

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI**

**WSPÓŁCZESNE PROBLEMY BANKOWOŚCI  
I SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH**

**TOM II**

Redakcja naukowa  
Ewa Kowalewska

SZCZECIN 2016

**Recenzenci:**

dr hab. Katarzyna Święch-Kujawska prof. US  
dr Ewa Janik  
dr Wojciech Bożek

**Korekta językowa:**

Wojciech Bożek

**Skład i łamanie:**

Justyna Kapusta

**Projekt okładki:**

Paweł Mańczyk

**ISBN**

978-83-945471-1-0

**Wydawca:**

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Szczeciński  
ul. Narutowicza 17a  
70-240 Szczecin

**Druk:**

ZAPOL Sobczyk Sp. j.  
Szczecin 2016

## Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE .....	7
---------------------	---

### PRAWNOFINANSOWE ASPEKTY DZIAŁALNOŚCI BANKÓW

**MAŁGORZATA BUTRYMOWICZ – ŁAPIŃSKA**

<i>CSR jako podstawa funkcjonowania współczesnych przedsiębiorstw bankowych</i> .....	11
---	----

**MATEUSZ CIEPLUCHA**

<i>III filar Unii Bankowej a bezpieczeństwo finansowe depozytariuszy</i> .....	23
--	----

**KAMIL DĄBROWSKI**

<i>Tajemnica bankowa a obowiązek denuncjacji</i> .....	33
--	----

**ADRIANNA JERZYK**

<i>Bank centralny w Polsce i Niemczech – analiza porównawcza wybranych zagadnień</i> .....	47
--	----

**PAULINA KLEPACKA**

<i>Rodzaje rachunków bankowych na gruncie ustawy prawo bankowe – zagadnienia ogólne</i> .....	59
---	----

**MIŁOSZ KŁOSOWIAK**

<i>Znaczenie opodatkowania kapitału dla gospodarki</i> .....	69
--	----

**EWA KOWALEWSKA**

<i>Szczególne role kredytów mieszkaniowych na rynku usług bankowych</i> .....	81
---	----

**MARTA MUSIAŁ**

<i>Wpływ wiedzy i zachowań podatkowych Polaków na zarządzanie finansami gospodarstw domowych</i> .....	97
--	----

**MONIKA PETTERSON-SOBCZAK**

<i>Bariery wejścia przedsiębiorstwa bankowego na rynek finansowy w Polsce</i> .....	109
---	-----

### ZASADY GOSPODAROWANIA ŚRODKAMI PUBLICZNYMI I PRYWATNYMI

**WOJCIECH BOŻEK**

<i>Anglo-amerykański model nadzoru korporacyjnego na tle zasad nadzoru korporacyjnego przyjętych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – znaczenie dla rozwiązań przyjętych w Polsce</i> .....	123
--	-----

**ŁUKASZ DUBIŃSKI**

*Prawnofinansowe aspekty zmian w polityce przestrzennej gminy (zagadnienia wybrane).....* 139

**PRZEMYSŁAW KLEDZIK**

*Podstawy normatywne stosowania ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w stosunku do przedsiębiorców – wybrane problemy.....* 153

**EWA KONIUSZEWSKA**

*Budżet partycypacyjny jako forma udziału członków wspólnoty samorządowej w planowaniu wydatków publicznych na poziomie lokalnym.....* 173

**PAWEŁ KUPCZAK, PAWEŁ MAŃCZYK**

*Preferencje podatkowe w zakresie stypendiów w podatku dochodowym osób fizycznych.....* 189

**ADRIANNA OGOŃSKA**

*Analiza wybranych instrumentów finansowych ochrony środowiska morskiego w prawie polskim.....* 203

**PRZEMYSŁAW PIETRZAK**

*Zasady funkcjonowania oraz finansowe i demograficzne problemy systemu emerytalnego – wybrane zagadnienia.....* 223

**PIOTR SYTA**

*Wydatkowanie środków publicznych jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie dotacji dla jednostek oświatowych.....* 251

**KATARZYNA ŚWIĘCH – KUJAWSKA**

*Praktyczne problemy stosowania ulgi rehabilitacyjnej na przykładzie wydatków na leki.....* 267

**DOMINIKA WRÓBLEWSKA**

*Procedury ostrożnościowe i sanacyjne.....* 279

**WYKAZ WYBRANEJ LITERATURY.....** 293

**WYKAZ WYBRANYCH AKTÓW PRAWNYCH.....** 309

**WYKAZ WYBRANYCH ORZECZEŃ.....** 315

**WYKAZ STRON INTERNETOWYCH.....** 318

**NOTKA O AUTORACH.....** 319

## **Łukasz Dubiński**

### *Prawnofinansowe aspekty zmian w polityce przestrzennej gminy (zagadnienia wybrane)*

#### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono konstytucyjne uwarunkowania wyłączenia planistycznego oraz związane z nim konsekwencje prawne i finansowe. Wskazano także potencjalne źródło dochodu związane ze zmianami planistycznymi w gminie. Ponadto przedstawiono zagrożenia dla budżetu gminy związane z pozagminnym prowadzeniem polityki przestrzennej.

**Słowa kluczowe:** planowanie, wyłączenie, odszkodowanie

#### **Wstęp**

Wyrazem idei wiodącej w konstytucyjnym widzeniu rozdziału sposobu wykonywania zadań publicznych, czyli zasadzie decentralizacji i ściśle z nią powiązanej zasadzie pomocniczości, stało się ustanowienie gminy podstawowym ośrodkiem kreującym politykę planistyczną na danym obszarze. Determinowanie na lokalnym szczeblu znaczenia poszczególnych terenów wiąże się nierzadko z koniecznością podejmowanie działań na rzecz interesu publicznego kosztem interesu prywatnego. Stąd, w pierwszej części artykułu przedstawiona zostanie rekonstrukcja konstytucyjnych uwarunkowań związanych z planistycznym pozbawianiem możliwości władania posiadaną nieruchomością. W drugiej części tekstu przedstawione zostaną prawnofinansowe skutki związane z prowadzeniem polityki przestrzennej przez gminę i to zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Ponadto szczególna uwaga zostanie poświęcona problemowi wpływu na politykę przestrzenną gminy podmiotów od niej niezależnych.

### Zmiany w planie zagospodarowania jako forma wywłaszczenia

Prawo własności jak i jego wykonywanie podlegają w związku z treścią art. 21 ustawy zasadniczej szczególnej ochronie konstytucyjnej. Jak bowiem wskazuje się w literaturze, „decydującą rolę dla określenia funkcji art. 21 ust. 1 Konstytucji RP i znaczenia terminów użytych w tym przepisie odgrywa jego umiejscowienie wśród regulacji dotyczących zasad ustroju Rzeczypospolitej. Ochrona własności, bez względu na jej podmiot, jest podstawową cechą ustroju gospodarczego, którego immanentny składnik stanowi względna gwarancja nienaruszalności własności w drodze decyzji ustawodawczej.”<sup>256</sup>. Tym niemniej, prawo własności nie zostało uznane za prawo o nieograniczonym charakterze. Ustrojodawca dopuścił bowiem w treści art. 21 ust. 2 ustawy zasadniczej możliwość wywłaszczenia nieruchomości ze względu na cele publiczne pod warunkiem wypłaty tzw. słusznego odszkodowania. Należy więc przyjąć, że „wywłaszczenie jest działaniem legalnym, prowadzonym na podstawie i w granicach przepisu prawa przewidującego możliwość wywłaszczenia. Natomiast naruszenie istoty własności, bez formalnego wywłaszczenia, należy oceniać jako działanie nielegalne”<sup>257</sup>.

Przepisem prawa, który można określić jako bezpośrednią regulację instytucji wywłaszczenia jest art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>258</sup>. Zgodnie z nim, przez wywłaszczenie nieruchomości rozumieć należy pozbawienie albo ograniczenie prawa własności, prawa użytkowania wieczystego czy też innego prawa rzeczowego związanego z daną nieruchomością. Przy tym, tak rozumiane wywłaszczenie może zostać zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o nieruchomościach zrealizowane wyłącznie w przypadku, gdy realizacja celów publicznych nie może być osiągnięta inaczej aniżeli właśnie przez ograniczenie czy nawet pozbawienie praw do nieruchomości. Można więc

<sup>256</sup> M. Kaliński, A. Krzywoń, "Własność" jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 1. s. 17-32. <https://sip.lex.pl/#/publikacja/151228010>, (dostęp: 16.10.2016 r.)

<sup>257</sup> K. Świdorski, Wywłaszczenie w świetle art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, „CASUS” 2006, nr 4. s. 10. <https://sip.lex.pl/#/publikacja/151054451>, (dostęp: 16.10.2016 r.)

<sup>258</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.), dalej: ustawa o nieruchomościach.

zgodzić się z poglądem wyrażanym w doktrynie, zgodnie z którym „wywłaszczenie jest władczą ingerencją na tyle głęboko wkraczającą w sferę praw i wolności jednostki, że dopuszczalne jest tylko jako środek *ultima ratio*”<sup>259</sup>.

Uzupełniając powyższe wskazać należy, że rekompensatą za pozbawienie określonego tytułu prawnego do danej nieruchomości mogą być zgodnie z art. 128 i 131 ustawy o nieruchomościach zarówno środki pieniężne (odszkodowanie), jak i tzw. nieruchomość zamienna. Przy czym, ta ostatnia forma rekompensaty może zostać przyznana jedynie za zgodą wywłaszczanego.

Konsekwencje zmian dotyczących wykonywania prawa własności oraz prawa użytkownika wieczystego zostały przewidziane również w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>260</sup>. Otóż zmiany w prowadzonej polityce przestrzennej związane zarówno z uchwaleniem nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>261</sup>, jak i modyfikacją postanowień planu dotychczas obowiązującego mogą zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu stanowić podstawę do dochodzenia rekompensaty zarówno przez właściciela, jak i użytkownika wieczystego nieruchomości, które na skutek wprowadzonych zmian nie mogą już być wykorzystywane w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem albo korzystanie z nich stało się w istotny sposób ograniczone. Ponadto rekompensata została przewidziana w przypadku, gdy na skutek działań planistycznych gminy nastąpi zmniejszenie wartości danej nieruchomości.

Na podstawie powyższego można więc powiedzieć, iż dopuszczalna ingerencja instrumentów planistycznych w sferę praw właściciela lub użytkownika wieczystego posiada z reguły bardziej ograniczony charakter w stosunku do ujętej w art. 112 ustawy o nieruchomościach instytucji wywłaszczenia. W żadnym bowiem przypadku nie dochodzi do pozbawienia

---

<sup>259</sup> E. Bobrus, *Opodatkowanie wywłaszczenia nieruchomości* [w:] *Opodatkowanie przeniesienia własności nieruchomości*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/monografia/369247993/83>, (dostęp: 16.10.2016 r.). Podany cytat pochodzi z przypisu nr 137, gdzie autorka powołuje się na J. Parchomiuk, *Charakter prawny roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 1–2, s. 138.

<sup>260</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.), dalej: ustawa o zagospodarowaniu.

<sup>261</sup> Dalej: planu zagospodarowania.

prawa własności. Z drugiej strony, „ograniczenia te mogą być tak daleko idące, iż korzystanie z nieruchomości w sposób odpowiadający atrybutom własności i zgodnie z interesem właściciela może stać się w znacznym stopniu ograniczone a nawet niemożliwe. Przy właścicielu pozostanie tytuł, który można by nazwać tytułem honoris causa, skoro własność w tych warunkach nie łączy się z żadnymi uprawnieniami określonymi w KC<sup>262</sup> w dziale o treści i wykonywaniu prawa własności”<sup>263</sup>. Należy więc stwierdzić, iż pomimo formalnego rozróżnienia przez ustawodawcę, zarówno instytucja wywłaszczenia, jak i skutki przeprowadzenia działań planistycznych w określonych przypadkach nie będą od siebie zasadniczo odmienne, jeżeli chodzi o możliwość korzystania z nieruchomości.

W powyższym kontekście warto zwrócić uwagę na wypracowany w orzecznictwie strasburskim model tzw. wywłaszczeń faktycznych. „Rozumie się pod tym pojęciem zachowania władzy publicznej w praktyce prowadzące do ograniczenia lub pozbawienia prawa. Innymi słowy, jest to zupełna i nieodwracalna redukcja możliwości korzystania z atrybutów własności bez formalnego pozbawienia tytułu prawnego.”<sup>264</sup>. W doktrynie zauważa się, że do pojęcia wywłaszczenia faktycznego nawiązuje również Trybunał Konstytucyjny, który wskazuje na sytuację, w której „prawo podmiotowe (prawo zaliczenia) zostało tak ukształtowane, że nie może być w istniejącym otoczeniu prawnym urzeczywistnione, a w takiej sytuacji staje się iluzoryczne, czysto pozorne”<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.).

<sup>263</sup> T. Suchar, Plan zagospodarowania przestrzennego może być uznany za wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym, *Nieruchomości* 2010, nr 8. <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zog42tanbug4yde> (dostęp: 10.10.2016 r.).

Cytat pochodzi z ww. źródła. Podkreślić jednak należy, iż w jego ramach autor odwołał się do poniższych tekstów: E. Ura, K. Heliniak, Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym, s. 4. T. Kasiński, Plany zagospodarowania przestrzennego: szczególny sposób nieodpłatnego wywłaszczania nieruchomości?, *„Monitor Prawniczy”* 1997, nr 3, s. 95.

<sup>264</sup> A. Grzesiok-Horosz, Kognicja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich dotyczących ochrony własności, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis* 2010, nr 6, s. 149.

<sup>265</sup> S. Jarosz-Żukowska, Wywłaszczenie faktyczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), Wrocław 2013, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego” (e-Monografie ; nr 42), s. 89.



W związku z powyższym wskazać należy na to, iż w literaturze uważa się, iż zastosowanie instrumentów polityki przestrzennej o skutkach zbliżonych do klasycznego wywłaszczenia pozwala na zakwalifikowanie takiego działania planistycznego do kategorii wywłaszczenia faktycznego. Otóż wskazuje się, iż chodzi tutaj o „szczególną formą takiego faktycznego odjęcia prawa własności określoną jako wywłaszczenie planistyczne. Jego istota polega na ingerencji poprzez regulację zawartą w planie zagospodarowania przestrzeni albo decyzji administracyjnej, wprowadzających wobec właściciela (użytkownika wieczystego), taki reżim korzystania z nieruchomości, który de facto czyni nieruchomość dla właściciela bezwartościową.”<sup>266</sup>.

Zrównanie planistycznego pozbawiania lub znacznego ograniczania możliwości władania nieruchomością z wywłaszczaniem oznacza, iż w świetle ww. konstytucyjnej konstrukcji wywłaszczania jednostce należne jest tzw. słuszne odszkodowanie.

### **Rekompensata za ingerencje planistyczne**

Ustawa zasadnicza uzasadnia dopuszczalność wywłaszczenia od wypłaty tzw. słusznego odszkodowania. Ustawodawca w przywoływanym wcześniej art. 36 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu wskazał, iż „poszkodowany” właściciela albo użytkownik wieczysty mogą oczekiwać od gminy rekompensaty w jednej z dwóch postaci – uzyskania odszkodowania w wymiarze odpowiadającym rzeczywistej szkodzie, która została poniesiona albo nabycia ich nieruchomości w całości albo odpowiedniej części. Ponadto analogicznie, jak w przypadku regulacji instytucji wywłaszczenia ustawodawca dopuścił w art. 36 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu również możliwość rekompensaty w postaci tzw. nieruchomości zamiennej, która może zostać zaoferowana właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu przez gminę.

W związku z powyższym przypomnieć należy, iż „dla oceny zasadności żądania odszkodowawczego, wywodzonego z treści art. 36 ust. 1 ustawy z dnia

---

<sup>266</sup> M. Gdesz, Wywłaszczenie planistyczne jako forma faktycznego wywłaszczenia, [http://www.mpu.pl/download/Konferencja2013/k13\\_Miroslaw\\_Gdesz.pdf](http://www.mpu.pl/download/Konferencja2013/k13_Miroslaw_Gdesz.pdf) (dostęp: 16.10.2016 r.).

27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>267</sup> niezbędne jest ustalenie, czy w związku z uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.”<sup>268</sup>. Natomiast, samo „korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób” w rozumieniu art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza każdy zgodny z prawem dotychczasowy sposób używania nieruchomości w określonym celu.”<sup>269</sup>. Innymi słowy, pozbawienie możliwości każdego prawem niezakazanego korzystania z domu zasługuje zdaniem ustawodawcy na rekompensatę.

Ponadto właściciel lub użytkownik wieczysty zbywający daną nieruchomość, której wartość w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania uległa obniżeniu może domagać się, żeby gmina wypłaciła mu odszkodowanie, które powinno być równe wysokości obniżonej. „W praktyce będzie to różnica między ceną jaką właściciele albo użytkownik wieczysty uzyskaliby gdyby nie zmieniono planu, a ceną faktycznie przez niego uzyskaną przy sprzedaży po zmianie planu.”<sup>270</sup>. To uprawnienie kompensacyjne może zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nie skorzystali z wcześniej wskazanych form rekompensaty.

Pomimo opisanych powyżej obowiązków rekompensacyjnych warto jednocześnie zauważyć, że poza przypadkiem, gdy własność objętej działaniami planistycznymi gminy przechodzi na nią to z punktu widzenia sytuacji prawnobudżetowej mniej korzystne w oczywisty sposób jest zastosowanie klasycznej instytucji wywłaszczenia. W przypadku bowiem, gdy prawo własności czy też prawo użytkowania wieczystego pozostaje u jednostki, to tak samo pozostają u niej związane z danym prawem obowiązki, w tym obciążenia

---

<sup>267</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.).

<sup>268</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi - I Wydział Cywilny z dnia 18 grudnia 2013 r., I ACa 659/13. Legalis nr 761103.

<sup>269</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 22 listopada 2013 r., II CSK 98/13, Legalis nr 819330.

<sup>270</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku - I Wydział Cywilny z dnia 13 maja 2016 r., I ACa 586/15, Legalis nr 1472344.

związane z koniecznością odprowadzania danin publicznych takich jak podatek od nieruchomości, który jest źródłem dochodów gminy. Można więc powiedzieć, że gmina może za pomocą przyjętego planu zagospodarowania pozbawić faktycznie możliwości korzystania z nieruchomości z jednej strony i realizować zamierzenia własnej polityki planistycznej, a z drugiej w dalszym ciągu czerpać zyski ze wspomnianego podatku. Ponadto gminy nie obciążają również i inne obowiązki, jak np. konieczność dbałości o dany teren.

### **Oplata planistyczna**

Nie każda zmiana w planie zagospodarowania prowadzi do niekorzystnej zmiany w majątku właścicieli lub użytkowników wieczystych rozumianego jako obniżenie wartości posiadanych przez nich nieruchomości. W przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek zmian planistycznych w gminie zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu pobierana jest tzw. opłata planistyczna. Chodzi o to, iż „renta planistyczna ma obrazować (przy uwzględnieniu stawki procentowej), różnicę w wartości nieruchomości pomiędzy jej stanem (przeznaczeniem) przed zmianą bądź uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego i pomiędzy jej stanem (przeznaczeniem) po uchwaleniu nowego planu.”<sup>271</sup>. Podkreślić należy, iż wobec braku innego zastrzeżenia ustawodawcy, pobór opłaty planistycznej jest powszechny i niezależny od innych czynników aniżeli ww. wzrost wartości nieruchomości. Innymi słowy, „chodzi wyłącznie o takiego właściciela (użytkownika wieczystego), który był właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości w dacie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Opłata obciążająca właściciela nie jest zatem zależna od tego, czy wskutek zbycia nieruchomości osiągnął on korzyść (zysk) w związku ze zbyciem nieruchomości. Decydujące jest zbycie w drodze czynności prawnej (umowy) nieruchomości, której wartość obiektywnie wzrosła wskutek przekwalifikowania takiej nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego.”<sup>272</sup>.

---

<sup>271</sup> Wyrok WSA Warszawie z dnia 26 marca 2014 r., IV SA/Wa 2862/13, Legalis nr 1187639.

<sup>272</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r., II SA/Gl 1859/13, Legalis nr 1118000.

Opłata planistyczna jest co do zasady obligatoryjnie ustalana w planie zagospodarowania. Tym niemniej, w orzecznictwie podkreśla się, iż „można ewentualnie dopuścić brak orzekania w przedmiocie stawki opłaty planistycznej w sytuacji, w której z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, iż zmiana miejscowego planu nie może spowodować zmiany wartości nieruchomości objętych planem. Do takich przypadków należy zaliczyć sytuację, w której np. gmina jest właścicielem całego gruntu objętego uchwalonym planem.”<sup>273</sup>.

Ustawodawca nie określił ogólnie wysokości opłaty planistycznej wskazując jedynie w przywoływanym powyżej art. 36 ust. 3 ustawy o zagospodarowaniu, iż jej wysokość nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Co istotne opłata planistyczna stanowi dochód własny gminy. W rezultacie gmina rozstrzygając w planie zagospodarowania o wysokości zastosowanej stawki rozstrzyga jednocześnie o swoich potencjalnych dochodach,

„przy czym stawki te muszą być określone w taki sposób, aby istniała możliwość realizacji ciężącego na wójcie (burmistrzu lub prezydencie miasta) obowiązku pobrania jednorazowej opłaty w przypadku zbycia nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak określenia stawki procentowej nie pozwala na pobranie tej opłaty w żadnej wysokości, a tym samym wyłącza ustawowy obowiązek ustalenia przez wójta jednorazowej opłaty w sytuacji, gdy w wyniku uchwalenia lub zmiany planu miejscowego wartość nieruchomości wzrosła, a jej właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa ją, a tym samym uniemożliwia uiszczenia przez właściciela (użytkownika wieczystego) opłaty w takiej sytuacji.”<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 lutego 2015 r., II SA/OI 1203/14, Legalis nr 1198473.

<sup>274</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 lipca 2015 r., 80/2015, Legalis nr 1303562.

### **Wpływ zewnętrznych rozstrzygnięć planistycznych**

W związku z tym, iż, jak to opisano powyżej, prowadzenie aktywnej polityki planistycznej może zarówno stać się źródłem dochodów jak i obciążeń, konieczne staje się wiązanie jej z planami budżetowymi gminy. Zauważyć jednak należy, iż pomimo pozostawienia co do zasady podstawowych instrumentów planistycznych takich jak studium czy plan zagospodarowania w gestii gminy, to ich treść jest często determinowana przez inne podmioty. Przeznaczenie lub obszar konkretnych terenów o szczególnym znaczeniu lub przeznaczeniu objętych danym planem jest nierzadko wyznaczany poza organami gminy i jest wiążący dla nich przy uchwalaniu planu zagospodarowania. Przykładem może tu być wyznaczanie terenów leśnych w ramach tzw. planów urzędzenia lasu, których postanowienia dotyczące granic i powierzchni lasów zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>275</sup> są wiążące dla planów zagospodarowania<sup>276</sup>. Podkreślić przy tym należy, iż organem zatwierdzającym wspomniany plan jest zgodnie z art. 22 ust. 1 przywołanej ustawy minister właściwy do spraw środowiska. Ponadto w oczywisty sposób, gmina musi modyfikować swoje zamierzenia planistyczne w związku z kolejnymi zmianami legislacyjnymi. W tym zakresie można wskazać zarówno na zmiany mogące bezpośrednio wpływać na plany zagospodarowania, np. w gdy konkretne inwestycje na obszarze gminy mogą w związku z decyzją ustawodawcy być prowadzone jedynie po dopuszczeniu ich w planie zagospodarowania. Tu przykładem może być wprowadzenie ograniczeń związanych z energetyką wiatrową<sup>277</sup>. Ponadto ustawodawca może przekazywać kompetencje do określenia parametrów ochrony wybranych obszarów, co również może powodować konieczność dokonywania korekty planów zagospodarowania. Tu przykładem

---

<sup>275</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2100 ze zm.).

<sup>276</sup> Zob. Ł. Dubiński, Prawne instrumenty ochrony lasów, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), Prawne instrumenty ochrony środowiska, Lublin 2016, s. 267-277.

<sup>277</sup> Zob. art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 961 ze zm.).

może być wprowadzenie instytucji audytów krajobrazowych, które są przyjmowane na szczeblu organów województwa<sup>278</sup>.

Przedstawiona powyżej perspektywa dopuszczalnego wpływu na politykę przestrzenną gminy przez podmioty i czynniki zewnętrzne oznacza *de facto* ograniczenie władztwa planistycznego tej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei konkretne decyzje planistyczne podmiotów niezależnych od gminy mogą mieć bezpośrednie przełożenie na jej sytuację finansowo-budżetową, a w szczególności, gdy wiążą się z wyłączeniem lub ograniczeniem możliwości prowadzenia prac inwestycyjno-budowlanych na obszarze konkretnych terenów. Można więc powiedzieć, że wyłączenie w niektórych sferach samodzielności planistycznej gminy oznacza jednocześnie ograniczenie w pośredni sposób jej władztwa budżetowego.

W związku z powyższym przypomnieć należy, iż ustrojodawca nie tylko wyróżnił w art. 163 ustawy zasadniczej gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego ale i jednocześnie w treści kolejnych przepisów konstytucyjnych (tj. art. 166 i 167 Konstytucji RP) zagwarantował gminie samodzielność mającą mieć oparcie w zapewnieniu właściwych środków finansowych. Jak wyjaśnił bowiem Trybunał Konstytucyjny: „Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych (...) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie”<sup>279</sup>. Oczywiście jak trafnie wskazuje się w literaturze: „nie ulega wątpliwości, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest więc wartością chronioną przez prawo, ale nie jest wartością absolutną”<sup>280</sup>. Można więc

---

<sup>278</sup> Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa. Natomiast, sam audyt jest uchwalany przez sejmik województwa. Zob. art. 38a i 38b ustawy o zagospodarowaniu. Szerzej o audytach krajobrazowych – Ł. Dubiński, *Kształtowanie przestrzeni krajobrazowej a rozwój odnawialnych źródeł energii (analiza prawna)*, [w:] J. Maj, P. Kwiatkiewicz, R. Szczerbkowski (red.), *Między ewolucją a rewolucją - w poszukiwaniu strategii energetycznej Tom II Zrównoważony rozwój - OZE - Elektroenergetyka - Prawo - Ochrona Środowiska - Ekologia - Biomasa - Odpady Komunalne*, Poznań 2015, s. 511-522.

<sup>279</sup> Wyrok TK z dnia 13 lipca 2011 r., K 10/09, [www.tk.gov.pl](http://www.tk.gov.pl) (dostęp: 16.10.2016 r.).

<sup>280</sup> W. Hartung, *Wykonywanie zadań publicznych na tle zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego „Prawo Zamówień Publicznych” 2008, nr 4*, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mjxw62zogydamzygy4te>, (dostęp: 16.10.2016 r.).

powiedzieć, iż ograniczanie władztwa planistycznego gminy na rzecz innych podmiotów jest dopuszczalne również w świetle ustawy zasadniczej i to nawet jeżeli wiąże się z ograniczeniem jej wpływu na sferę finansowo-budżetową. Istotne przy tym jest jednak zastrzeżenie, zgodnie z którym „na ustawodawcę nałożony jest zakaz podejmowania takich działań, które prowadziłyby do faktycznej eliminacji dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego albo takiej ich modyfikacji, która będzie przekreślać ich odpowiednią wysokość do realizacji powierzonych tym jednostkom zadań.”<sup>281</sup>.

W oczywisty sposób ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć konkretnych konsekwencji przyjmowania instrumentów planistycznych przez podmioty zewnętrzne w stosunki do gminy. Analogicznie nie wydaje się trafne oczekiwanie, żeby organy wyspecjalizowane w kreowaniu określonego wycinka polityki przestrzennej (np. odpowiedzialne za tworzenie ww. planów urządzenia lasu) samodzielnie uwzględniały całość uwarunkowań finansowo-budżetowych gminy. Jedynie bowiem gmina dysponuje zarówno oglądem całości struktury finansowej wydatków i dochodów na swoim obszarze, jak i jest co do zasady w stanie podejmować działanie równoważące ewentualne ujemne finansowo skutki „zewnętrznych” rozstrzygnięć planistycznych. Wydaje się więc, iż od ustawodawcy należałoby oczekiwać zapewnienia udziału gminy w podejmowaniu takich „zewnętrznych” rozstrzygnięć planistycznych w charakterze opiniodawczym. Nadanie bowiem uprawnień wiążącego rozstrzygania przez gminy o potencjalnym uwzględnianiu decyzji planistycznych podmiotów zewnętrznych mogłoby rugować cele takich rozstrzygnięć. Natomiast w związku z konstytucyjnym obowiązkiem współpracy władz publicznych nawet niewiążące opinie gminy nie będą mogły pozostać całkowicie bez rezonansu w podejmowanych działaniach planistycznych podmiotów od niej niezależnych. Z drugiej zaś strony gmina w obliczu świadomości potencjalnie niekorzystnych dla jej budżetu działań planistycznych będzie w stanie z uprzedzeniem podjąć

---

W treści przywołanego cytatu powołano się na wyrok TK z 4.5.1998 r., K38/1997, [www.tk.gov.pl](http://www.tk.gov.pl) (dostęp: 16.10.2016 r.).

<sup>281</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 kwietnia 2015 r., I SA/Wr 2511/14, Legalis nr 1390964.

odpowiednie środki zaradcze wykorzystując np. swój udział we władztwie prawnopodatkowym.

### **Podsumowanie**

Niezależnie od przesłanek stojących za zmianami dokonywanymi w polityce przestrzennej, ustawodawca nałożył na gminę obowiązek wyrównania strat wynikających zarówno z obniżenia wartości jak i wystąpieniem utrudnień związanych z korzystaniem z nieruchomości objętych jej działaniami planistycznymi. Zgodnie z przeprowadzoną w tekście analizą, źródeł przedstawionego obowiązku rekompensacyjnego poszukiwać należy w konstytucyjnym obowiązku wypłaty tzw. słusznego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Jest to pokłosie faktu, iż pomimo braku formalnego pozbawienia tytułu prawnego do nieruchomości, nałożenie ograniczeń planistycznych na właścicieli nieruchomości może nieść ze sobą zbliżone ograniczenia jak w przypadku zwykłego wywłaszczenia.

Z drugiej strony, gmina może również uzyskiwać dochody z tytułu tzw. opłaty planistycznej jeżeli podjęte przez nią działania planistyczne skutkują zwiększeniem wartości nieruchomości objętych zmianami w planie zagospodarowania.

Można więc powiedzieć, iż za pomocą instrumentów polityki przestrzennej gmina może także kształtować swoją politykę budżetową. W tym kontekście kontrowersje może budzić fakt, iż na ostateczny kształt regulacji prawnoprzestrzennych na terenie gminy posiadają wpływ również podmioty całkowicie niezależne od tej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym, w pośredni sposób ograniczone zostało władztwo budżetowe gminy. W celu uniknięcia takiej sytuacji, w której samodzielność finansowa gminy mogłaby w wyniku niezależnych od niej rozstrzygnięć planistycznych zostać zagrożona, przedstawiono postulat *de lege ferenda*. Jego istotą jest ustalenie ogólnej zasady, zgodnie z którą przywołane niegminne postępowania planistyczne, których efekt może być wiążący dla gminy, nie mogą być przeprowadzane bez możliwości przedstawienia opinii właśnie przez gminę.



**LEGAL AND FINANCIAL ASPECTS OF CHANGES IN SPATIAL POLICY OF  
MUNICIPALITIES (SELECTED ISSUES)**

**Summary**

The article presents the constitutional conditions for planning expropriation and its legal and financial consequences. There is also a description of a potential source of income related to changes in planning in the community. There is also described a risk for the municipal budget that is connected conducting spatial policy by nonmunicipality units .

**Keywords:** planning, expropriation, compensation