

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID:	Z.05-1
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A
Data aktualizacji wpisu:	21.03.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Znikome zastosowanie opłat i podatków w zarządzaniu i gospodarowaniu przestrzenią.
Autorzy:	Aleksandra Jadach-Sepiolo (na podstawie uwag członków grupy, w szczególności Adama Głębskiego, Grzegorza Kubalskiego i Andrzeja Porawskiego)
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Polityka fiskalna jako element zarządzania rozwojem i gospodarowania przestrzenią

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Wzmocnienie znaczenia opłaty adiacenckiej we współfinansowaniu kosztów budowy urządzeń infrastruktury technicznej lub budowy drogi przez właścicieli i użytkowników wieczystych sąsiadujących nieruchomości – **rozwiązanie prawne**

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Modyfikacja mechanizmu stosowania opłaty adiacenckiej w zakresie regulacji prawnych wymaga:

- wprowadzenia obligatoryjności ustalania opłaty adiacenckiej wobec każdego właściciela lub użytkownika wieczystego po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi,
- zapewnienia ekonomicznej racjonalności ustalania wysokości opłaty adiacenckiej poprzez wprowadzenie minimalnej stawki procentowej w uchwale rady gminy na poziomie umożliwiającym uzyskanie wpływów po wyeliminowaniu kosztów procedury (szacunki pokazują, że nie powinna być to stawka niższa niż 30% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu).

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

- **Specyfikacja barier/wąskich gardeł istniejących zapisów prawnych poprzez wskazanie niefunkcyjnych i nieadekwatnych rozwiązań w obowiązujących uregulowaniach**

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

Opłata adiacencka, mimo założonej funkcji zapewnienia uczestnictwa właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości we współfinansowaniu inwestycji infrastrukturalnych w bezpośrednim sąsiedztwie, jest niechętnie ustalana i egzekwowana przez władze wykonawcze gmin. Przyczyn jest kilka, w tym jako kluczowe należy wymienić:

- dopuszczoną w art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami fakultatywność ustalenia opłaty adiacenckiej w odniesieniu do konkretnej nieruchomości – zgodnie z art. 146 ust. 2 obowiązkowe jest ustalenie przez radę gminy wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej w drodze uchwały, lecz wysokość konkretnej opłaty każdorazowo może ustalić wójt, burmistrz, prezydent miasta w drodze decyzji w ciągu 3 lat po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi;
- dowolność w ustaleniu stawki procentowej opłaty adiacenckiej w uchwale rady gminy – zgodnie z art. 146 ust. 2 wysokość opłaty wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Ustalenie górnej granicy bez podania minimalnej stawki skutkuje hazardem moralnym. Rady gmin, ulegając presji społecznej, ustalają wysokość stawki procentowej na niskim poziomie, np. 5 czy 10%. W rezultacie wójt, burmistrz lub prezydent miasta odstępuje od ustalenia wysokości opłaty stwierdzając, że uzyskany wpływ od poszczególnej nieruchomości nie pokrywałby kosztu operatu szacunkowego, niezbędnego do wyznaczenia konkretnego wzrostu wartości nieruchomości.

Wylimitowanie tych dwóch przyczyn znacząco wzmocni opłatę adiacencką jako narzędzie, dzięki któremu gminy będą mogły odzyskać część ponoszonych nakładów na rozwój sieci infrastruktury technicznej i dróg od korzystających z doposażenia (realizacja zasady „korzystający płaci”).

- **Propozycja zmian przepisów prawnych – wskazanie przepisu oraz zakresu zmiany**
 - Zmiana art. 145 ust. 1 eliminująca fakultatywność wydania decyzji ustalającej opłatę adiacencką przez władze wykonawcze gminy. Proponowane brzmienie (zmienione miejsce zostało pogrubione i podkreślone): „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala, w drodze decyzji, opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi”.
 - Zmiana pierwszego zdania art. 146 ust. 2 eliminująca dowolność w ustaleniu wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej w uchwale rady gminy. Obecnie stawki procentowe są ustalane na niskim poziomie, przez co koszt procedury ustalenia wzrostu wartości nieruchomości jest wyższy lub zbliżony do możliwej do uzyskania opłaty. Stawka na poziomie co najmniej 30% uzyskanego wzrostu wartości nieruchomości umożliwia przekroczenie progu kosztu opracowania operatu szacunkowego, a więc uzyskanie realnego przychodu z naliczonej opłaty adiacenckiej. Proponowane brzmienie (zmienione miejsce zostało pogrubione i podkreślone): „Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie mniej niż 30% i nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały”.

- **Wskazanie nowego obszaru do regulacji prawnej – sugestie do projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast⁴**

Modyfikacja mechanizmu stosowania opłaty adiacenckiej nie wymaga wprowadzania dodatkowych przepisów.

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (gospodarz ustawy o gospodarce nieruchomości).

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

Obie zmiany powinny zostać wprowadzone jednocześnie, w szczególności szkodliwe byłoby wprowadzenie zmiany w art. 145 ust. 1 bez zapewnienia ekonomicznej racjonalności ustalania opłaty adiacenckiej poprzez wprowadzenie minimalnej stawki procentowej w uchwale rady gminy na poziomie umożliwiającym uzyskanie wpływów po wyeliminowaniu kosztów procedury, co możliwe jest w drodze nowelizacji art. 146 ust. 2 ustawy.

Zmianom powinna towarzyszyć kampania społeczna opisana w karcie C, a opisane w karcie C pogłębione badania powinny dostarczyć danych finansowych do ujęcia w OSR dotyczącej proponowanych zmian prawnych.

Ze względu na to, że uchwały dotyczące wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej są powszechnie uchwalane, należy przewidzieć okres przejściowy, w którym mogłyby obowiązywać dotychczasowe stawki. W tym okresie należy wprowadzić (opisane w karcie B) mechanizmy finansowe zachęcające rady gmin do szybszej modyfikacji stawki procentowej w uchwale. Po okresie przejściowym zachęta finansowa powinna zostać zmieniona w wymóg.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

7. Podstawowe znaczenie dla rozwiązania problemu braku uczestnictwa mieszkańców obszarów rozlewającej się zabudowy w granicach administracyjnych miast w kosztach doposażenia tych nieruchomości w urządzenia infrastruktury technicznej oraz budowy dróg. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Jadach-Sepiolo, A. (2014) Fiskalne mechanizmy ograniczania suburbanizacji—możliwości zmian w polskim systemie planowania przestrzennego. In Centra i peryferie w Okresie Transformacji Ustrojowej; Wolaniuk, A., (red.); XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego: Łódź, s. 9–17.

Jadach-Sepiolo, A.; Krystek-Kucewicz, B.; Muszyńska-Jeleszyńska, D. (2018) Żywiłowa Suburbanizacja. Przegląd literatury Przedmiotu oraz Mechanizmów ograniczania i Kontroli, 1st ed.; wydawnictwo texter: Warszawa.

Palarz H. (2011). Błędy przy ustalaniu opłat adiacenckich związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej.

<https://samorzad.pap.pl/kategoria/archiwum/blady-przy-ustalaniu-oplat-adiacenckich-zwiazanych-z-budowa-urazden>

⁴ Umieszczenie tutaj ustawy o zrównoważonym rozwoju miast ma zasygnalizować i zaproponować regulację takiej materii która do tej pory nie była podjęta legislacyjnie a powinna podlegać takiej regulacji.

Wójtowicz, K. (2015). System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (404), 311-327.

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

Art. 145 i kolejne ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z 2021 r. poz. 11, 234).

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

Opłata urbanizacyjna stosowana w Portugalii, jeden z elementów systemu podatkowego:

- podatek od własności (Imposto Municipal Sobre Imóveis; Miejski podatek od nieruchomości - MRT) – nie działa w związku ze słabą aktualizacją danych o wartości nieruchomości;
- podatek od transakcji dotyczących nieruchomości (Imposto Municipal Sobre Transmissões Onerosas de Imóveis; podatek od czynności cywilnoprawnych - MTT) – promował suburbanizację, gminy były zainteresowane jak największym wpływem z parcelacji i sprzedaży działek;
- podatki od korzyści wynikających z inwestycji publicznych – w praktyce przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych;
- podatek od budowy, utrzymania i wzmocnienia infrastruktury miejskiej (Taxa Municipal de Urbanização; Miejski podatek urbanizacyjny/Miejska opłata urbanizacyjna - MUT) – ustanowiony w 1984 r. początkowo tylko dotyczył podziałów nieruchomości, później też budowy infrastruktury. Jest stosowany skutecznie i służy internalizacji kosztów inwestycji infrastrukturalnych.