

Marek Szydło

Ocena komisyjnego projektu nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami¹

Assessment of the committee's Bill on Amendment of the Act on Management of Real Estates: In the author's opinion, with regard to the use of reliefs in connection with the imposition of the adjacency fee the bill is insufficiently consistent with constitutional principles, in particular with the constitutional principle of equality before the law. De lege ferenda the provisions of this bill should optimize the implementation of relevant constitutional standards. However, the author points out, that the committee's bill is consistent with the provisions of the European Union law concerning state aid. It is also emphasized in the article that the provisions of the bill contain many technical and legislative defects, which de lege ferenda should be eliminated.

Keywords: real estate, regulatory impact assessment, bill

Słowa kluczowe: nieruchomości, ocena skutków regulacji, projekt ustawy

Profesor zwyczajny doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Wrocławski, ekspert ds. legislacji BAS ■ marek.szydlo@uwr.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-3776-2020>

Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena prawna przedstawionego przez sejmową Komisję do Spraw Petycji projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: projekt)², w szczególności analiza zgodności projektu z przepisami Konstytucji RP oraz z przepisami prawa Unii Europejskiej, a także ocena projektu z punktu widzenia „Zasad techniki prawodawczej”.

¹ *Opinia prawna na temat komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami; Ocena skutków regulacji zawartych w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (druk sejmowy nr 3345) sporządzona 2 kwietnia 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP 594/19.*

² Projekt nie ma jeszcze nadanego numeru druku sejmowego i jest dostępny na stronie: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1273-2019/\\$file/8-020-1273-2019.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-1273-2019/$file/8-020-1273-2019.pdf).

Ogólna charakterystyka treści i geneza projektu oraz problem społeczny i prawny rozwiązywany przez projekt

Projekt składa się z dwóch artykułów, z których pierwszy przewiduje dodanie w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2204, ze zm.; dalej: u.g.n.) nowego art. 148aa, zaś drugi artykuł jest przepisem o wejściu w życie projektu. Nowy art. 148aa u.g.n. w brzmieniu przewidzianym w projekcie stanowi, co następuje: *Na zasadach określonych w art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm. 1), na wniosek właściciela nieruchomości: 1) należności z tytułu opłaty adiacenckiej mogą być w całości lub w części umorzone; 2) termin wniesienia opłaty adiacenckiej lub terminy wniesienia ratalnych opłat z tytułu opłaty adiacenckiej mogą być odraczane.*

Projekt jest odpowiedzią na petycję obywatela, która została złożona w Sejmie RP 29 stycznia 2018 r. (nr petycji: BKSP-145-320/18)³ i w której zarzucono, że przepis art. 4 ust. 3 ustawy z 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1509; dalej: ustawa nowelizująca z 20 lipca 2017 r.), rozpatrywany w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu dotychczasowym oraz w brzmieniu ustalonym w ustawie nowelizującej z 20 lipca 2017 r. jest przejawem działania prawa wstecz oraz narusza wynikające z art. 2 Konstytucji RP zasady: zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony interesów w toku. Artykuł 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 sierpnia 2017 r. – czyli do dnia wejścia w życie nowelizacji tego przepisu dokonanej ustawą nowelizującą z 22 lipca 2017 r.⁴ – mówił o terminie, w którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Należy tu wyjaśnić, że opłata adiacencka jest to opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości (art. 4 pkt 11 u.g.n.)⁵. Wspomniany art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu

³ [Http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-320-18/\\$file/145-320-18.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/145-320-18/$file/145-320-18.pdf).

⁴ Odnośnie do daty wejścia w życie zmiany przepisu art. 145 ust. 2 u.g.n. dokonanej ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. zob. art. 10 pkt 2 w związku z art. 1 pkt 21 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r.

⁵ Przy czym art. 145 u.g.n. normuje ustalanie opłaty adiacenckiej tylko w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury

obowiązującym do 22 sierpnia 2017 r. stanowił, że 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 ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast ustawa nowelizująca z 20 lipca 2017 r. zmieniła treść art. 145 ust. 2 u.g.n. w ten sposób, że obecnie (tj. od dnia 22 sierpnia 2017 r.) przepis ten nie zakreśla wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta trzyletniego terminu na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej, lecz zakreśla temu organowi (tj. organowi wykonawczemu gminy) trzyletni termin na samo wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Artykuł 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. stanowi, że 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 ustalająca wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Należy zauważyć, że przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. był znacznie korzystniejszy dla właścicieli nieruchomości niż przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, gdyż poprzednio obowiązujący art. 145 ust. 2 u.g.n. po upływie terminu 3 lat od wskazanych tam zdarzeń w ogóle wykluczał prawną dopuszczalność wydania wobec danego właściciela przez organ wykonawczy gminy decyzji administracyjnej o ustaleniu opłaty adiacenckiej⁶. Natomiast prze-

technicznej, a nie w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości czy podziałem nieruchomości.

⁶ W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmowano, że przewidziany w art. 145 ust. 2 u.g.n. trzyletni termin na wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej jest terminem materialnoprawnym, którego bezskuteczny upływ (tzn. niewydanie w tym czasie decyzji) zarówno wyklucza (dezaktualizuje) kompetencję właściwego organu gminy do wydania tej decyzji, jak też wywołuje skutek w postaci wygaśnięcia obowiązku poniesienia stosownej opłaty adiacenckiej przez właściciela nieruchomości (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 27 lipca 2009 r., sygn. akt I OPS 4/09, ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 84; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Rzeszowie z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 1073/12). Idąc dalej tym tropem, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdzano, że jeżeli po upływie przewidzianego w art. 145 ust. 2 u.g.n. trzyletniego terminu zostanie wszczęte lub nadal się toczy postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, to, odpowiednio, jest ono pierwotnie lub staje się następnie bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postę-

pis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie jego nowelizacji dokonanej ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. jest dla właścicieli nieruchomości zdecydowanie mniej korzystny, jako że zgodnie z obecnym przepisem po upływie 3 lat od wskazanych tam zdarzeń (tj. zdarzeń tych samych, co wymienione w poprzednim brzmieniu tego przepisu) organ wykonawczy gminy nie może, co prawda, wszcząć postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, ale jak najbardziej może już uprzednio wszczęte postępowanie administracyjne w tej sprawie (tzn. postępowanie wszczęte przed upływem wspomnianego trzyletniego terminu) kontynuować i może wydać wobec danego właściciela nieruchomości decyzję ustalającą opłatę adiacencką. Co więcej, przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. ani żaden w ogóle przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie określa obecnie materialnoprawnego terminu na wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką. Należy przy tym pamiętać, że wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może trwać nawet wiele lat (np. może być zawieszane i potem ponownie podejmowane) i z formalnego punktu widzenia brak jest ściśle określonego terminu na jego zakończenie przez organ wykonawczy gminy, prowadzącego do tego, aby zainteresowany właściciel nieruchomości uzyskał w określonym maksymalnym przedziale czasu decyzję administracyjną albo o ustaleniu opłaty adiacenckiej, albo o umorzeniu postępowania w tej sprawie⁷.

Ustawa nowelizująca z 20 lipca 2017 r., która wprowadziła tę niekorzystną dla właścicieli nieruchomości zmianę prawną, przewidziała jednocześnie przepis przejściowy stanowiący, że do postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej (w tym prowadzonych na podstawie art. 145 ust. 2 u.g.n.) wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r., w tym w zakresie terminów tych postępowań, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r.). Przepis przejściowy art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. prowadzi w swoich skutkach do tego, że jeżeli w okresie przed dniem wejścia w życie nowej treści przepisu art. 145 ust. 2 u.g.n. nadanego ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r., czyli przed

powołania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096, ze zm.; dalej: k.p.a.) i musi być umorzone (wyrok WSA w Szczecinie z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 575/15). Przy czym przeważający pogląd był taki, że w terminie trzyletnim, przewidzianym w art. 145 ust. 2 u.g.n., musi być wydana w omawianej sprawie decyzja w I instancji (zob. powołaną uchwałę NSA z 27 lipca 2009 r.; zob. też wszakże zdanie odrębne do tej uchwały wyrażające pogląd opowiadający się za koniecznością wydania w tym terminie decyzji ostatecznej).

⁷ Należy pamiętać, że terminy na załatwienie sprawy administracyjnej określone generalnie w art. 35 k.p.a. mają charakter jedynie instrukcyjny i nie dają prawnych gwarancji rzeczywistego zakończenia postępowania administracyjnego w przewidzianych tam ramach czasowych.

dniem 22 sierpnia 2017 r., wobec właściciela określonej nieruchomości zostało wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, to obywatel ten ma pewność, że w terminie 3 lat od dnia zaistnienia zdarzeń wskazanych w art. 145 ust. 2 u.g.n. (w starym i nowym brzmieniu) albo zostanie wobec niego wydana decyzja ustalająca opłatę adiacencką, albo też prowadzone w tej sprawie postępowanie administracyjne stanie się bezprzedmiotowe i będzie musiało zostać umorzone. Jeżeli jednak w okresie przed dniem 22 sierpnia 2017 r. wobec właściciela danej nieruchomości nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, to wówczas właściciel ten nie może korzystać z dobrodziejstwa istnienia ustawowego terminu na wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką i może co najwyżej korzystać z reguły, zgodnie z którą postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej musi zostać wszczęte w terminie 3 lat od dnia zaistnienia zdarzeń wskazanych w art. 145 ust. 2 u.g.n. Takie konsekwencje przepisu przejściowego zawartego w art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. mogą prowadzić do powstawania przypadków nierównego traktowania właścicieli nieruchomości znajdujących się w istotnie tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej, a więc nierównego traktowania właścicieli, którym w tym samym momencie stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo do korzystania z wybudowanej drogi, czyli w odniesieniu do których to właścicieli w tym samym momencie zaczął swój bieg termin trzyletni przewidziany w art. 145 ust. 2 u.g.n. Może się mianowicie zdarzyć, że jeden z tych właścicieli skorzysta z dobrodziejstwa istnienia trzyletniego terminu na wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką przewidzianego w art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed 22 sierpnia 2017 r. (będzie tak wówczas, jeżeli do dnia 22 sierpnia 2017 r. zostało wobec tego właściciela wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej) i w związku z bezskutecznym upływem tego terminu będzie w ogóle zwolniony z obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej, podczas gdy drugi z tych właścicieli nie będzie już mógł być beneficjentem tego swoistego przywileju (jeżeli do dnia 22 sierpnia 2017 r. nie zostało wobec niego wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej), lecz na wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką będzie musiał oczekiwać stosunkowo długi okres i finalnie zostanie obciążony obowiązkiem poniesienia opłaty adiacenckiej.

We wspomnianej już wyżej petycji obywatela wniesionej do Sejmu RP postulowano w związku z tym wprowadzenie do ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. dodatkowego przepisu przejściowego mającego w założeniu obejmować swoim zakresem zastosowania wszystkich właścicieli nieruchomości, dla których obowiązywał lub obowiązuje termin 3 lat na wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką (nawiasem mówiąc, brzmienie proponowanego przepisu – nawet jeżeli słuszne merytorycznie – było dość złożone i nie w pełni precyzyjne). Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP postanowiła rozwiązać problem podniesiony w tej pety-

cji nie za pomocą proponowanego w petycji przepisu przejściowego, lecz przez zamieszczenie w ustawie o gospodarce nieruchomościami generalnego przepisu (tj. nowego art. 148aa u.g.n.) dającego upoważnienie do umarzania należności z tytułu opłaty adiacenckiej (w całości lub w części) lub do odraczania terminów wniesienia tej opłaty lub ratalnych opłat z tego tytułu. W uzasadnieniu projektu jego twórcy stwierdzają, że taki generalny przepis: *stwarza [...] realne możliwości reakcji władz gminy w przypadkach, gdy stosowanie ustawy [tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami – dopisek M.S.] w aktualnym brzmieniu naruszałoby zasadę sprawiedliwości społecznej*, a ponadto projektowany przepis ma na celu: *stworzenie praktycznych możliwości jednakowego traktowania przez władze gminy właścicieli, których nieruchomości zostały podłączone do tych samych urządzeń infrastruktury technicznej lub którym stworzono warunki do korzystania z wybudowanej drogi bez względu na fakt, czy postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej zostało wszczęte przed dniem 22 sierpnia 2017 r. czy też nie*⁸.

Zgodność projektu z Konstytucją RP

Zgodność z Konstytucją RP przepisu art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu przewidzianym w ustawie nowelizującej z 20 lipca 2017 r. i przepisu art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r.

Przed rozważeniem zgodności z Konstytucją RP samego projektu należałoby się jeszcze krótko odnieść się do zgodności z Konstytucją RP tych przepisów, które stworzyły problem prawny i społeczny, jaki obecnie ma w swoim założeniu rozwiązać projekt. Chodzi mianowicie o przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu przewidzianym w ustawie nowelizującej z 20 lipca 2017 r. oraz o przepis przejściowy z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności wymienionych przepisów ustawowych pozwoli następnie odpowiedzieć na pytanie, czy przepisy projektu odpowiednio rozwiązują ten stworzony przez ustawę nowelizującą z 20 lipca 2017 r. problem konstytucyjny i czy w związku z tym są zgodne z Konstytucją RP.

Otóż trzeba stwierdzić, że przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. wydaje się dość niebezpiecznie zbliżyć do granicy niezgodności z zasadą ochrony stabilności stosunków prawnych wynikającej z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Autor niniejszej opinii prawnej nie zaryzykowałby tezy, że obecny art. 145 ust. 2 u.g.n. jest na pewno niezgodny ze wspomnianą zasadą wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, ale jednocześnie można ostrożnie stwierdzić, że przepis ten budzi określone wątpliwości co do jego zgodności z art. 2 Konstytucji RP. Przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 20 lip-

⁸ Uzasadnienie projektu, s. 1.

ca 2017 r. naraża bowiem właściciela nieruchomości na to, że przez nieokreślony z góry czas, w tym przez wiele lat, może pozostawać w istotnej niepewności co do tego, czy w ogóle będzie on obciążony przez organ wykonawczy gminy obowiązkiem poniesienia opłaty adiacenckiej, a jeśli tak, to kiedy i w jakiej wysokości. Wprawdzie omawiany przepis gwarantuje, że postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej musi być wszczęte w nieprzekraczalnym terminie 3 lat od zaistnienia wskazanych w nim zdarzeń (tj. od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi), niemniej tak wszczęte wobec właściciela nieruchomości postępowanie administracyjne może teoretycznie trwać następnie przez wiele lat i organ wykonawczy gminy ma wiele możliwości ku temu, by je przedłużać. Właściciel nieruchomości będący stroną tego postępowania ma do swojej dyspozycji określone środki prawne dyscyplinujące organ wykonawczy gminy do przyspieszenia zakończenia postępowania administracyjnego (zob. art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz skarga na bezczynność organu do sądu administracyjnego⁹). Jednak pomijając już nie zawsze dużą skuteczność tych środków prawnych, należy przede wszystkim zauważyć, że wdrażanie tych środków dyscyplinujących zazwyczaj w ogóle nie jest w dobrze pojmowanym interesie właściciela nieruchomości, gdyż skorzystanie z nich może przyspieszać moment, w którym zostanie on obciążony opłatą adiacencką. Wynika to z tego, że na gruncie art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed 22 sierpnia 2017 r. to organ wykonawczy gminy musiał starać się o terminowe wydanie decyzji ustalającej opłatę adiacencką, zaś właściciel nieruchomości miał pewność prawną, że brak wydania tej decyzji w terminie 3 lat od dnia zaistnienia zdarzenia uzasadniającego ją spowoduje brak możliwości nałożenia na niego obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej. Tym samym art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. kreuje stan daleko idącej niepewności prawnej po stronie właściciela nieruchomości co do tego, czy będzie on musiał ponieść opłatę adiacencką, a jeżeli tak, to kiedy i w jakiej wysokości. Można powiedzieć, że art. 145 ust. 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu nie gwarantuje skutecznie właścicielowi nieruchomości, że w razie braku przedłużającej się bezczynności po stronie organu wykonawczego gminy obowiązek poniesienia przez tego właściciela opłaty adiacenckiej ulegnie finalnie przedawnieniu i nie będzie mógł zostać władczo skonkretyzowany.

Można zaś mieć wątpliwości odnośnie do tego, czy kreowanie tego rodzaju stanu niepewności po stronie obywatela i niegwarantowanie mu ustawowo, że możliwość wymierzenia mogącej zostać na niego nałożoną daniny publicznej ulegnie w końcu przedawnieniu, jest zgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji

⁹ Artykuł 3 § 2 pkt 8 w związku z pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1302, ze zm.

RP zasadą ochrony stabilności stosunków prawnych, będącą elementem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (TK) nie istnieje konstytucyjne „prawo do przedawnienia” czy choćby ekspektatywa takiego prawa, w szczególności na gruncie prawa podatkowego¹⁰, jednak równocześnie TK stwierdza, że: *ustawodawca powinien kształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, aby wygaśnięcie zobowiązania podatkowego następowało w rozsądnym terminie, zaś egzekwowanie długu podatkowego i towarzysząca mu niepewność podatnika co do stanu jego zobowiązań podatkowych nie mogą trwać przez dziesięciolecia*¹¹. Trybunał stwierdził też, że: *ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Umożliwia ono stabilizację sytuacji prawnej jednostki, a tym samym stabilizację stosunków społecznych, które bezspornie są wartościami warunkującymi prawidłowe funkcjonowanie jednostek oraz poprawne kształtowanie ich relacji z państwem, co ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, ingerującym w sferę konstytucyjnych praw majątkowych*¹². Trybunał uznał też, że w świetle art. 2 Konstytucji RP przedawnieniu muszą ulegać nawet zobowiązania podatkowe z tytułu nieujawnionych dochodów podatnika, czyli zobowiązania podatkowe nieuczciwych podatników¹³. Sąd konstytucyjny przyznaje jednak, że ustalenie konkretnego terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego (co dotyczy też innego zobowiązania obywatela z tytułu danin publicznych) mieści się w zakresie swobody ustawodawcy, którego margines uznania jest w tym względzie szeroki i sam TK nie może ustawodawcy wyznaczać tego, jaki konkretnie okres jest w tym zakresie odpowiedni¹⁴. Przy czym powołane wyżej orzecznictwo TK, mówiące o konieczności istnienia w świetle art. 2 Konstytucji RP instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych, należy rozumieć szeroko, jako wymagające przedawnienia nie tylko zobowiązań podatkowych już powstałych, ale też przedawnienia możliwości kreowania przez organy państwa zobowiązań podatkowych po upływie określonego (dostatecznie długiego) czasu od zaistnienia zdarzenia uzasadniającego powstanie jeszcze nieskonkretyzowanego obowiązku podatkowego. Trybunałowi Konstytucyjnemu chodzi bowiem generalnie o stabilizowanie sytuacji prawnej podatników i gwarantowanie im w ten sposób pewności prawnej, bez względu

¹⁰ Postanowienie TK z 23 października 2014 r., sygn. akt Ts 81/13, OTK-B ZU 2014, nr 5, poz. 417; wyrok TK z 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03, OTK-A ZU 2004, nr 5, poz. 46; postanowienie TK z 7 września 2009 r., sygn. akt Ts 390/08, OTK-B ZU 2009, nr 5, poz. 432.

¹¹ Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK-A ZU 2013, nr 6, poz. 80, pkt III.7.2 uzasadnienia.

¹² *Ibidem*.

¹³ Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09.

¹⁴ Wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10, OTK-A ZU 2011, nr 5, poz. 43, pkt III.4.3 uzasadnienia.

na konkretne stosowane przez ustawodawcę w prawie podatkowym techniki powstawania lub wykonywania zobowiązań z tytułu podatków.

Opłata adiacencka nie jest wprawdzie podatkiem, niemniej jest daniną publiczną i w związku z tym ma do niej zastosowanie wskazane wyżej orzecznictwo TK nakazujące ustawodawcy stabilizowanie stosunków prawnych osób z niej zobowiązanych poprzez przewidywanie maksymalnego terminu, po upływie którego właściciel nieruchomości, w związku z bezczynnością właściwych organów, nie będzie zobligowany do jej ponoszenia. Artykuł 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. ani żaden inny przepis prawa takich gwarancji właścicielowi nieruchomości nie daje, tym bardziej że do opłat adiacenckich nie mają zastosowania przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2018, poz. 800, ze zm.), co przyznaje orzecznictwo NSA¹⁵, w tym nie mają do niej zastosowania przepisy Ordynacji podatkowej o przedawnianiu zobowiązań podatkowych. Wydaje się zatem, że w świetle art. 2 Konstytucji RP *de lege ferenda* ustawodawca powinien stworzyć właścicielom nieruchomości bardziej skuteczne mechanizmy prawne przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej.

Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca nie naruszyłby art. 2 Konstytucji RP, gdyby o pewien okres wydłużył termin trzyletni przewidziany w art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed 22 sierpnia 2017 r., o ile przy tym tego rodzaju przedłużenie odnosiłoby się tylko do tych właścicieli nieruchomości, w stosunku do których termin ten jeszcze nie upłynął¹⁶. Rzecz jednak w tym, że w ustawie nowelizującej z 20 lipca 2017 r. ustawodawca w ogóle ten termin zlikwidował, a w to miejsce wprowadził maksymalny termin na wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, który z omówionych już wyżej względów nie gwarantuje skutecznie właścicielom nieruchomości przedawniania wymiaru opłaty adiacenckiej i wygasania w ten sposób obowiązku jej uiszczenia.

O ile przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. może budzić pewne wątpliwości co do jego zgodności z wyni-

¹⁵ Wyrok NSA z 7 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 421/05; wyrok NSA z 20 grudnia 2002 r., sygn. akt I SA 342/01, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 3, s. 98; zob. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 26 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 680/08.

¹⁶ Jak w tym kontekście stwierdza Trybunał Konstytucyjny: *nie ma konstytucyjnych przeszkód, by ustawodawca modyfikował zasady przedawniania zobowiązań podatkowych, a nawet wydłużył pierwotnie ustalone terminy, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie może to odnosić się do zobowiązań już wygasłych na podstawie przepisów dotychczas obowiązujących. Innymi słowy, dopóki zobowiązanie skutecznie nie wygasło, dopóty prawodawca władny jest określić nową, nawet dłuższą, barierę czasową wymagalności świadczenia. Taka modyfikacja nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w prawa nabyte, chronione przez art. 2 Konstytucji* (wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10, pkt III.4.2 uzasadnienia oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo TK).

kającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony stabilności stosunków prawnych, o tyle nie ma podstaw do tego, by kwestionować konstytucyjność tego przepisu z uwagi na okoliczność, że przepis ten naruszył wynikający z art. 2 Konstytucji RP zakaz wstecznego działania prawa. Przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. działa co do zasady na przyszłość, a także – w pewnym zakresie – poddaje stosunki prawne powstałe pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów działaniu nowego prawa. W tym sensie omawiany przepis nie jest przepisem retroaktywnym, lecz co najwyżej retrospektywnym i dlatego też nie narusza art. 2 Konstytucji RP¹⁷.

Spore wątpliwości konstytucyjne wywołuje przepis przejściowy zamieszczony w art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. rozpatrywany w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. Należy przypomnieć, że wzmiankowany przepis przejściowy daje możliwość skorzystania z dobrodziejstwa istnienia trzyletniego terminu przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej tylko tym właścicielom nieruchomości, w stosunku do których postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej zostało wszczęte przed dniem 22 sierpnia 2017 r., natomiast odmawia on tego prawa tym właścicielom nieruchomości, wobec których tego rodzaju postępowanie nie zostało wszczęte przed dniem 22 sierpnia 2017 r., nawet jeżeli przed tą datą wobec danego właściciela nieruchomości rozpoczął swój bieg trzyletni termin przedawnienia przewidziany w ówczesnie obowiązującym art. 145 ust. 2 u.g.n., zainicjowany faktem, iż przed dniem 22 sierpnia 2017 r. w odniesieniu do danej nieruchomości zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi. Istnieją dobre argumenty na poparcie tezy, że w odniesieniu do tej ostatnio wymienionej kategorii właścicieli przepis art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz wynikającą z art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa prawnego jednostkom, tak aby mogły one decydować o swoim postępowaniu, znając prawne przesłanki działania organów państwowych oraz konsekwencje prawne działań organów państwa. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zakazuje ustawodawcy arbitralnych zmian prawa, zwłaszcza zaś zakazuje takich zmian, które nie dają jednostce szansy na dostosowanie się do nowych reguł gry i gdy zmiany te są dla jednostki zaskoczeniem¹⁸. W świetle tej konstytucyjnej zasady ustawodawca miał co praw-

¹⁷ Zob. na ten temat trafne uwagi M. Bajor-Stachańczyk w opinii z 16 kwietnia 2018 r. dla Biura Analiz Sejmowych, s. 6, [http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/320/\\$file/320.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/320/$file/320.pdf).

¹⁸ Zob. np. wyroki TK z: 15 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138, pkt III.A.2 uzasadnienia; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, OTK ZU

da prawo zmienić przepis art. 145 ust. 2 u.g.n., w tym nawet mógł wydłużyć przewidziany w tym przepisie termin przedawnienia w stosunku do właścicieli nieruchomości, wobec których termin ten jeszcze nie upłynął. Niemniej wobec tych właścicieli nieruchomości, wobec których termin ten się rozpoczął i jeszcze nie upłynął, ustawodawca powinien był zachować przewidzianą w tym przepisie instytucję przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej, a nie ją całkowicie likwidować, nawet jeżeli do momentu wejścia w życie znowelizowanego art. 145 ust. 2 u.g.n. nie zostało w odniesieniu do danego właściciela wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia tej opłaty. Od momentu bowiem, gdy przed uchwaleniem ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w odniesieniu do danej nieruchomości stworzone zostały warunki infrastrukturalne przewidziane w art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed 22 sierpnia 2017 r. i gdy rozpoczął się przewidziany w tym przepisie bieg trzyletniego terminu przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej, każdy właściciel takiej nieruchomości miał na gruncie ówczesnie obowiązującego art. 145 ust. 2 u.g.n. w pełni uzasadnione oczekiwanie tego, że jeżeli w ciągu 3 lat nie zostanie wydana decyzja ustalająca opłatę adiacencką, to obowiązek uiszczenia tej opłaty całkowicie wygaśnie i nie będzie mógł zostać nigdy zaktualizowany, i to bez względu na to, czy w tym trzyletnim okresie zostanie wszczęte, czy też nie postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia tej opłaty. To uzasadnione oczekiwanie właścicieli nieruchomości miało dla nich ważne znaczenie oraz mogło być przesłanką podejmowania przez nich wielu różnych decyzji życiowych lub gospodarczych i dlatego też ustawodawca powinien był to ich oczekiwanie uszanować, wprowadzając nowe reguły wynikające z art. 145 ust. 2 u.g.n. w nowym brzmieniu jedynie w odniesieniu do tych właścicieli nieruchomości, którzy jeszcze takiego uzasadnionego i zaawansowanego oczekiwania mieć nie mogli, gdyż ich nieruchomości nie spełniły jeszcze warunków do ustalenia opłaty adiacenckiej. Nie wydaje się przy tym, aby istniała w tym wypadku jakaś dostatecznie ważna wartość konstytucyjna, która byłaby w stanie przeważać potrzebę ochrony uzasadnionych oczekiwań właścicieli tych nieruchomości, które spełniły przesłanki ustalenia opłaty adiacenckiej przed dniem 22 sierpnia 2017 r. i w imię której można by poddać tych właścicieli nowemu, mniej korzystnemu dla nich, reżimowi prawnemu ustalania opłaty adiacenckiej, także jeżeli przed dniem 22 sierpnia 2017 r. nie zostało wobec nich wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia tej opłaty.

Wydaje się natomiast, że przepis art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. nie naruszył bardziej szczegółowej za-

2001, nr 4, poz. 81, pkt III.1.d uzasadnienia; 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02, OTK-A ZU 2003, nr 6, poz. 54, pkt III.1 uzasadnienia; 3 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 45/06, OTK-A ZU 2007, nr 11, poz. 152, pkt III.6 uzasadnienia; 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12, OTK-A ZU 2012, nr 10, poz. 121, pkt III.6 uzasadnienia; 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 52/16, OTK-A ZU 2018, poz. 28, pkt III.3.1 uzasadnienia.

sady wynikającej z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jaką jest zasada ochrony interesów w toku. Ta ostatnia zasada wyraża powinność państwa respektowania i niezmienniania ustalonych z góry zasad i reguł gry, jeżeli przepisy prawa (w tym prawa podatkowego) wyznaczyły wcześniej pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć, które z natury rzecz mają charakter rozłożony w czasie (i nie jednorazowy) oraz obywatel faktycznie rozpoczął dane przedsięwzięcie w okresie obowiązywania tych przepisów¹⁹. Dla przepisu art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. tak rozumiana zasada ochrony interesów w toku jest irrelevantna prawnie, gdyż przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 sierpnia 2017 r. bynajmniej nie mówił o jakimkolwiek rodzaju przedsięwzięcia (rozłożonego w czasie) mogącego być realizowanym przez właściciela nieruchomości w okresie po rozpoczęciu biegu trzyletniego terminu przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej.

Nie ma natomiast żadnych wątpliwości co do tego, że art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. nie jest zgodny z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa gwarantowaną przez art. 32 Konstytucji RP. Jak dobrze wiadomo, konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów znajdujących się w tożsamej lub istotnie podobnej sytuacji faktycznej lub prawnej (wyróżnianej ze względu na cel danej regulacji prawnej), zaś aby odmienne traktowanie podmiotów tożsamych lub podobnych mogło być uznane za nienaruszające art. 32 Konstytucji RP, to musi być ono dokonywane w celu realizacji określonych wartości konstytucyjnych, musi pozostawać w racjonalnym związku z celem i treścią danej różnicującej regulacji prawnej oraz musi być zgodne z zasadą proporcjonalności²⁰. Artykuł 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. dlatego nie jest zgodny z tak rozumianą zasadą równości wobec prawa, ponieważ przepis ten dozwala na to, by podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej identyfikowanej na podstawie celów przyświecających przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami o opłacie adiacenckiej, a mianowicie właściciele

¹⁹ Wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 64, pkt IV.4 uzasadnienia; 25 kwietnia 2001 r., sygn. akt K 13/01, pkt III.1.e uzasadnienia; postanowienie TK z 25 listopada 2009 r., sygn. akt SK 30/07, OTK-A ZU 2009, nr 10, poz. 159, pkt II.3 uzasadnienia.

²⁰ Zob. np. wyroki TK z: 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03, OTK-A ZU 2004, nr 3, poz. 17, pkt III.6 uzasadnienia; 5 września 2005 r., sygn. akt P 18/04, OTK-A ZU 2005, nr 8, poz. 88, pkt III.5 uzasadnienia; 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05, OTK-A ZU 2006, nr 9, poz. 124, pkt III.3 uzasadnienia; 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07, OTK-A ZU 2008, nr 1, poz. 6, pkt III.3 uzasadnienia; 22 maja 2007 r., sygn. akt SK 36/06, OTK-A ZU 2007, nr 6, poz. 50, pkt III.7 uzasadnienia; 11 lipca 2011 r., sygn. akt P 1/10, OTK-A ZU 2011, nr 6, poz. 53, pkt III.2.2 uzasadnienia; 2 października 2013 r., sygn. akt SK 10/13, OTK-A ZU 2013, nr 7, poz. 96, pkt III.4 uzasadnienia.

nieruchomości w danej gminie, którym w tym samym czasie (a nawet w tym samym dniu) stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi, byli traktowani odmiennie w zakresie przysługiwania im lub nie prawa do przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej, w zależności od tego, czy w stosunku do nich przed dniem 22 sierpnia 2017 r. zostało wszczęte, czy też nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej.

Jeżeli w odniesieniu do określonych nieruchomości w tym samym momencie zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi, co w świetle art. 145 ust. 1 u.g.n. aktualizuje kompetencję organu wykonawczego gminy do ustalenia opłaty adiacenckiej wobec właścicieli tych nieruchomości²¹, to oznacza to, że z punktu widzenia celu przepisów u.g.n. o opłatach adiacenckich właściciele tych nieruchomości znajdują się w idealnie tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej, tak iż nie ma żadnego powodu, aby można było różnicować prawa lub obowiązki tych właścicieli związane z przedawnieniem wymiaru opłaty adiacenckiej. Takie zróżnicowanie w prawach i obowiązkach wspomnianych właścicieli, znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej, wprowadził natomiast art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n., gdyż przepis ten dozwolił na zachowanie przywileju przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej tylko tym właścicielom nieruchomości, w stosunku do których przed dniem 22 sierpnia 2017 r. zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Przywileju przedawnienia zostali pozbawieni właściciele nieruchomości, w stosunku do których przed dniem 22 sierpnia 2017 r. nie zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Pozbawienie tej ostatnio wspomnianej kategorii właścicieli dobrodziejstwa przedawnienia przewidzianego w art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 22 sierpnia 2017 r. nastąpiło przy tym na podstawie kryterium niewszczęcia wobec nich postępowania administracyjnego przed dniem 22 sierpnia 2017 r., a więc na podstawie kryterium, które było całkowicie arbitralnie dobrane, miało charakter przypadkowy (bo przecież wszczęcie lub niewszczęcie przez organ wykonawczy gminy stosownego postępowania administracyjnego przed określonym dniem mogło być kwestią czystego przypadku i splotu różnych losowych okoliczności) i jednocześnie było kryterium irrelevantnym prawnie z punktu widzenia poprzednio obowiązujących przepisów u.g.n. mówiących o powstaniu obowiązku uiszczenia

²¹ Artykuł 145 ust. 1 u.g.n. (który nie został zmieniony przez ustawę nowelizującą z 20 lipca 2017 r.) stanowi, że: *[w]ójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi.*

opłaty adiacenckiej oraz o terminie przedawnienia wymiaru tej opłaty. Tym samym w przepisie art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. ustawodawca w sposób całkowicie dowolny i arbitralny podzielił właścicieli nieruchomości na tych, którzy będą dalej mogli korzystać z dobrodziejstwa przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej przewidzianego w art. 145 ust. 2 u.g.n. w dawnym brzmieniu, oraz na tych, którym tego rodzaju dobrodziejstwo zostanie odebrane, i to bez żadnej ich winy czy woli.

Co prawda, w przepisach przejściowych ustaw z zakresu prawa administracyjnego może występować i faktycznie często występuje kryterium wszczęcia postępowania jako kryterium przesądzające o zastosowaniu w określonym zakresie starego lub nowego reżimu prawnego²², niemniej dopuszczalność posługiwania się tym kryterium z punktu widzenia art. 32 Konstytucji uzależniona jest od tego, czy kryterium to ma w zakresie danych spraw charakter relewantny i adekwatny oraz czy nie powoduje arbitralnych różnicowań obywateli. W zakresie dotyczącym dopuszczalności korzystania przez właściciela z instytucji przedawnienia wymiaru opłat adiacenckich przewidzianego w dawnym art. 145 ust. 2 u.g.n. kryterium to jest całkowicie nieadekwatne do tych sytuacji i może prowadzić oraz w wielu sytuacjach rzeczywiście prowadzi do całkowicie niesprawiedliwych i nieuzasadnionych merytorycznie różnicowań właścicieli nieruchomości znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej. Dzieje się tak w sytuacji, kiedy niektórzy z tych właścicieli w sposób niezasadny, przypadkowy i zupełnie niezrozumiały tracą uprawnienie do korzystania z dobrodziejstwa przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej, podczas gdy właściciele sąsiednich nieruchomości takie prawo nadal posiadają i, co więcej, zdarza się, że uzyskują dzięki niemu efektywne wygaśnięcie obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej.

W podsumowaniu tej części rozważań należy stwierdzić, że przepis art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 sierpnia 2017 r. w zakresie, w jakim nie przewiduje instytucji przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej, może naruszać wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony stabilności stosunków prawnych, a art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w związku z art. 145 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim pozbawia prawa do skorzystania z instytucji przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej niektórych właścicieli nieruchomości (tj. właścicieli, w stosunku do których przed dniem 22 sierpnia 2017 r. nie zostało wszczęte postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, mimo że w odniesieniu do ich nieruchomości przed dniem 22 sierpnia 2017 r. stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi),

²² Zob. § 30 ust. 2 pkt 1 i § 31 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz.U. 2016, poz. 283; zob. też M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 388 i n.

narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz narusza gwarantowaną przez art. 32 Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa.

Zastosowane w projekcie rozwiązanie wskazanych problemów konstytucyjnych a zgodność projektu z Konstytucją RP

Projekt nie rozwiązuje w idealny (możliwie najlepszy) sposób problemu konstytucyjnego wygenerowanego przez ustawę nowelizującą z 20 lipca 2017 r. – ani nie tworzy (nie przywraca) terminu przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej przewidzianego w art. 145 ust. 2 u.g.n. w dawnym brzmieniu, ani nie zmienia przepisu przejściowego z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. w kierunku zgodnym z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą równości. Projekt jedynie tworzy nowy przepis prawny, tj. nowy art. 148aa u.g.n., który pozwoli na przyznawanie w przyszłości właścicielom nieruchomości, którym organ gminy już ustalił opłatę adiacencką, określonych ulg w zakresie uiszczania tej opłaty. Przewidziany w projekcie nowy art. 148aa u.g.n. stanowi oczywiście krok w dobrą stronę i pozwoli on na polepszenie sytuacji prawnej (i majątkowej) tych właścicieli nieruchomości, którym już ustalono opłatę adiacencką, w tym w szczególności wtedy, gdy polepszenia ich sytuacji będą wymagały określone zasady konstytucyjne. Niemniej rozwiązanie projektu, które byłoby idealne z punktu widzenia jak najpełniejszego urzeczywistnienia w omawianym zakresie przepisów (zasad) Konstytucji RP polegałoby na ustanowieniu (czy też właściwie na przywróceniu) ustawowego terminu przedawnienia wymiaru (ustalenia) opłaty adiacenckiej, w tym w odniesieniu do tych właścicieli nieruchomości, którzy nie mieliby prawnego obowiązku zapłaty takiej opłaty w stosunku do danej nieruchomości, gdyby nie znowelizowano art. 145 ust. 2 u.g.n. ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. Rozwiązanie idealne konstytucyjnie polegałoby przy tym na przyznaniu przez ustawodawcę roszczenia o zwrot już zapłaconej opłaty adiacenckiej ostatnio wspomnianym właścicielom nieruchomości.

Nieco gorszym rozwiązaniem, ale również dającym się konstytucyjnie zaakceptować, mogłoby być utrzymanie art. 145 ust. 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu, ale przy równoczesnym rozszerzeniu zakresu zastosowania przepisu przejściowego z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. na wszystkich właścicieli nieruchomości, którym przed dniem 22 sierpnia 2017 r. stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi (bez względu na to, czy przed dniem 22 sierpnia 2017 r. zostało wobec nich wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej). Należałoby jednak zastrzec przyznanie przez ustawodawcę prawa do uzyskania zwrotu opłaty adiacenckiej wymienionym wyżej właścicielom nieruchomości, którzy już efektywnie uiszcili opłatę adiacencką, a którzy przy tym nie mieliby prawnego obowiązku uiszczenia

takiej opłaty w stosunku do danej nieruchomości, gdyby zostali oni w przeszłości objęci przepisem przejściowym z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r.

Skoro jednak twórcy projektu nie zdecydowali się na przyjęcie wskazanych wyżej rozwiązań prawnych, które z punktu widzenia możliwie pełnej realizacji zasad konstytucyjnych byłyby dla zainteresowanych właścicieli nieruchomości optymalne, to obecnie należy ocenić konstytucyjność tych konkretnych rozwiązań prawnych, które projekt przewiduje. W tym kontekście należy z aprobatą przyznać, że art. 1 projektu ustanawiający nowy art. 148aa u.g.n. umożliwi elastyczne reagowanie przez organy gminy we wszystkich tych przypadkach, gdy w związku z uprzednim wymierzeniem właścicielowi nieruchomości lub zapłatą przez niego części opłaty adiacenckiej pojawi się konieczność dostosowania na przyszłość praw i obowiązków właściciela nieruchomości związanych z zapłatą opłaty adiacenckiej do zasad konstytucyjnych, w tym równości wobec prawa lub potrzeby stabilizacji stosunków prawnych lub ogólnie pewności prawnej czy zasad sprawiedliwości społecznej. Jeżeli bowiem w konkretnej sytuacji będą tego wymagały wspomniane wcześniej lub inne zasady konstytucyjne, to właściwy organ gminy (tzn. najprawdopodobniej organ wykonawczy gminy, choć projektowany art. 148aa u.g.n. wyraźnie tego nie przesądza – zob. też uwagi w rozdz. „Uwagi technicznolegislacyjne do przepisów projektu” niniejszej opinii), już po uprzednim ustaleniu wobec określonego właściciela nieruchomości opłaty adiacenckiej, będzie miał na podstawie projektowanego art. 148aa u.g.n. kompetencję do tego, by umorzyć należność z tytułu już ustalonej opłaty adiacenckiej (w całości lub w części) lub by odroczyć termin wniesienia już ustalonej opłaty adiacenckiej lub terminy wniesienia ratalnych opłat z tytułu ustalonej opłaty adiacenckiej. Właściwy organ gminy będzie mógł w szczególności zastosować tego rodzaju ulgi (tzn. ulgi nie w technicznoprawnym znaczeniu tego słowa, ale w znaczeniu ekonomicznym) wobec tych właścicieli nieruchomości, którzy nie mieliby prawnego obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej w stosunku do danej nieruchomości, gdyby nie został znowelizowany art. 145 ust. 2 u.g.n. ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. lub gdyby ten przepis wprawdzie został znowelizowany, ale jednocześnie gdyby objęto danych właścicieli nieruchomości przepisem przejściowym z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. Tym samym właściwy organ gminy będzie mógł zastosować ulgi przewidziane w projektowanym art. 148aa u.g.n. m.in. w odniesieniu do właścicieli nieruchomości spełniających łącznie następujące warunki: 1) w odniesieniu do należących do nich nieruchomości warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi zostały stworzone przed dniem 22 sierpnia 2017 r. (czyli na gruncie dawnego brzmienia art. 145 ust. 2 u.g.n. rozpoczął się wówczas wobec nich bieg trzyletniego terminu przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej); 2) postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej zostało wobec nich

wszczęte po dniu 22 sierpnia 2017 r. (a więc nie zostali oni objęci przepisem przejściowym z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r.); 3) decyzja ustalająca wobec nich opłatę adiacencką została wydana po upływie 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia ich nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi (czyli na gruncie art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed 22 sierpnia 2017 r. nie mieliby oni prawnego obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej).

Raz jeszcze należy podkreślić, że ulgi przewidziane w projektowanym art. 148aa u.g.n. – i stosowane w szczególności w celu uczynienia zadość określonym zasadom konstytucyjnym – będą mogły być stosowane przez właściwy organ gminy jedynie w odniesieniu do tych właścicieli nieruchomości, którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta już ustalił opłatę adiacencką (i w odniesieniu do których zastosowanie takich ulg w postaci umorzenia lub odroczenia zapłaty już ustalonej opłaty adiacenckiej jest w szczególności uzasadnione zasadami konstytucyjnymi). Projektowany przepis art. 148aa u.g.n. nie będzie miał zatem zastosowania na etapie jeszcze nieustalonej opłaty adiacenckiej. Nie znaczy to jednak, że organ wykonawczy gminy na etapie przed ustaleniem opłaty adiacenckiej, a w szczególności na etapie jej ustalania, nie ma *de lege lata* i nie będzie miał pod rządami projektu żadnych prawnych możliwości dostosowania praw i obowiązków właściciela nieruchomości związanych z opłatą adiacencką do określonych zasad konstytucyjnych, jeśli te zasady będą w danym przypadku tego wymagały. Trzeba przecież pamiętać, że w postępowaniu w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej organ wykonawczy gminy ma prawny obowiązek przestrzegania wszystkich relewantnych zasad konstytucyjnych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady równości wobec prawa²³. Już zatem na etapie ustalania opłaty adiacenckiej organ wykonawczy gminy może i powinien wziąć pod uwagę okoliczność, że ustalenie tej opłaty określonemu właścicielowi nieruchomości mogłoby naruszać zasady Konstytucji RP, np. zasadę równości wobec prawa, co powinno skłaniać ten organ do odstąpienia od

²³ Potwierdził to wyraźnie w odniesieniu do postępowania ustalającego opłatę adiacencką WSA w Warszawie w wyroku z 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 945/13. Przy czym obowiązek organu administracji respektowania w postępowaniu administracyjnym zasad konstytucyjnych wynika z ogólnej zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji RP będącej najwyższym prawem w RP (art. 8 Konstytucji RP). Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza, że w postępowaniu administracyjnym, w tym w sprawach podatkowych, organ administracji musi przestrzegać zasad konstytucyjnych, w tym zasadę równości (zob. np. wyrok NSA z 21 marca 2006 r., sygn. akt II FSK 464/05). Organy administracji, interpretując i stosując prawo w postępowaniu administracyjnym oraz podatkowym, powinny się kierować zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP, w tym zasadą pewności prawa, a także powinny przestrzegać przepisów Konstytucji RP mówiących o prawach i wolnościach jednostek; zob. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 30 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Wr 170/18.

ustalenia w danym przypadku opłaty adiacenckiej. O naruszeniu w tym zakresie zasady równości wobec prawa można by mówić w szczególności wówczas, gdy wcześniej inni właściciele nieruchomości w danej gminie skorzystali z przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej na podstawie art. 145 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu sprzed dnia 22 sierpnia 2017 r., zaś właściciel nieruchomości, któremu organ ten zamierza ustalić opłatę adiacencką, miał stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi w tym samym dniu co poprzednio wspomniani właściciele, którzy skorzystali z instytucji przedawnienia wymiaru opłaty adiacenckiej, lecz wobec tego właściciela postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej (w przeciwieństwie do wcześniej wspomnianych właścicieli) zostało wszczęte dopiero po dniu 22 sierpnia 2017 r. (czyli nie mógł on skorzystać z przepisu przejściowego z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r.), a jednocześnie decyzja ustalająca tę opłatę miałaby zostać wydana po upływie 3 lat od dnia stworzenia wspomnianych wyżej warunków. W takim wypadku konstytucyjna zasada równości przemawia przeciwko ustalaniu opłaty adiacenckiej wobec wzmiankowanego właściciela nieruchomości i organ wykonawczy gminy powinien się wówczas powstrzymać od wymiaru tej opłaty, ku czemu podstawę prawną daje mu przepis art. 145 ust. 1 u.g.n., z którego wynika, że ustalenie opłaty adiacenckiej jest kompetencją uznaniową organu wykonawczego gminy, z której organ ten może, lecz nie musi uczynić użytku (*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką* [...]).

Natomiast ani projektowany art. 148aa u.g.n., ani żaden inny obowiązujący przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie daje organowi wykonawczemu gminy prawnych kompetencji do adekwatnego zareagowania w przypadku, gdy dany właściciel nieruchomości już efektywnie uiszczył na rzecz gminy opłatę adiacencką, lecz jednocześnie nie byłby prawnie zobowiązany do uiszczenia tej opłaty, gdyby ustawodawca nie znowelizował art. 145 ust. 2 u.g.n. ustawą nowelizującą z 20 lipca 2017 r. lub gdyby ustawodawca ten przepis wprowadził znowelizował, ale gdyby jednocześnie objął danego właściciela nieruchomości przepisem przejściowym z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. *De lege lata* w takim wypadku organ wykonawczy gminy nie ma podstaw prawnych do dokonania zwrotu już uiszczonej w całości opłaty adiacenckiej i takich podstaw prawnych nie tworzy również projekt. Byłoby to zaś ze wszech miar zasadne, tak aby w jeszcze pełniejszy sposób uczynić zadość omówionym wyżej zasadom konstytucyjnym, w szczególności zaś zasadzie równości wobec prawa. Dlatego też *de lege ferenda* należy postulować zamieszczenie w projekcie przepisu przejściowego przesądzającego o tym, że umorzenie należności z tytułu opłaty adiacenckiej przewidziane w projektowanym art. 148aa u.g.n. może być stosowane również niejako z mocą wsteczną, w szczególności w stosunku do właściciela nieruchomości, który już uiszczył w całości opłatę adiacencką, a który nie byłby prawnie zobowiązany do uiszczenia tej opłaty pod rządami art. 145 ust. 2 u.g.n.

w brzmieniu sprzed dnia 22 sierpnia 2017 r. lub który nie byłby do tego zobowiązany w hipotetycznej sytuacji objęcia go przepisem przejściowym z art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. Umorzenie w takiej sytuacji już wniesionej opłaty adiacenckiej musiałoby się rzecz jasna wiązać z następczym zwrotem właścicielowi nieruchomości uiszczony przez niego kwoty opłaty adiacenckiej.

W pozostałym zakresie należy uznać projektowany art. 148aa u.g.n. za zgodny z Konstytucją RP. W szczególności sama treść projektowanego art. 148aa u.g.n. jest zgodna z zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP), gdyż na podstawie tego przepisu właściwy organ wykonawczy gminy będzie mógł działać w sposób obiektywny i równy wobec wszystkich zainteresowanych właścicieli nieruchomości. Przepis ten bowiem w swojej treści nie faworyzuje ani nie dyskryminuje żadnych kategorii właścicieli nieruchomości, z zastrzeżeniem wszakże wspomnianej już wyżej kwestii pominięcia przez ten projektowany przepis właścicieli nieruchomości, wobec których nie została jeszcze ustalona opłata adiacencka, a także z zastrzeżeniem pominięcia przez ten przepis właścicieli nieruchomości, którzy już uiszcili w całości należną od nich opłatę adiacencką i którym w związku z tym przyznawanie ulg przewidzianych w projektowanym art. 148aa u.g.n. jest bezprzedmiotowe, a którzy niekiedy mogą jednak wymagać w świetle zasad konstytucyjnych stosownej ochrony.

Projektowany przepis art. 148aa u.g.n. jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji, w tym mianowicie sensie, że spełnia on wymóg dostatecznej określoności regulacji prawnej, a konkretnie: 1) jest dostatecznie jasny, precyzyjny i poprawny²⁴ (co bynajmniej nie oznacza, że projektowany przepis art. 148aa u.g.n. jest z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji całkowicie wolny od jakichkolwiek mankamentów – zob. rozdz. „Uwagi technicznolegislacyjne do przepisów projektu” niniejszej opinii) oraz 2) dostatecznie ściśle i precyzyjnie determinuje działania właściwych organów administracji²⁵, a to dlatego, że powołany w tym przepisie art. 59 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2077, ze zm.; dalej u.f.p.) określa stosowne przesłanki stosowania umorzeń i odroczeń przewidzianych w projek-

²⁴ Z implikowanej treścią art. 2 Konstytucji RP zasady poprawnej legislacji wynika, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób precyzyjny, jasny i poprawny, co jest szczególnie istotne w przypadku przepisów ograniczających prawa i wolności jednostek; zob. L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6, s. 124; wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2, pkt III.1 uzasadnienia; 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, OTK-A ZU 2009, nr 9, poz. 138, pkt III.6.1–6.3 uzasadnienia.

²⁵ Na temat tego elementu wymogu dostatecznej określoności regulacji prawnej zob. np. wyroki TK z: 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 3; 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217; 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 33; 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02, OTK-A ZU 2004, nr 4, poz. 30.

towanym art. 148aa u.g.n. w postaci „ważnego interesu dłużnika” lub „interesu publicznego”; nie jest to zatem przepis całkowicie blankietowy i pozostawiający arbitralną swobodę organom administracji.

Projektowany art. 148aa u.g.n. nie narusza też wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania do państwa i stanowionej przez nie prawa, w tym sensie, że nie odbiera on żadnych praw nabytych lub ekspektatyw praw ani też nie narusza interesów w toku (z zastrzeżeniem, że przepis ten pomija pewną grupę właścicieli nieruchomości, o czym była mowa wyżej).

Zgodność projektu z prawem Unii Europejskiej

Zgodność przepisów projektu z prawem Unii Europejskiej musi być rozpatrywana przede wszystkim pod kątem zgodności tych przepisów z unijnym prawem pomocy państwa. Należy bowiem pamiętać, że umorzenia lub odroczenia płatności opłaty adiacenckiej określone w art. 148aa u.g.n. w brzmieniu przewidzianym w projekcie mogą być w pewnych przypadkach uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)²⁶. Będzie tak mianowicie wtedy, gdy tego rodzaju ulgi są przyznawane

²⁶ Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi, że: [z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Powołany przepis TFUE daje podstawę do wyinferowania z niego legalnej definicji pojęcia „pomoc państwa”. Jak stwierdza w tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz Sąd Unii Europejskiej (dalej: Sąd UE), w świetle art. 107 ust. 1 TFUE pomocą państwa są środki krajowe, które spełniają łącznie (kumulatywnie) następujące przesłanki. Po pierwsze, dany środek jest przejawem interwencji ze strony państwa członkowskiego lub jest dokonywany przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, środek ten przyznaje na rzecz beneficjenta (tzn. na rzecz przedsiębiorstwa lub pewnego sektora czy też grupy przedsiębiorstw) określoną selektywną korzyść. Po trzecie, dany środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem. Po czwarte, dany środek jest w stanie wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE (zob. wyroki TSUE w sprawach: C203/16 P, *Dirk Andres vs KE i Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2018:505, pkt 82; C150/16, *Fondul Proprietatea SA vs Complexul Energetic Oltenia SA*, ECLI:EU:C:2017:388, pkt 13; C140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA vs Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:C:2010:335, pkt 31; C20/15 P i C21/15 P, *KE vs World Duty Free Group SA, Banco Santander SA, Santusa Holding SL*, ECLI:EU:C:2016:981, pkt 53; C39/14, *BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH*, ECLI:EU:C:2015:470, pkt 22–24; C690/13, *Trapeza Eurobank Ergasias AE vs Agrotiki Trapeza tis Ellados AE (ATE), Pavlosowi Sidiropoulosowi*,

na rzecz przedsiębiorstw w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE²⁷. Jeżeli umorzenie lub odroczenie płatności opłaty adiacenckiej będzie przyznawane przez właściwy organ gminy na rzecz przedsiębiorstwa i gdy w związku z tym tego rodzaju ulga w płatności będzie pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (jako przysporzenie na rzecz przedsiębiorstwa korzyści o charakterze selektywnym i uprzywilejowującym), to prawna dopuszczalność tej pomocy w świetle prawa UE będzie uzależniona od tego, by pomoc ta spełniała stosowne warunki określone w prawie UE, które są przesłankami zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, a więc są przesłankami legalności tej pomocy z punktu widzenia prawa UE.

Należy przyjąć, że w dużej części przypadków pomoc państwa w postaci umorzenia lub odroczenia płatności opłaty adiacenckiej na podstawie projektowanego art. 148aa u.g.n. będzie tzw. pomocą *de minimis*, czyli będzie pomocą bagatelną (w sensie jej wysokości), która jest *ex lege* zwolniona od obowiązku jej uprzedniej notyfikacji do Komisji Europejskiej i jest prawnie dozwolona²⁸. Natomiast w zakresie przekraczającym próg *de minimis* pomoc państwa w postaci umorzenia lub odroczenia płatności opłaty adiacenckiej na podstawie projektowanego art. 148aa u.g.n. może i powinna zostać ukształtowana przez organy

ECLI:EU:C:2015:235, pkt 17; C399/08 P, *KE vs Deutsche Post AG, Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste eV, UPS Europe SA, Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2010:481, pkt 38–39; C341/06 P i C342/06 P, *Chronopost SA, La Poste i inni vs KE*, ECLI:EU:C:2008:375, pkt 121–122; C74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania vs Ayuntamiento de Getafe*, ECLI:EU:C:2017:496, pkt 38; C524/14 P, *KE vs Hansestadt Lübeck*, ECLI:EU:C:2016:971, pkt 40; wyroki Sądu UE w sprawach: T251/11, *Republika Austrii vs KE*, ECLI:EU:T:2014:1060, pkt 53; T125/12, *Viasat Broadcasting UK Ltd vs KE*, ECLI:EU:T:2015:687, pkt 54; T108/16, *Naviera Armas SA vs KE*, ECLI:EU:T:2018:145, pkt 156; T454/13, *Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) vs KE*, ECLI:EU:T:2017:134, pkt 82; T461/13, *Królestwo Hiszpanii vs KE*, ECLI:EU:T:2015:891, pkt 33).

²⁷ „Przedsiębiorstwem” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (oraz w rozumieniu innych przepisów unijnego prawa konkurencji) jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania (zob. np. wyroki TSUE w sprawach: C-41/90, *Klaus Höfner and Fritz Elser vs Macrotron GmbH*, ECLI:EU:C:1991:161, pkt 21; C222/04, *Ministero dell’Economia e delle Finanze vs Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato, Cassa di Risparmio di San Miniato SpA*, ECLI:EU:C:2006:8, pkt 107). Z kolei „działalnością gospodarczą” w tym rozumieniu jest każda działalność polegająca na oferowaniu towarów lub usług na danym rynku (zob. np. wyroki TSUE w sprawach: C-35/96, *KE vs Włochy*, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36; C-180/98 do C-184/98, *Pavel Pavlov i inni vs Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 75).

²⁸ Zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Urz. UE L 352/1 z 2013 r.

gminy w szczególności jako pomoc spełniająca przesłanki objęcia jej tzw. wyłączeniami grupowymi, np. jako pomoc regionalna lub jako pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, a taka pomoc jest zwolniona od obowiązku jej uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej, jeżeli spełnia stosowne warunki²⁹. Obowiązek dostosowania warunków udzielanej w ten sposób pomocy do prawa UE spoczywać będzie na organach gminy.

Należy uznać, że na płaszczyźnie generalno-abstrakcyjnej treść projektowanego art. 148aa u.g.n. jest zgodna z unijnym prawem pomocy państwa. Jest tak przede wszystkim dlatego, że zgodnie z tym projektowanym przepisem przyznawanie na jego podstawie umorzeń lub odroczeń w płatności opłaty adiacenckiej ma następować na zasadach określonych w art. 59 u.f.p., zaś art. 59 ust. 2 tejże ustawy wyraźnie określa, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma obowiązek określenia warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, gdy ulgi przyznawane na podstawie tego przepisu – a zatem również przyznawane na podstawie projektowanego art. 148aa u.g.n. – stanowią będą pomoc publiczną. Tym samym projektowany art. 148aa u.g.n. w związku z art. 59 ust. 2 u.f.p. zawiera dostateczne prawne gwarancje ku temu, by ulgi przyznawane przez organy gminy w zakresie uiszczania opłaty adiacenckiej były zgodne z unijnym prawem pomocy państwa.

Uwagi technicznolegislacyjne do przepisów projektu

Mimo że projekt ma być w swoim założeniu bardzo krótkim aktem prawnym, składającym się tylko z jednego przepisu zmieniającego oraz z przepisu o jego wejściu w życie, to jednak zawiera on w swojej treści zaskakująco dużą liczbę różnego rodzaju błędów czy też usterek technicznolegislacyjnych. Usterki te mają bardzo różny charakter: od stosunkowo drobnych redakcyjnych potknięć do poważnych błędów merytorycznych. Usterki te są skumulowane w art. 1 projektu, przewidującym dodanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami nowego przepisu art. 148aa u.g.n. Jeżeli zatem twórcy projektu chcą za jego pomocą rzeczywiście osiągnąć zamierzone cele, to powinni wspomniane mankamenty bezwzględnie wyeliminować. Podstawowe błędy technicznolegislacyjne występujące w projektowanym art. 148aa u.g.n. (w brzmieniu przewidzianym w art. 1 projektu) przedstawiono poniżej.

Po pierwsze, projektowany przepis art. 148aa u.g.n. nie zawiera wskazania określającego wyraźnie, kto jest adresatem zamieszczonej tam normy kompetencyjnej, a więc kto może stosować (przyznawać) umorzenia lub odroczenia płat-

²⁹ Zob. rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz. UE L 187/1 z 2014 r.

ności opłaty adiacenckiej, o których jest mowa w tym przepisie. *De lege ferenda* należałoby wyraźnie wskazać, że kompetencja ta przysługuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta (skoro zgodnie z art. 145 ust. 1 u.g.n. to właśnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest *de lege lata* organem ustawowo upoważnionym do ustalania opłat adiacenckich).

Po drugie, projektowany art. 148aa u.g.n. zawiera bardzo nieprecyzyjne i niejednoznaczne odesłanie do art. 59 u.f.p., stanowiąc, że przewidziane w tym projektowanym przepisie ulgi mają być przyznawane: [n]a zasadach określonych w art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tego rodzaju sformułowanie występujące w projektowanym art. 148aa u.g.n. nie jest zatem klasycznym odesłaniem do „stosowania” przepisów innej ustawy i nie mówi *explicite* o tym, że w omawianym zakresie należy „stosować” przepisy art. 59 u.f.p. Takie niejednoznaczne sformułowanie rodzi wątpliwość dotyczącą tego, czy twórcy projektu chcą, by w zakresie przyznawania ulg w uiszczaniu opłat adiacenckich właściwy organ miał obowiązek stosowania przepisów art. 59 u.f.p. w pełnym zakresie, czy też może chcą, by w tym względzie właściwy organ stosował jedynie – *verba legis* – „zasady”, o których jest mowa w art. 59 u.f.p., a konkretnie zasady, o których jest mowa w art. 59 ust. 2 u.f.p. Artykuł 59 ust. 2 u.f.p. stanowi, że: [o]rgan stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg. O „zasadach” udzielania ulg nie ma już natomiast mowy w art. 59 ust. 1, 3 i 4 u.f.p. Czysto literalna i wąska wykładnia projektowanego art. 148aa u.g.n. mogłaby wskazywać na to, że w zakresie przyznawania ulg w zapłacie opłat adiacenckich przepis ten odsyła tylko do ściśle rozumianych „zasad”, o których jest mowa w art. 59 ust. 2 u.f.p., a więc daje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do określania zasad udzielania omawianych ulg, natomiast nie odsyła już do pozostałych części lub ustępów art. 59 u.f.p., mówiących w szczególności o przesłankach, sposobie czy trybie udzielania stosownych ulg. Taka wykładnia projektowanego art. 148aa u.g.n. (w związku z art. 59 ust. 2 u.f.p.) byłaby najprawdopodobniej zbyt wąska i niezgodna z intencją twórców projektu. W celu zatem wyeliminowania ewentualnych wątpliwości należałoby *de lege ferenda* wyraźnie zapisać w projektowanym art. 148aa u.g.n., że w zakresie uregulowanym w tym przepisie właściwy organ ma obowiązek „stosowania” art. 59 u.f.p., co będzie oznaczało zamieszczenie w projektowanym art. 148aa u.g.n. klasycznego odesłania do „stosowania” przepisów innej ustawy.

Po trzecie, nawet jeżeli w projektowanym art. 148aa u.g.n. twórcy projektu chcieli odesłać do stosowania w określonym tam zakresie przepisów art. 59 u.f.p., to – bez względu na niezbyt szczęśliwe sformułowanie mówiące o działaniu: [n]a zasadach określonych w art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – powinni byli wyraźnie przesądzić, że implikowane omawianym prze-

pisem stosowanie art. 59 u.f.p. lub działanie: [n]a zasadach określonych w art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych powinno się wiązać co najwyżej z „odpowiednim” stosowaniem powołanego art. 59 u.f.p. W żadnym zaś wypadku sformułowania zamieszczone w projektowanym art. 148aa u.g.n. nie powinny sugerować, że w określonym tam zakresie stosowanie art. 59 u.f.p. (lub działanie [n]a zasadach określonych w art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) ma następować wprost. Przepisy art. 59 u.f.p. z samej swojej istoty i przeznaczenia nie nadają się do tego, by w sprawach związanych z opłatami adiacenckimi były stosowane wprost. Przepisy art. 59 u.f.p. przede wszystkim dlatego nie nadają się do stosowania w omawianym zakresie wprost, gdyż z ich treści jasno wynika, że zakresem zastosowania przepisów art. 59 u.f.p. objęte są jedynie „należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny”. Tymczasem należności z tytułu opłat adiacenckich, o których jest mowa w projektowanym art. 148aa u.g.n., są typowymi należnościami publicznoprawnymi (administracyjnoprawnymi): są to mianowicie daniny publiczne, choć niebędące podatkami w ścisłym (technicznoprawnym) znaczeniu. Całkowicie odmienna jest zatem istota i charakter prawny, z jednej strony, należności przewidzianych w art. 59 u.f.p. oraz, z drugiej strony, opłat adiacenckich. Ponadto pewne kwestie związane z ulgami unormowane lub przesądzone w przepisach art. 59 u.f.p. w odniesieniu do ulg dotyczących opłat adiacenckich mogą, a nawet powinny być w projektowanym art. 148aa u.g.n. unormowane nieco odmiennie (np. art. 59 ust. 2 u.f.p. stanowi, że w przewidzianej tam uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien wskazać organ lub osobę uprawnione do udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 u.f.p.³⁰, tymczasem w przypadku ulg w opłatach adiacenckich projektowany art. 148aa u.g.n. powinien wyraźnie przesądzić – o czym już była mowa – że ulg tych może udzielać wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jako że to właśnie organ wykonawczy gminy jest przez art. 145 ust. 1 u.g.n. wyraźnie upoważniony do ustalania opłat adiacenckich; jest rzeczą logiczną i celową, aby organ ustawowo upoważniony do ustalania opłat adiacenckich udzielał też ulg w tych opłatach i aby organ stanowiący gminy nie

³⁰ Brak wyraźnego wskazania w treści art. 59 ust. 2 u.f.p. konkretnego organu lub osoby uprawnionych do udzielania wspomnianych tam ulg (i zamieszczone tam upoważnienie dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wskazania takiego organu lub osoby) jest jak najbardziej zrozumiałe i nie może dziwić: w przepisach art. 59 u.f.p. chodzi przecież o ulgi dotyczące bardzo ogólnie i szeroko zakreślonej kategorii należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, gdzie trudno jest *in abstracto* i w sposób miarodajny dla wszystkich tych należności wskazać sztywno jeden określony organ lub osobę, które byłyby w tych sprawach zawsze właściwe. Pozostawiono to zatem do elastycznego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, który w odniesieniu do poszczególnych kategorii należności cywilnoprawnych może wskazać odmiennie organy lub osoby jako w tych sprawach właściwe.

mógł powierzyć kompetencji w tym zakresie komukolwiek innemu, tak jak to jest prawnie dopuszczalne na gruncie art. 59 ust. 2 u.f.p.). Dlatego też *de lege ferenda* odesłanie zastosowane w projektowanym art. 148aa u.g.n. powinno odsyłać do stosowania przepisów art. 59 u.f.p. jedynie „odpowiednio”, nie zaś wprost³¹.

Po czwarte, zastosowane w projektowanym art. 148aa u.g.n. odesłanie do (odpowiedniego) stosowania przepisów art. 59 u.f.p. powinno *de lege ferenda* wyraźnie wyłączać stosowanie do ulg w opłatach adiacenckich przepisu art. 59 ust. 3 u.f.p. Artykuł 59 ust. 3 u.f.p. dozwala na stosowanie ulg przewidzianych w art. 59 ust. 1 tej ustawy również „z urzędu”, a nie tylko na wniosek. Tymczasem stosowanie ulg w zapłacie opłat adiacenckich nie powinno następować z urzędu, lecz jedynie na stosowny wniosek właściciela nieruchomości. Bez wyraźnego zastrzeżenia w treści projektowanego art. 148aa u.g.n., że w zakresie objętym tym ostatnim przepisem stosowanie art. 59 ust. 3 u.f.p. jest wyłączone, kwestia ta może w przyszłości budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne (wątpliwości te będą się wyrażały w dylemacie, czy projektowany art. 148aa u.g.n. mówiący o ulgach przyznawanych „na wniosek właściciela nieruchomości” stanowi w tym zakresie *lex specialis* względem art. 59 ust. 3 u.f.p. mówiącego o ulgach przyznawanych „z urzędu”, czy też odwrotnie – art. 59 ust. 3 u.f.p. stanowi *lex specialis* względem projektowanego art. 148aa u.g.n., wyłączając w tym zakresie tylko wnioskowy charakter ulg w opłatach adiacenckich?). Podobnie powinno się wykluczyć w omawianym zakresie stosowanie art. 59 ust. 4 u.f.p., ze względu na jego bezprzedmiotowość w odniesieniu do opłat adiacenckich. Artykuł 59 ust. 4 u.f.p. mówi o ulgach w należnościach jednostek samorządu terytorialnego powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, podczas gdy opłaty adiacenckie są pobierane za określone działania, które gmina wykonuje w ramach zadań własnych.

Po piąte, powołanie w projektowanym art. 148aa u.g.n. adresu publikacyjnego ustawy o finansach publicznych jest zbędne, gdyż adres ten jest już zawarty w art. 12a ust. 2 pkt 2 u.g.n., czyli we wcześniejszym przepisie ustawy o gospodarce nieruchomościami odwołującym się po raz pierwszy w ramach tej ustawy do przepisów ustawy o finansach publicznych.

Uwzględniając wszystkie przedstawione wyżej uwagi technicznolegislacyjne do treści art. 148aa u.g.n. w brzmieniu przewidzianym w art. 1 projektu, należało-

³¹ Na temat odpowiedniego stosowania przepisów prawa zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 244–245; J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 367 i n.; A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo (Wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 1, s. 43 i n.; M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 2724; „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV, s. 151 i n.; wyrok SN z 18 października 2006 r., sygn. akt II CSK 121/06, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/ii%20csk%20121-06-1.pdf>, s. 7.

by *de lege ferenda* zaproponować nadanie przepisowi art. 148aa u.g.n. następującej treści: „Na wniosek właściciela nieruchomości wójt, burmistrz lub prezydent miasta może: 1) umorzyć należności z tytułu opłaty adiacenckiej w całości lub w części; 2) odroczyć termin wniesienia opłaty adiacenckiej lub terminy wniesienia ratalnych opłat z tytułu opłaty adiacenckiej. Do stosowania ulg, o których mowa w zdaniu poprzednim, stosuje się odpowiednio art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych”.

Niezależnie od powyższego, w projekcie powinien być również zamieszczony przepis zmieniający art. 4 ust. 3 ustawy nowelizującej z 20 lipca 2017 r. (tzn. rozszerzający zakres podmiotowy zastosowania tego ostatniego przepisu), a także stosowny przepis przejściowy regulujący sytuację prawną właścicieli nieruchomości, którzy już uiszcili opłatę adiacencką, o czym była już mowa w niniejszej opinii.

Podsumowanie

- Przepisy komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami są w niedostatecznym stopniu zgodne z zasadami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). *De lege ferenda* przepisy wspomnianego projektu powinny w sposób optymalny urzeczywistniać stosowne standardy konstytucyjne.
- Przepisy komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej o pomocy państwa.
- Przepisy komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami zawierają w swoim obecnym kształcie treściowym wiele usterek o charakterze technicznolegislacyjnym, które *de lege ferenda* powinny zostać wyeliminowane.

Bibliografia

- Błachnio-Parzych A., *Przepisy odsyłające systemowo (Wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 1.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 6.
- Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No. 2724; „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nowacki J., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.