



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Komisja do Spraw Petycji
BKSP.020.4.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Komisja do Spraw Petycji wnosi projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami.**

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem ustawy został upoważniony poseł Robert Warwas.

Zastępca Przewodniczącego Komisji

(-) Urszula Augustyn

USTAWA

z dnia 2024 r.

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 98a w ust. 1 wyrazy „3 lat” zastępuje się wyrazami „18 miesięcy”;
- 2) w art. 145 w ust. 2 wyrazy „3 lat” zastępuje się wyrazami „18 miesięcy”.

Art. 2. W przypadku, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Art. 3. W przypadku, w którym dzień stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo dzień 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 ustawy zmienianej w art. 1, nastąpił przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia stworzenia tych warunków.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2023 r. 1113, 1463, 1506, 1688, 1762, 1906 i 2029.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projektowana ustawa jest reakcją Komisji do Spraw Petycji Sejmu RP IX kadencji na petycję Nr BKSP-144-IX-509/21, skierowaną do Sejmu RP, którą zarówno Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP IX kadencji jak i Komisja bieżącej kadencji uznały częściowo za zasadną.

Celem projektowanej ustawy jest skrócenie ustawowego terminu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w przypadkach wskazanych w zmienianej ustawie.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z art. 98a ust. 1 zmienianej ustawy „wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne”. Zgodnie z art. 145 ust. 2 tej ustawy „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.”.

Projektowana ustawa przewiduje skrócenie tych terminów do 18 miesięcy.

Komisja do Spraw Petycji Sejmu IX kadencji, po analizie złożonej petycji, odpowiedzi na dezyderat Komisji nr 252 skierowany do Ministra Rozwoju i Technologii oraz uzupełnionej odpowiedzi na ten dezyderat uznała, że obecnie obowiązujący okres 3 lat, w którym jest możliwe wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, jest zbyt długi. Taka sytuacja stwarza wśród właścicieli nieruchomości dużą niepewność, ogranicza swobodę kształtowania przez nich budżetu gospodarstwa domowego i buduje poczucie braku zaufania do Państwa. Kierując się opinią Ministra Rozwoju i Technologii, Komisja uznała, że terminy te mogą być skrócone o połowę.

Z uwagi na tak istotne skrócenie terminu celowe jest pozostawienie odpowiedniego okresu *vacatio legis*, aby wójt, burmistrz albo prezydent miasta mający prawo wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej miał realną możliwość dostosowania swoich działań do tej zmiany. Projektodawca proponuje w konsekwencji okres 3 miesiące spoczywania ustawy.

W projektowanej ustawie zostały wprowadzone także dwa przepisy przejściowe. Ich celem jest jednoznaczne przesądzenie sposobu postępowania w przypadku, gdy:

- decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna przed dniem wejścia w życie ustawy,
- orzeczenie o podziale stało się prawomocne przed dniem wejścia w życie ustawy,
- dzień stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej nastąpił przed dniem wejścia w życie ustawy,
- dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi nastąpił przed dniem wejścia w życie ustawy.

W takich sytuacjach wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej będzie mogło nastąpić w terminie 18 miesięcy od odpowiedniego dnia.

3. Skutki projektowanej ustawy

Zasadniczym skutkiem społecznym i prawnym projektowanej ustawy będzie zwiększenie zaufania obywateli do Państwa poprzez realne skrócenie maksymalnego czasu postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej od momentu wystąpienia określonego zdarzenia do momentu zakończenia całego postępowania.

Ze względu na swój charakter i ograniczony zasięg ustawa nie wywoła skutków finansowych i skutków gospodarczych. Należy bowiem założyć, że skrócenie aktualnie obowiązującego okresu 3 lat do nadal bardzo długiego okresu 18 miesięcy może jedynie spowodować pewne korekty w organizacji pracy niektórych urzędów, aby ustalenie opłaty adiacenckiej było wciąż możliwe w tym nowym

ustawowym terminie. Zaniechanie działań urzędu w tym okresie mogłoby zostać uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i dlatego nie wydaje się być możliwe. Projektowana ustawa nie dotyczy zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, nie będzie miała wpływu na działalność podmiotów gospodarczych (w tym mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców).

Z uwagi na to, że projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych ani przepisów określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, przepis art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu nie znajduje zastosowania.

4. Założenia podstawowych aktów wykonawczych

Projektowana ustawa nie wymaga zmiany aktów wykonawczych.

5. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

BEOS-WPEiM-1090/24

WYDZIAŁ OCENY I PRZEDMIOTU SEJMU Warszawa, 22 maja 2024 r.

L.dz. ~~SPS-WP.020.1434.2024~~

Data wpływu 22.05.2024

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1120. 137. 2024

Data wpływu 22.05.2024

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Robert Warwas)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zmierza do znowelizowania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zmianami). Projekt przewiduje skrócenie okresu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z 3 lat do 18 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne lub od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

Projekt zawiera przepisy przejściowe.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje zagadnień stanowiących przedmiot projektu ustawy.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

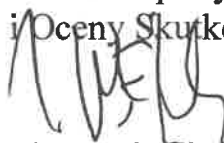
4. Konkluzja

Przedmiot komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieslik

Warszawa, 22 maja 2024 r.

BEOS-WPEiM-1091/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEF AKS
L.dz. 25.1120.197. 2024 (2)
Data wpływu 22.05.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Robert Warwas) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

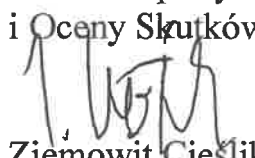
Projekt zmierza do znowelizowania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zmianami). Projekt przewiduje skrócenie okresu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z 3 lat do 18 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne lub od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest więc projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślak

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-WP.020.143.S.2024
22.05.2024
Data wpływu



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Pionka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZES

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mirosław Czapla
POWIAT MALBORSKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Jarosław Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Mirosław Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CZ PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brzeźniak
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Krzysztof Nosel
POWIAT KALISKI

Andrzej Opała
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trełka
POWIAT RADOMSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/109/24

Warszawa, 27 maja 2024 roku

SECRETARIAT WŁOCHOWSKI
Lp. DS. 1804. 233. 2024
Data wpływu 28.05.2024

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie wydania opinii o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (numer SH.020.138.2024, dalej także jako „Projekt”) przedstawiam stanowisko Związku Powiatów Polskich.

Założenie Projektu – z punktu widzenia obywateli – jest oczywiście bardzo korzystne. Legislacyjnie Projekt jest prosty, dyskusję można więc zawęzić do jego celowości lub rzeczywistej wykonalności.

Z perspektywy samorządów, które postępowania w sprawie opłat adiacenckich prowadzą, zdecydowanie brakuje w uzasadnieniu analizy lub oceny podstawowej determinanty, która powinna mieć wpływ na długość terminów wszczynania postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Chodzi o liczbę nieruchomości, czy też sytuacji, które corocznie spełniają przesłanki z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej także jako UGN) tego dotyczących. Termin wszczęcia postępowania jest bowiem uzależniony od liczby sytuacji faktycznych pasujących do norm wynikających z przepisów UGN, z którymi ma dany organ do czynienia. Jak się wydaje – w skali kraju postępowań podziałowych, scalieniowych oraz inwestycji dotyczących budowy stosownej infrastruktury technicznej – są zapewne tysiące. Tymczasem gminy mają określone zasoby kadrowe i organizacyjne.

Stąd, by podjąć decyzję o poparciu przez Wysoką Izbę propozycji skrócenia terminów z UGN, wydaje się, że posłowie powinni poznać najpierw skalę potencjalnego „przyspieszenia” narzuconego na organy w postaci liczby spraw, które szacunkowo musiałyby być rozpoczynane w 1,5 roku (najlepiej z uwzględnieniem specyfiki poszczególnego rodzaju gmin).

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-WP 020 143 8. 2024

Data wpływu 29.05.2024

Jeżeli natomiast założenie Projektu zostałoby przez Wysoką Izbę poparte, to sugerujemy dłuższy okres *vacatio legis* (najlepiej co najmniej półroczny) oraz zmianę zasad liczenia terminów na wszczęcie postępowań w odniesieniu do stanów faktycznych i prawnych zaistniałych przed dniem wejścia w życie nowelizacji. W przeciwnym wypadku może dojść do sytuacji, w której wszczęcie postępowania w sprawie opłaty adiacenckiej w ogóle nie będzie możliwe (przykład: decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna 19 miesięcy przed dniem wejścia w życie nowelizacji). Pozwoli to na spokojne przygotowanie się i przejście do stosowania przepisów przez jednostki samorządu terytorialnego.

Z tego względu proponujemy następujące zmiany:

Art. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 2. W przypadku, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, jednak nie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”;

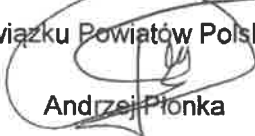
Art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Art. 3. W przypadku, w którym dzień stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo dzień 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 ustawy zmienianej w art. 1, nastąpił przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia stworzenia tych warunków, jednak nie później niż w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.”;

Art. 4 otrzymuje brzmienie:

„Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.”.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Pionka

Warszawa, 29 maja 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1092/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1700.69.2024..

Data wpływu 29.05.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

**Ocena skutków regulacji
zawartej w komisyjnym projekcie
ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami
(przed nadaniem numeru druku)¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt, zmieniając ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², przewiduje skrócenie ustawowego terminu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej w przypadkach wskazanych w ustawie.

Projekt jest reakcją Komisji do Spraw Petycji na petycję Nr BKSP-144-IX-509/21, skierowaną do Sejmu RP, którą zarówno Komisja do Spraw Petycji Sejmu RP IX kadencji, jak i Komisja bieżącej kadencji uznały częściowo za zasadną. Projektodawca wskazuje, że „zasadniczym skutkiem społecznym i prawnym projektowanej ustawy będzie zwiększenie zaufania obywateli do Państwa poprzez realne skrócenie maksymalnego czasu postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej od momentu wystąpienia określonego zdarzenia do momentu zakończenia całego postępowania”.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPB-WP.020.143.9.2024

Data wpływu 31.05.2024 r.

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-138/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. Robert Warwas.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej jako „ustawa”.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Zgodnie z art. 98a ust. 1 ustawy, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Ponadto, zgodnie z art. 145 ust. 2 ustawy, 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. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

Projekt przewiduje skrócenie terminu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej we wskazanych wyżej przepisach z 3 lat na 18 miesięcy. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, „Komisja do Spraw Petycji Sejmu IX kadencji, po analizie złożonej petycji, odpowiedzi na dezyderat Komisji nr 252 skierowany do Ministra Rozwoju i Technologii oraz uzupełnionej odpowiedzi na ten dezyderat uznała, że obecnie obowiązujący okres 3 lat, w którym jest możliwe wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, jest zbyt długi. Taka sytuacja stwarza wśród właścicieli nieruchomości dużą niepewność, ogranicza swobodę kształtowania przez nich budżetu gospodarstwa domowego i buduje poczucie braku zaufania do Państwa. Kierując się opinią Ministra Rozwoju i Technologii, Komisja uznała, że terminy te mogą być skrócone o połowę”.

Projekt wprowadza także dwa przepisy przejściowe. W przypadku, w którym:

- 1) decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo
- 2) orzeczenie o podziale stało się prawomocne

– przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne (art. 2 projektu).

Ponadto, w przypadku, w którym

1) dzień stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo

2) dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi,

– jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała określona w ustawie uchwała rady gminy, nastąpił przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 18 miesięcy od dnia stworzenia tych warunków (art. 3 projektu).

Jak wskazano, projektodawca uzasadnia, że „projekt jest reakcją Komisji do Spraw Petycji na petycję Nr BKSP-144-IX-509/21, skierowaną do Sejmu RP”. Przedmiotem petycji było żądanie zmiany przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami poprzez:

- a) dopisanie w art. 98a ust. 1 ustawy po wyrażeniu „Wszczęcie postępowania” sformułowania „i zakończenie postępowania decyzją ostateczną”, co doprowadziłoby do nadania 3 zd. tego przepisu następującego brzmienia: „Wszczęcie postępowania i zakończenie postępowania decyzją ostateczną w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.”;
- b) dopisanie w art. 145 ust. 2 ustawy po wyrażeniu „Wszczęcie postępowania” sformułowania „i zakończenie postępowania decyzją ostateczną”, co doprowadziłoby do nadania pierwszemu zdaniu tego przepisu następującego brzmienia: „Wszczęcie postępowania i zakończenie postępowania decyzją ostateczną 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.”;
- c) dopisanie ust. 3 w art. 240 ustawy o następującej treści: „Zmiany art. 98a i 145 dotyczą postępowań już wszczętych i postępowań nowych”.

Wnoszący petycję wskazywał, iż postulowane zmiany mają na celu usunięcie stanu niepewności i zagrożenia wynikającego z tego, że gmina ma nieograniczony czas na wydanie decyzji. W uzasadnieniu petycji podnosi on, iż celem petycji jest powrót do poprzedniej regulacji, która ustalała „jednoznaczne okresy a załatwienie spraw”, co w konsekwencji prowadziło do tego, że „właściciele mieli świadomość, kiedy przyjdzie im zapłacić opłatę”³.

Rozpatrując tę petycję Komisja do Spraw Petycji postanowiła uchwalić dezyderat, w którym podzieliła pogląd jej autora, że „zmiana wprowadzająca okres trzech lat na wszczęcie postępowania i nieokreślony okres na wydanie decyzji doprowadziła do pewnego zamieszania i do braku stabilizacji prawnej osób podlegających opłacie. Z jednej strony, Państwo nie powinno pozostawiać w niepewności obywatela, który nie wie, za ile lat zostanie obciążony koniecznością poniesienia wysokich opłat. Z drugiej strony, zaproponowane w petycji rozwiązanie nie zapewniłoby gminom wpływu znaczących środków z opłaty adiacenckiej, które stanowią dochód własny gminy”⁴.

Komisja zwróciła się do Ministra Rozwoju i Technologii „o dokonanie szerszej analizy obowiązywania wskazanych przepisów po 2017 r. oraz o określenie, jak w praktyce wygląda ich stosowanie w samorządach, szczególnie w odniesieniu do terminów wszczynania postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej i faktycznego wydawania decyzji”. Odpowiedź na dezyderat z dnia 21 września 2022 r.⁵ była przedmiotem dyskusji na posiedzeniu Komisji do Spraw Petycji dnia 15 listopada 2022 r. Komisja poprosiła wówczas Ministra o pogłębienie analizy o kwestię możliwości określenia maksymalnego terminu na wydanie przez właściwy organ decyzji o naliczeniu opłaty adiacenckiej oraz próby określenia ram czasowym w tym zakresie. W odpowiedzi, Minister Rozwoju i Technologii wyraził gotowość do podjęcia prac nad skróceniem terminu do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej o połowę (z aktualnych 3 lat – do 18 miesięcy). Resort nie dostrzegł

³ Zob. J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna na temat petycji (BKSP-144-IX-509/21) w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1889)*, BAS-WAP-2627/21.

⁴ Dezyderat nr 252 Komisji do Spraw Petycji do Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie terminu wszczęcia i zakończenia postępowania dotyczącego ustalenia opłaty adiacenckiej uchwalony na posiedzeniu w dniu 26 maja 2022 r.. Dezyderat dostępny jest pod adresem [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/pet_d252/\\$file/pet_d252.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/pet_d252/$file/pet_d252.pdf).

⁵ Tekst pierwszej odpowiedzi na dezyderat dostępny jest pod adresem [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20220926_d252/\\$file/PET_20220926_d252.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20220926_d252/$file/PET_20220926_d252.pdf).

jednakże zasadności określenia ram czasowych, w jakich miałyby się zakończyć postępowanie w tej sprawie⁶.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁷. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁸.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

W projekcie przewiduje się skrócenie terminu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej we wskazanych w ustawie sytuacjach. Nowelizacja ma ograniczony zasięg, nie wprowadza zmian systemowych i jest związana z uwarunkowaniami o charakterze wewnątrz krajowym. W związku z tym nie ma potrzeby dokonywania analizy porównawczej rozwiązań stosowanych w innych państwach.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowane rozwiązanie będzie bezpośrednio oddziaływać na:

- jednostki samorządu terytorialnego;
- gospodarstwa domowe;
- przedsiębiorstwa.

Wpływ projektowanego rozwiązania na te grupy wynika ze skrócenia czasu przewidzianego na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej z 36 miesięcy do 18 miesięcy.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

⁶ Tekst drugiej odpowiedzi na dezyderat dostępny jest pod adresem [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20230515_d252/\\$file/PET_20230515_d252.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20230515_d252/$file/PET_20230515_d252.pdf).

⁷ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Robert Warwas)*, opinia z 22 maja 2024 r., BEOS-WPEiM-1090/24.

⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Robert Warwas) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia z 22 maja 2024 r., BEOS-WPEiM-1091/24.

Rozwiązanie przewidziane w projekcie, polegające na skróceniu ustawowego terminu na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, zostało skonsultowane przez Komisję do Spraw Petycji z Ministrem Rozwoju i Technologii, który wyraził gotowość do podjęcia prac w tym przedmiocie. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu w dniu 23 maja 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (PG, KRRP, NRA, KRPIB, KRA, RDS i Lewiatan). Tego samego dnia projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Proponowane zmiany ze względu na ich charakter i ograniczony zasięg nie wywołają znaczących skutków finansowych ani gospodarczych. Skrócenie okresu przewidzianego na wszczęcie postępowania odnośnie do ustalenia opłaty adiacenckiej może wpłynąć na zmiany organizacji pracy urzędów.

Niemniej należy zwrócić uwagę na ryzyko związane ze skróceniem czasu postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej. Ryzyko to wynika z faktu, iż zakończenie postępowania uzależnione jest od uczestników postępowania, czyli właścicieli nieruchomości objętych naliczeniem opłaty adiacenckiej, oraz – w przypadku skorzystania ze środków odwoławczych – od czasu trwania procedury przed organem II instancji. Ponadto, powyższe zależne jest od posiadanych środków przeznaczonych w budżecie gminy na powołanie biegłego rzeczoznawcy majątkowego posiadającego stosowne uprawnienia i wykonanie przez niego operatu szacunkowego.

Z ankiet przeprowadzonych przez Śląski Związek Gmin i Powiatów wśród 72 jednostek wynika, iż średni czas dotyczący wszczynania postępowań w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej to 15 miesięcy⁹. Oznacza to, że nie można wykluczyć sytuacji, w której dochodziłoby do uchylania się od obowiązku uiszczenia opłaty w wyniku celowego przedłużania postępowania przez stronę postępowania m.in. poprzez nieodbieranie korespondencji, czy zgłaszanie wniosków dowodowych obliczonych na odsunięcie w czasie momentu wydania decyzji. Rezultatem takiego działania mógłby być upływ 18-miesięcznego okresu przewidzianego na wydanie decyzji, a w konsekwencji pozbawienie gminy części dochodu.

⁹ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20220926_d252/\\$file/PET_20220926_d252.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/PET_20220926_d252/$file/PET_20220926_d252.pdf).

W obowiązującym porządku prawnym opłata adiacencka stanowi dochód własny gminy. Wpływy środków pieniężnych z ustalonych opłat są źródłem dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego, zatem także źródłem finansowania zadań publicznych gminy, a zatem i jej mieszkańców.

Wobec braku danych w skali ogólnopolskiej na podstawie dostępnych danych dotyczących dochodów własnych gminy Zielonka dokonano oszacowania udziału procentowego dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej w całości dochodów gmin¹⁰.

Tabela 1. Dochody własne gminy Zielonka.

<u>Źródła dochodów budżetowych</u>	<u>2007-2010 tys. zł.</u>
opłata planistyczna i adiacencka	5 321,30
dochody własne razem	179 800,90
udział procentowy (%)	2,96

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: B. Prus

"Udział wpływów z opłat adiacenckich w dochodach gminy Zielonka" str. 80.

Z obliczeń wynika, iż dochody te stanowiły w latach 2007-2010 średnio prawie 3% dochodów własnych tej gminy (Tabela 1). Równocześnie należy mieć na uwadze fakt, iż jest to jedna z najbogatszych gmin w Polsce. Z zestawienia najbogatszych i najbiedniejszych gmin w Polsce w 2022 roku wynika, iż plasowała się ona na miejscu 175 pod względem bogactwa na 2477 gmin ¹¹, czyli mieściła się w pierwszym decylnych danych. Zatem w przypadku większości gmin bardzo prawdopodobne wydaje się, że udział dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej był mniejszy niż w przypadku gminy Zielonka.

Według danych Ministerstwa Finansów na koniec 2023 r. dochody własne wszystkich gmin w Polsce wyniosły nieco ponad 78 mld zł ¹². Przyjmując analogiczny procentowy udział w dochodach własnych wszystkich gmin wpływów z tytułu opłaty adiacenckiej, jak w przypadku gminy Zielonka, uzyskujemy kwotę ok. 2,3 mld złotych w skali całego kraju. Jednakże przy udziale na poziomie jedynie 2% dochody te spadają do kwoty ok. 1,6 mld zł. Realistycznie można założyć, iż ta druga wartość jest bliższa rzeczywistości. Można zatem uznać, że hipotetycznie maksymalna wielkość strat poniesionych przez gminy z powodu skrócenia czasu postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej wynosi ok. 1,6 mld zł. Jednakże w praktyce jest to

¹⁰ http://www.infraeco.pl/pl/art/a_16369.htm, str. 80.

¹¹ <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/najbogatsze-i-najbiedniejsze-gminy-w-polsce-w-2022-roku-pelna-lista-gmin>.

¹² <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze6>.

zapewne wartość wielokrotnie mniejsza, gdyż trudno zakładać, że wszyscy potencjalni płatnicy będą się uchylać od opłaty. Wnioskodawca w uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy wskazuje, że skrócenie okresu przewidzianego na wydanie decyzji o opłacie adiacenckiej do 18 miesięcy nie wywoła negatywnych skutków finansowych. Wnioskodawca przyjmuje założenie, że powyższy termin jest wystarczający, przy wprowadzeniu odpowiednich korekt w organizacji pracy urzędów, zaś „zaniechanie działań urzędu w tym okresie mogłoby zostać uznane za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i dlatego nie wydaje się być możliwe”.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projektowana ustawa nie dotyczy zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, nie będzie zatem miała wpływu na działalność podmiotów gospodarczych ani konkurencyjność gospodarki.

Projektowana ustawa nie będzie miała istotnego wpływu na rodzinę i gospodarstwa domowe. Proponowane zmiany mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania obywateli do Państwa poprzez skrócenie czasu postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Przyjęcie regulacji przewidzianych w projekcie spowoduje, że organy uprawnione do wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej będą mogły wszcząć postępowanie w terminie 18 miesięcy, w miejsce dotychczasowych trzech lat.

IX. Wpływ na rynek pracy

Ustawa w żaden sposób nie wpłynie na rynek pracy, może jedynie spowodować pewne zmiany w organizacji czasu pracy w urzędach w związku ze skróceniem procedury administracyjnej.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Proponowane zmiany nie będą wywoływać skutków w innych obszarach.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 4 projektu ustawa wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Projektodawca wskazał, iż „z uwagi na tak istotne skrócenie terminu celowe jest pozostawienie odpowiedniego okresu *vacatio legis*, aby wójt, burmistrz albo prezydent miasta mający prawo wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej miał realną możliwość dostosowania swoich działań do tej zmiany”.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt nie przewiduje przeprowadzenia ewaluacji.

Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Krzysztof Wołowicz (pkt IV, VI, VII, IX, X)

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Justyna Branna (pkt III)

specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślik