

MARIAN CZOCHAŃSKI*, JOANNA DZIUBIŃSKA**

**WPŁYW OPŁAT ADIACENCKICH ZWIĄZANYCH
Z PODZIAŁEM NIERUCHOMOŚCI NA BUDŻET GMINY
NA PRZYKŁADZIE ŁODZI**

**INFLUENCE OF ADJACENT PAYMENTS
WITH DISTRIBUTION OF REAL ESTATE ON BUDGET
ON EXAMPLE CITY ŁÓDŹ RELATED**

Streszczenie

W niniejszym artykule omówiono zmiany dotyczące naliczania opłat adiacenckich, wprowadzone ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw. Na podstawie analizy decyzji o naliczeniu opłat adiacenckich i umorzeniu postępowań wydanych w Łodzi w latach 2005–2007 dokonano próby określenia znaczenia tych opłat w budżecie gminy, jak również skutków finansowych spowodowanych zmianą górnej stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

Słowa kluczowe: opłata adiacencka, podział nieruchomości, budżet miasta

Abstract

The following were discussed in the article: the changes to the process of establishing the adjacent payments amount, brought about by the 24th August 2007 changes to the act of real estate management and certain other acts of law. An attempt was made to establish the significance of these payments to the municipality's budget, on the basis of the analysis of verdicts pertaining to the determination of an adjacent payment and the dismissal of such cases. Similar analysis was conducted to determine the financial outcome of the changes to the upper percentage rate of the adjacent payment based on the real estate division.

Keywords: adjacent payment, division of real estate, budget of the city

* Dr hab. inż. Marian Czochoński, prof. PŁ, Katedra Geodezji, Kartografii Środowiska i Geometrii Wykreślnej, Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Politechnika Łódzka.

** Mgr inż. Joanna Dziubińska, Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji Urzędu Miasta Łodzi.

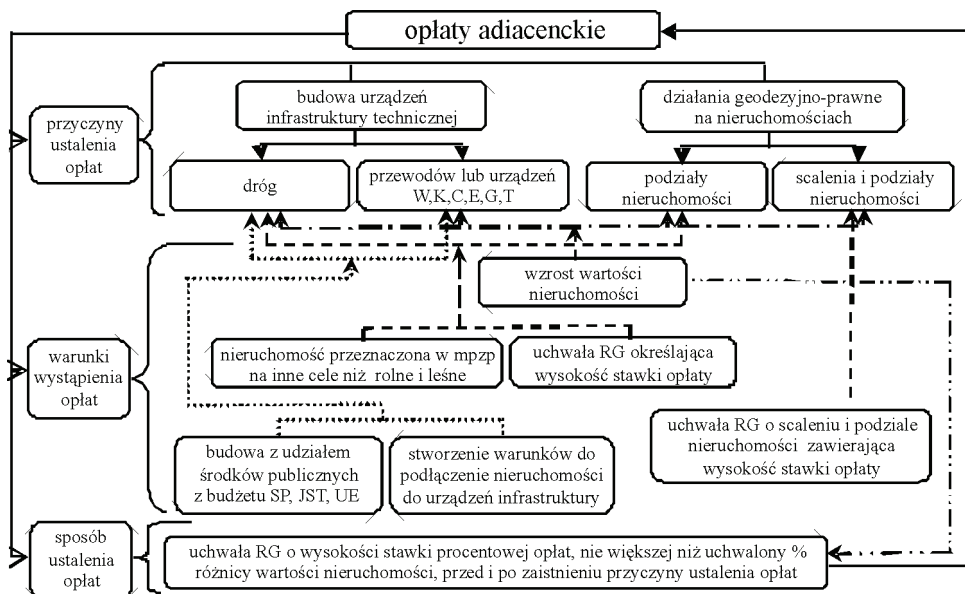
1. Wstęp

W prawodawstwie polskim opłatę adiacencką pierwszy raz wprowadzono ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach [8]. Opłata ta była związana ze wzrostem wartości nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast, spowodowanym wybudowaniem z udziałem środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej.

Kolejna ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości [9] utrzymała opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych. Nowelizacja tej ustawy z dnia 29 września 1990 r. [10] rozszerzyła zakres opłat adiacenckich przez uregulowanie drugiego rodzaju opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wykonania scalenia i podziału gruntu przeznaczonego pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne [7].

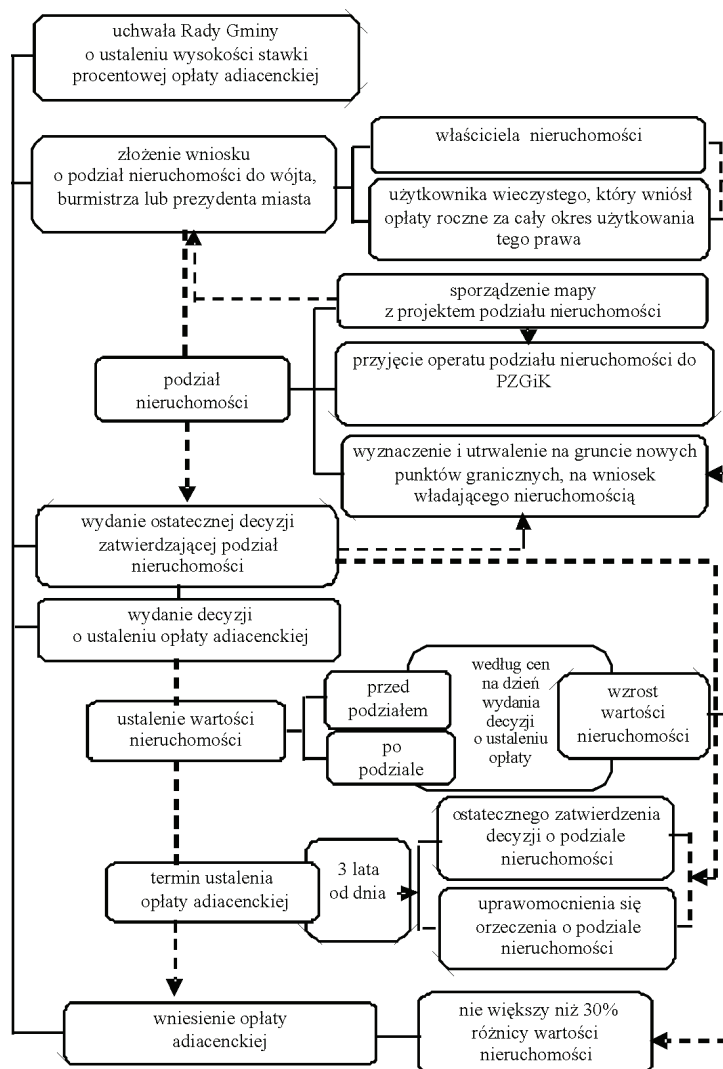
Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [11]. Ustawa ta zastąpiła ustawę poprzednią i wprowadziła kolejny rodzaj opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem.

W świetle obowiązującego wówczas orzecznictwa, w szczególności Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2000 r. [14] i niejasnych w tym zakresie przepisów prawa, naliczenie opłat z tytułu wybudowania infrastruktury technicznej stało się praktycznie niemożliwe.



Rys. 1. Opłaty adiacenckie (oprac. własne na podstawie [11–13])

Fig. 1. Adjacent payments (personal elaboration on base [11–13])



Rys. 2. Procedura ustalania opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości (oprac. własne na podstawie [11–13])

Fig. 2. Procedure of installation of adjacent payments related with real estate distribution (personal elaboration on base [11–13])

Nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 28 listopada 2003 r. [12] wprowadziła zapis precyzujący, że obowiązkiem poniesienia opłaty adiacenckiej, oprócz właścicieli, objęci są tylko użytkownicy wieczystości, którzy nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Natomiast w ustawie z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw [13] wprowadzono zmiany odnośnie

do wymierzania opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości. Obniżona została stawka opłaty do maksymalnie 30% różnicy wartości nieruchomości.

Zgodnie z rozszerzoną definicją zawartą w art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez pojęcie opłaty adiacenckiej należy rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości (rys. 1).

Istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do tego, że ten, kto uzyskuje korzyść na skutek wzrostu wartości spowodowanego określonymi zdarzeniami, przekazuje część tej korzyści gminie. Opłata adiacencka jest świadczeniem publicznoprawnym na rzecz gminy właściwej co do położenia nieruchomości [2]. Opłata adiacencka jest jednym ze źródeł dochodu gminy.

W niniejszym artykule skoncentrowano się na opłatach adiacenckich związanych z podziałami nieruchomości. Na rysunku 2 przedstawiono procedurę ustalania opłat adiacenckich dla takich przypadków.

2. Opłaty adiacenckie w Łodzi

2.1. Podstawy prawne ustalania opłat adiacenckich w gminie

Na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości [9] oraz nowelizacji tej ustawy z dnia 29 września 1990 r. [10] w dniu 29 grudnia 1993 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę [15] w sprawie opłat adiacenckich. Wprowadzono na terenie miasta Łodzi opłaty wynikające z obowiązku uczestnictwa właścicieli gruntów w kosztach budowy urządzeń komunalnych i z tytułu wydzielenia działek budowlanych w drodze scalenia lub podziału na działki budowlane, a także wydzielenie gruntów prywatnych na cele publiczne.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [11], uwzględniając wykładnię Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2000 r. [14], Rada Miejska w Łodzi podjęła w dniu 28 lutego 2001 r. uchwałę [16] ustalającą na terenie miasta Łodzi stawki procentowe opłaty adiacenckiej z tytułu:

- wzrostu wartości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej w wysokości 0% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu,
- podziału nieruchomości w wysokości 50% różnicy pomiędzy wartością, jaką miała nieruchomość przed podziałem i po podziale.

Uchwała ta obowiązywała od dnia 23 kwietnia 2001 r., tj. po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, aż do dnia 21 października 2007 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw [13], wprowadzająca zmianę dotyczącą wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości – ogra-

niczając ją do maksymalnej wysokości 30% różnicy wartości nieruchomości po podziale oraz przed podziałem.

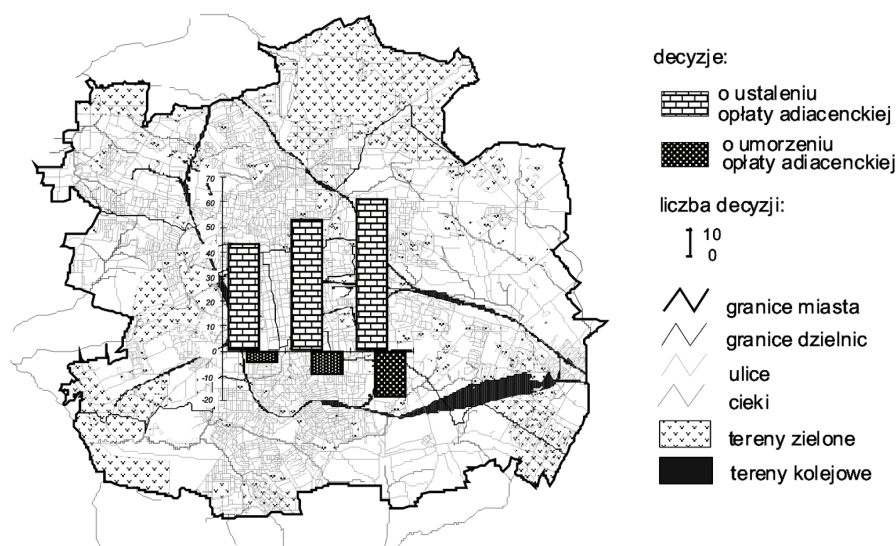
Aby zabezpieczyć interesy miasta, w dniu 5 grudnia 2007 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr XXII/461/07, określającą wysokość stawki procentowej z tytułu podziału nieruchomości w wysokości 30% różnicy wartości nieruchomości przed podziałem i po podziale [17].

2.2. Opłaty adiacenckie jako źródło dochodu gminy w latach 2005–2007

Zmiana dotycząca wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wprowadzona nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami [13] skłoniła autorów do podjęcia badań dotyczących opłat adiacenckich jako źródła dochodu gminy. Badaniami objęto [4] decyzje, które zostały wydane w latach 2005–2007 na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 lutego 2001 r. [16] na podstawie jednolitych przepisów, tj. po wejściu w życie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 28 listopada 2003 r. [12], która wprowadziła zapis precyzyjny, że obowiązkiem poniesienia opłaty, oprócz właścicieli, objęci są tylko użytkownicy wieczysti, którzy nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Wielkość dochodu, jaki gmina może uzyskać z tytułu opłaty adiacenckiej, zależy przede wszystkim od trzech parametrów:

- wysokości przyjętej stawki opłaty,
- liczby przeprowadzonych w danym roku podziałów,
- stopnia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału.



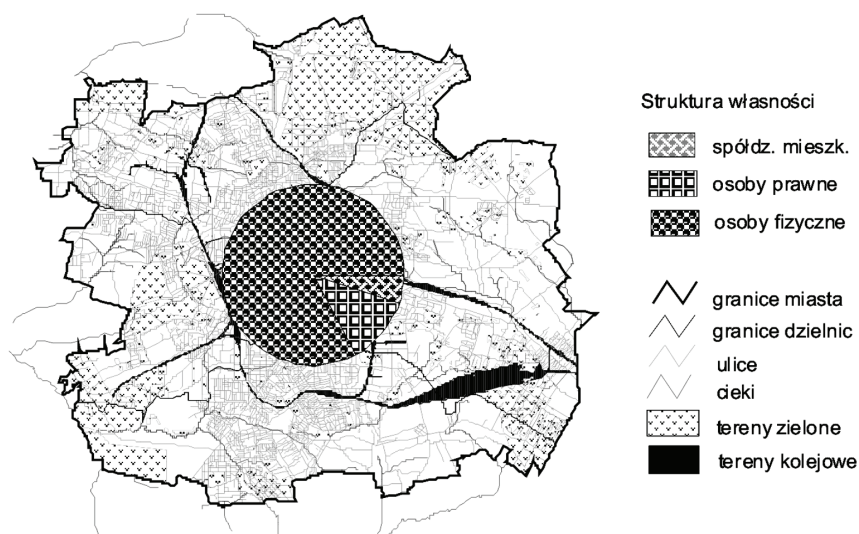
Rys. 3. Liczba decyzji administracyjnych dotyczących opłat adiacenckich w latach 2005–2007 (oprac. własne na podstawie danych UMŁ)

Fig. 3. Number of administrative decision concerning of adjacent payments in 2005–2007 years (personal elaboration on base UMŁ)

Przy stałej w badanym okresie wysokości przyjętej stawki procentowej z tytułu podziału nieruchomości w pierwszym rzędzie poddano analizie liczbę decyzji administracyjnych dotyczących opłat adiacenckich. Wyniki tych badań przedstawiono na rys. 3.

Zwraca uwagę fakt, że przy rosnącej liczbie wydawanych przez Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji Urzędu Miasta Łodzi decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej z każdym rokiem zwiększała się również liczba decyzji o umorzeniu postępowania z powodu braku wzrostu wartości spowodowanego podziałem.

Przeanalizowano również strukturę własności nieruchomości objętych opłatą adiacencką w latach 2005–2007. Wyniki tych badań przedstawiono na rys. 4.



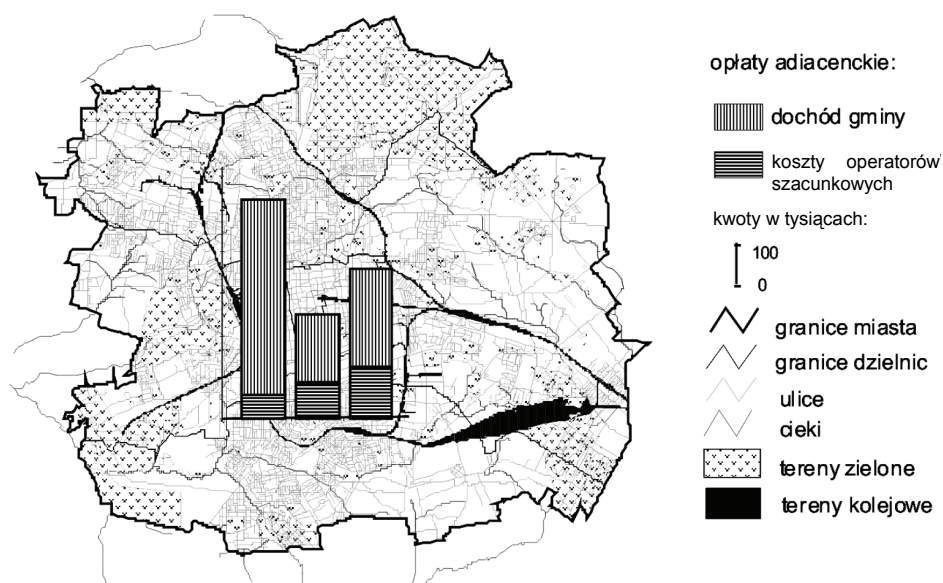
Rys. 4. Struktura własności nieruchomości objętych opłatą adiacencką w latach 2005–2007 (oprac. własne na podstawie danych UMiŁ)

Fig. 4. Structure of ownership of estate included of adjacent payments in 2005–2007 years (personal elaboration on base UMiŁ)

Badania wskazują, że w analizowanych latach aż w 83% przypadków decyzje dotyczyły osób fizycznych, zaś kolejnymi grupami podmiotów były osoby prawne i spółdzielnie mieszkaniowe. Uwzględniając obie przesłanki, ustalono, że w przypadku 63% nieruchomości wydzielane były tylko dwie działki ewidencyjne. Tego typu podziały powodowały niewielki wzrost wartości do 14%. Podziały powodujące największy wzrost wartości w granicach 60–130% zdarzyły się w pojedynczych przypadkach dotyczących nieruchomości rolnych, dla których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o dużej powierzchni, podzielonych na ok. 10 lub więcej działek budowlanych.

Średni wzrost wartości w badanym okresie wyniósł 6,40%, w latach 2005 i 2006 wynosił ok. 8%, natomiast w 2007 r. ulegał obniżeniu do 4%. Wpływ na to miała m.in. rosnąca liczba podziałów nieruchomości, w wyniku których nie nastąpił wzrost wartości. Dotyczy to w dużym stopniu nieruchomości o przeznaczeniu produkcyjno-usługowym, w przypadku których wyższą cenę jednostkową uzyskują nieruchomości o większej powierzchni.

W kolejnym etapie badań przeanalizowano dochód gminy z tytułu opłat adiacenckich. Wyniki tych analiz przedstawiono na rys. 5.



Rys. 5. Struktura wysokości dochodu gminy z tytułu opłat adiacenckich w latach 2005–2007 (oprac. własne na podstawie danych UML)

Fig. 5. Structure of height of revenue of city from title of adjacent payments in 2005–2007 years (personal elaboration on base UML)

Na wyniki prezentowane na rys. 5 wpływają niewątpliwie uwarunkowania przeanalizowane w poprzednich etapach badań. Konkludując, można stwierdzić, że najwyższy dochód gmina osiągnęła w 2005 r. W kolejnych dwóch latach wpływy do budżetu uległy obniżeniu, natomiast wzrosły koszty związane ze sporządzeniem operatów szacunkowych, których wysokość w ostatnim roku przekroczyła 34% uzyskanego dochodu. Przyczyną tego stanu rzeczy była rosnąca ilość podziałów, w przypadku których zostały sporządzone operaty szacunkowe, ale rzeczoznawcy majątkowi nie wykazali wzrostu wartości nieruchomości.

Analizując dane zamieszczone na rys. 5, uwzględnić należy również fakt, że zgodnie z art. 148 ust. 1 ugn obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od daty, w której decyzja o jej ustaleniu stała się ostateczna. Jednak na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego opłata może być rozłożona na roczne raty, płatne w okresie do 10 lat. W sytuacji tej występuje przesunięcie czasowe, gdzie część bieżących dochodów pochodzi z opłat, które zostały ustalone na mocy decyzji wydanych w latach poprzednich.

Nie zmienia to postaci rzeczy, że kwoty naliczanych w kolejnych latach opłat rosną. Przyjmując kwotę z 2005 r. równą 1,0, w kolejnych latach kwoty te osiągają – odpowiednio – wartość 1,8 i 2,0.

3. Uwagi dotyczące naliczania opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami

Opłata adiacencka jest źródłem dochodów własnych gminy. Jednym ze składników dochodów własnych gminy są dochody z jej majątku. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez dochody z majątku gminy rozumie się dochody z wynajmu, dzierżaw, opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, trwałego zarządu, użytkowania, dochody z ustanowienia służebności na nieruchomościach gruntowych oraz innych praw ustanowionych na majątku gminy. W Łodzi ponad 70% dochodów własnych gminy stanowi pochodną gospodarki nieruchomościami [6]. Ogólne wpływy do budżetu miasta z tytułu samej opłaty adiacenckiej w badanym okresie stanowiły jedynie 0,30% dochodów z majątku gminy Łódź. Nie zmienia to postaci rzeczy, że racjonalna polityka w tym zakresie jest – z punktu widzenia każdej gminy – ze wszech miar wskazana.

Zmiana górnej stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości z 50% na 30% (uzasadniona, gdyż często opłata ta zbiega się z opłatą planistyczną, o której mowa w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, pobieraną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego) teoretycznie może spowodować zmniejszenie opłaty adiacenckiej z tego tytułu nawet o kilkadziesiąt procent. W przypadku przyjęcia stawki procentowej opłaty niższej niż 30% koszty związane z realizacją ustawowego zadania mogą przewyższać przewidywane wpływy.

Jednak na wielkość rzeczywistych kwot wpływ będą miały również inne zmiany wprowadzone znowelizowanymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uproszczenie i przyspieszenie procedury dokonywania podziałów nieruchomości może spowodować zwiększenie liczby podziałów na terenie gminy. Właściciele bądź użytkownicy wieczystości, których nie stać na wniesienie na rzecz gminy wymierzonej opłaty, będą mogli, na podstawie art. 98a, dokonać rozliczeń przez przeniesienie na rzecz gminy prawa do jednej lub kilku działek wydzielonych w wyniku podziału, w zależności od wysokości opłaty adiacenckiej, oraz wartości ustalonej w wyniku podziału działki gruntu.

Wskazane jest jednak prowadzenie szczegółowych analiz rynkowych w celu prognozowania stopnia wzrostu wartości nieruchomości. Monitorowanie zachowań rynkowych pozwoli uniknąć sporządzania operatów szacunkowych i wszczynania postępowań administracyjnych w przypadku podziałów, w wyniku których nieruchomości nie zyskały na wartości.

Opłata adiacencka może się stać wówczas ekonomicznie efektywnym źródłem zasilania budżetu gminy.

Literatura

- [1] Cymerman R., Telega T., *Wyceny na potrzeby opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości*, XV Krajowa Konferencja Rzecznawców Majątkowych pt. „Rola rzeczoznawcy majątkowego w postępowaniu sądowym i administracyjnym”, materiały konferencyjne, Warszawa 2006.
- [2] Cymerman R., Telega T., *Zasady wyceny na potrzeby opłat od nieruchomości. Cz. II: Opłaty adiacenckie*, Wycena 1(78), Wydawnictwo Educaterra Sp. z o.o., Olsztyn 2007.

- [3] Cymerman R., Kowalczyk C., Telega T., *Oplaty adiacenckie*, Wydawnictwo Educaterra Sp. z o.o., Olsztyn 2007.
- [4] Dziubińska J., *Oplaty adiacenckie jako źródło zasilania budżetu Łodzi w latach 2005–2007*, Materiały XVI Konferencji Naukowej Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Ślesin 2008.
- [5] Gdesz M., *Renta planistyczna i opłaty adiacenckie*, Wydawnictwo KK Szkolenia, Warszawa 2007, mps.
- [6] Śledzion-Trojanowska Z., Żelazowski K., *Ekonomiczno-prawne aspekty sprzedaży nieruchomości gminnych na przykładzie gminy Łódź*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 14, nr 2, Olsztyn 2006.
- [7] Żróbek S., Żróbek S., Kuryj J., *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*, Wydawnictwo Gall, Katowice 2006.
- [8] Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.).
- [9] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).
- [10] Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z dnia 29 września 1990 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 464 z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny Dz. U. Nr 115, poz. 741).
- [12] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492).
- [13] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1218).
- [14] Uchwała 5 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2000 r. Sygn. Akt. OPK 4-7/00.
- [15] Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr LXVIII/611/93 z dnia 29 grudnia 1993 r. w sprawie opłat adiacenckich.
- [16] Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr LIV/1225/01 z dnia 28 lutego 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.
- [17] Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi Nr XXII/461/07 z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.