



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami
(druk nr 954)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem przyjętej przez Sejm w dniu 5 sierpnia 2010 r., na 72. posiedzeniu, nowelizacji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 i Nr 106, poz. 675), w myśl uzasadnienia do poselskiego projektu zawartego w druku sejmowym nr 2209, jest usprawnienie procedur związanych z wywłaszczaniem nieruchomości lub ograniczaniem praw do nieruchomości w celu realizowania celów publicznych, a także doprecyzowanie niektórych przepisów tej ustawy, w celu wyeliminowania problemów interpretacyjnych.

Do najważniejszych zmian dokonywanych opiniowaną nowelizacją należą:

- 1) doprecyzowanie występującego w słowniczki ustawy w art. 4 pkt 17 pojęcia "stan nieruchomości" poprzez wskazanie, że stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej mieści się w definicji tego pojęcia (art. 1 pkt 1 noweli), konsekwencją przedmiotowej zmiany jest dokonana modyfikacja przepisów art. 132 ust. 2 i art. 154 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 1 pkt 17 i 18 noweli);
- 2) wskazanie, iż wykonanie decyzji, w sprawach o których mowa w przepisach działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego (art. 1 pkt 2 noweli). W opinii projektodawców zmiana ta wyeliminuje występujące obecnie wątpliwości w zakresie: czy termin do wniesienia skargi na decyzję, jest terminem trzydziestodniowym - który przysługuje stronie biorącej udział w prowadzonym postępowaniu, czy jest to termin sześciomiesięczny – przysługujący prokuratorowi lub Rzecznikowi Praw Obywatelskich¹;

¹ Zgodnie z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego wynosi trzydzieści dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. Natomiast zgodnie z § 3 tego przepisu prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej.

- 3) skrócenie z dwóch miesięcy do trzydziestu dni terminu do zgłoszenia się osób, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości, po bezskutecznym upływie którego można wszcząć postępowanie w sprawie podziału nieruchomości (art. 97a pkt 2) albo w sprawie podziału i o wywłaszczenie (114 ust. 4) - w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zdaniem projektodawców obecny okres dwóch miesięcy jest zbyt długi i nieproporcjonalny do terminów, o których mowa w art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 5 i 8 noweli);
- 4) dodanie ust. 7 w art. 113 rozszerzającego definicję nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, o przypadki, w których nie zakończono postępowania spadkowego w razie śmierci jej właściciela lub użytkownika wieczystego;
- 5) wprowadzenie art. 122a, zgodnie z którym w sytuacji gdy cel publiczny został zrealizowany, a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, Starosta, wykonujący zadanie zakresu administracji rządowej (po upływie wyznaczonego terminu do zawarcia umowy), orzeka o nabyciu praw na rzecz Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.
- 6) wprowadzenie regulacji zobowiązującej właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia, za stosownym odszkodowaniem, nieruchomości (na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy) w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii 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, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów. Przepis przewiduje, iż decyzja starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w tym przedmiocie wydawana jest z urzędu lub na wniosek (dodawany art. 124b);
- 7) wprowadzenie regulacji wskazującej, iż starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, a nie jak dotychczas może udzielić, w drodze decyzji zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Regulacja ta wskazuje ponadto maksymalny siedmiodniowy termin (od dnia złożenia wniosku), do wydania decyzji w tym zakresie. Wskazana zmiana art. 126 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje ponadto, iż to podmiot, który zajął nieruchomość, a nie jak dotychczas

starosta, obowiązany jest doprowadzić nieruchomość do stanu poprzedniego. Analogiczna modyfikacja dokonana została w zakresie uprawnienia właściciela do żądania nabycia nieruchomości, jeżeli na skutek czasowego zajęcia nieruchomości nie będzie mógł on z niej korzystać w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. Omawiane uregulowanie przewiduje ponadto, iż w sytuacji gdy nagle potrzeba zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, uniemożliwia złożenie wniosku w sprawie decyzji o zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty ma obowiązek udostępnienia nieruchomości. Podmiot, który zajął nieruchomość zaś obowiązany jest do złożenia przedmiotowego wniosku (pod groźbą kary pieniężnej), w terminie trzech dni od dnia zajęcia nieruchomości (art. 1 pkt 15 noweli);

- 8) wprowadzenie regulacji stanowiącej, iż wysokość odszkodowania ustala się również w oparciu o przeznaczenie nieruchomości (art. 1 pkt 15 noweli);
- 9) dodanie przepisów wprowadzających do art. 132 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierającego uregulowania w zakresie odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, instytucję zaliczki. Zaliczka będzie wypłacana w przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, na wniosek osoby wywłaszczanej, w wysokości 70% odszkodowania ustalonego przez organ pierwszej instancji decyzją o wywłaszczeniu (art. 1 pkt 16).

Pozostałe modyfikacje przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dokonane niniejszą nowelizacją mają charakter porządkujący oraz stanowią konsekwencję wprowadzenia do niej wymienionych wyżej zmian.

Ustawa zawiera ponadto przepisy przejściowe (art. 2) rozstrzygające, że w sprawach wszczętych i niezakończonych, prowadzonych na podstawie przepisów działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosuje się przepisy dotychczasowe.

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 72. posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2010 r., pochodziła z przedłożenia poselskiego

Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) W art. 1 w pkt 3 opiniowanego aktu normatywnego ustawodawca obejmuje przepisem art. 43 ust. 4a ustawy gospodarce nieruchomościami także wojewódzkie sądy administracyjne, poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, w przypadku których nie jest wymagana odpowiednia zgoda właściwego organu nadzorującego, o "inne sądy administracyjne". Należy jednakże zauważyć, iż zmianę przywołanej jednostki redakcyjnej przewiduje także uchwalona przez Sejm w dniu 5 sierpnia 2010 r., i przekazana do rozpatrzenia przez Senat ustawa o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta w art. 6 rozszerza katalog podmiotów, określonych w omawianym art. 43 ust. 4a, o Rzecznika Praw Dziecka, nie przewiduje zaś uzupełnienia tego przepisu o wojewódzkie sądy administracyjne. W obydwu z wyżej wymienionych modyfikacjach przepisu art. 43 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zastosowano technikę legislacyjną określoną w § 87 Zasad techniki prawodawczej, zawierającym dyrektywę, zgodnie z którą w przypadku zmiany przepisu lub zmiany jedynie jednostki redakcyjnej niższego rzędu przytacza się przepis lub jednostkę w pełnym nowym brzmieniu. W wyniku czego wystąpi sytuacja, w której z zależności od tego, która z wyżej wymienionych ustaw wejdzie w życie w terminie późniejszym katalog podmiotów wymienionych w art. 43 ust. 4a, zostanie rozszerzony albo o Rzecznika Praw Dziecka albo o wojewódzkie sądy administracyjne. W celu uniknięcia powyższej sytuacji, która nie jest zgodna z intencją ustawodawcy, proponuje się odstąpienie od dyrektywy wyrażonej w § 87 Zasad techniki prawodawczej i wprowadzenie poprawki eliminującej kolizję przepisów wskazanych powyżej ustaw.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) w art. 43 w ust. 4a po wyrazach "Naczelnego Sądu Administracyjnego" dodaje się wyrazy "i innych sądów administracyjnych";

- 2) W art. 1 w pkt 14 w lit. c opiniowanej nowelizacji przewiduje się, iż starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, orzeka o nałożeniu kary pieniężnej, w przypadku niezłożenia w przewidzianym terminie przez podmiot, który zajął nieruchomość, wniosku o wydanie decyzji na czasowe zajęcie nieruchomości w drodze postanowienia. Należy podkreślić, iż postępowanie w przedmiocie wymierzenia wskazanej kary jest normalnym postępowaniem administracyjnym, do którego zgodnie z regułami wynikającym z art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują

zastosowanie reguły wynikające z tego aktu prawnego. Wymaga również podniesienia, iż w omawianej sprawie organ administracji stosuje przepis prawa mający charakter represyjny, na podmiot może być nałożona sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej w znacznej wysokości. Mając na uwadze fakt, iż zgodnie z zasadami prawa administracyjnego to decyzja załatwia sprawę administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast postanowienie - sprawę procesową (proceduralną) proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 14 w lit. c, w ust. 6 wyrazy "postanowienia, na które przysługuje zażalenie" zastępuje się wyrazem "decyzji";

- 3) W art. 1 w pkt 16 w lit. c opiniowanego aktu prawnego ustawodawca rozszerza zakres przedmiotowy przepisu ust. 6 w art. 132 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zmiana ta ma charakter porządkujący, stanowi konsekwencję wprowadzenia do ustawy m.in. przepisu art. 124 b. Zgodnie z nowym brzmieniem ust. 6 obowiązek zapłaty odszkodowania obciąża osobę lub jednostkę organizacyjną, która uzyskała zezwolenie m.in. na wykonywanie czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii, o którym mowa w art. 124b ust. 1. Należy jednakże zwrócić uwagę, że art. 124b ust. 1 przewiduje wydanie decyzji w przedmiocie zezwolenia także na usuwanie z gruntu ciągów, przewodów, urządzeń i innych obiektów, wymienionych w tym przepisie. Mając powyższe na uwadze należy wprowadzić następującą poprawkę.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 16 w lit. c, w ust. 6 wyrazy "oraz usuwaniem awarii" zastępuje się wyrazami ", usuwaniem awarii oraz usuwaniem z gruntu".

Mirosław Reszczyński

legislator