntu rolnego za każdy 1000 m². Jednak ten wzrost nie mógł przekroczyć 50% wysokości opłaty ustalonej dla powierzchni normatywnej³⁵.

Największy wpływ na dzisiejszą konstrukcję opłat adiacenckich miało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych³⁶. W tym akcie prawnym określono materialne przesłanki do ustalania opłat adiacenckich. Opłata adiacencka wynosiła 50% różnicy powstałej między wartością gruntu przed wybudowaniem urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych a wartością gruntu po ich wybudowaniu. Na poczet opłaty adiacenckiej nalicza się wartości świadczeń wniesionych w czynie społecznym, gotówce lub naturze na rzecz realizacji określonego urządzenia. Opłaty adiacenckie wносиło się do gminy i ustalał je zarząd gminy w drodze decyzji, zgodnie z uchwałą rady gminy. Na wniosek zobowiązanego mogły być rozłożone na raty roczne płatne przez okres do 10 lat. Termin wykonania zobowiązania określała decyzja o ustaleniu opłaty, lecz nie był on krótszy niż 30 dni, licząc od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna³⁷. Zmianą rozporządzenia z 1993 r.³⁸ wskazano, iż opłatę adiacencką ustala się w formie opłaty jednorazowej po wybudowaniu każdego z urządzeń, jeżeli zostały stworzone warunki do korzystania z tych urządzeń lub podłączenia się do nich.

Następny etap w historii prawodawstwa opłat adiacenckich rozpoczął się dnia 1 stycznia 1998 r., kiedy to weszła w życie do dzisiaj obowiązująca ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁹. Tym razem zdecydowano się całościowo uregulować instytucję opłat adiacenckich w akcie rangi ustawy i dlatego powołana ustawa nie zawiera delegacji do wydania rozporządzenia wykonawczego⁴⁰. Wprowadziła ona kolejny rodzaj opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem. Przepis art. 98 ust. 4 był jednak niejasno sformułowany i wywarł negatywny wpływ na interpretację tej instytucji w orzecznictwie sądów administracyjnych.

³⁴ Dz.U. nr 48, poz. 242.

³⁵ M. Gdesz, *Czy wzrost wartości nieruchomości...*, s. 105. Zob. również przepisy omawianego rozporządzenia § 2 i 3.

³⁶ Dz.U. nr 72, poz. 314.

³⁷ Por. § 2 i inne rozporządzenia.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1993 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych (Dz.U. nr 27, poz. 121).

³⁹ Tekst pierwotny Dz.U. z 1997 r., nr 115, poz. 741; obecnie: Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn zm.

⁴⁰ M. Gdesz, *Czy wzrost wartości nieruchomości...*, s. 106.

Podsumowując genezę opłat adiacenckich, należy zwrócić uwagę na kolejność ich powstawania. Opłata z tytułu wzrostu wartości na skutek budowy urządzeń infrastruktury technicznej została wprowadzona w 1961 r., następnie w 1990 r. wprowadzono opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości na skutek przeprowadzenia scalenia i podziału, zaś w 1998 r. został wprowadzony ostatni rodzaj opłaty adiacenckiej – z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek przeprowadzenia podziału nieruchomości. Poza tym do 1991 r. ustalenie opłat adiacenckich było oparte na sztywnych stawkach, w większości zależnych od długości frontu działki przyległego do drogi publicznej i nie miało żadnego związku z obliczanym indywidualnie wzrostem wartości nieruchomości. Słusznie zauważa M. Gdesz, iż przez kilkadziesiąt lat opłata była formą refinansowania kosztów budowy lokalnej infrastruktury publicznej⁴¹. Dzisiejsza definicja opłat nie pozostawia żadnych wątpliwości, iż istotą opłaty adiacenckiej jest przechwycenie przez gminę części korzyści w postaci wzrostu wartości nieruchomości za przeprowadzone działania, zdarzenia publicznoprawne.

Udział podmiotów prywatnych w działaniach gmin z zakresu gospodarki przestrzennej w Polsce i Niemczech

Na proces budowy urządzeń infrastruktury technicznej wpływ mają przepisy z zakresu zagospodarowania przestrzennego, w Niemczech uregulowane razem z zagadnieniem opłat adiacenckich w *Baugesetzbuch* (dalej jako BauGlb). W celu realizacji swoich ustawowych obowiązków w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego gminy (*Gemeinde*) mają prawo uchwalania: planu wykorzystania terenów (*Flächennutzungsplan*) określającego m.in. rozmieszczenie infrastruktury publicznej, a także kategoryzującego tereny gminy w zależności od przewidywanej zabudowy. Plany te są wiążące dla wszystkich podmiotów publicznych w realizacji ich zamierzeń przestrzennych i nie zawierają przepisów wiążących dla podmiotów prywatnych (§ 5 BauGB)⁴².

Odpowiednio w Polsce podstawą prawną zagospodarowania przestrzennego jest ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania

⁴¹ Ibidem, s. 107.

⁴² A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 32.

przestrzennego (art. 9 i 10 u.p.z.p.). Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego. Określa jedynie politykę przestrzenną.

Kolejnym dokumentem planistycznym zawężającym ustalenia planu wykorzystania terenów jest w Niemczech plan zabudowy (*Bebauungspläne*), tworzony dla fragmentów obszaru gminy przewidzianego pod zabudowę. Jest to tzw. wiążący plan budowlany, wprowadzający po stronie publicznej nakaz wybudowania przewidzianych w planie elementów infrastruktury technicznej i społecznej oraz stwarzający zakazy i nakazy w zakresie zabudowy dla podmiotów prywatnych (§ 8–9 BauGB). Plany zabudowy są w swoich postanowieniach rozwinięciem ustaleń planów wykorzystania terenów i nie mogą być z nimi sprzeczne⁴³.

Rozwiązania niemieckie kładą nacisk na bezpośrednie uwzględnianie w planie zagospodarowania przestrzennego planów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury oraz ich kosztów. Widać wyraźnie, iż w tym systemie dopuszczenie intensyfikacji sposobu używania danego terenu (poprzez zabudowę mieszkaniową, handlową) możliwe jest jedynie odpowiednio do istniejącej infrastruktury. Rozwój przestrzenny danej miejscowości odbywa się tylko w ramach wydolności istniejących sieci infrastrukturalnych albo pod warunkiem ich odpowiedniej rozbudowy⁴⁴.

W polskim systemie instrumentem gospodarki przestrzennej jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP), będący odpowiednikiem planu zabudowy w Niemczech, choć nie gwarantuje on na obszarze swojego obowiązywania budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Mimo iż jest aktem prawa miejscowego i kształtuje sposób wykonywania prawa własności, to nie zobowiązuje gminy do wybudowania przewidzianych w planie elementów infrastruktury technicznej i społecznej.

Jednocześnie w komentarzach do obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podkreśla się znaczenie ekonomicznej oceny efektywności różnych wariantów zagospodarowania terenu objętego planem⁴⁵. Mimo że wykonanie przez gminę prognozy kosztów budowy infrastruktury publicznej jest obowiązkiem prawnym, wymaganym przepisami wykonawczymi do ustawy, to dokonanie takich prognoz i ocen nie jest żadną podstawą prawną uzależnienia dopuszczenia terenu pod zabudowę, tak że w efekcie prawo polskie dopuszcza nowe osadnictwo (lub jego uzupełnienie) na terenach nieprzygotowanych do tego infrastrukturalnie. W Niemczech jednoznacznie wykluczone jest uchwalenie planu zabudowy określającego

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 27.

⁴⁵ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 20–21.

obowiązki w zakresie uzbrojenia terenów i niewywiązywanie się gminy z obowiązku wybudowania urządzeń i dróg przewidzianych w planie. Ustawa rygorystycznie określa, iż uzbrojenie terenu powinno nastąpić najpóźniej do dnia oddania budynków do użytkowania. Niewywiązywanie się z tego obowiązku może prowadzić do stosowania wobec gminy środków nadzorczych, do ustanowienia zarządu komisarycznego⁴⁶. Ustawodawstwo polskie takich regulacji nie zawiera.

Opłaty adiacenckie w Polsce i Niemczech

W niemieckim systemie prawnym opłaty z tytułu lokalnej publicznej infrastruktury uregulowane są niejako dwutorowo. Z jednej strony opłaty z tytułu wybudowania nowej infrastruktury regulują przepisy ustawy budowlanej, a pozostałe opłaty (modernizacje infrastruktury, poszerzenia dróg) – przepisy prawa poszczególnych landów wprowadzające opłaty lokalne. Zasady obciążania opłatami adiacenckimi regulują § 127–135 BauGB, przy czym § 127 dotyczy pierwszego urządzenia ulicy, natomiast przepisy lokalne (landowe) regulują kwestie danin z tytułu ulepszeń istniejących dróg. Nie mogą być więc stosowane wobec ulepszeń istniejącej infrastruktury publicznej⁴⁷.

W polskim systemie prawnym opłaty adiacenckie regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, konkretnie dział III „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”. Obecnie są to trzy rodzaje: opłata z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z tytułu scalenia i podziału nieruchomości oraz z tytułu podziału nieruchomości. Zasadnicza kwestia różniąca obie opłaty w omawianych państwach to podstawa jej naliczenia. W Niemczech opłata uzależniona jest od realnego kosztu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W Polsce natomiast od 1991 r., po nowelizacji ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości, opłata adiacencka związana jest ze wzrostem wartości nieruchomości.

Stosownie do § 127 BauGB opłaty adiacenckie pobierane są budowę lokalnej infrastruktury technicznej, przy czym pkt 2 tego paragrafu enumeratywnie wymienia, co należy rozumieć pod pojęciem infrastruktury technicznej. Pojęcie lokalna infrastruktura obejmuje:

- rozbudowę publicznych ulic, dróg i placów;
- budowę dróg w osiedlach, ścieżki dla pieszych (również ścieżki rowerowe);
- budowę dróg zbiorczych, w którym to pojęciu mieszczą się publiczne ulice, drogi i place, których konieczność realizacji wynika z planu budowlanego;

⁴⁶ Cyt. za A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne...*, s. 32; P. Kwaśniak, *Plan miejscowy z systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 183; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 123.

⁴⁷ M. Gdesz, *Opłata adiacencka...*, s. 228.

- budowę parków, terenów zielonych (z wyjątkiem placów zabaw);
- budowę obiektów służących ochronie przeciwko uciążliwościom środowiskowym.

Spod regulacji opłat adiacenckich wyjęta została budowa urządzeń kanalizacyjnych, elektrycznych, gazowych, ciepłowniczych i wodociągowych. W polskiej sytuacji prawnej natomiast, zgodnie z art. 143 ust. 2 u.g.n., przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W Republice Federalnej Niemiec budowa tych urządzeń może być współfinansowana w formie porozumień urbanistycznych (*Erschließungsvertrag*) zawieranych przez organ administracji publicznej z podmiotami prywatnymi (developerami) (§ 124 BauGB).

Niemiecki kodeks budowlany określa jednoznacznie koszty poniesione przez gminę na realizację lokalnej infrastruktury publicznej, które mogą być zrefinansowane w formie przymusowych opłat adiacenckich. Stosownie do § 128 BauGB do kosztów realizacji lokalnej infrastruktury publicznej zalicza się:

- nabycie i przygotowanie terenu dla realizacji infrastruktury;
- wydatki na budowę danej inwestycji;
- wydatki na adaptację istniejących obiektów do systemu lokalnej infrastruktury publicznej.

Ponadto w kosztach tych zawiera się wartość publicznego terenu przeznaczonego pod realizację infrastruktury, udostępnionego przez gminy. W kosztach tych nie uwzględniono natomiast kosztów budowy tuneli, mostów, wiaduktów⁴⁸.

W polskim systemie o kosztach budowy urządzeń infrastruktury publicznej nie wspomina się w przepisach prawa, nie są również wyszczególnione koszty naliczenia opłaty adiacenckiej, np. koszty wyceny pojedynczej nieruchomości czy koszty postępowań administracyjnych. Należy wskazać, iż te ostatnie są dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez organy administracji lokalnej w naszym kraju, ponieważ pierwszymi kosztami były realne koszty budowy urządzeń infrastruktury technicznej, od których opłata w Polsce nie jest uzależniona.

W Niemczech opłaty są pobierane od właścicieli (wieczystych dzierżawców) nieruchomości wyposażonych w pierwsze urządzenie infrastruktury technicznej – dzięki temu mogą być przeznaczone pod zabudowę lub przeznaczone na cele działalności gospodarczej. Nie można obciążyć jednak tych właścicieli, którzy sami zrealizowali lokalną infrastrukturę techniczną lub przysługuje im według kodeksu budowlanego żądanie o jej zrealizowanie. Jeżeli zaś właściciel albo jego poprzednik prawny ponieśli uprzednio koszty

⁴⁸ Ibidem, s. 229.

na poczet realizacji lokalnej infrastruktury publicznej, to nie mogą być ponownie obciążeni kosztami podłączenia tych urządzeń do gminnej infrastruktury. W przypadku opłat refinansujących gmina pokrywa przynajmniej 10% kosztów realizacji infrastruktury technicznej (§ 129 BauGB). Według § 130 BauGB koszty związane z realizacją lokalnej infrastruktury technicznej mogą być oceniane na podstawie faktycznie poniesionych kosztów budowy lub standardowych stawek kosztów realizacji lokalnej infrastruktury technicznej ustalonych w prawie miejscowym gminy.

Stosownie do powyższego ustalany jest koszt realizacji infrastruktury lokalnej. Opłata jest określana dla konkretnej inwestycji infrastruktury albo poszczególnych elementów infrastruktury z wyraźnym określeniem granic terenu, dla którego wprowadza się opłatę refinansującą. „Władza gminna ma przy tym wybór metody obliczania kosztów realizacji infrastruktury, dopuszczalne jest również łączenie obydwu metod. Tak ustalona wysokość kosztów po odjęciu udziału gminy i ewentualnie dotacji innych podmiotów stanowi sumę opłat refinansujących”⁴⁹.

Suma opłat refinansujących jest rozkładana pomiędzy właścicieli nieruchomości zobowiązanych do jej poniesienia. Kryteria ustalania opłaty określone są w § 131 BauGB to: typ i zakres wykorzystania nieruchomości na cele budowlane, powierzchnia nieruchomości oraz długość boku działki przyległego do infrastruktury lokalnej. Kryteria te mogą być łączone w prawie miejscowym. Treść pierwszego kryterium musi być ustalona na podstawie rozporządzenia o zabudowie terenów zgodnie z ich przeznaczeniem (*Baunutzungsverordnung*). I tak, rozróżnienie typu potencjalnej zabudowy może nastąpić w oparciu o typy wyróżnione w § 1–11 (np. na cele mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe). Typy zabudowy określone są w § 16 ww. rozporządzenia (powierzchnia działki przeznaczona pod zabudowę, powierzchnia zabudowy, ilość kondygnacji, dopuszczalna wysokość budynku). W praktyce gminy w ramach tego kryterium posługują się kryterium dopuszczalnej powierzchni zabudowy i ilości kondygnacji⁵⁰.

Niemiecka ustawa budowlana określa jedynie ogólne ramy zasad ustalania opłat refinansujących. Szczegółowe warunki narzuca prawo miejscowe. Stosownie do § 132 BauGB prawo miejscowe określa:

- rodzaj infrastruktury objętej opłatami (§ 129 BauGB),
- sposób obliczania i podział kosztów, standardową stawkę kosztów realizacji danego typu urządzenia (§ 127 pkt 3 BauGB),
- etapy realizacji infrastruktury publicznej,
- definiowanie pojęcia zakończenia realizacji infrastruktury.

Prawo do ustalenia i pobrania opłaty powstaje, co do zasady, po zrealizowaniu danej instalacji infrastrukturalnej. Jednak w pewnych sytuacjach

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Cyt. za: ibidem, s. 233; Driehaus § 18 nr 30.

opłata z tytułu wybudowania infrastruktury może być ustalona wcześniej. Zgodnie z § 133 pkt 3 BauGB, sytuacja taka jest dopuszczalna, jeżeli została wydana zgoda na zabudowę działki albo jeżeli zrealizowanie lokalnej infrastruktury publicznej jest przewidywane w perspektywie nie dłuższej niż 4 lata. Jeżeli jednak od momentu zażądania opłaty upłynęło ponad 6 lat, a wciąż nie została zakończona inwestycja, to opłaty te na żądanie właściciela podlegają zwrotowi. Przy czym zwrotowi podlega wpłacona kwota podwyższona o odsetki obliczone według stawki dyskontowej *Deustche Bundesbanku* podwyższonej o 2%⁵¹.

Należałoby tutaj wspomnieć, iż w niemieckim prawie oprócz opłat adiacenckich przewidziane jest też porozumienie urbanistyczne (*Erschließungsvertrag*), czyli druga forma uczestniczenia podmiotów prywatnych w budowie lokalnej infrastruktury technicznej. Zgodnie z § 124 ust. 1 BauGB, gmina może zawierać umowy dotyczące obowiązku realizacji lokalnej infrastruktury publicznej o charakterze cywilnoprawnym. Umowa taka musi być zawarta, co do zasady, w formie pisemnej. Daje ona możliwość przerzucenia na właścicieli całości kosztów inwestycji infrastrukturalnej. Strony, w granicach swobody umów, mogą wówczas objąć (co jest bardzo istotne) jej zakresem dowolny rodzaj infrastruktury publicznej. Ustawa budowlana wskazuje jedynie, że obowiązki wynikające z umowy muszą być proporcjonalne do skutku, jaki spowoduje ulepszenie terenu przez jego uzbrojenie⁵².

W Niemczech ww. instytucja wiązana jest z procedurą scalenia i podziału działek. „Daje to możliwość rozwiązania większości kwestii związanych z wcieleniem w życie uregulowań planistycznych na drodze porozumienia w oparciu o cywilnoprawną metodę regulacji”⁵³. W Polsce w przypadku tej procedury stosuje się instytucję ugody administracyjnej, w której wójt, burmistrz, prezydent miasta wraz z uczestnikami tej procedury ustalają terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich przez podpisanie protokołu uzgodnień. W razie niedojścia do 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 (art. 107 u.g.n.). W art. 4 tej ustawy ustawodawca zamieścił definicje wybranych pojęć, którymi należy się posługiwać, dokonując interpretacji tego aktu prawnego. Z definicji wynika, iż istnieją trzy rodzaje opłat adiacenckich:

- opłata związana z budową urządzeń infrastruktury technicznej,
- opłata związana ze scaleniem i podziałem,
- opłata związana z podziałem nieruchomości.

⁵¹ Ibidem, s. 234.

⁵² Ibidem, s. 230.

⁵³ Ibidem.

Zdaniem A. Lorek, biorąc pod uwagę przesłanki ustawowe pozwalające na ustalenie poszczególnych rodzajów tych opłat, trzeba stwierdzić, że „opłata adiacencka” jest pojęciem zbiorczym⁵⁴. Na odrębność regulacji prawnych dotyczących każdej z nich zwrócił uwagę także NSA w uchwale z 22 listopada 1999 r.⁵⁵ Obecnie, pomimo że opłaty adiacenckie swoje źródło mają jedynie w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz w jednym dziale – *Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*, to o odrębności każdego rodzaju tej opłaty świadczy to, iż są one umieszczone w odrębnych rozdziałach. Przepisy te można stosować „odpowiednio” względem siebie tylko w sytuacji, gdy przepis ustawy wyraźnie tak stanowi (art. 98a u.g.n. dotyczący opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i art. 148 ust. 1–3 u.g.n., które regulują opłatę adiacencką związaną z budową urządzeń infrastruktury technicznej).

Stosownie do art. 98a ust. 1, 107 ust. 4, 145 ust. 1 u.g.n. wójt, burmistrz, prezydent miasta ustala opłatę adiacencką w drodze decyzji administracyjnej. Kompetencja w tym zakresie została przekazana organowi wykonawczemu gminy. Ustawodawca zdecydował, aby trzy rodzaje opłat adiacenckich pobierał jeden organ. Wynika to z tego, iż wykonywanie instrumentów realizacyjnych gospodarki nieruchomościami i planowania przestrzennego, z których może wyniknąć pobranie opłat, leży w kompetencji organu wykonawczego gminy (art. 25 ust. 2 u.g.n., art. 3 ust. 1 u.p.z.p., art. 15 ust. 1 u.p.z.p.) Wynika to również z tego, iż wójt, burmistrz, prezydent miasta ma przyznaną kompetencję do wykonywania budżetu gminy (art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), stąd pobiera opłaty, które stanowią źródło dochodu gminy⁵⁶.

Stosownie do art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, organami wyższego stopnia w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego (gminy) są samorządowe kolegia odwoławcze. Kolegia są organami właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji ustalających opłaty adiacenckie.

Z obecnej regulacji prawnej wynika, iż organ gminy może ustalić opłatę adiacencką w wyniku przeprowadzonego podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 98a ust. 1, 145 ust. 1 u.g.n.), natomiast w wyniku scalenia i podziału, po spełnieniu przesłanek, organ jest zobowiązany do jej ustalenia (art. 107 ust. 4 u.g.n.). W przypadku art. 107 ust. 4, gdy podejmowana jest decyzja związana, nie ma miejsca na uznanie administracyjne – w sytuacji ziszczenia się ustawowych przesłanek opłata adiacencka

⁵⁴ A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010, s. 16.

⁵⁵ Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 22 listopada 1999 r., OPK 21/99.

⁵⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 45.

zostanie naliczona. Taka regulacja prawna nie narusza zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Natomiast ustalanie opłaty adiacenckiej w wyniku podziału nieruchomości oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej oparte jest na uznaniu administracyjnym i takie rozwiązanie prawne w przypadku, gdy różne podmioty znalazłyby się w takiej samej sytuacji prawnej pod względem warunków ustawowych koniecznych do ustalenia tego rodzaju daniny publicznej, stanowiłoby niewątpliwie naruszenie zasady równości i mogło doprowadzić do nadużyć. Dalej należy wskazać, iż fakultatywność wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej w wyniku dwóch wspomnianych procedur prowadzi do tego, że gmina może dobrowolnie zrezygnować z przydzielonych jej w drodze ustawy źródeł dochodu. Wówczas to bez uzasadnionej przyczyny zmniejsza swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nią zadań⁵⁷.

Decyzja ustalająca opłatę adiacencką z tytułu podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej jest skierowana do właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości, użytkowników (współużytkowników) wieczystych, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, lub którzy są zwolnieni od ponoszenia opłat rocznych (art. 98a, art. 144 u.g.n.). Natomiast decyzja ustalająca opłatę adiacencką z tytułu scalenia i podziału nieruchomości jest skierowana do uczestników, którzy otrzymali nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału (art. 107 ust. 1 u.g.n.). Uczestnikami postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, według art. 103 ust. 1 u.g.n., są właściciele (współwłaściciele) nieruchomości; użytkownicy (współużytkownicy) wieczystości nieruchomości, jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (a więc wszyscy użytkownicy wieczystości, łącznie z tymi, którzy wnoszą opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego); samoistni posiadacze nieruchomości, którzy niejako „zastępują” właścicieli nieruchomości, co stanowi pewnego rodzaju odmienną na tle regulacji prawnej dwóch pozostałych rodzajów opłat adiacenckich⁵⁸.

Z powyższej analizy wynika, iż zakres podmiotowy opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości różni się od zakresu podmiotowego pozostałych opłat. Będzie to miało związek z podwójnym obciążeniem użytkowników wieczystych w sytuacji scalenia i podziału, ponieważ obligatoryjnie poniosą oni zobowiązanie opłaty adiacenckiej oraz zapłacą za wzrost wartości nieruchomości z tego tytułu przy aktualizacji opłaty rocznej. W doktrynie spotyka się również stanowisko, iż te dwie opłaty nie są obciążeniem dla właścicieli, tylko zwykłym zobowiązaniem publicznoprawnym oraz cywilnoprawnym i nie należy z ich nakładania zrezygnować⁵⁹.

⁵⁷ Wyrok NSA z 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁸ A. Lorek, op. cit., s. 98.

⁵⁹ G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 412–413.

Według art. 4 pkt 11 u.g.n., warunkiem koniecznym do pobrania opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany głównie działalnością gminy. Kolejnym warunkiem ustalenia jej wysokości jest podjęcie przez radę gminy uchwały o wysokości stawki procentowej tej opłaty w zależności od przeprowadzanej procedury. Następnie może być podjęta decyzja o jej ustaleniu przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym we wskazanym przez przepisy prawne terminie (3 lata w przypadku podziału nieruchomości oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej). W przypadku scalenia i podziału termin ustala się w ugodzie lub w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Wynika z tego, że wzrost wartości nieruchomości spowodowany działaniami wskazanymi w ustawie jest cechą wspólną w zagadnieniu opłat adiacenckich oraz ich istotą. Elementem wspólnym jest również ustalenie stawki procentowej w uchwale oraz wskazanie terminu materialnego, który w przypadku upływu skutkuje niemożnością nawiązania stosunku materialnego.

Elementy różniące opłaty adiacenckie od siebie w aspekcie przesłanek materialnych to zdarzenia prawne i faktyczne, które powodują wzrost wartości nieruchomości. Mianowicie w przypadku podziału jest to zatwierdzenie projektu podziału decyzją ostateczną (art. 98a ust. 1a u.g.n.), w przypadku scalenia i podziału – wejście w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, zaś w przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej – stworzenie warunków do podłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi (art. 145 ust. 1 u.g.n.).

Należy zwrócić uwagę na wskazany przez ustawodawcę termin do ustalenia opłaty. Na tle tej regulacji pojawiło się pytanie, czy termin dotyczy decyzji administracyjnej wydanej w I, czy w II instancji. Stanowiska doktryny oraz orzecznictwa były różne do czasu wydania przez NSA wyroku z dnia 11 stycznia 2010 r.⁶⁰ Tezy omawianego wyroku głoszą wyraźnie, iż mając na względzie brzmienie art. 98a ust. 1 u.g.n., należy uznać, że ustalenie opłaty adiacenckiej powinno nastąpić decyzją ostateczną przed upływem terminu wskazanego w tym przepisie (3 lata). Odmiennie zagadnienie to kształtuje się w przypadku art. 145 ust. 2 u.g.n., bowiem wspomniany tam trzyletni termin dotyczy rozstrzygnięcia przez organ I instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej⁶¹. Dokonując analizy przepisu 107 ust. 4 u.g.n. i stosując analogię do tez przytoczonych wyroków, należy uznać, iż opłata adiacencka z tytułu scalenia i podziału musi być ustalona w określonych terminie w ugodzie lub w uchwale o scaleniu i podziale decyzją ostateczną.

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶¹ Uchwała NSA z dnia 27 lipca 2009 r. I OPS 4/09, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Opłata adiacencka stanowi pewną część przyrostu wartości nieruchomości. W zależności od rodzaju opłaty stawka procentowa wynosi odpowiednio maksymalnie 30% lub 50% wzrostu wartości nieruchomości (art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 1, art. 146 ust. 2 u.g.n.).

Sprawa określenia wartości nieruchomości jest elementem odróżniającym każdą z omawianych opłat. Różnice spowodowane są tym, iż wzrost wartości nieruchomości jest spowodowany różnymi zdarzeniami. W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wartość nieruchomości przed i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 98a ust. 1 u.g.n.). 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 (art. 98a ust. 1 u.g.n.).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem oraz nieruchomości przydzielonych w wyniku scalenia i podziału określa się według cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§ 12 ust. 3 r.s.p.n.). Stan nieruchomości przed scaleniem i podziałem przyjmuje się na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, a stan po scaleniu i podziale nieruchomości przyjmuje się na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§ 12 ust. 1 r.s.p.n.).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 u.g.n.). Stan przed wybudowaniem i stan po wybudowaniu przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 u.g.n.).

Stawka procentowa jest elementem wspólnym konstrukcji prawnej omawianych opłat. Wynika to z tego, iż istotą każdej opłaty jest podzielenie się osiągniętą korzyścią, czyli wzrostem wartości nieruchomości w procencie ustalonym przez gminę. Różnica tkwi tylko w poziomie i sposobie jej ustalania.

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala w drodze uchwały rada gminy w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości (art. 98a ust. 1).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (art. 107 ust. 1 i 2).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala w drodze uchwały rada gminy w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (art. 146 ust. 2).

Należy tutaj przytoczyć stanowisko NSA w sprawie ustalania zerowej stawki procentowej, czego przepisy prawa jasno nie wykluczają. Sąd orzekł, iż ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 0% stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie – jest zatem objęciem przepisów konstytucyjnych i ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶².

Obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej jest tak samo skonstruowany w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Powstaje bowiem po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stała się ostateczna; w przypadku rozłożenia na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty (art. 148 ust. 1 w zw. art. 98a ust. 1). Obowiązek ten w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości ustawodawca pozostawił w gestii:

- wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz osób zobowiązanych do zapłaty opłaty adiacenckiej, którzy mają możliwość zawarcia ugody administracyjnej przez podpisanie protokołu uzgodnień,
- rady gminy podejmującej uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości, w razie niedojścia do powyższej ugody (art. 107 ust. 3 u.g.n.).

Wnioski

Na tle rozwiązań obowiązujących w Niemczech polskie regulacje prawne są ubogie. Sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera przepisów mogących być podstawą zobowiązania inwestorów prywatnych do budowy infrastruktury publicznej. Jak wykazała ankieta Unii Metropolii Polskich, wśród miast członkowskich opłata adiacencka pełni minimalną rolę. Niektóre miasta (Katowice, Lublin i Rzeszów) w ogóle nie stosują tego instrumentu⁶³.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujące kwestię opłaty adiacenckiej nie czynią z niej użytecznego instrumentu przenoszenia części kosztów wybudowania infrastruktury technicznej na jej użytkownika. Po pierwsze, opłata nakładana jest wtórnie – po wybudowaniu infrastruktury (i to z możliwością rozłożenia jej wnoszenia na 10 lat), a jej ustalenie ma charakter uznaniowy. Po drugie, nie jest powiązana z kosztem budowy, lecz

⁶² Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁶³ A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne...*, s. 35.

wzrostem wartości nieruchomości wynikającej z jej wybudowania (art. 146 ust. 1). W efekcie, procedura nakładania opłaty jest skomplikowana oraz kosztowna, bowiem oprócz kosztów postępowań administracyjnych obecne są również koszty wyceny przez rzeczoznawcę wzrostu wartości terenu w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej z wykluczeniem wzrostu wartości działki z innych przyczyn. Skutkuje to łatwym wzruszeniem decyzji o nałożeniu opłaty w wyniku postępowania odwoławczego. Sposób naliczania opłaty adiacenckiej jest zresztą podobny jak w przypadku renty planistycznej. Konstrukcja prawna, a także sam fakt istnienia dwóch opłat – nakładanych w istocie na niemal tę samą korzyść odnoszoną przez właściciela gruntu – są niezbyt dobrze oceniane zarówno pod względem celowości, jak i możliwości ich ściągania⁶⁴. Ponadto opłata z tytułu podziału nieruchomości, z racji, iż nie jest związana w żaden sposób z rekompensatą kosztów administracyjnych, ponieważ procedura podziału na wniosek (związana z opłatą adiacencką) jest w całości opłacana przez osobę wnioskującą podział nieruchomości, powinna być włączona w przyszłości do podatku katastralnego. Tak samo powinno się stać w przypadku procedury scalenia i podziału nieruchomości. W tym przypadku należałoby jeszcze rozdzielić od siebie procedurę budowy urządzeń infrastruktury technicznej w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Warto zwrócić uwagę na podstawowy fakt – w polskim systemie zagospodarowania brakuje ścisłego powiązania pomiędzy planowaniem przestrzennym i decyzjami dopuszczającymi nową zabudowę a obowiązkiem zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej. W ocenie ekspertów mających doświadczenie w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w innych państwach UE, w zasadniczym stopniu to właśnie taka sytuacja prawna decyduje o niewydolności polskiego systemu prawa zagospodarowania przestrzennego⁶⁵. W praktyce ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁶, jak i ustawy obecnie obowiązującej w żaden sposób nie powiązано obowiązku budowy infrastruktury z zabudową przewidywaną miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja przedstawia się tak, iż „gmina może uchwalić plan miejscowy i nie wybudować zaplanowanej w nim infrastruktury”. Czyli niezrealizowany plan jest podstawą do wydawania pozwoleń na budowę.

Niemiecki system, oparty na zasadzie odpowiedzialności władz publicznych za niezbędną infrastrukturę techniczną, uzależnia zgodę na intensyfikację sposobu użytkowania terenu od wkładu finansowego lub wykonawczego inwestora w zapewnienie niezbędnej infrastruktury.

⁶⁴ W. Nurek, *Renta planistyczna w praktyce*, „Nieruchomości” 2006, nr 8, s. 27–28.

⁶⁵ A. Jędraszko, op. cit., s. 97.

⁶⁶ Tekst jedn. Dz.U. 1999 r., nr 15 poz. 139 z późn. zm.

Summary

Adjacent fee in Poland and Germany

Keywords: spatial economy, adjacent fee, technical infrastructure, participation.

The construction and maintenance of technical infrastructure (roads, water supply, sewerage, gas, energy) condition for the development of settlements is one of the public tasks carried out by public funds. Regulations of the European Union provide for the transfer costs of construction of technical infrastructure facilities for private entities. Replenishment of funding for the building by private financial participation in the construction of infrastructure is the participation of these entities in the costs incurred by local authorities of public administration and subordinate organizational units. Entities are being made to bear "adjacent fees" compensate, at least in part, the expenditure of local public administration.

Participation of private entities in the construction of technical infrastructure in Poland is regulated by the Act of August 21, 1997 about land management. In Germany the question of burden of private entities with construction of technical infrastructure from the public allowances is regulated in the German Building Code (Baugesetzbuch of 27 August 1997).

In this paper the Polish system of private participation in the construction of technical infrastructure as a public task was showed. The participation of these entities is in the form of optional fees. These adjacent fees dependent on the growth of property value, of the current regulation. The background for the assessment of the Polish system of private participation in building the technical infrastructure is the regulations of the German system of participation in the construction of technical infrastructure (associated also with adjacent fees), which is considered as mature system characterized by restrictive and spatial certainty.