

MAŁGORZATA PRACKA

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

UDZIAŁ WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI W KOSZTACH
BUDOWY URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY
TECHNICZNEJ FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW
PUBLICZNYCH – AKTUALNE PROBLEMY

1. WSTĘP

W dobie aktualnych wyzwań gospodarczych i społecznych spowodowanych narastającymi problemami związanymi zarówno z kryzysem wywołanym przez pandemię COVID-19, jak i kryzysem uchodźczym na skutek działań wojennych na Ukrainie kwestia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi nabiera ogromnego znaczenia. Wyrazem dbałości o stan finansów publicznych jest troska o systematyczne utrzymywanie wpływów budżetowych, co w obliczu procesów inflacyjnych powinno także zmierzać do zintensyfikowania działań w tym zakresie. Środki publiczne angażowane są w różne przedsięwzięcia, które służą dobru wspólnemu. Jednym z takich zadań jest budowa urządzeń infrastruktury technicznej, w której partycypuje podmiot publiczny. Dbając jednak o dochody takich jednostek i zabezpieczając ich wpływy, ustawodawca, w sytuacji wzrostu wartości nieruchomości, ustanowił dopływ tych dochodów w postaci pobierania opłaty adiacenckiej.

Budowa urządzeń infrastruktury technicznej niewątpliwie przyczynia się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej nieruchomości

przyległych. Nieruchomość położona na terenie uzbrojonym w odpowiednie urządzenia i sieci przesyłowe jest postrzegana na rynku jako towar atrakcyjny. W związku z tym ustawodawca wyposażył gminy w instrument pozwalający na naliczenie opłaty adiacenckiej właścicielom nieruchomości, które uzyskały dostęp do nowo wybudowanej infrastruktury. Publicznoprawny wymiar opłaty adiacenckiej uregulowanej w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹ ma charakter konfliktogenny. Właściciele nieruchomości zostają bowiem zobowiązani, w drodze decyzji administracyjnej, do jej uregulowania na rzecz gminy. Wymaga to wnikliwej analizy pod kątem omówienia przesłanek warunkujących jej naliczenie. Podstawowym zagadnieniem jest kwestia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury technicznej, gdyż przesłanka ta w praktyce nastrocza największej problemów i jej spełnienie jest kwestionowane w procedurze odwoławczej. Ponadto wzrost wartości nieruchomości jako warunek *sine qua non* naliczenia opłaty adiacenckiej musi zostać potwierdzony przez rzeczoznawcę majątkowego, ponieważ od tego zależy zarówno uprawnienie gminy do naliczenia opłaty, jak i wysokość obciążenia właścicieli nieruchomości z tytułu jej ustalenia. Powyższe sprawia, że charakter opłaty adiacenckiej jako administracyjnoprawnego instrumentu będącego podstawą partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach uzbrojenia terenu ma umocowanie ustawowe, jednak jej naliczenie powoduje niekiedy poważne problemy interpretacyjne, które muszą zostać wnikliwie rozstrzygnięte celem zminimalizowania ryzyka ich zaskarżalności.

2. CHARAKTER PRAWNY OPŁATY ADIACENCKIEJ

Zasady uczestniczenia przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej wskazane zostały w art. 143-148b u.g.n. Opłata adiacencka definiowana jest jako świadczenie o charakterze publicznoprawnym, przymusowym

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1146; dalej: u.g.n.

i bezzwrotnym. Różni się od podatku tym, że ma charakter odpłatny, tzn. wiąże się z nią określone świadczenie wzajemne polegające na uprzednim wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej². Stanowi rodzaj daniny publicznej, o której mowa w art. 60 pkt 7 ustawy o finansach publicznych³, przy czym jako dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego zaliczana jest do niepodatkowych należności publicznoprawnych pobieranych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴. Rozumiana jest jako świadczenie z tytułu korzyści, jakie odnosi właściciel w związku z aktywnością inwestycyjną gminy w terenie, na którym położona jest jego działka⁵. Beneficjentem opłaty jest gmina. Opłata ta stanowi dochód gminy, co w sposób pośredni wynika z własności gminy do jej naliczenia i z własności rady gminy do ustalenia stawki procentowej opłaty⁶. Jako źródło dochodów własnych gminy zawarta została w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷, który wymienia inne opłaty stanowiące dochody gminy, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów⁸. Uzasadnieniem naliczenia opłaty adiacenckiej jest przede wszystkim działanie w interesie ogólnospołecznym realizowanym zarówno przez podmioty sektora publicznego, które inicjują inwestycję w uzbrojenie terenów, jak i partycypacja właścicieli nieruchomości, która wypływa także z obowiązku działania na rzecz dobra wspólnego, przy czym

² J. JAWORSKI, A. PRUSACZYK, A. TUŁODZIECKI, M. WOLANIN, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 910.

³ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

⁴ Zob. P. DROGOSZ, *Przedawnienie możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału lub uzbrojenia nieruchomości po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 2017 r.*, «Samorząd Terytorialny» 12/2022, s. 24-33.

⁵ Wyrok WSA w Kielcach z 11 lipca 2013 r., II SA/Ke 469/13, «Lex» nr 1342964.

⁶ E. BOŃCZAK-KUCHARCZYK, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, «Lex/el.» 2023.

⁷ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 356).

⁸ Wyrok NSA z 16 października 2019 r., I OSK 199/18, «Lex» nr 2748320.

partycypacja ta nie może być jednak nadmierna⁹. Ustawowe warunki dotyczące wysokości naliczenia opłaty adiacenckiej oraz konieczność zaistnienia przesłanek warunkujących możliwość jej pobrania są potwierdzeniem tezy o wyważonym i uzasadnionym podejściu ustawodawcy do partycypacji w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Nie można bowiem tracić z pola widzenia faktu, że korzyść, jaką osiągają właściciele nieruchomości z tego tytułu, jest wymierna i przekłada się na wzrost wartości ich nieruchomości.

Możliwość naliczenia przez gminę opłaty adiacenckiej dotyczyć będzie każdej nieruchomości bez względu na jej rodzaj, położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków publicznych, z wyłączeniem jedynie nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne. Przy czym, jak konstatuje orzecznictwo, jeśli działka jest wykorzystywana rolniczo i taki jej charakter figuruje w rejestrze gruntów, to zamieszczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień przeznaczających teren tej nieruchomości na inne cele niż rolne lub leśne wyklucza możliwość zastosowania wyłączenia, o którym mowa w art. 143 ust. 1 *in fine* u.g.n.¹⁰ Natomiast art. 92 ust. 2 u.g.n. wskazuje, że za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Tym samym decydujące znaczenie dla oceny wykorzystania nieruchomości ma przede wszystkim wpis figurujący w ewidencji gruntów i budynków, a nie faktyczny sposób korzystania z niej¹¹.

⁹ M.A. ZINIEWICZ, *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012, s. 223.

¹⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 26 czerwca 2014 r., II SA/Bk 355/14, «Lex» nr 1512984.

¹¹ Uchwała SN z 29 października 2004 r., III CZP 61/04, «Prokuratura i Prawo» 4/2005, s. 39; wyrok WSA w Szczecinie z 10 października 2012 r., II SA/Sz 682/12, «Lex» nr 1241433.

Opłata adiacencka ma charakter obligatoryjny, wynikający bezpośrednio z ustawy, a obowiązek jej uiszczenia istnieje niezależnie od tego, czy właściciel nieruchomości korzysta bądź ma zamiar korzystać z wybudowanych urządzeń¹². Wzrost wartości nieruchomości jest w tym przypadku wynikiem obiektywnie istniejącej możliwości skorzystania z wybudowanych z udziałem środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej. Kwestia bieżącego i faktycznego wykorzystania dogodności wynikających z działania inwestycyjnego gminy jest obojętna dla oceny, czy sam fakt, że nieruchomość została wzbogacona o elementy infrastruktury technicznej, spowodował wzrost jej wartości¹³.

Obligatoryjny charakter opłaty adiacenckiej wiąże się zatem z tym, że spełnienie materialnoprawnych przesłanek warunkujących naliczenie opłaty determinuje aktywność gminy w przedmiocie jej wymierzenia. Jedynym wyjątkiem, w którym należy wykluczyć bezprawność zaniechania wymiaru opłaty przy jednoczesnym istnieniu przesłanek do jej wymiaru, jest ekonomika postępowania i wysokość przysporzenia dla budżetu samorządowego. Dokonanie wstępnego szacunku, z którego wynika, że koszty wymiaru opłaty są wyższe niż wysokość dochodu budżetowego z tego tytułu, daje ewentualnie podstawy do rozważenia braku zasadności jej wprowadzenia na terenie gminy¹⁴. Inne przesłanki, bez względu na swoje uzasadnienie, nie stanowią podstaw do zaniechania jej poboru, a zachowanie jednostki samorządu terytorialnego prowadzące do niepodjęcia działań w przedmiocie naliczenia opłaty w warunkach wskazanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami może być oceniane pod kątem niedochowania uregulowań wynikających z ustawy o finansach publicznych.

Oprócz właścicieli nieruchomości obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej obciąża także użytkowników wieczystych nieruchomości

¹² Wyrok WSA w Białymstoku z 19 lutego 2004 r., SA/Bk 1411/03, «Lex» nr 173679.

¹³ Zob. R. SUWAJ, *Nakładanie opłaty adiacenckiej jako przykład kompetencji realizującej zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych*, red. A. ZALCEWICZ, Warszawa 2016, s. 242-243.

¹⁴ R. KOWALCZYK, *Prawna dopuszczalność rezygnacji z wybranych dochodów własnych gmin*, «PPiA» 105/2016, s. 106-107.

gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Ograniczenie obowiązku wynikającego z opłaty adiacenckiej tylko do wskazanego kręgu użytkowników wieczystych ma swoje uzasadnienie, gdyż dla użytkowników wieczystych, którzy zobowiązani są do corocznego wnoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustawodawca przewidział mechanizm aktualizacji opłaty rocznej na warunkach ustalonych w art. 77-81 u.g.n., co pozwala na uwzględnienie w tej aktualizacji wzrostu wartości nieruchomości wynikającego między innymi z budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Przy czym warto także podkreślić, że w przypadku własności/użytkowania wieczystego nieruchomości przysługujących Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, mimo że ustawodawca nie dokonał w tym zakresie żadnych ustaleń, opłata adiacencka nie będzie jednak wymierzana, ponieważ fakt zaangażowania środków publicznych w budowę urządzeń infrastruktury technicznej przesądza już o partycypacji podmiotów prawa publicznego w tym przedsięwzięciu.

3. POJĘCIE URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Możliwość naliczenia opłaty adiacenckiej została uzależniona od wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych, tj. środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Nie ma przy tym znaczenia, kto będzie budował owe urządzenia – mogą być one zbudowane także przez podmiot prywatny, przy czym istotne jest to, aby zrealizowane zostały ze środków publicznych. Nawet symboliczne wydatkowanie środków publicznych będzie uprawniało gminę do naliczenia opłaty adiacenckiej. Jak bowiem konstatuje Naczelny Sąd Administracyjny, przejęcie przez gminę urządzeń infrastruktury technicznej wskutek realizacji przez inwestora prywatnego roszczenia o przekazanie wybudowanego przez niego urządzenia infrastruktury technicznej nie może

pozostawać poza zakresem stosowania art. 143 u.g.n.¹⁵ Zauważyć przy tym należy, że dokonanie remontu, konserwacji czy rozbudowy takich urządzeń nie jest objęte możliwością poboru opłaty adiacenckiej¹⁶.

Kluczowe znaczenie dla naliczenia opłaty ma zatem ustalenie, że doszło do budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Definicję legalną wprowadzono do art. 143 ust. 2 u.g.n., zgodnie z którym przez pojęcie budowy 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. Przytoczona definicja ma charakter katalogu zamkniętego i nieuprawnione jest jakiegokolwiek obejmowanie jej znaczeniem urządzeń innych niż te, które wprost zostały wskazane w ustawie¹⁷. Z tych względów kabli światłowodowych układanych w związku z rozbudową sieci łączności światłowodowej dla odcinka rurociągu naftowego nie można zaliczyć do urządzeń infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n.¹⁸ Podobnie kwalifikowana jest stacja bazowa telefonii komórkowej¹⁹. Ale już budowa wieży telekomunikacyjnej, jako obiekt realizowany w ramach rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, stanowi szczególnie rodzaj infrastruktury technicznej i spełnia dyspozycję z art. 143 ust. 2 u.g.n.²⁰

Wyjaśnienia pojęć podstawowych z zakresu urządzeń infrastruktury technicznej należy zatem szukać w ustawach szczegółowych. Definicje drogi zawiera art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych²¹, zgodnie z którym droga to budowla składająca się z części i urządzeń drogi,

¹⁵ Wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., I OSK 2225/18, «Lex» nr 3115327; wyrok NSA z 9 lutego 2021 r., I OSK 1799/19, «Lex» nr 3122847.

¹⁶ A. MAZIARZ, *Wybrane problemy instytucji opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, «Palestra» 5/2017, s. 5-14.

¹⁷ G. BIENIEK (red.), A. HOPFER, Z. MARMAJ, E. MZYK, R. ŻRÓBEK, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, I, Zielona Góra 2000, s. 176.

¹⁸ Wyrok NSA z 1 października 2010 r., II FSK 1554/09, «Lex» nr 745682.

¹⁹ Wyrok NSA z 17 stycznia 2012 r., II OSK 2058/10, «Lex» nr 1138054.

²⁰ Wyrok NSA z 24 listopada 2022 r., II OSK 399/20, «Lex» nr 3436540.

²¹ Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 ze zm.).

budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Dla ustalenia opłaty adiacenckiej nie ma przy tym znaczenia okoliczność, jakiej kategorii jest to droga, ważne tylko, aby jej budowa sfinansowana została z udziałem środków publicznych. Jednocześnie podstawą jej wymierzenia może być nie tylko budowa drogi od podstaw, lecz także rozbudowa drogi, o ile ziszczą się pozostałe przesłanki do jej ustalenia²². Pojęcie urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych znalazło swój wyraz w ustawie z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków²³. Artykuł 2 pkt 14 tej ustawy wskazuje, że urządzenia kanalizacyjne to sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków. Z kolei urządzenia wodociągowe definiowane są w art. 2 pkt 16 jako ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody. Pojęcie sieci ciepłowniczej wskazuje, że są to połączone ze sobą urządzenia lub instalacje, służące do przesyłania i dystrybucji ciepła ze źródeł ciepła do węzłów cieplnych²⁴. Natomiast sieć gazowa to obiekty sieci gazowej połączone i współpracujące ze sobą, służące do transportu gazu ziemnego. Przy czym obiektami sieci gazowej są gazociągi, przyłącza gazowe, stacje gazowe, tłocznie gazu oraz magazyny gazu wraz z układami rurowymi, a także wejścia, wyjścia lub obejścia i inne instalacje

²² Wyrok NSA z 17 lutego 2015 r., I OSK 2088/13, «Lex» nr 1657805.

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 757.

²⁴ § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz. U. Nr 16, poz. 92).

towarzyszące²⁵. Na koniec warto także przytoczyć przepisy prawa energetycznego, wedle których przez pojęcie urządzeń rozumie się urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych, natomiast przez pojęcie sieci rozumie się instalacje połączone i współpracujące ze sobą, służące do przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, należące do przedsiębiorstwa energetycznego. System gazowy albo elektroenergetyczny definiowany jest jako sieci gazowe, instalacje magazynowe lub instalacje skroplonego gazu ziemnego albo sieci elektroenergetyczne oraz przyłączone do nich urządzenia i instalacje, współpracujące z tymi sieciami lub instalacjami²⁶. W kontekście podanych definicji zasadne zdaje się przyjęcie założenia, że urządzenia techniczne stosowane do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, magazynowania, dystrybucji oraz użytkowania energii elektrycznej stanowią urządzenia infrastruktury technicznej, o jakich mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n.²⁷

4. STWORZENIE WARUNKÓW DO KORZYSTANIA Z WYBUDOWANEJ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Istotnym czynnikiem determinującym możliwość naliczenia przez gminę opłaty adiacenckiej jest stworzenie warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury technicznej. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, zatem jego znaczenia należy poszukać na gruncie orzecznictwa. Stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury może nastąpić w różnym terminie, w zależności od rodzaju urządzenia. W przypadku budowy urządzeń kanalizacyjnych, wodociągowych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych będzie to moment zaistnienia możliwości podłączenia nieruchomości do

²⁵ § 2 pkt 14 i 27 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 640).

²⁶ Art. 3 pkt 9, 11, 23 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.).

²⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 29 stycznia 2016 r., II SA/Gl 230/15, «Lex» nr 1984880.

urządzenia, a to następuje wraz z odbiorem końcowym robót i przekazaniem do użytkowania. Dokonanie oceny stworzonych warunków podłączenia do sieci wymaga analizy właściwych przepisów branżowych i na ich podstawie ustalenie, że zaistniały warunki podłączenia nieruchomości do sieci²⁸. „Stworzeniem warunków” do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej nie jest zatem data zakończenia budowy urządzeń, ale data powstania prawnej możliwości podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury²⁹. W odniesieniu do urządzeń wodociągowych Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że datą stworzenia warunków podłączenia nieruchomości będzie data zgłoszenia do użytkowania urządzenia wodociągowego (kanalizacyjnego), gdyż od tej daty zaistnieje możliwość świadczenia usług i użytkowania sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Decydujące znaczenie przypisać należy nie protokolarnemu odbiorowi, lecz rzeczywistej możliwości podłączenia nieruchomości do określonych urządzeń, która powstaje po zgłoszeniu urządzenia do użytkowania lub uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie³⁰. Te same uwagi odnieść należy do stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, które ziszczą się po upływie terminu do zgłoszenia sprzeciwu przez właściwy organ, ponieważ dopiero z tym momentem istnieje możliwość legalnego korzystania z drogi³¹. Warto podkreślić, że przez stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości należy rozumieć tak wykonane urządzenia infrastruktury technicznej, by umożliwiały one bezpośrednie podłączenie nieruchomości do sieci, a więc wraz z odpowiednimi przyłączami, które muszą spełniać parametry techniczne dostosowane do charakteru nieruchomości położonych w rejonie zrealizowanej inwestycji infrastrukturalnej³². Przy czym należy uściślić, że warunek

²⁸ Wyrok WSA w Łodzi z 12 kwietnia 2013 r., II SA/Łd 1110/12, «Lex» nr 1310193.

²⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 28 marca 2019 r., II SA/Bk 22/19, «Lex» nr 2645071.

³⁰ Wyrok NSA z 18 grudnia 2020 r., I OSK 1416/19, «Lex» nr 3119204; wyrok WSA w Gdańsku z 13 lutego 2018 r., II SA/Gd 512/17, «Lex» nr 2449513.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 6 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1031/17, «Lex» nr 2485899.

³² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 października 2009 r., II SA/Go 674/09, «Lex» nr 573728; wyrok WSA w Poznaniu z 19 kwietnia 2018 r., II SA/Po 23/18, «Lex» nr 2494000.

wymierzenia opłaty adiacenckiej nie będzie spełniony w sytuacji wybudowania przewodu głównego czy rozprowadzającego, ale bez przyłączy funkcjonalnych, tj. do granicy nieruchomości³³. Warunek wymierzenia opłaty należy utożsamiać z wybudowaniem kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości, a więc wybudowanie odcinka sieci kanalizacji sanitarnej biegnącej od kanału głównego (kolektora) do pierwszej studzienki od strony budynku, a w przypadku jej braku – do granicy nieruchomości³⁴. Powyższa argumentacja prawna pozostaje w zgodzie z brzmieniem normy prawnej wyrażonej w art. 145 ust. 1 u.g.n., z którego wynika możliwość każdorazowego ustalenia opłaty przez gminę po stworzeniu warunków podłączenia nieruchomości do wybudowanego urządzenia infrastruktury technicznej. Muszą zatem zostać stworzone takie warunki, które pozwolą mieszkańcom podłączyć do wybudowanej infrastruktury swoje nieruchomości.

Zaprezentowane wyżej rozumowanie ma swoje uzasadnienie, gdyż wymiar opłaty adiacenckiej musi zostać powiązany z prawną i techniczną możliwością korzystania przez właścicieli z wybudowanych urządzeń infrastrukturalnych. Ta ziści się wtedy, kiedy wybudowane urządzenia infrastrukturalne lub wybudowana droga zapewnią rzeczywistą możliwość obsługi nieruchomości przyległych. Istotne jest bowiem to, aby wybudowana sieć lub droga pozwalały właścicielowi nieruchomości na połączenie nieruchomości z siecią za pomocą przyłącza lub zjazdu. Sieć musi zatem posiadać techniczne możliwości w zakresie wpięcia przyłącza, natomiast w odniesieniu do wybudowanej drogi musi być zagwarantowana możliwość wykonania zjazdu³⁵.

Możliwość naliczenia przedmiotowej opłaty przez gminę została ograniczona czasowo. Zgodnie z art. 145 ust. 2 u.g.n. wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi,

³³ Wyrok WSA w Gliwicach z 7 marca 2018 r., II SA/Gl 1157/17, «Lex» nr 2454868.

³⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z 19 lipca 2012 r., II SA/Ol 467/12, «Lex» nr 1214529.

³⁵ Zob. M. DRELA, *Ustalenie opłaty adiacenckiej*, «Nowe Zeszyty Samorządowe» 4/2014, s. 35-56.

jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2. 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. Warto zaznaczyć, że aktualne brzmienie art. 145 ust. 2 zdanie pierwsze jest wynikiem nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonanej w 2017 r.³⁶, w ramach której wydłużono czas naliczenia opłaty adiacenckiej w odniesieniu do poprzedniego brzmienia przepisu umożliwiającego wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej w terminie trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Uzasadnieniem powyższej zmiany było doprecyzowanie przepisu w zakresie terminu ustalenia opłaty oraz usunięcie rozbieżności w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, które ujawniły się na gruncie stosowania przepisu³⁷. Wskazywano bowiem, że prawidłowa wykładnia art. 145 ust. 2 u.g.n. musi zmierzać do tego, iż dla dochowania terminu do naliczenia opłaty wystarczy, aby w tym terminie organ wydał decyzję ustalającą opłatę adiacencką³⁸. Brak przymiotu prawomocności decyzji nie podważał uprawnień gminy do jej naliczenia. Nie miało znaczenia, czy wydana decyzja została następnie uchylona przez organ drugiej instancji czy też przez sąd administracyjny³⁹. Akcentowano, że nieważne było to, czy decyzja ta, w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie trzech lat, stała się ostateczna. Uzasadniano bowiem, że istotne jest tylko to, że w tym momencie ustaje stan niepewności co do skorzystania przez

³⁶ Ustawa z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1509).

³⁷ A. MATAN, *Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.): wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2(46)/2020, s. 184-185.

³⁸ Wyrok NSA z 16 października 2019 r., I OSK 550/18, «Lex» nr 2748286.

³⁹ Wyrok NSA z 11 marca 2020 r., I OSK 2092/18, «Lex» nr 3031260.

właściwy organ ze swoich uprawnień skonkretyzowanych w wydanej decyzji⁴⁰. Dokonana nowelizacja przepisu z pewnością przyczyni się do wyeliminowania rozbieżności w zakresie ustalania, czy doszło do dochowania przez organ terminu naliczenia opłaty.

Wskazany w art. 145 ust. 2 u.g.n. termin ma charakter zawity. Początek biegu tego terminu łączyć należy z datą stworzenia warunków do legalnego korzystania z wybudowanych urządzeń, natomiast upływ terminu powodować będzie wygaśnięcie uprawnienia gminy do ukształtowania stosunku materialnoprawnego w sprawie ustalenia opłaty⁴¹. Przy czym dla skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia opłaty adiacenckiej nie wystarczy, aby w ustawowym terminie podjęte zostały przez organ jakiegokolwiek czynności, włącznie z wymianą korespondencji ze stroną. Konieczne jest bowiem, aby przed upływem trzyletniego terminu strona została zawiadomiona o jego wszczęciu. Takie rozumienie przepisu ma charakter gwarancyjny, gdyż w ten sposób strona uzyskuje pewność, że wobec nieotrzymania informacji o wszczęciu postępowania w określonym terminie nie jest możliwe nałożenie na nią opłaty adiacenckiej. Pozostaje to także w zgodzie z zasadami ogólnymi prowadzenia postępowania administracyjnego⁴².

Niezbędnym warunkiem naliczenia opłaty adiacenckiej jest wymóg obowiązywania uchwały rady miejskiej w dniu stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej. Skoro omawiana uchwała jest warunkiem *sine qua non* naliczenia opłaty, to rada gminy nie pozostaje w sytuacji wyboru co do tego, czy stawkę procentowej opłaty adiacenckiej uchwalić czy też nie. Wybór dotyczyć będzie jedynie określenia wysokości stawki takiej opłaty⁴³. Oznacza to, że niedopuszczalne są jakiegokolwiek odstępstwa przy ustalaniu stawki procentowej opłaty, a z uwagi na istniejący po stronie rady gminy obowiązek, stawka ta nie może wynosić 0%. Upoważnienie ustawowe nie zawiera bowiem możliwości określenia jakichkolwiek zwolnień

⁴⁰ Wyrok NSA z 16 października 2019 r., I OSK 284/18, «Lex» nr 2769004; wyrok NSA z 8 października 2019 r., I OSK 2952/17, «Lex» nr 2734932.

⁴¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 26 czerwca 2014 r., II SA/Po 520/14, «Lex» nr 1503896.

⁴² Wyrok WSA w Krakowie z 2 października 2019 r., II SA/Kr 590/19, «Lex» nr 2734363.

⁴³ Wyrok WSA w Lublinie z 1 marca 2022 r., II SA/Lu 51/22, «Lex» nr 3339810.

w uiszczaniu tej opłaty czy stanowienia preferencyjnych warunków jej ponoszenia⁴⁴. Nie ma żadnych podstaw prawnych do różnicowania stawki procentowej opłaty zarówno w oparciu o kryteria przedmiotowe, jak i podmiotowe (np. uwzględniając rodzaj, charakter nieruchomości, wprowadzając różne stawki w zależności od obszaru danej gminy, czy ustalając progi dochodowe osób zobowiązanych do uiszczenia opłaty)⁴⁵. Kryteria ustawowe do jej naliczenia jasno wskazują, że rada gminy nie dysponuje instrumentami prawnymi pozwalającymi na wprowadzanie dodatkowych ustaleń przy jej wymierzaniu⁴⁶. Uchwała ma przy tym charakter normy powszechnie obowiązującej, stanowiąc akt prawa miejscowego i materialnoprawną podstawę do ustalenia przez organ wykonawczy gminy opłaty adiacenckiej⁴⁷.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia prawidłowości wymiaru opłaty jest rozstrzygnięcie, na kim ciąży obowiązek jej uiszczenia. Chodzi o takie stany faktyczne, gdy nieruchomość została sprzedana już po stworzeniu warunków jej podłączenia do urządzeń infrastruktury lub po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi, ale przed wydaniem decyzji ustalającej opłatę. Norma prawna z art. 144 u.g.n. nie rozwiewa wątpliwości w tym zakresie, ponieważ w sposób ogólny wskazuje jedynie na właściciela nieruchomości. Odpowiedzi na powyższe poszukać należy na gruncie doktrynalnym i orzeczniczym. Wskazuje się zatem, że niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej, właścicielem zobowiązanym do poniesienia tej opłaty jest właściciel z chwili stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do urządzenia infrastruktury technicznej⁴⁸. Takie stanowisko przeważa także

⁴⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 4 kwietnia 2019 r., II SA/Bk 38/19, «Lex» nr 2647467; wyrok NSA z 15 grudnia 2021 r., I OSK 70/19, «Lex» nr 3285873.

⁴⁵ E. BOŃCZAK-KUCHARCZYK, *op. cit.*, «Lex/el.» 2023.

⁴⁶ E. KLAT-GÓRSKA, L. KLAT-WERTELECKA, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, «Lex/el.» 2015.

⁴⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z 21 marca 2019 r., II SA/Bk 20/19, «Lex» nr 2642956.

⁴⁸ R. STRZELCZYK, *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, Warszawa 2016, «Lex/el.» 2016; E. MZYK, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. BIENIEK, Warszawa 2011, s. 627.

w judykaturze, a z jego uzasadnienia płynie wniosek, że korzyść osiąga ten, kto jest właścicielem na moment stworzenia warunków podłączenia nieruchomości do infrastruktury technicznej lub stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. To on uzyskuje przestrzeń do ustalenia ceny nieruchomości w oparciu o jej walory wynikające z uzbrojenia terenu. Taki właściciel uzyskuje bowiem zwiększenie użyteczności swojej nieruchomości, co niewątpliwie przekłada się na wzrost jej wartości⁴⁹. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawiają zasady słuszności, wedle których nakładanie daniny publicznej w postaci opłaty adiacenckiej będącej świadczeniem z tytułu korzyści, jaką osiąga właściciel w wyniku wzrostu wartości swojej nieruchomości, winno kojarzyć się z obiektywnym i wymiernym przysporzeniem majątkowym, a to osiągnąć może ten właściciel, który rzeczywiście uwzględnić może ten fakt w cenie zbycia nieruchomości.

5. WZROST WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI JAKO PRZESŁANKA NALICZENIA OPŁATY ADIACENCKIEJ

Jedną z determinantów wymiaru opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości będący wynikiem budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość opłaty adiacenckiej nie ma zatem żadnego związku z wysokością nakładów poniesionych na realizację budowy urządzeń infrastruktury technicznej, ale jedynie wzrost wartości nieruchomości będący konsekwencją wybudowania tychże urządzeń uzasadnia jej naliczenie⁵⁰. W przypadku potwierdzenia, że nie doszło do wzrostu wartości nieruchomości, ustalenie opłaty adiacenckiej jest bezprzedmiotowe.

Jak wynika z brzmienia art. 146 ust. 1a u.g.n., ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. Kluczowym dowodem w postępowaniu

⁴⁹ Wyrok NSA w Warszawie z 7 kwietnia 2010 r., I OSK 514/09, «Lex» nr 575824; wyrok NSA z 9 września 2010 r., I OSK 1063/10, «Lex» nr 744922; wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., I OSK 1402/10, «Lex» nr 1068397; wyrok WSA w Łodzi z 2 grudnia 2016 r., II SA/Łd 737/16, «Lex» nr 2187910.

⁵⁰ J. DYDENKO, T. TELEGA, *Wycena nieruchomości*, Warszawa 2018, «Lex/el.» 2018.

administracyjnym dotyczącym naliczenia opłaty adiacenckiej jest operat szacunkowy. Jest to jedyny dopuszczony przez prawo dowód, na podstawie którego dokonuje się ustaleń w zakresie wymiaru opłaty adiacenckiej. Z uwagi na wagę tego dowodu, organy orzekające zobowiązane są przede wszystkim zbadać, czy operat jest jasny, logiczny, spójny, czy nie zawiera błędów matematycznych, czy zastosowana w nim metoda szacowania odpowiada prawu i została poprawnie wyjaśniona przez rzeczoznawcę, zaś wyciągnięte przez niego wnioski nie są ze sobą sprzeczne⁵¹. Organ nie ma jednak uprawnień do kwestionowania ustaleń wynikających z wiedzy specjalistycznej rzeczoznawcy majątkowego. W tym zakresie obowiązuje bowiem norma prawna z art. 157 u.g.n. Przy czym, biorąc pod uwagę fakt, że na podstawie operatu szacunkowego organ administracji publicznej dokonuje wymiaru opłaty adiacenckiej, niedopuszczalne jest, aby dokument ten nie został poddany analizie pod kątem formalnoprawnych uwarunkowań, jakie winny zostać spełnione, aby operat ten miał walor dowodu. Organ musi zatem nabrać przekonania, że dostarczony operat może być podstawą do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Musi ocenić moc dowodową takiego dokumentu.

Zasady szacowania nieruchomości na potrzeby wymiaru opłaty adiacenckiej określone zostały w art. 146 ust. 3 u.g.n. 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. Istotnego znaczenia nabiera zatem precyzyjne ustalenie daty stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo daty stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, gdyż musi być ona znana organowi już przed zleceniem rzeczoznawcy majątkowemu wykonania operatu szacunkowego.

Co więcej, z datą tą powiązane zostały zasady szacowania nieruchomości w oparciu o ceny obowiązujące na dzień stworzenia tychże

⁵¹ Wyrok WSA w Gliwicach z 9 listopada 2021 r., II SA/Gl 678/21, «Lex» nr 3286987; wyrok WSA w Poznaniu z 1 lipca 2020 r., II SA/Po 1055/19, «Lex» nr 3032720.

warunków. Z brzmienia przepisu wynika, że określając wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń (lub drogi) i po nim, należy uwzględniać ceny za nieruchomości podobne z jednego tylko – tego samego dnia – tj. z dnia, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo z dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi⁵². To powoduje, że prawidłowe ustalenie momentu stworzenia tych warunków determinuje poprawność sporządzenia kluczowego dowodu w sprawie opłaty adiacenckiej.

W przypadku potwierdzenia wzrostu wartości nieruchomości wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji, wysokość opłaty, o której mowa w ust. 2, wynosi nie więcej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Kompetencje w zakresie ustalenia wysokości opłaty powierzone zostały radzie gminy, która podejmuje stosowną uchwałę. Uchwała musi istnieć przed wszczęciem postępowania administracyjnego, musi obowiązywać już w momencie stworzenia warunków do korzystania z wybudowanych urządzeń lub drogi.

Istotnego znaczenia w zakresie wymiaru opłaty adiacenckiej nabiera także art. 148 ust. 4 u.g.n., w myśl którego na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń pieniężnych wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Przedmiotowe rozwiązanie prawne należy ocenić pozytywnie, jako że stanowi dowód na zachęcenie obywateli do partycypacji w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej lub drogi. Warto bowiem pamiętać, że kwestia uzbrojenia terenów jest jednym z czynników decydujących

⁵² E. BOŃCZAK-KUCHARCZYK, *op. cit.*, «Lex/el.» 2023.

o atrakcyjności nieruchomości przyległych, zatem pozostaje w interesie właścicieli nieruchomości. Biorąc przy tym pod uwagę stan finansów publicznych gmin, obciążony wieloma obowiązkami w zakresie realizacji wielu zadań publicznych o charakterze ogólnospołecznym, w tym między innymi w zakresie edukacji, zdrowia, pomocy społecznej, takie rozwiązanie prawne pozwala na przyspieszenie wielu procesów inwestycyjnych, infrastrukturalnych i buduje podstawy społeczeństwa obywatelskiego. Zachowane są jednocześnie zasady równego traktowania właścicieli nieruchomości zaangażowanych w ten proces wobec tych, którzy nie wykazują żadnej inicjatywy.

Publicznoprawny wymiar opłaty adiacenckiej przejawia się w tym, że ustalenie opłaty adiacenckiej następuje w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługują administracyjne i sądownoadministracyjne środki odwoławcze. Z tego punktu widzenia ocena operatu szacunkowego, jako kluczowego dowodu w sprawie, nabiera ogromnego znaczenia dla prawidłowości ustalenia opłaty adiacenckiej. Podlega on bowiem ocenie na każdym etapie procedowania. Obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. Na wniosek właściciela nieruchomości, opłata adiacencka może zostać rozłożona na raty roczne płatne w okresie 10 lat, choć właściciel może wskazać także okres krótszy. Należność gminy z tego tytułu podlega obowiązkowi zabezpieczenia, w tym poprzez wpis hipoteki do księgi wieczystej. Z uwagi na brzmienie przepisu nie ma przeszkód prawnych, aby zabezpieczenie należności gminy zrealizowane zostało w oparciu o inne uzgodnione pomiędzy stronami formy zabezpieczenia. Co więcej, w sytuacji zbycia nieruchomości po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej lub drogi, poprzedni właściciel zobowiązany do uiszczenia opłaty z oczywistych względów nie będzie mógł zadośćuczynić temu obowiązkowi zabezpieczenia poprzez wpis hipoteki. Z tego punktu widzenia także należy dopuścić możliwość alternatywnych form zabezpieczeń należności gminy.

6. PODSUMOWANIE

Możliwość naliczenia opłaty adiacenckiej ma swoje szczegółowe uwarunkowania prawne. Determinanty jej ustalenia przez gminę zostały ściśle określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Pierwszą przesłankę stanowi wybudowanie infrastruktury technicznej, z udziałem środków publicznych. Trzeba przy tym pamiętać, że katalog infrastruktury technicznej ma charakter zamknięty, co sprawia, że budowa jedynie enumeratywnie wymienionych w ustawie urządzeń uprawnia do jej naliczenia. Kolejną przesłanką jest stworzenie warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury. Należy to rozumieć jako wystąpienie prawnej możliwości podłączenia nieruchomości do wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej lub korzystania z drogi, która zaistnieje po dokonaniu technicznych odbiorów wedle właściwych przepisów. Możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wymiaru opłaty adiacenckiej dodatkowo uzależniona została od dochowania ram czasowych. Do jej skutecznego pobrania przez gminę niezbędne jest, aby od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury technicznej lub drogi nie upłynął okres trzech lat. Dla zachowania terminu wystarczy, aby przed jego upływem wszczęte zostało postępowanie administracyjne przez gminę. Aktualne brzmienie normy prawnej ustalającej ramy czasowe do naliczenia opłaty należy ocenić pozytywnie.

W poprzednim stanie prawnym dochodziło bowiem często do sytuacji, w których brak było możliwości jej pobrania, mimo zaangażowania środków publicznych, za pomocą których następował wzrost wartości nieruchomości. Sam fakt szukania ochrony prawnej przez właścicieli nieruchomości, którzy kwestionują podstawy do ustalenia opłaty lub jej wysokość, włącznie ze skargą do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie może przekreślać możliwości zastosowania normatywnych rozwiązań prowadzących do partycypacji właścicieli w kosztach budowy infrastruktury.

Przesłanką, która ma kluczowe znaczenie dla ustalenia opłaty adiacenckiej, jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Ta przesłanka musi mieć

odzwierciedlenie w materiale dowodowym i tylko od prawidłowych założeń i ustaleń operatu szacunkowego zależeć będzie powodzenie tego postępowania. Operat szacunkowy, tak jak każdy inny dowód w sprawie, podlega ocenie organu administracji publicznej, a zatem niedopuszczalne jest przyjmowanie go za dowód bez dokonania analizy w zakresie poprawności jego sporządzenia. To na organie ciąży obowiązek wykazania, że zgromadzony materiał dowodowy, w tym szczególnie sporządzony operat szacunkowy, mogą być podstawą do nałożenia daniny publicznoprawnej na właścicieli nieruchomości. Dla skutecznego domagania się jej uiszczenia ważne jest także to, aby w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej infrastruktury technicznej obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Brak takiej uchwały czy też późniejsze jej uchwalenie czyni bezprzedmiotowym takie postępowania administracyjne.

Nałożenie na właścicieli nieruchomości publicznoprawnego obowiązku dotyczącego opłaty adiacenckiej ma niewątpliwie charakter konfliktogenny. To sprawia, że wydanie decyzji w przedmiocie jej ustalenia wymaga bezwzględnego potwierdzenia spełnienia materialnoprawnych przesłanek warunkujących jej naliczenie. Przy czym, jak wskazuje orzecznictwo, rozumienie tych przesłanek musi podlegać ścisłej wykładni, a ich spełnienie musi być potwierdzone odpowiednim materiałem dowodowym. W przeciwnym razie, biorąc chociażby pod uwagę konieczność stosowania przez organ zasad ogólnych postępowania administracyjnego, wydane rozstrzygnięcie spotkać się może z negatywną oceną dokonywaną zarówno przez samorządowe kolegia odwoławcze, jak i sądy administracyjne.

UDZIAŁ WŁAŚCICIELI NIERUCHOMOŚCI W KOSZTACH BUDOWY URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ FINANSOWANYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH – AKTUALNE PROBLEMY

Streszczenie

Wartość nieruchomości zależy od wielu czynników. Budowa urządzeń infrastruktury technicznej czy też wybudowanie drogi niewątpliwie wpływa na atrakcyjność

nieruchomości oraz na jej wartość. Zaangażowanie środków publicznych w budowę tych urządzeń lub budowę drogi stanowi wymierną korzyść dla właścicieli nieruchomości. Ustawodawca stworzył zatem instrument w postaci opłaty adiacenckiej, za pomocą którego gmina uprawniona została do pobrania tej daniny publicznej będącej wyrazem uczestnictwa właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Niniejszy artykuł podejmuje problematykę dotyczącą przesłanek uprawniających gminę do naliczenia opłaty adiacenckiej wraz ze wskazaniem materialnoprawnych podstaw jej naliczenia. Konfliktogenny charakter tej opłaty, mimo istnienia podstaw ustawowych do jej pobrania, sprawia, że w praktyce występują często poważne problemy interpretacyjne, które wymagają wyjaśnienia.

PROPERTY OWNERS' SHARE IN THE COSTS OF CONSTRUCTION OF
TECHNOLOGY INFRASTRUCTURE FINANCED FROM PUBLIC FUNDS:
CURRENT PROBLEMS

Summary

The value of a property depends on many factors. The construction of technology infrastructure or of a road undoubtedly affects the attractiveness of the property and its value. A contribution from public funds to the installation of such facilities or the construction of a road is an appreciable benefit for property owners. The Polish legislator has created an instrument in the form of a betterment levy, which the local authority involved may charge for such services and which expresses the contribution property owners make to the costs of installing technology infrastructure. This article discusses the legal grounds, especially as regards substantive law, which entitle a local authority to charge a betterment levy. This kind of betterment levy has been giving rise to controversy, despite the statutory grounds for charging it, which in practice means that there have been serious problems calling for clarification with the interpretation of the regulation.

Słowa kluczowe: opłata adiacencka; urządzenia infrastruktury technicznej; wartość nieruchomości; operat szacunkowy.

Keywords: betterment levy; technology infrastructure; value of a property; property valuation.

Literatura

BIENIEK G. (red.), HOPFER A., MARMAJ Z., MZYK E., ŻRÓBEK R., *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000.

- BOŃCZAK-KUCHARCZYK E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, «Lex/el.» 2023.
- DRELA M., *Ustalenie opłaty adiacenckiej*, «Nowe Zeszyty Samorządowe» 4/2014, s. 35-56.
- DROGOSZ P., *Przedawnienie możliwości ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału lub uzbrojenia nieruchomości po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 2017 r.*, «Samorząd Terytorialny» 12/2022, s. 24-33.
- DYDENKO J., TELEGA T., *Wycena nieruchomości*, Warszawa 2018, «Lex/el.» 2018.
- JAWORSKI J., PRUSACZYK A., TUŁODZIECKI A., WOLANIN M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
- KLAT-GÓRSKA E., KLAT-WERTELECKA L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, «Lex/el.» 2015.
- KOWALCZYK R., *Prawna dopuszczalność rezygnacji z wybranych dochodów własnych gmin*, «PPiA» 105/2016, s. 99-108.
- MATAN A., *Termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 145 ust. 2 u.g.n.): wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r., I OSK 85/18 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2019 r., I OSK 200/18*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2(46)/2020, s. 179-198.
- MAZIARZ A., *Wybrane problemy instytucji opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, «Palestra» 5/2017, s. 5-14.
- MZYK E., [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. BIENIEK, Warszawa 2011, s. 625-627.
- STRZELCZYK R., *Podatki i opłaty dotyczące nieruchomości*, Warszawa 2016, «Lex/el.» 2016.
- SUWAJ R., *Nakładanie opłaty adiacenckiej jako przykład kompetencji realizującej zasadę samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finansowanie zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych*, red. A. ZALCEWICZ, Warszawa 2016.
- ZINIEWICZ M.A., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, Warszawa 2012.