Przypadki z praktyki, cz. 34

przedstawia sędzia Magdalena Durzyńska

Opłata adiacencka na wadliwym podziale

Czy w sytuacji wadliwej decyzji podziałowej (niezgodność z MPZP) można nałożyć na właścicieli pierwotnej działki opłatę adiacencką ustalaną od wzrostu wartości nieruchomości, jaka warunkowo miała powstać w wyniku jej podziału?

Decyzją X z 22 grudnia 2014 r. prezydent miasta, działając na podstawie art. 93 ust. 1-3, art. 96 ust. 1, art. 97 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (obecnie tekst jednolity DzU z 2018 r., poz. 121; dalej jako *uogn*), zatwierdził projekt podziału nieruchomości objętej osobną księgą wieczystą, oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków jako działka nr 59 o powierzchni 0,1513 ha. W wyniku podziału powstały trzy działki gruntu o następujących powierzchniach:

- działka nr 59/1 – 0,0924 ha,
- działka nr 59/2 – 0,0184 ha (pod wewnętrzną drogę dojazdową),
- działka nr 59/3 – 0,0405 ha.

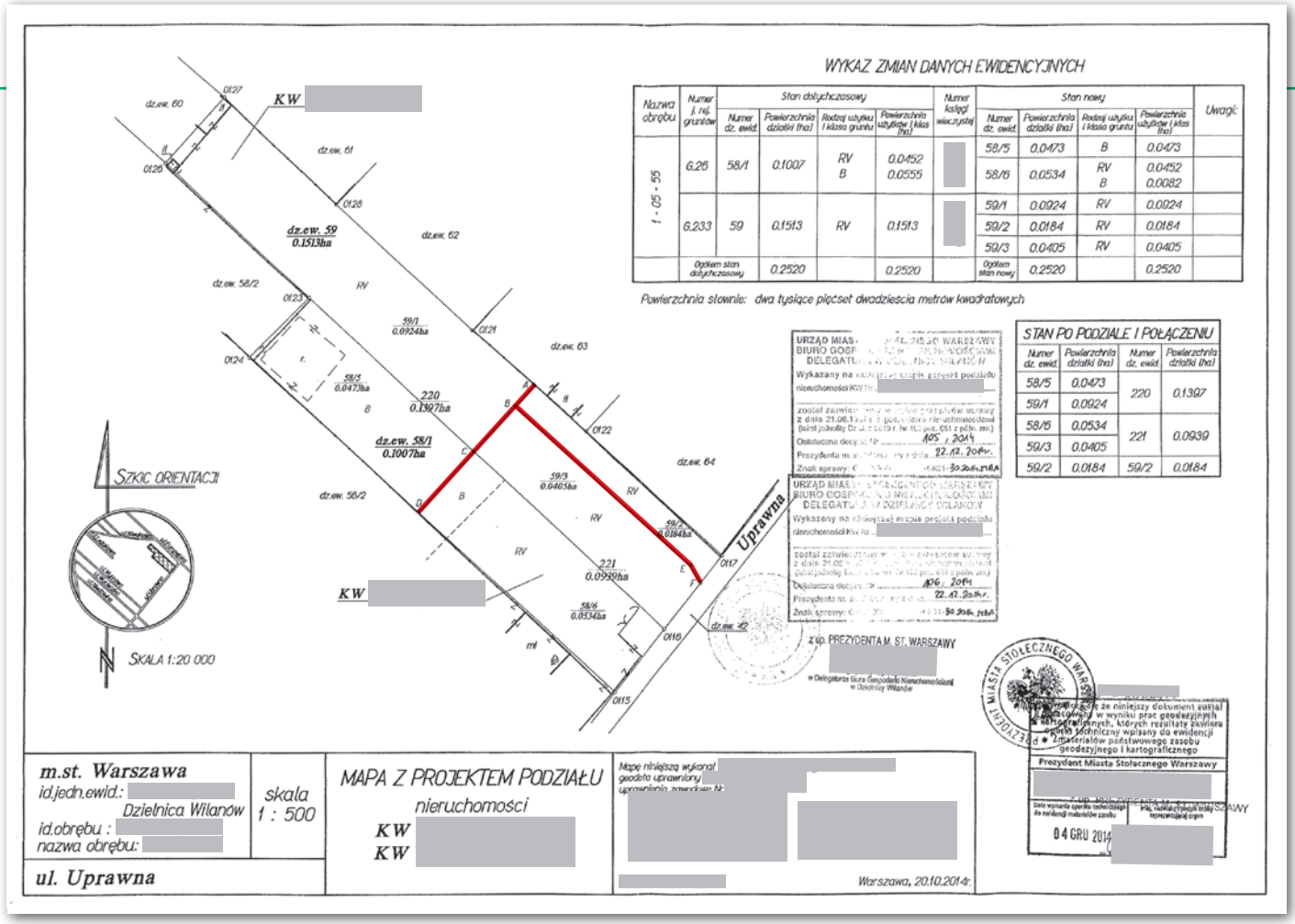
W sentencji decyzji wskazano ponadto, że projektowana działka nr 59/1 przeznaczona jest do połączenia z projektowaną działką nr 58/5 wydzieloną z osobnej księgi wieczystej decyzją Y prezydenta miasta również z 22 grudnia 2014 r., a po połączeniu (jak wprost wskazano w decyzji) będzie oznaczona jako projektowana działka gruntu nr 220 o powierzchni 0,1397 ha. Natomiast jeśli chodzi o projektowaną działkę nr 59/3, prezydent przyjął, że przeznaczona jest do połączenia z projektowaną działką nr 58/6 wydzieloną decyzją Y jw. i po połączeniu będzie oznaczona jako projektowana działka nr 221 o powierzchni 0,0939 ha. Jednocześnie prezydent zastrzegł, że *„na podstawie art. 93 ust. 3 uogn przy wydzielaniu projektowanych działek należy zapewnić dostęp do drogi publicznej poprzez ustanowienie odpowiednich służebności gruntowych przejścia i przejazdu lub nabycia udziałów w prawie własności działek spełniających ten warunek”*.

W uzasadnieniu decyzji podziałowej organ powołał się na: wniosek właścicieli, wynikający z KW tytuł własności i postanowienie pozytywnie opiniujące wstępny projekt podziału. Wskazał, że według ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) przedmiotowa nieruchomość położona jest w strefie mieszkaniowo-usługowej oznaczonej na rysunku planu symbolem MU, w której obowiązują m.in. następujące zasady zagospodarowania:

- istniejąca zabudowa mieszkaniowa może podlegać wymianie, rozbudowie i przebudowie wyłącznie według zasad ustalonych w planie,
- dopuszcza się zabudowę jednorodzinną w formie budynków wolnostojących i bliźniaczych,
- dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej wielkość nowo tworzonej działki powinna wynosić min. 500 m kw. (w przeliczeniu na każde istniejące lub projektowane mieszkanie); w szczególnych przypadkach wynikających z istniejących podziałów dopuszcza się powierzchnię działki mniejszą o 10%; szerokość frontu nowo tworzonej działki powinna wynosić min. 18 m,
- dla zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej (jednego segmentu) wielkość nowo tworzonej działki powinna wynosić min. 400 m kw.; w szczególnych przypadkach wynikających z istniejących podziałów dopuszcza się powierzchnię działki mniejszą o 10%; szerokość frontu nowo tworzonej działki powinna wynosić min. 11 m,
- prywatne drogi dojazdowe powinny spełniać wymogi przepisów szczególnych.

Dalej organ uznał, że opracowany przez geodetę uprawnionego projekt podziału zgodny jest z ustaleniami MPZP i odpowiada wymogom formalnym, dlatego z mocy powołanych przepisów prawa „należało go zatwierdzić”.

Następnie w kwietniu 2016 r., działając na podstawie art. 98a ust. 1 oraz art. 148 ust. 1, 2 i 3 *uogn* oraz uchwały rady miasta w sprawie określenia stawki procentowej opłaty z tytułu



wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału, prezydent miasta ustalił 30-procentową opłatę adiacencką od właścicieli pierwotnej działki nr 59 podzielonej na działki nr 59/1, nr 59/2 i nr 59/3.

Właściciele odwołali się od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które utrzymało ją w mocy. Odnośnie do zarzutów odwołania wskazujących na to, że w operacie szacunkowym rzeczoznawca majątkowy niezasadnie wycenił projektowaną działkę nr 220 i 221, SKO podało, że podział musi być zgodny z ustaleniami MPZP, a efektem ustaleń planu w tej sprawie było wydanie decyzji podziałowej z warunkiem przeznaczenia wydzielonych działek nr 59/1 i nr 59/3 do połączenia z działkami sąsiednimi.

Według SKO podział działki nr 59, bez warunku przyłączenia powstałych działek nr 59/1 i nr 59/3 do sąsiednich działek, nie byłby możliwy z powodu niezgodności z MPZP, a zatem dla określenia stanu nieruchomości po podziale biegły uznał za zasadne zastosowanie § 54 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. *w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*, *„gdyż podział i w konsekwencji połączenie działek skutkuje powstaniem dwóch działek budowlanych o korzystniejszych kształtach niż miały dawne działki ewidencyjne nr 58 i nr 59, co powoduje wzrost wartości nieruchomości*". SKO uznało zatem, że dobór nieruchomości do porównań dla stanu po podziale jest prawidłowy, gdyż uwzględnia cechy nieruchomości, jaka powstanie w wyniku połączenia działek nr 59/1 i nr 59/3 z działkami sąsiednimi powstałymi z podziału zatwierdzonego decyzją Y.

SKO wskazało dalej, że w operacie szacunkowym jest zapis: *„Wartość jednostkowa dz. nr 59/1 i nr 59/3 odpowiada wartości jednostkowej gruntu o łącznej powierzchni 2336 m^2, jaki powstanie z połączenia tych działek z działkami wydzielonymi z sąsiedniej nieruchomości (gruntu składającego się z 2 działek budowlanych o nr 220 i nr 221)*", a także że *„na rynku nie było wystarczającej ilości transakcji zbycia nieruchomości o identycznym stanie ewidencyjnym*".

Jeśli zaś chodzi o wycenę działki wydzielonej pod drogę wewnętrzną, SKO podało, że procedura wyceny działki nr 59/2 uwzględnia przepisy zawarte w § 36 rozporządzenia *w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu*. W tym zakresie uznało, że wartość jednostkowa działki nr 59/2 odpowiada wartości gruntu przed podziałem, tj. wartości jednostkowej dawnej działki nr 59. Zaznaczyło także, że:

- według art. 154 *uogn*, wyboru właściwego podejścia i metody szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy posiadający specjalistyczną wiedzę z zakresu wyceny nieruchomości, wykorzystując wszelkie niezbędne i dostępne dane;
- zgodnie z art. 146 ust 1a *uogn* ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości,
- jak wynika z art. 157 *uogn*, oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych.

Ostatecznie SKO uznało za zasadne, że rzeczoznawca jako główny czynnik powodujący wzrost wartości wycenianej nieruchomości przyjął zmianę układu granic działek, tj. układ granic działek nr 220 i nr 221, z szerszym frontem w porównaniu z frontem działki nr 59, co umożliwia bardziej racjonalną zabudowę nieruchomości. Stąd w ocenie SKO nastąpił, niewielki zresztą, wzrost wartości nieruchomości.

Co do stanu prawnego, SKO podało, że zgodnie z art. 98a ust. 1 *uogn*, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości

stała się ostateczna (co w tej sprawie zostało spełnione). Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Natomiast stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna. Przepisy art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i art. 148 ust. 1-3 *uogn* stosuje się odpowiednio.

Skargę do WSA na to orzeczenie wnieśli właściciele nieruchomości. Ich zdaniem organ nie wskazał żadnej cechy rynkowej, której zmiana w wyniku podziału skutkowałaby zmianą wartości nieruchomości, a różnice w wartości nieruchomości po podziale i przed podziałem wynikają wyłącznie ze zmiany bazy danych o transakcjach porównawczych. Skarżący zarzucili, że w operacie szacunkowym brakuje szczegółowego opisu wycenianej nieruchomości według stanu po podziale, że do wyceny zostały przyjęte transakcje nieruchomościami niespełniającymi warunku podobieństwa do nieruchomości wycenianej, a także że biegły zignorował to, iż jedna z działek jest przeznaczona pod drogę wewnętrzną, a więc jej wartość powinna być inna niż działek przeznaczonych pod zabudowę.

Przede wszystkim zarzucili, że biegły jako przedmiot wyceny przyjął działki gruntu, które mają powstać w wyniku połączenia wydzielonych działek nr 59/1 i nr 59/3 z działkami sąsiednimi. W ich ocenie biegły, sporządzając operat, wziął pod uwagę przyszły stan hipotetyczny, tj. możliwość przyłączenia działek podzielonych do sąsiedniej nieruchomości, a więc stan nieistniejący w dniu, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna. Wskazali, że połączenie działek i działek sąsiednich jakkolwiek mogło nastąpić, to nie musiało. Zarzucili, że po podziale ich nieruchomość składa się z trzech działek gruntu, przy czym działka 59/3 samodzielnie nie spełnia warunków działki budowlanej. Po podziale jest to wprawdzie działka o przeznaczeniu budowlanym, ale bez możliwości jej zabudowy. Wskazali, że w operacie żadna z nieruchomości tzw. podobnych nie posiada tej cechy, a jest to cecha najbardziej istotna przy rynkowej wycenie działek przeznaczonych pod zabudowę. Według skarżących możliwości zabudowy działki nr 59/1 nie zmieniły się w porównaniu z działką nr 59, przy czym samodzielnie posiada ona gorszy dostęp do mediów niż działka przed podziałem.

W konsekwencji skarżący zarzucili SKO naruszenie przepisów art. 107 § 3 kpa w związku z art. 8 kpa poprzez wydanie decyzji bez wymaganego prawem uzasadnienia, w szczególności brak oceny operatu szacunkowego pod względem zgodności z przepisami prawa. Odnośnie do przepisów prawa materialnego zarzucili naruszenie art. 98a ust. 1 w związku z art. 153 i art. 4 pkt 16 *uogn* poprzez wydanie decyzji opartej na operacie szacunkowym sporządzonym niezgodnie z powyższymi przepisami.

Moim zdaniem

Opłata adiacencka jest należnością ustalaną od wzrostu wartości nieruchomości, jaki powstał w wyniku jej podziału. Dlatego też do zastosowania art. 98a *uogn* konieczne jest wykazanie, że wzrost wartości jest efektem wyłącznie dokonanego podziału, a nie innych okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na wartość nieruchomości. W tym zakresie skarżący mają rację. Problem tkwi jednak w decyzji podziałowej, którą wszyscy są związani.

Skoro przy ocenie decyzji nakładającej opłatę adiacencką istotne znaczenie ma stan prawny powstały w wyniku decyzji podziałowej, to ta zakładała podział na 3 działki: dwie budowlane i jedną pod drogę wewnętrzną. Ale jednocześnie zastrzegła warunek odnośnie do połączenia z działkami sąsiednimi stanowiącymi odrębny przedmiot własności. W decyzji podziałowej nie wskazano podstawy prawnej takiego rozstrzygnięcia, ale ono jest. Czy może jednak wiązać określony w decyzji warunek, którego niezrealizowanie nie jest obarczone żadną sankcją?

W zaprezentowanej konfiguracji działek dokonany przez prezydenta miasta podział dotyczący jedynie działki nr 59 jest wadliwy. Nie spełnia bowiem wymogu zgodności z przepisami MPZP. Inna rzecz, że plan ów – moim zdaniem – niezasadnie określa minimalną szerokość frontu działki powstałej wskutek podziału, gdyż w zakresie podziału nieruchomości rada gminy może w MPZP określić tylko minimalną powierzchnię nowo tworzonych działek budowlanych. Kwestia określenia w planie miejscowym szerokości frontu nowo powstających działek dopuszczalna jest natomiast w przypadku kształtowania przez gminę zasad podziału i scalenia, a nie samego podziału. Niezależnie jednak od samej szerokości frontu, zaproponowany przez właścicieli podział nie spełniał też warunku dotyczącego minimalnej powierzchni działki budowlanej, a przy tym ta jedna wąska działka, jak zresztą podają sami skarżący, nie nadaje się do racjonalnego zagospodarowania.

W stanie faktycznym tej sprawy zastosowanie powinien mieć art. 98b *uogn*. Stanowi on, że właściciele nieruchomości ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie mogą złożyć zgodny wniosek o ich połączenie i ponowny podział na działki gruntu, jeżeli przysługują im jednorodne prawa do tych nieruchomości. Do wniosku należy wówczas dołączyć, złożone w formie aktu notarialnego, zobowiązanie do dokonania wzajemnej zamiany działek. W takim przypadku organ winien wydać jedną decyzję podziałową odnośnie do dwóch sąsiadujących ze sobą nieruchomości i zatwierdzić podział (jak stanowi wprost art. 98b ust. 3 *uogn*), pod warunkiem że właściciele dokonają – w drodze zamiany – wzajemnego przeniesienia praw do części ich nieruchomości, które weszły w skład nowo wydzielonych działek gruntu. W razie nierównej wartości zamienianych części nieruchomości zastosowanie miałyby ewentualne dopłaty.

Natomiast w przypadku podziału, jaki został zatwierdzony decyzją X z 2014 r., organ nie zastosował tego przepisu, mimo że – jak ewidentnie wynika z okoliczności sprawy – właściciele dwóch sąsiednich i niekorzystnie skonfigurowanych nieruchomości złożyli w tym samym czasie wnioski o podział z założeniem, że dokonają następnie zamiany, w wyniku której powstaną regularne działki budowlane. Decyzja podziałowa wskazuje na normalny podział, choć zastrzega w sentencji warunek niemający podstawy prawnej. Innymi słowy, przepisy przyjęte za podstawę wydania decyzji podziałowej nie określają połączenia działek po podziale jako przedmiotu podziału lub warunku podziału. W konsekwencji nie wydaje się zasadne, aby można było nałożyć na właścicieli pierwotnej działki nr 59 opłatę adiacencką z powodu wzrostu wartości działki nr 220 czy 221, z przeliczeniem jej wartości na liczbę metrów kwadratowych w nowych działkach powstałych z pierwotnej 59; a tak w tej sprawie uczyniono. Niezrozumiałe jest też powołanie się przez organ na § 54 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. *w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* – dotyczący wyceny w przypadku stosowania art. 37 ust. 2 pkt 6 *uogn*.

Magdalena Durzyńska
sędzia WSA w Warszawie (I Wydz.), doktor nauk prawnych, pracowała w Departamencie Katastru GUGiK