



Warszawa, 17-08-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**V.7200.45.2022.MŻ**

**Pan**  
**Jacek Ozdoba**  
**Sekretarz Stanu w**  
**Ministerstwie Klimatu i**  
**Środowiska**  
Via e - PUAP

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo Pana Ministra z 22 lipca 2022 r., nr DP-WOPV.0220.73.2021.MR, pragnę podziękować za podjęcie inicjatywy dotyczącej kompleksowego uregulowania kwestii terenów zdegradowanych, których stopień zanieczyszczenia, czy wręcz skażenia stanowi istotne zagrożenie dla środowiska, a co za tym idzie – zdrowia i życia obywateli. Rzecznikowi Praw Obywatelskich zagadnienie terenów zdegradowanych znane jest przede wszystkim z racji przystąpienia do sprawy skażenia gruntów na obszarze byłych Zakładów Chemicznych Zachem. Sprawą tą Rzecznik zajął się między innymi dzięki przekazom medialnym oraz informacjom

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

pochodzącym od mieszkańców osiedla Łęgnowo, graniczącego z terenem dawnego „Zachemu”.

Pomimo korzystnych dla mieszkańców rozstrzygnięć sądów administracyjnych dotyczących wdrożenia działań ochronnych, pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów odpowiedzialnych za utrzymywanie się i pogłębianie skażenia, napotyka wciąż na przeszkody – faktyczne i prawne.

Dlatego też Rzecznik z uznaniem przyjmuje pojawienie się projektu *ustawy o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych*, z dnia 22 lipca 2022. Rzecznik zapoznał się z projektowanymi regulacjami i – z pozycji strażnika konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela – jeden z elementów tego projektu budzi wątpliwości.

**II.** Zastrzeżenia wywołuje przyjęte przez projektodawcę założenie, w świetle którego w związku z realizacją planu poprawy stanu środowiska na terenie zdegradowanym, na obywateli może być nałożona opłata adiacencka.

Taka możliwość wynika z art. 22 pkt 2 – 2a projektu. Propozycja ta wywołuje wątpliwości w kontekście poszanowania zasady zaufania obywateli do państwa i prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej, a więc zasad konstytucyjnych, o których mowa w art. 2 Konstytucji. Pośrednio zaś, zdaje się ona naruszać skierowane do władzy publicznej nakazy: ochrony środowiska i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom jego degradacji, wyrażone odpowiednio w art. 68 ust. 4 oraz 74 ust. 2 Konstytucji.

Projektowane w tym zakresie rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia istoty opłaty adiacenckiej. Opłata ta, w jej klasycznym ujęciu, stanowi wyraz współdzielenia przez mieszkańców, wraz z gminą, kosztów budowy urządzeń infrastruktury publicznej lub drogi publicznej<sup>1</sup>. Bez tych urządzeń, jak i bez urządzonych dróg, co do zasady, jest jednak możliwe korzystanie z nieruchomości, w tym również na cele budowlane. Przykładowo bowiem, dla wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, konieczne jest zapewnienie dostępu do drogi

---

<sup>1</sup>Opłata adiacencka związana z podziałem nieruchomości, wynika z dobrowolnego działania właściciela nieruchomości (zawnioskowania o podział), co oddala ją swoim charakterem od pozostałych rodzajów opłaty adiacenckiej.

publicznej jak i odpowiedniego uzbrojenia nieruchomości – w związku z czym sytuację braku bezpośredniego dostępu do drogi publicznej o odpowiednim standardzie oraz infrastruktury potrzebnej dla obsługi obiektu, inwestorzy mogą rozwiązać we własnym zakresie<sup>2</sup>. Tym samym, przewidziana przez ustawodawcę opłata adiacencka znajduje swoje uzasadnienie w podniesieniu poprzez działania organów władzy publicznej (tu, organów gminy) atrybutów nieruchomości (lepszy dostęp do drogi publicznej oraz mediów), a co za tym idzie - w podniesieniu jej wartości.

Grunt zdegradowany, zanieczyszczony w takim stopniu, jak to zostało ujęte w projekcie, jak i grunty z nim sąsiadujące, mają natomiast znacznie obniżone możliwości użytkowania i inwestowania, lub wręcz tych możliwości nie mają wcale.

Stan ten wynikać może natomiast z zaszłości historycznych, czyli ze szkodliwych działań poprzednich podmiotów władających gruntem oraz bierności czy zaniedbań władz publicznych w ograniczeniu lub zniwelowaniu skutków tych działań. Innymi słowy, mamy tu do czynienia z sytuacją, gdy za stan tego gruntu nie zawsze odpowiada aktualny właściciel, lub też nie tylko aktualny właściciel, wówczas, gdy bezpośrednim sprawcą degradacji gruntu jest podmiot nim już niewładający [gdyż tu zastosowanie znalazłyby przepisy *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2021 r. poz.1973) lub *ustawy o z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie* (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187)].

W związku z powyższym w takiej sytuacji budzi wątpliwości to, dlaczego jedynie obecny właściciel ma finansowo partycypować w kosztach naprawy tego stanu – będzie to wszak niejako ponoszenie przez niego odpowiedzialności za zaniedbania organów władzy publicznej na przestrzeni lat, czyli za niepodejmowanie właściwych i skutecznych interwencji wobec szkodliwych działań poprzednich użytkowników gruntu, nieegzekwowanie orzeczeń nakazujących przeprowadzenie działań zapobiegawczych i naprawczych a w końcu niepodejmowanie tych działań z urzędu.

---

<sup>2</sup> Zamiast przyłączenia do sieci, inwestor może zaprojektować prywatne rozwiązania (studnia, szambo, odprowadzanie wód opadowych na własny grunt etc.) a dojazd do drogi publicznej zapewnić drogami wewnętrznymi.

Należy przy tym zauważyć, iż przepisy projektu ustawy nie ograniczają możliwości nałożenia opłaty adiacenckiej tylko do (właścicieli) władających nieruchomościami bezpośrednio objętymi działaniami naprawczymi – w przepisach mowa jest o nieruchomościach, których wartość wzrośnie w wyniku wykonania decyzji o poprawie stanu środowiska na wielkoobszarowym terenie zdegradowanym, bez konkretnego wskazania. Tym samym, opłata może dotyczyć także nieruchomości sąsiadujących z terenem zdegradowanym, jako że, z oczywistych względów, takie sąsiedztwo nie pozostaje bez wpływu na ich wartość. W rezultacie, obywatele – sąsiedzi terenów zdegradowanych, nie mający żadnego związku z powstaniem zanieczyszczeń, ale też możliwości samodzielnego ich usunięcia, czy wdrożenia działań naprawczych, jako podmioty nie dysponujące tytułem prawnym do tych terenów, będą ponosić koszty doprowadzenia ich do stanu „używalności”.

Oznacza to nakładanie na obywateli odpowiedzialności finansowej za niezawiniony przez nich stan rzeczy, a co więcej, stan rzeczy, którego odwrócenie jest całkowicie poza zasięgiem ich możliwości. niesprawiedliwość powyższego rozwiązania jest tym większa, jeśli zważyć na fakt bezskutecznego apelowania przez sąsiadów terenów zanieczyszczonych o podejmowanie przez właściwe organy skutecznej interwencji urzędowej, z uwagi na zagrożenia dla środowiska a co za tym idzie, dla życia i zdrowia ludzi, wynikające z zaistniałej sytuacji – czego przykładem jest sprawa Zakładów Chemicznych „Zachem”.

W takim przypadku jak opisany powyżej, biorąc pod uwagę obowiązki państwa sformułowane w art. 68 ust. 4 oraz art. 74 ust.2 Konstytucji, przeprowadzanie działań naprawczych w ramach projektowanej ustawy nie prowadzi do „wzbogacenia” właścicieli nieruchomości, na których przez lata zalegały zanieczyszczenia oraz właścicieli nieruchomości sąsiednich, a jedynie rekompensuje im straty spowodowanych brakiem dotychczasowych, efektywnych działań właściwych organów ochrony środowiska. Nakładanie opłaty adiacenckiej w tej sytuacji może zatem poważnie godzić w zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Może też budzić wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Obywatele będą

bowiem musieli ponieść finansowe koszty ewentualnych zaniechań ze strony organów władzy publicznej, których efektem jest degradacja gruntów.

W tym kontekście wątpliwości budzi także proponowana, sztywna wysokość stawki procentowej opłaty – aż 100% wzrostu wartości. Tymczasem opłata adiacencka w związku z budową urządzeń infrastruktury czy drogi wynosi – do 50% wzrostu wartości nieruchomości.

**III.** Wątpliwości dotyczą także obowiązku zamieszczenia wykazu nieruchomości, dla których przewiduje się wzrost wartości w wyniku wykonania projektu i dla których zastosowanie znajdują przepisy o opłacie adiacenckiej z *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899), przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta, we wniosku o wydanie decyzji w sprawie poprawy stanu środowiska na wielkoobszarowym terenie zdegradowanym, a następnie przez starostę w samej decyzji – o czym stanowią odpowiednio art. 7 ust. 5 pkt 3 projektu, a następnie art. 8 ust. 3 pkt 4.

Po pierwsze, należy zauważyć, że o powstaniu podstaw do obciążenia obywatela opłatą adiacencką można mówić dopiero po sporządzeniu wyceny nieruchomości przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego, w ramach wszczętego postępowania administracyjnego w tej sprawie, na zlecenie właściwego organu. W związku z tym powstaje pytanie, na jakiej zasadzie, właściwy organ miałby przewidywać, których nieruchomości może dotyczyć wzrost, poza ramami tego postępowania. Po drugie, zamieszczenie przedmiotowego wykazu, a więc zakwalifikowanie nieruchomości do objęcia opłatą, odbywałoby się tutaj z pominięciem adresatów opłaty. W projekcie nie przewiduje się ich udziału ani w procedurze wnioskowania o decyzję ani w procedurze jej wydawania. Oznacza to nie tylko brak możliwości uzyskania wiedzy o decyzjach władzy publicznej mających wpływ na sytuację majątkową danego podmiotu, ale także prowadzić może do naruszenia gwarantowanego art. 78 Konstytucji, prawa do kwestionowania rozstrzygnięć podjętych w pierwszej instancji.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Ministrowi w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), wyrażając nadzieję na ich rozważenie w toku dalszych prac legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/