

Monika A. Ziniewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurskie w Olsztynie

## OSTATNIE ZMIANY LEGISLACYJNE OPŁAT ADIACENCKICH

### UWAGI WSTĘPNE

Wartość gruntów jest zmienna w czasie. Zależy to od wielu czynników gospodarczych, społecznych i technicznych. Do czynników technicznych zaliczają się procesy podziału nieruchomości, scalenia i podziału nieruchomości, a także budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Powodują one ulepszenie gruntu poprzez zwiększenie jego użyteczności. To wpływa na wzrost wartości nieruchomości, co przysparza korzyści właścicielom. W obecnym stanie prawnym część tych korzyści przekazywana jest w formie opłat adiacenckich na rzecz gminy. Do 2017 r. wiele kwestii prawnych wywoływało wątpliwości w ustalaniu opłat adiacenckich zarówno dla organów samorządowych pierwszej i drugiej instancji, sądownictwa administracyjnego, rzeczoznawców majątkowych, jak i samych właścicieli czy użytkowników wieczystych<sup>1</sup>. Dopiero ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup> ustawodawca doprecyzował wątpliwe zagadnienia i stan ten od 23 sierpnia 2017 r. uległ zmianie. Celem artykułu jest wskazanie, które kwestie prawne zostały doprecyzowane i czy ten zabieg legislacyjny nie wprowadził nowych wątpliwości w tym zakresie. Badania opierają się o dogmatyczną metodę badania prawa, a także elementy funkcjonalizmu prawniczego. Podstawą analizy są stanowiska doktryny, obowiązujące źródła prawa i ich projekty zmian legislacyjnych, a także stanowiska judykatury i stanowiska przedstawione w ramach uzgodnień resortowych i konsultacji społecznych podczas zmian legislacyjnych. Rozważaniom poddane zostaną opłaty adiacenckie z tytułu podziału nieruchomości oraz z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej,

---

<sup>1</sup> Opłat adiacenckich nie wnoszą użytkownicy wieczystości, którzy ponoszą ciężar opłat rocznych, zob. J. Dydenko, T. Telega, *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2016, s. 59.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1509. Projekt utworzony dnia 23 czerwca 2016 r., wnioskodawcą był Minister Infrastruktury i Budownictwa; Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, druk Sejmu VIII kadencji nr 1560.

te bowiem były objęte zmianami legislacyjnymi. Kwestie niepodlegające zmianom nie są rozpatrywane, ponieważ doktryna i orzecznictwo administracyjne poświęciły już im szczegółową analizę. Na uznanie zasługuje wiele opracowań naukowych, w tym komentarze do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup>, monografie<sup>4</sup> oraz artykuły naukowe<sup>5</sup>.

## ZMIANY LEGISLACYJNE

Zanim omówione zostaną zmiany legislacyjne poszczególnych rodzajów opłat, należy wspomnieć o okolicznościach ich powstania. Inicjatorem projektu przewidującego zmiany legislacyjne w zakresie opłat adiacenckich było Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Przekazało ono do rozpatrzenia Stałemu Komitetowi Rady Ministrów<sup>6</sup> projekt kompleksowej nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>. Kompleksowa nowelizacja oprócz opłat adiacenckich dotyczyła również opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, a także zdefiniowania działalności „zarządzania nieruchomościami” oraz „pośrednictwa w obrocie nieruchomościami”. Zasięgiem zmian objęła także ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>8</sup> oraz ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, z późn. zm., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami lub u.g.n. Zob. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015; G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2010; J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> R. Cymerman, J. Bogusławska-Klejment, *Opłaty adiacenckie w orzecznictwie i praktyce*, Olsztyn 2010; A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010; M. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> J. Dobkowski, *Rozłożenie na raty opłaty adiacenckiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9; M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012; T. Brzezicki, I. Fisz, *Strona decyzji ustalającej opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 4; I. Czaja-Hliniak, *Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej*, „Casus” 2007, nr 46; A. Skomra, P. Daniel, *Termin ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6.

<sup>6</sup> Zgodnie z pismem Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 27 lutego 2017 r., nr RPK-17283-2017, był to projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw wraz uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12286750/12360179/12360180/dokument279958.pdf> (dostęp: 29.12.2018 r.).

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, z późn. zm.

<sup>8</sup> Uwzględniony stan prawny: Dz.U. z 2016 r., poz. 1629 i 1948 oraz z 2017 r., poz. 60.

poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>. Przekazany projekt uwzględniał wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich oraz postulaty niektórych samorządów, dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego. Projekt został uzgodniony międzyresortowo oraz podlegał konsultacjom społecznym. Został także skierowany do rozpatrzenia przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>10</sup>. Poddanie projektu ocenie organom samorządowym, reprezentantom samorządowym oraz komisji było jak najbardziej zasadne ze względu na tematykę opłat adiacenckich, które stanowią część dochodów gmin. Jednocześnie organy gminy posiadają ustawową kompetencję do ich ustalania.

Projekt zgodnie z deklaracjami przedstawionymi w uzasadnieniu miał na celu doprecyzowanie wątpliwości interpretacyjnych opłat adiacenckich. Jednak oprócz zmian o charakterze doprecyzującym, w sposób istotny zmienił on uregulowane już reguły ustalania opłat adiacenckich<sup>11</sup> od dnia 23 sierpnia 2017 r.

## OPŁATA ADIACENCKA Z TYTUŁU PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI

W art. 98a u.g.n.<sup>12</sup> uregulowana została opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości<sup>13</sup>. Do czasu nowelizacji art. 98a ust. 1 u.g.n.<sup>14</sup> wskazywał, że jeżeli

<sup>9</sup> Uwzględniony stan prawny: Dz.U. z 2016 r., poz. 2042 i 2260 oraz z 2017 r., poz. 624, w zakresie wymienionych ustaw proponowane zmiany mają charakter dostosowujący i wynikają z propozycji uchylenia art. 158 u.g.n.

<sup>10</sup> Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) stanowi forum wypracowania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego. Jej zadaniem jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczpospolita Polska. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r., nr 90, poz. 759.

<sup>11</sup> W tym miejscu należy wskazać, że ustalenie i pobór opłaty adiacenckiej ma charakter obligatoryjny i jest obowiązkiem organu (sankcjonowanym odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych), odstąpić od niej organ może wyłącznie wtedy, gdy koszty prowadzenia w tym zakresie postępowania przewyższałyby wysokość samej opłaty; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r., I OSK 1595/16, LEX nr 2569499.

<sup>12</sup> Obecny stan prawny: tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2204, z późn. zm.

<sup>13</sup> Przesłankami, których łączne spełnienie umożliwia podjęcie działań zmierzających do ustalenia opłaty adiacenckiej, są: dokonanie podziału nieruchomości, podjęcie przez radę danej gminy uchwały w zakresie stawki procentowej opłaty adiacenckiej i wykazanie wzrostu wartości nieruchomości w wyniku dokonanego podziału; zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2018 r., II SA/Bd 1209/17, LEX nr 2494668; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 9 lutego 2018 r., II SA/Łd 12/2018, LEX nr 2454516.

<sup>14</sup> Analiza stanu prawnego od 22 października 2007 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218, z późn. zm.) do 23 sierpnia 2017 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 2147, z późn. zm.).

w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrosnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta mógł ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustalała rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości. Ustalenie opłaty adiacenckiej mogło nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. W ustępie tym ujęto także zasady ustalania wartości nieruchomości, którą przed podziałem i po podziale określało się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmowało się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmowało się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględniano się części składowych nieruchomości. Przepisy dotyczące wzrostu wartości nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej lub dostępu do drogi publicznej, tzn. art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i 148 ust. 1–3 u.g.n., stosowało się odpowiednio.

Taki stan prawny budził wątpliwości interpretacyjne szczególnie w zakresie terminu ustalania opłat adiacenckich. Do czasu nowelizacji art. 98a ust. 1 oraz art. 145 ust. 2 u.g.n. odmiennie regulowały sposoby określenia terminu. Przepis art. 98a ust. 1 u.g.n. stanowił, iż ustalenie opłaty adiacenckiej ma nastąpić w terminie 3 lat, a zgodnie z art. 145 ust. 2 u.g.n. organ miał 3 lata na wydanie decyzji. W praktyce okazywało się to niezwykle trudne, ponieważ błędy w wycenach, podważanie wycen, długotrwałe postępowania przed organami drugiej instancji powodowały, że wskazany termin okazywał się zbyt krótki dla wydania decyzji ostatecznej. To skutkowało koniecznością umorzenia postępowania. Proponowana zmiana miała również wyeliminować rozbieżności, jakie pojawiły się w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie znaczenia proceduralnego terminu na wydanie decyzji w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej<sup>15</sup>. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 24 listopada 2015 r., II SA/Łd 857/15<sup>16</sup>: „Termin ten nie może być stosowany w sprawie, w której sąd administracyjny uchylił decyzje wydane z jego zachowaniem. Funkcją terminu określonego w art. 145 ust. 2 u.g.n. jest ograniczenie w czasie niepewności co do możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej. Zauważyć bowiem należy, że stosownie do treści art. 145 ust. 1 u.g.n. organ administracji może ustalić opłatę adiacencką. Zatem, jeżeli już raz w tym terminie decyzja została doręczona, przy czym jak się przyjmuje wystarczy doręczenie decyzji organu pierwszej instancji,

<sup>15</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami..., uzasadnienie, s. 11.

<sup>16</sup> CBOSA: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

to ustaje stan niepewności co do skorzystania przez właściwy organ ze swoich uprawnień. Za taką wykładnią przemawia potrzeba zapewnienia, aby kontrolna w stosunku do administracji publicznej funkcja sądu administracyjnego nie była wykorzystywana do uniemożliwienia realizacji zadań tej administracji”. Natomiast odmienne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 15 października 2015 r., II SA/Po 339/15<sup>17</sup>, zaznaczył, iż: „do zachowania terminu określonego w art. 145 ust. 2 u.g.n. musi istnieć w obrocie prawnym rozstrzygnięcie ustalające wysokość opłaty adiacenckiej wydane przed upływem trzech lat. Późniejsze wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ustalającej wysokość tej opłaty, jeżeli upłynął już 3-letni termin do jej wydania, powoduje, że organ traci kompetencje do wydania decyzji określającej wysokość opłaty adiacenckiej, tj. traci uprawnienie do kształtowania praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjno-prawnego stosunku materialnego”.

Nowelizacja art. 98a u.g.n. wniosła klarowną zasadę co do terminu przedawania, a także uściśliła zasady ustalania wartości nieruchomości. Artykuł 98a ust. 1 u.g.n. w obecnym brzmieniu wskazuje, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne<sup>18</sup>. Przepisy art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i 148 ust. 1–3 u.g.n. stosuje się odpowiednio. Obowiązująca zmiana ma na celu ujednoczenie terminu określania opłat adiacenckich. Polega na tym, że nie ustalenie opłaty adiacenckiej, lecz wszczęcie postępowania w sprawie jej ustalenia może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne<sup>19</sup>. Wszczęcie postępowania następuje w tym przypadku z urzędu

<sup>17</sup> CBOSA: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

<sup>18</sup> Zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 grudnia 2017 r., II SA/Gl 1087/17, LEX nr 2425256.

<sup>19</sup> Inicjatorem rozwiązania prawnego, że wszczęcie postępowania w sprawie jej ustalenia może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne zamiast ustalenia opłaty w tym terminie, było Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach uzgodnień międzyresortowych dnia 4 lipca 2016 r., nr DL. 89016; zob. też „Zestawienie uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień międzyresortowych wobec projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami” z dnia 15 lipca 2016 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286750/katalog/12360152#12360152> (dostęp: 29.12.2018 r.).

i zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a.<sup>20</sup> organ jest zobowiązany zawiadomić wszystkie strony postępowania o wszczęciu postępowania z urzędu. E. Bończak-Kucharczyk wskazuje, że zawiadomienia tego nie można jednak traktować jako wszczęcia postępowania, gdyż następuje ono po wszczęciu postępowania (w następstwie wszczęcia postępowania) i stanowi informację dla stron o tym, że postępowanie zostało wszczęte. Zatem o chwili wszczęcia postępowania decyduje moment podjęcia przez organ czynności zmierzających do ustalenia opłaty adiacenckiej, np. zlecenie oszacowania wartości nieruchomości<sup>21</sup>. Nowy sposób określenia terminu, w którym organ może skorzystać z uprawnienia do naliczenia opłaty adiacenckiej, miał na celu rozwiązać pojawiający się problem związany z uchyleniem decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji<sup>22</sup>.

Natomiast kwestie sposobu ustalania wartości nieruchomości usunięto z art. 98a ust. 1 u.g.n. i następnie sprecyzowano je w dodanym ust. 1b<sup>23</sup>. Według niego wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. 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. Wartość nieruchomości przyjmuje się jako sumę wartości działek możliwych do samodzielnego zagospodarowania wchodzących w skład nieruchomości podlegającej podziałowi<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, z późn. zm.

<sup>21</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 756–757. Autorka wskazała również, że do postępowań niezakończonych przed dniem wejścia w życie art. 98a u.g.n. w nowym brzmieniu przepisy tego artykułu w dotychczasowym brzmieniu mają zastosowanie wyłącznie w zakresie terminów i poziomu cen nieruchomości uwzględnianych w procesie wyceny na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Łd 997/17, CBOSA: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Autorka wskazuje również, że po opisanych zmianach art. 98a ust. 1 u.g.n. przestały być aktualne wyroki ustalające, iż zarówno pierwsza, jak i następna decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej muszą zostać wydane w przewidzianym w omawianym przepisie okresie 3 lat, gdyż z treści przepisu art. 98a ust. 1 u.g.n. wynikało, że upływ trzyletniego terminu, o którym mowa w art. 98a ust. 1 u.g.n., dotyczy rozstrzygnięcia o ustaleniu opłaty adiacenckiej decyzją ostateczną (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 43).

<sup>22</sup> Projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami..., uzasadnienie, s. 11–12.

<sup>23</sup> W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że wprowadzenie art. 98 ust. 1b u.g.n. ma na celu poprawę czytelności przepisu art. 98a u.g.n. W tym celu podzielono art. 98a ust. 1 na art. 98a ust. 1 oraz art. 98a ust. 1b. Wydzielony art. 98a ust. 1b dedykowany jest kwestiom związanym z wyceną nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

<sup>24</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r., I OSK 1598/16, LEX nr 2569499.



Zaproponowana zasada, zgodnie z którą wartość nieruchomości po podziale należy przyjmować jako sumę wartości działek powstałych w wyniku tego podziału, spotkała się z rozbieżnymi opiniami. Część rzeczoznawców majątkowych wskazywało, że ujednoczenie zasad rozwieje pojawiające się wątpliwości w kwestii podstawy przyjmowania do obliczeń wartości nieruchomości po podziale<sup>25</sup>. Przeciwnicy podnosili natomiast, że wartość nieruchomości po podziale przyjmowana według propozycji resortu nie będzie odpowiadała jej faktycznej wartości<sup>26</sup>. Ponadto wskazywano na negatywne skutki społecznego odbioru tej zasady wyceny, gdyż będzie ona prowadzić do wzrostu wysokości ponoszonych opłat z tytułu podziału. W ocenie resortu ujednoczenie tych zasad jednak było konieczne. W związku z powyższym pozostawiono zmianę przepisu regulującego to zagadnienie. Natomiast ewentualne dalsze doprecyzowanie zasady (sposób wyceny) zostanie rozważone na gruncie przyszłej zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego stanowiącego akt wykonawczy do ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>27</sup>. Wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami zapisu, że: „Wartość nieruchomości przyjmuje się jako sumę wartości działek możliwych do samodzielnego zagospodarowania wchodzących w skład nieruchomości podlegającej podziałowi”, stanowiło wyłącznie „doprecyzowanie zasad wyceny nieruchomości”, a co za tym idzie, nie ma normatywnego charakteru<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Przykład stanowiska sądu, że wartość nieruchomości po podziale, w sensie ekonomicznym, zależy od sumy wartości poszczególnych działek utworzonych przez podział, zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., I OSK 1940/16, LEX nr 2336991.

<sup>26</sup> Takie stanowisko przyjął również sąd administracyjny w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2018 r., IV SA/Po 945/17, LEX nr 2424398.

<sup>27</sup> Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (UD 67). Zasady ustalania opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286750/katalog/12360179#12360179> (dostęp: 29.12.2018 r.).

<sup>28</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2018 r., IV SA/Po 1186/17, LEX nr 2434757. Zob. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 sierpnia 2018 r., II SA/Gl 448/18, LEX nr 2542027: na użytek wyceny podzielonej nieruchomości i ustalenia, czy podział na wniosek właściciela spowodował wzrost jej wartości, uzasadniając możliwość naliczenia opłaty adiacenckiej z mocy art. 98a ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, niezbędne jest ustalenie wartości przed jej podziałem oraz po podziale, przy czym wartość nieruchomości po podziale stanowi sumę wartości działek powstałych w wyniku podziału. Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 sierpnia 2018 r., II SA/Gl 442/18, LEX nr 2542050: wartość nieruchomości po podziale należy określić jako sumę wartości poszczególnych działek lub grup działek, które mogą być przedmiotem obrotu rynkowego.

## OPŁATA ADIACENCKA Z TYTUŁU BUDOWY URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Kolejnym rodzajem opłat adiacenckich, który został ujęty w omawianej nowelizacji, jest opłata adiacencka z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Kwestie te reguluje art. 145 ust. 1 u.g.n., który wskazuje, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. W zakresie tej opłaty doprecyzowano, na tych samych zasadach jak w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, termin przedawnienia. Do czasu nowelizacji w świetle art. 145 ust. 2 u.g.n. wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej mogło nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2 u.g.n. Do ustalenia opłaty przyjmowało się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Natomiast po nowelizacji mały zabieg redakcyjny zmienił brzmienie art. 145 ust. 2 u.g.n. W obecnym stanie prawnym wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2 u.g.n. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Choć przepis ten ustala m.in. ten termin, to odnosi się także do innych kwestii, więc w całości nie jest przepisem proceduralnym i nie dotyczy postępowania, lecz określa merytoryczne przesłanki wpływające na to, kiedy opłata adiacencka może być zastosowana<sup>29</sup>. Zgodnie z uzasadnieniem projektu do ustawy nowelizującej zmiana miała na celu ujednoczenie przepisów oraz wyeliminowanie rozbieżności interpretacyjnych.

Zmiana ustawy obejmowała również art. 146 ust. 3 u.g.n., który został uznany za regulację sztuczną, wymagającą wyobrażenia sobie hipotetycznej różnicy

---

<sup>29</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2018 r., I OSK 704/16, LEX nr 2461024.



w wartości nieruchomości związanej z pojawieniem się określonego urządzenia według cen nieruchomości w obrocie z daty innej niż ta, w której urządzenie się pojawiło, i być może innej niż ta, w której nastąpił wzrost wartości nieruchomości. Poza tym trudno się było spodziewać, że rzeczoznawca, sporządzając operat szacunkowy, będzie opierał się na cenach transakcji dotyczących nieruchomości podobnych z jednego tylko dnia (tj. z dnia wydania decyzji), których w tym dniu na rynku może w ogóle nie być. Szacowanie wartości nieruchomości według cen z dnia wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (oraz ustalenie według tej wartości wysokości opłaty) mogło też być niekorzystne dla właściciela nieruchomości w przypadku, gdy organ zwlekał z wydaniem decyzji, ponieważ wraz z upływem czasu ceny nieruchomości mogły rosnać. Po nowelizacji art. 146 ust. 3 u.g.n. wprowadził zasadę zharmonizowaną z przepisami art. 145 u.g.n., że wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo na dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi<sup>30</sup>.

Nowelizacją został objęty również art. 148 ust. 4 u.g.n. regulujący kwestie partycypacji obywateli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Artykuł przed nowelizacją stanowił, że przy ustaleniu opłaty adiacenckiej, różnicę między wartością, jaką nieruchomość ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Po nowelizacji na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Według uzasadnienia poprzednie brzmienie artykułu nie sprzyjało (nie zachęcało) dobrowolnemu uczestniczeniu w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, z uwagi na obowiązującą wówczas zasadę rozliczenia nakładów poniesionych na budowę urządzeń infrastruktury technicznej. Nowe rozwiązanie wprowadziło korzystniejszy mechanizm określania wysokości opłaty adiacenckiej wobec osób, które dobrowolnie wniosły środki finansowe na budowę urządzeń infrastruktury technicznej<sup>31</sup>. Jak można zauważyć, w poprzednim stanie prawnym wartość wyżej wymienionych nakładów pomniejszała nie samą opłatę adiacencką (jak to zresztą miało miejsce już wcześniej, przed zmianą art. 148 ust. 4 u.g.n., która została dokonana nowelizacją z dnia 24 sierpnia 2007 r.<sup>32</sup>), lecz różnicę wartości nieruchomości przed wybu-

<sup>30</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 1126.

<sup>31</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami..., uzasadnienie.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 173, poz. 1218).

dowaniem określonego urządzenia i po nim. Obecnie wartość tych nakładów ponownie pomniejsza opłatę adiacencką, jaką obowiązany jest zapłacić właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości<sup>33</sup>.

### **OPŁATA ADIACENCKA Z TYTUŁU BUDOWY URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ W ŚWIETLE USTAWY Z DNIA 9 PAŹDZIERNIKA 2015 R. O REWITALIZACJI**

Nie sposób nie wspomnieć o wprowadzeniu nowej wysokości opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej na terenach objętych rewitalizacją. Zgodnie z wejściem w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>34</sup> wprowadzono do ustawy o gospodarce nieruchomościami art. 146 ust. 2a u.g.n. Wskazuje on, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy o rewitalizacji, wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Zgodnie z projektem ustawy o rewitalizacji opłata ta jest trzecim instrumentem wprowadzanym przez tę ustawę, wspierającym rewitalizację w zakresie gospodarki nieruchomościami<sup>35</sup>.

T. Bąkowski podkreśla, że dodany przez art. 39 pkt 5 komentowanej ustawy ust. 2a w art. 146 u.g.n. przewiduje możliwość podwyższenia opłaty adiacenckiej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej do 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Zdaniem autora przyjęte rozwiązanie nie jest zrozumiałe. Trudno je racjonalnie uzasadnić, czego zresztą dowodzi fragment z uzasadnienia do projektu komentowanej ustawy, dotyczący tego przepisu, a z którego to uzasadnienia wynika, że: „Przedmiotowy przepis ma na celu umożliwienie gminie swobodniejszego ustalania stawek tej opłaty, w przypadku gdy założenia finansowania inwestycji zawartych w gminnym programie rewitalizacji będą oparte o tę opłatę. Wyższa stawka opłaty adiacenckiej służy zwiększeniu udziału właścicieli nieruchomości w kosztach rewitalizacji”. Powyższe „wyjaśnienie” nie daje odpowiedzi na pytanie, dlaczego akurat na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji właści-

<sup>33</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 1130.

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1398.

<sup>35</sup> Projekt ustawy o rewitalizacji z projektem aktu wykonawczego, Druk Sejmu VII kadencji nr 3594, s. 30.

cielu nieruchomości mieliby partycypować w większej części kosztów budowy urządzeń infrastruktury technicznej<sup>36</sup>.

Z kolei J. Szlachetko wskazuje, że zmiana regulacji art. 146 ust. 2a u.g.n. wynika z tego, że w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji przepis dotyczący wysokości opłaty adiacenckiej ma charakter szczególny, regulując, iż może ona wynieść nie więcej niż 75% (zamiast standardowych 50%) wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Ustawodawca, projektując zestaw rozwiązań mających wspierać rewitalizację, sięgnął także do tego mechanizmu. Zdaniem autora podniesienie na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji o połowę maksymalnej dopuszczalnej stawki opłaty adiacenckiej wynika co najmniej z dwóch przesłanek. Po pierwsze z konstatacji, że wyprowadzenie zdegradowanej dzielnicy ze stanu kryzysowego niewątpliwie będzie wymagać szczególnie intensywnych działań strony publicznej, w tym poniesienia znaczących kosztów inwestycyjnych. Sytuacja kryzysu oraz skala wyzwań związanych z jego przewyciężaniem uzasadniają oczekiwanie, że właściciele nieruchomości zaangażują się finansowo w te działania w stopniu odpowiednio wyższym niż na obszarach, gdzie stan kryzysu nie występuje. Druga przesłanka wynika z przeświadczenia, że intensywna oraz zintegrowana interwencja publiczna (obejmująca m.in. budowę infrastruktury technicznej) wyprowadzająca obszar zdegradowany z kryzysu przysporzy właścicielom nieruchomości położonych na tym obszarze korzyści znacznie większych niż tylko wynikających ze wzrostu ceny nieruchomości będącego rezultatem realizacji infrastruktury. Zwłaszcza w przypadku procesów rewitalizacyjnych przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć w tej sprawie należałoby brać pod uwagę kontekst oraz tło społeczno-ekonomiczne przy uwzględnieniu celów rewitalizacji. Aby jednak w tych procesach zachować właściwy balans pomiędzy celami rewitalizacji a potrzebami jej finansowania, a ponadto zadbać o przejrzystość procesów decyzyjnych, warto – jeśli jest to uzasadnione lokalnymi uwarunkowaniami – zawrzeć w Gminnym Programie Rewitalizacji zgodne z logiką programu ogólne wytyczne podejmowania indywidualnych decyzji w sprawie opłaty adiacenckiej<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> T. Bąkowski, *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 160.

<sup>37</sup> J. H. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom II*, Gdańsk 2018, s. 112. Autor podnosi również, że szczególne uregulowanie dotyczące maksymalnej dopuszczalnej stawki opłaty adiacenckiej w Specjalnej Strefie Rewitalizacji nie zmienia ogólnych mechanizmów, którym będzie podlegać ta opłata na obszarze rewitalizacji. Przede wszystkim wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Jeśli więc rada gminy będzie chciała skorzystać z powyżej opisanego szczególnego uregulowania dla Specjalnej Strefy Rewitalizacji, to konieczne będzie znowelizowanie uchwały dotyczącej stawki dla całego obszaru gminy. Rozstrzygając o takiej nowelizacji, rada gminy powinna wziąć pod uwagę nie tylko przytoczone powyżej argumenty uzasadniające podniesienie maksymalnej stawki opłaty dla Specjalnej Strefy Rewitalizacji, lecz także indywidualną sytuację społeczno-właścicielską

E. Bończyk-Kucharczyk wskazuje, że z art. 146 ust. 2a u.g.n. wynika jedynie możliwość zastosowania wyższej stawki opłaty adiacenckiej, wynoszącej nie do 50%, lecz do 75% wzrostu wartości nieruchomości. Nie wprowadzono bowiem wymogu, by stawka była wyższa niż 50% wzrostu wartości nieruchomości. Skoro więc nie wprowadzono obowiązku stosowania wyższych stawek tej opłaty na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, to mogą tu być stosowane także stawki 50% i niższe. Możliwe jest więc także ustalanie opłat adiacenckich w stosunku do nieruchomości położonych na obszarze takiej Strefy bez korzystania z art. 146 ust. 2a u.g.n. na podstawie art. 146 ust. 2 u.g.n. i innych ogólnie obowiązujących przepisów dotyczących omawianych opłat. Zgodnie z przepisami art. 145 u.g.n. możliwe jest także nieskorzystanie przez gminę z możliwości pobrania opłat adiacenckich, choć wartość nieruchomości na terenie Specjalnej Strefy Rewitalizacji wzrosła w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej<sup>38</sup>.

## OKRES PRZEJŚCIOWY

W ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca uregulował również okres przejściowy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, do spraw wszczętych na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z uwzględnieniem ust. 2–4 oraz 6–8. Stosownie do art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej do postępowań, o których mowa w art. 98a ust. 1 i art. 145 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w zakresie terminów oraz poziomu cen nieruchomości uwzględnianych w procesie wyceny nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej, stosuje się przepisy dotychczasowe<sup>39</sup>. Unormowanie to zezwala na stosowanie przepisów w brzmieniu sprzed nowelizacji tylko w dwóch przypadkach: w zakresie terminów oraz poziomu cen nieruchomości. Zapis taki uzasadniony był tym, że nowelizacja określiła w art. 98a ust. 1 i art. 145 ust. 2 u.g.n. termin dopuszczalnego wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Poza tym nowela zmieniła okresy, według których należy uwzględniać ceny nieruchomości. Na przykład art. 146 ust. 3 u.g.n. został zmieniony w ten

---

na obszarze rewitalizacji, tak aby treść uchwały nie kolidowała z diagnozą problemów na obszarze rewitalizacji oraz zaplanowanymi kierunkami działań rewitalizacyjnych.

<sup>38</sup> E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, s. 1124.

<sup>39</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Łd 997/17, LEX nr 2443756; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 grudnia 2017 r., II SA/Ke 806/17, LEX nr 2425256.

sposób, że w przypadku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej, wartość nieruchomości określa się już nie na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej, lecz według cen na dzień, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo na dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Natomiast w przypadku podziału nieruchomości, do nowelizacji obowiązywała zasada, że: „Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej” (art. 98a ust. 1 u.g.n.). Po nowelizacji zaś ustalono w ust. 1b, że: „Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne”<sup>40</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Niewątpliwie opłata adiacencka jest bezwrotnym świadczeniem pieniężnym na rzecz gminy związanym z tym, że nastąpiło zwiększenie wartości nieruchomości w wyniku określonych zdarzeń zdefiniowanych w ustawie. Wskazane zmiany legislacyjne pomimo wątpliwości pojawiających się na etapie uzgodnień resortowych i konsultacji społecznych doprecyzowały wątpliwe do czasu nowelizacji zagadnienia. Kwestie terminu przedawnienia, sposobu określania wartości po podziale nieruchomości oraz po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej oraz partycypacji w kosztach budowy tych urządzeń stały się czytelne.

Wprowadzenie trzyletniego terminu na wszczęcie postępowania oznacza, że praktycznie niemożliwe będzie przedawnienie naliczenia opłaty adiacenckiej. Wystarczy bowiem, żeby w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja o podziale nieruchomości stanie się ostateczna, lub zostaną stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej lub warunki do korzystania z wybudowanej drogi, organ skutecznie wszczął postępowanie administracyjne. Od momentu wszczęcia do jego zakończenia ustaje bieg terminów na ustalenie opłaty adiacenckiej<sup>41</sup>.

Za istotną zmianę, jeśli chodzi o praktykę, należy uznać przyjęcie, że wartość nieruchomości po podziale przyjmuje się jako sumę wartości działek możliwych

---

<sup>40</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 grudnia 2018 r., II SA/OI 747/18, LEX nr 2595558; zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 grudnia 2017 r., II SA/Ke 806/17, LEX nr 2435529.

<sup>41</sup> P. Drogosz, *Przedawnienie opłaty adiacenckiej – już praktycznie niemożliwe*, <http://www.kpain.pl/artukul/przedawnienie-oplaty-adiacenckiej-juz-praktycznie-niemozliwe> (dostęp: 2.01.2019 r.).

do samodzielnego zagospodarowania wchodzących w skład nieruchomości podlegającej podziałowi. Poprzednie rozwiązanie narzucało obowiązek poszukiwania na potrzeby wyceny transakcji obejmujących duże nieruchomości złożone z wielu działek, co nie było prostym zabiegiem, gdyż takie nieruchomości nie występują często w obrocie prawnym. W takiej sytuacji dochodziło do nieprawidłowości w jej naliczeniu prowadzących z reguły do jej znacznego zawyżenia<sup>42</sup>.

Na zakończenie, pomimo tych zabiegów legislacyjnych, należy się zgodzić z D. Sypniewskim, że opłata adiacencka nadal pozostanie nie w pełni skutecznym narzędziem współfinansowania przez właścicieli nieruchomości procesów urbanizacyjnych. Trzeba pamiętać, że problem tej nieskuteczności wynika z praktyki funkcjonowania systemu władzy publicznej (samorządowej i sądowniczej) oraz stosunków społecznych w Polsce, a nie błędnego skonstruowania przez ustawodawcę wskazanego mechanizmu. Do czasu wypracowania i wprowadzenia ewentualnego alternatywnego systemu finansowania urbanizacji, chociażby w drodze opłaty infrastrukturalnej<sup>43</sup> czy podatku katastralnego<sup>44</sup>, opłata adiacencka pozostanie w praktyce jedynym dostępnym narzędziem w tym zakresie. Z tej racji niezbędne było doprecyzowanie wątpliwych przepisów i wyeliminowanie rozbieżności interpretacyjnych, w celu zwiększenia skuteczności w jej ustalaniu.

## BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz*, Warszawa 2017
- Bieliński T., *Co nas cieszy, co nas niepokoi. O zmianach w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, <https://www.ptm.pl/aktualnosci/prawo/co-nas-cieszy-co-nas-niepokoi-o-zmianach-w-ustawie-o-gospodarce-nieruchomosciami> (dostęp: 2.01.2019 r.)
- Bieniek G. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2010
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018
- Brzeziński T., Fisz I., *Strona decyzji ustalającej opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z budową urządzeń infrastruktury technicznej*, „Przeгляд Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2011, nr 4

---

<sup>42</sup> B. Zaremba, *Wycena nieruchomości gruntowej po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami*, <https://www.dkow-nieruchomosci.pl/wycena-nieruchomosci-po-zmianie-ugn> (dostęp: 2.01.2019 r.); zob. również T. Bieliński, *Co nas cieszy, co nas niepokoi. O zmianach w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, <https://www.ptm.pl/aktualnosci/prawo/co-nas-cieszy-co-nas-niepokoi-o-zmianach-w-ustawie-o-gospodarce-nieruchomosciami>, (dostęp: 2.01.2019 r.).

<sup>43</sup> Opłata infrastrukturalna zaplanowana do wprowadzenia w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, Sejm RP VIII kadencji, z 23 listopada 2017 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463/katalog/12382112#12382112> (dostęp: 29.12.2018 r.); zob. także D. Sypniewski, *Plan miejscowy na wniosek inwestora – uwagi do projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5, s. 60.

<sup>44</sup> M. Ziniewicz, *Administracyjnoprawne aspekty...*, s. 219–220.



- Cymerman R., Bogusławska-Klejment J., *Oplaty adiacenckie w orzecznictwie i praktyce*, Olsztyn 2010
- Czaja-Hliniak I., *Oplata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej*, „Casus” 2007, nr 46
- Dobkowski J., *Rozłożenie na raty opłaty adiacenckiej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9
- Drogosz P., *Przedawnienie opłaty adiacenckiej – już praktycznie niemożliwe*, <http://www.kpain.pl/artukul/przedawnienie-oplaty-adiacenckiej-juz-praktycznie-niemozliwe> (dostęp: 2.01.2019 r.)
- Dydenko J., Telega T., *Wycena nieruchomości. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, Warszawa 2016
- Gdesz M., *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, (w:) I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015
- Lorek A., *Oplata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010
- Skomra A., Daniel P., *Termin ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6
- Sypniewski D., *Plan miejscowy na wniosek inwestora – uwagi do projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 5
- Szlachetko J. H., Szlachetko K. (red.), *Ustawa o rewitalizacji. Komentarz. Tom II*, Gdańsk 2018
- Zaremba B., *Wycena nieruchomości gruntowej po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami*, <https://www.dkow-nieruchomosci.pl/wycena-nieruchomosci-po-zmianie-ugn> (dostęp: 2.01.2019 r.)
- Ziniewicz M., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012

## RECENT LEGISLATIVE CHANGES IN ADJACENCY FEES

### Summary

All urbanization processes causing the increase of real estate value bring benefits to their owners. This benefit provides to setting an adjacent fee. It is a quasi-tax for the benefit and reimbursement of expenditures by self-government authorities for the utilities. Until 2017, the rules for setting the adjacent fee left many doubts for local authorities, administrative courts and property owners. They have been clarified by the amendment to the Act on Real Estate Management. It applies from August 23, 2017. The purpose of the scientific paper is to discuss changes in issues considered to be doubtful before

the amendment. The considerations will include the aspect of the limitation period for determining the adjacent fee, the method of calculating the value of real estate, as well as the question of citizens' participation in the costs of constructing technical infrastructure devices. Dogmatic method of law research and elements of legal functionalism were used for the analysis.

### **KEYWORDS**

adjacent fee, real estate management, administrative legislation

### **SŁOWA KLUCZOWE**

opłata adiacencka, gospodarka nieruchomościami, legislacja administracyjna