



Opinia

o ustawie o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk nr 927)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przyjęta przez Sejm w dniu 8 lipca 2010 r., na 70. posiedzeniu, nowelizacja ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 i Nr 106, poz. 675) przewiduje zmianę zamieszczonego w art. 6 zamkniętego katalogu celów publicznych, poprzez rozszerzenie w pkt 2 omawianego artykułu, istniejącego katalogu o przedsięwzięcia w zakresie budowy i utrzymywania przewodów i urządzeń służących do dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń¹. W chwili obecnej tylko budowa i utrzymanie przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej ex definitione stanowi w tym zakresie cel publiczny. Pozostałe zaś zamierzenia inwestycyjne z tej sfery gospodarki energetycznej do uzyskania takiej kwalifikacji potrzebują wykazania się dodatkową cechą "niezbędnością do korzystania"². Mając powyższe na uwadze, oraz występujące w orzecznictwie sądów administracyjnych różnice w tej kwestii, ustawodawca stanął więc na stanowisku, iż zasadne jest, by budowa i utrzymywanie urządzeń

¹ Należy podkreślić, iż ustawa o gospodarce nieruchomościami nie wyjaśnia przywołanych pojęć, zatem do zdefiniowania tego rodzaju urządzeń służących do przesyłu bądź dystrybucji, niezbędne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, w której w art. 3 w pkt 11 - 11g określono m.in. definicje sieci, sieci przesyłowej, sieci dystrybucyjnej, sieci gazociągów kopalnianych, gazociągu międzysystemowego i bezpośredniego oraz linii bezpośredniej i koordynowanej sieci 110 kV.

² Patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 maja 2008 r., sygn. II OSK 548/07, LEX nr 503449

służących do dystrybucji, w szczególności energii elektrycznej, jako służących użyteczności publicznej, wchodziły w zakres normatywny pojęcia "cel publiczny".

Opiniowana nowelizacja wprowadza również (w art. 2) zmiany do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm), mające na celu rozszerzenie katalogu kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które stanowią ustalone przez gminę wytyczne wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym", o wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 110 kW. Ustawa przewiduje, iż to gmina fakultatywnie zadecyduje czy, istnieje potrzeba uwzględnienia powyższego zagadnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej "studium uwarunkowań" (art. 2 pkt 1 noweli).

Zmiana w 15 nowelizowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest konsekwencją ewentualnego wprowadzenia do zakresu przedmiotowego studium uwarunkowań zagadnień, o których mowa powyżej (stanowiących wytyczne do planu miejscowego). Realizuje ona zasadę obowiązkowej zgodności projektu planu miejscowego ze studium uwarunkowań, która zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań (art. 2 pkt 2 noweli).

Ustawa zawiera ponadto przepisy przejściowe (art. 3) rozstrzygające, że obowiązujące w dniu wejścia w życie niniejszej nowelizacji studia uwarunkowań i miejscowe plany oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw zachowują moc, a także, iż do postępowań dotyczących studiów uwarunkowań i miejscowych planów, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do ich sporządzania lub zmiany, niezakończonych do dnia wejścia niniejszej ustawy w życie stosuje się przepisy dotychczasowe.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 70. posiedzeniu w dniu 8 lipca 2010 r. Projekt ustawy był przedłożeniem sejmowej Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji (druk sejmowy 2565). Projekt ustawy:

- 1) przewidywał, że celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami będzie budowa i utrzymywanie zarówno urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, jak i do jej wytwarzania i dystrybucji, o ile mogą być realizowane nie powodując pozbawienia albo ograniczenia praw do nieruchomości, w sposób inny niż na drodze umowy;
- 2) rozszerzał obligatoryjny zakres przedmiotowy studium uwarunkowań i miejscowego planu o zagadnienia dotyczące występowania lokalnych źródeł energii oraz kierunki i zasady ich wykorzystywania.

Projekt stał się przedmiotem prac sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Komisje w dniu 24 czerwca 2010 r. przyjęły i przedstawiły swoje sprawozdanie (druk sejmowy nr 3176).

Zawierało ono znaczące zmiany w stosunku do brzmienia przedłożonego projektu, polegające między innymi na:

- 1) rozszerzeniu zamkniętego katalogu celów publicznych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami jedynie o przedsięwzięcia w zakresie budowy i utrzymywania urządzeń służących do dystrybucji, w szczególności energii elektrycznej,
- 2) oddaniu do decyzji gminy rozstrzygnięcia w kwestii określenia w studium uwarunkowań i miejscowym planie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, wraz z ich strefami ochronnymi.

W trakcie drugiego czytania, które miało miejsce na 70. posiedzeniu w dniu 7 lipca 2010 r., zostały zgłoszone dwie poprawki, w związku z czym projekt ustawy został ponownie skierowany do komisji. Jedna z poprawek została następnie wycofana. Natomiast poprawka, zgodnie z którą proponowana w dotychczasowym brzmieniu projektu regulacja umiejscowiona w ust. 2 w pkt 5a art. 10, została oznaczona jako ust. 2a w przywołanym art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzyskała poparcie komisji.

Podczas trzeciego czytania Sejm przychylił się do zgłoszonej poprawki.

III. Uwagi

W art. 1 opiniowanej nowelizacji, ustawodawca przewiduje rozszerzenie zamieszczonego w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zamkniętego katalogu celów publicznych o przedsięwzięcia w zakresie budowy i utrzymywania **przewodów i urządzeń**

służących do dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Należy jednakże podkreślić, iż proponowana zmiana zakresu przedmiotowego art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie skutkuje jak się wydaje niezbędną modyfikacją art. 124 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym "starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, **przewodów i urządzeń służących do przesyłania** płynów, pary, gazów i energii elektrycznej (...) jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody". Decyzja o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości stanowi rodzaj decyzji o wywłaszczeniu polegającym na czasowym ograniczeniu prawa własności nieruchomości, na której istnieje potrzeba wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, które musi mieć charakter celu publicznego³. W obecnej sytuacji proponowany przepis art. 6 pkt 2 określa przywołane wyżej przewody i urządzenia do dystrybucji mianem celów publicznych podczas, gdy w zakresie przedmiotowym art. 124 ust. 1, uprawniającym starostę do wydania decyzji, przewody i urządzenia te nie występują. Brak korelacji pomiędzy obydwoma wymienionymi przepisami, może powodować wątpliwości związane z interpretacją art. 124 ust. 1 w zakresie możliwości wydania przez starostę decyzji w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, poprzez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomości przewodów i urządzeń służących do dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej.

Mając na uwadze możliwość wystąpienia ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych oraz wymogi dotyczące precyzyjności przepisów w zakresie obowiązku ustawodawcy do stanowienia norm na tyle konkretnych, aby nie budziły wątpliwości adresatów, co do nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, należałoby wprowadzić niżej zaproponowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w zdaniu wstępnym po wyrazach "poz. 675)" dodaje się wyrazy "wprowadza się następujące zmiany:", pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 oraz dodaje się pkt 2 w brzmieniu:

"2) w art. 124 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

³ Zob. komentarz do art. 124 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziejski, M. Wolanin. Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

"Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.".

Mirosław Reszczyński
legislator