

PETYCJA

Prezes Rady Ministrów

W związku z wprowadzoną zmianą w USTAWIE z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw o treści:

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820) wprowadza się następujące zmiany:

21) w art. 145 w ust. 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2.”;

która zmieniła zapis w USTAWIE o gospodarce nieruchomościami dotyczący art. 145 o treści :

Art. 145. 2. Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy

występuję z wnioskiem o wprowadzenie dodatkowej zmiany poprzez wprowadzenie do Ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami następującego zapisu:

W art. 4 w ustępie 3. Po słowach : „Do postępowań, o których mowa w art. 98a ust. 1 i art. 145 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w zakresie terminów oraz poziomu cen nieruchomości uwzględnianych w procesie wyceny nieruchomości na potrzeby ustalenia opłaty adiacenckiej, stosuje się przepisy dotychczasowe.”

dopisać zdania o treści:

Przepisy dotychczasowe stosuje się również dla postępowań, które nie zostały wszczęte, ale zostaną rozpoczęte po wejściu w życie nowych przepisów Ustawy. Dotyczy to tych nieruchomości, dla których obowiązywał lub obowiązuje okres 3 lat na wydanie decyzji od momentu, gdy były stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo były stworzone warunki do korzystania z wybudowanej drogi i w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, a postępowanie nie zostało wszczęte.

Kieruję Petycję do Pana Premiera, ponieważ po rekonstrukcji rządu nie jest znane ministerstwo obecnie zarządzające sprawami budownictwa.

UZASADNIENIE

Dla posiadaczy nieruchomości wprowadzona zmiana w USTAWIE z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw oznacza działanie prawa wstecz i jest naruszeniem art. 2 Konstytucji RP, co oznacza naruszenie zaufania do Państwa i naruszenie interesów w toku. Nie uwzględniono, że wprowadzie wobec właścicieli nieruchomości nie wszczęto dotychczas postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, ale taka możliwość prawna istnieje. Właściciele nieruchomości pozostają w stosunku prawnym dającym organowi gminy możliwość wszczęcia takiego postępowania w każdej chwili wobec niezakończenia okresu 3 lat od stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do wybudowanej infrastruktury. Poprzez wprowadzenie niekorzystnych przepisów został naruszony ich interes w toku.

Formalnie wprowadzie nie było rozpoczęte postępowanie w sprawie wydania decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej, ale właściciele nieruchomości, dla których były stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo były stworzone warunki do korzystania z wybudowanej drogi i w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, oczekiwali na rozpoczęcie postępowania. Przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla realizowania opłaty (3 lata). Przepisy miały charakter realizacji rozłożony w czasie. Jednostka samorządowa faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji, ponieważ stworzenie warunków do obliczenia opłaty powstało z chwilą zakończenia inwestycji lub jej etapu. Mieszkańcy wiedzieli, że otrzymają zawiadomienia o rozpoczęciu postępowania, przygotowywana była dla nich dokumentacja przez jednostkę samorządową, ale formalnie rozpoczęcie postępowania nastąpiło z chwilą otrzymania zawiadomienia. W rzeczywistości postępowanie trwało w toku od momentu stworzenia warunków do naliczenia opłaty i prawodawca zmienił warunki w jego toku. Mamy dowody, że firma opracowująca

operaty szacunkowe rozpoczęła przygotowywanie dokumentacji zdjęciowej przed zmianami w Ustawie.

W ten sposób mieszkańcy, dla których istniała możliwość przedawnienia opłaty w wyniku braku wydania decyzji w ciągu trzech lat, obecnie będą czekać na decyzję w nieskończoność, ponieważ władze samorządowe mogły wysłać zawiadomienie nawet w ostatnim dniu okresu trzech lat od stworzenia warunków do naliczenia opłaty. Zmiana sytuacji prawnej tych mieszkańców narusza prawa nabyte i zaufanie do państwa prawa.

Podkreśla to orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które zostało przedstawione w Opracowaniu Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym; Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego; Współpraca w wyborze i przygotowaniu: Irena Chojnacka Wydanie czternaste):

Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98). Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99). Wówczas na ustawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92 i wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97).

Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje, w ramach względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści porządku prawnego zgodnego z Konstytucją, poszanowanie istniejących stosunków prawnych i umożliwienie jednostce racjonalnego planowania przyszłych działań. Zmiany zasadniczo ingerujące w istniejący porządek prawny

muszą być usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wartości (wyrok z 26 lutego 2003 r., K 1/01). Wymaga to od ustawodawcy ustanowienia przepisów przejściowych zawierających unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje. Intertemporalna regulacja zabezpieczająca „interes w toku” służy respektowaniu zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, dekodowanej z art. 2 Konstytucji (wyroki z: 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, 11 marca 2003 r., SK 8/02). Zasada ochrony „interesów w toku” zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. (...) zasada ochrony interesów w toku zapewnia ochronę jednostki w sytuacjach, w których rozpoczęła ona określone przedsięwzięcia na gruncie dotychczasowych przepisów. Chociaż zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego, na ustawodawcy ciąży szczególny obowiązek ochrony interesów w toku w sytuacji wystąpienia następujących przesłanek:

- 1) przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć;
- 2) dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie;
- 3) jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji.

Interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (wyroki z: 25 czerwca 2002 r., K 45/01, 16 stycznia 2007 r., U 5/06, 8 stycznia 2009 r., P 6/07 i 10 lutego 2015 r., P 10/11). Obowiązkiem ustawodawcy, ze względu na ochronę interesów w toku, jest ustanowienie przepisów, które umożliwią dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych stosownie do przepisów obowiązujących w chwili ich rozpoczynania albo stworzą inną możliwość dostosowania się do zmienionej regulacji prawnej (wyroki z: 5 stycznia 1999 r., K 27/98 i 10 lutego 2015 r., P 10/11). Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy zwiększaniu obciążeń daninowych należy zapewnić podmiotom, których to dotyczy, odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (wyrok z 19 grudnia 2002 r., K 33/02). Pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów

prawa, która w prawie daninowym w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, ile warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, Wpływ zasad państwa prawnego na tworzenie prawa Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego 34 by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 15 lutego 2005 r., K 48/04). Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Nakaz ochrony interesów w toku (pewność prawa) nie ma charakteru bezwzględnego. Powołana zasada ma jednak szczególnie kategorię charakter, jeżeli ustawodawca wyznaczył pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (wyroki z: 7 lutego 2001 r., K 27/00 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06). Wielokrotnie formułowano tezę o konieczności przestrzegania przez ustawodawcę horyzontu czasowego, który sam ustalił (wyroki z: 31 marca 1998 r., K 24/97 i 26 września 2000 r., P 11/99). Złamanie swego rodzaju przyrzeczenia, wyrażonego w ustawie, musi być uznane za wyraz szczególnej nieodpowiedzialności władzy publicznej i tym samym – za wyjątkowo rażące naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, będącej jednym z fundamentów zasady państwa prawa (wyroki z: 19 kwietnia 2005 r., K 4/05 i 21 lipca 2011 r., P 36/10). W świetle zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 9 października 2001 r., SK 8/00 i 6 marca 2007 r., SK 54/06).

Innymi słowy, ochronie konstytucyjnej podlegać musi nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji, przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa (wyroki z: 27 listopada 1997 r., U 11/97, 9 października 2001 r., SK 8/00, 6 marca 2007 r., SK 54/06 i 3 czerwca 2008 r., K 42/07).

Poprzez wprowadzenie zapisów dotyczących terminu wszczęcia postępowania naruszona została również Zasada niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit). Zostało to również przedstawione w odpowiedzi w piśmie nr DGN.2.650.34.2017.EK (NK:163283/17 z dnia 16 października 2017 roku).

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 17 grudnia 1997 r., K 22/96). Zasada niedziałania prawa wstecz będąca istotnym elementem systemów prawnych współczesnych państw demokratycznych, ma swoje korzenie w starożytności. W prawie rzymskim funkcjonowała już na gruncie Kodeksu Justyniana. W polskim porządku prawnym zasada lex retro non agit była przywołana już w XIV w. Była uznaną zasadą systemu prawnego II Rzeczypospolitej (wyroki z: 3 października 2001 r., K 27/01, 8 marca 2005 r., K 27/03). Adresatem zasady lex retro non agit są również jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ art. 2 Konstytucji wyznacza konstytucyjną sytuację prawną nie tylko jednostki, a więc obywateli i osób prawnych, ale również jednostek samorządu terytorialnego (wyroki z: 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09 i 13 marca 2014 r., P 38/11). Istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (wyrok z 12 maja 2009 r., P 66/07). Z wstecznym (retroaktywnym) działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów. W przypadku gdy regulacja zawarta w przepisie w oczywisty sposób działa pro futuro, a przy tym wywołuje skutki prawne dopiero w trzy miesiące po wejściu ustawy w życie, nie narusza zasady niedziałania prawa wstecz. Nie oznacza to, że nie naruszając zasady niedziałania prawa wstecz

prawodawca może dowolnie ingerować w istniejące stosunki prawne i swobodnie je modyfikować. Granicą jest tu przede wszystkim przestrzeganie zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok z 7 maja 2001 r., K 19/00).

W Dąbrowie Górniczej opłata adiacencka jest poważnym problemem społecznym. Jest ona pobierana po wybudowaniu infrastruktury technicznej. Opłata wynosi 50% wzrostu wartości nieruchomości, ponieważ stawka 50% została przyjęta w Uchwale Rady Miasta. Opłata adiacencka należy do najbardziej niesprawiedliwych opłat pobieranych przez gminy, dlatego większość z nich zrezygnowała z jej pobierania. Inaczej jest w Dąbrowie Górniczej, w której przyjęto maksymalną stawkę. Uważamy, że regulacje prawne ustanawiające opłatę adiacencką nie zapewniają równości obywateli wobec prawa i duża grupa mieszkańców jest na skutek tego dyskryminowana. Świadczy o tym między innymi:

1. Stosowanie różnych stawek w różnych miastach o rozpiętości od 0% do 50% wzrostu wartości nieruchomości?
2. Rezygnacja 60% miast z pobierania opłaty?
3. Ustanowienie dwóch stawek 3% i 50% podczas realizacji jednego projektu, jak to ma miejsce w Dąbrowie Górniczej, co może spowodować, że mieszkańcy jednej ulicy będą płacić różne stawki?
4. Uzależnienie wysokości opłaty od wielkości działki, co prowadzi do absurdów, bo korzyścią z budowy infrastruktury jest np. korzystanie z kanalizacji, które nie zależy od tego, na jakiej działce zbudowany jest dom.
5. Wymuszanie opłaty na właścicielach nieruchomości wyposażonych w przydomową oczyszczalnię, którzy nie muszą się podłączać i nie odnoszą żadnych korzyści z budowy kanalizacji, bo oczyszczalnia spełnia wymagania.
6. Pobieranie opłat przy inwestycjach finansowanych przez Unię Europejską?
7. Pobieranie opłat za wybudowanie kanalizacji od właścicieli działek, na których nie znajdują się budynki i którzy nie korzystają z toalety?
8. Niekorzystne zróżnicowanie w prawach właścicieli prywatnych nieruchomości z mieszkańcami blokowisk i właścicielami terenów przemysłowych.

Mimo wielokrotnych wystąpień w sprawie uregulowania opłaty adiacenckiej pobieranej po wybudowaniu infrastruktury technicznej w sposób uwzględniający realia społeczne mieszkańcy nie zostali

wysłuchani, a wprowadzona zmiana w Ustawie zmienia w sposób rażący pobierania opłaty ze względu na już prowadzone postępowania dla osób objętych opłatą adiacencką bez formalnego zawiadomienia ich o rozpoczęciu postępowania w trakcie okresu przysługującego na wydanie decyzji .