



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-192(4)/08

Warszawa, 5 września 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami oraz ustawy o
spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 832).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu wobec przedłożonego przez
Sejmową Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” projektu
ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy
o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 832)**

Projekt przewiduje zmianę treści art. 92 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) oraz uchylenie przepisów art. 93 – 100 tej ustawy. Projekt zakłada wprowadzenie do ustawy o gospodarce nieruchomościami definicji podziału nieruchomości jako *de facto* podziału prawnego nieruchomości (art. 92 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Zaproponowane zmiany eliminują z porządku prawnego decyzję zatwierdzającą geodezyjny podział nieruchomości, który docelowo przesądza o dopuszczalności podziału prawnego nieruchomości. Projektodawca przewiduje uniezależnienie podziału nieruchomości od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (aktu prawa miejscowego) oraz od decyzji o warunkach zabudowy (art. 92 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Proponowane regulacje uchylają zapisy o możliwości naliczania przez samorząd gminny opłat adiacenckich w związku z podziałem nieruchomości (projekt uchyla art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jednocześnie projekt uchyla przepis umożliwiający nabywanie z mocy prawa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa działek gruntu wydzielonych w wyniku podziału przez ich właściciela pod drogi publiczne i ich poszerzenie (projekt uchyla art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Projektodawca pozostawia warunek zapewnienia nowym nieruchomościom powstałym w wyniku podziału dostępu do drogi publicznej oraz pozostawia także warunki ograniczające podziały nieruchomości rolnych i leśnych (odpowiednio art. 92 ust. 3 w związku z ust. 4 oraz art. 92 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Kierunek proponowanych zmian zmierzających do uproszczenia zasad dokonywania podziałów nieruchomości należy ocenić pozytywnie. Trzeba jednak zauważyć, że dalsze prace nad projektem wymagają wprowadzenia niezbędnych poprawek.

Złożoność funkcjonowania rynku nieruchomości i przepisów ten rynek regulujących, powoduje często, że pewne nowatorskie zmiany dokonywane w jednym z jego obszarów (np. w podziałach nieruchomości), wywołują niezamierzone konsekwencje w całej strukturze tego rynku, a także w obszarach od niego zależnych. Uczestnikami rynku nieruchomości są różne grupy zawodowe, w szczególności można wymienić notariuszy, sędziów, deweloperów, geodetów, architektów, urbanistów, rolników, bankowców, finansistów, ekologów i innych, których działalność ma wpływ na gospodarkę gruntami. O złożoności tego rynku świadczy również liczba przepisów prawa, które regulują wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi uczestnikami tego rynku.

Należy zauważyć, że nieruchomości przeznaczone pod inwestycje (zgodnie z planem miejscowym przeznaczone na cele inne niż rolne lub leśne), stanowią bardzo często przedmiot zabezpieczenia określonych umową kredytową wierzytelności. Zabezpieczenie w postaci ustanowienia hipoteki jest zabezpieczeniem długoterminowym i najczęściej o znacznej wartości pieniężnej. Wartość nieruchomości jest zatem podstawowym czynnikiem, którego zmiana kształtuje rynek bankowych kredytów hipotecznych. Nieruchomość podlega wycenie, gdyż stanowi przedmiot obrotu (w tym zabezpieczeń kredytów). Nieruchomość jak każdą rzecz można „zepsuć”, czyli obarczyć cechami, które wpłyną na obniżenie jej wartości. Jednym z parametrów wpływającym na wartość gruntu, oprócz jego przeznaczenia w planie miejscowym, jest kształt nieruchomości (jej powierzchnia). Jeżeli zatem doprowadzimy do sytuacji całkowicie swobodnego podziału, to nadmiernym podziałem nieruchomości możemy doprowadzić do sytuacji znacznego obniżenia się wartości nieruchomości, a w konsekwencji osłabienia zabezpieczenia hipotecznych wierzytelności, i kolejnych następstw, które w zależności łańcuchowej doprowadzą do różnych niekorzystnych zachowań rynku finansowego. Obecnie, jeżeli bank udziela kredytu, to zabezpieczeniem staje się nieruchomość (poprzez ustanowienie hipoteki na nieruchomości). Zasady podziału hipoteki odbiegają od zasad podziału nieruchomości. Z punktu widzenia podmiotu udzielającego kredytu, przepisy regulujące dokonywanie podziału nieruchomości (przedmiotu zabezpieczenia) stanowią gwarancję, że zabezpieczenie hipoteczne udzielonego kredytu będzie realne i skuteczne. Zatem dowolność dzielenia gruntów może paradoksalnie obrócić się przeciwko właścicielom nieruchomości. Dlatego przepisy zezwalające na podział nieruchomości zgodnie z przeznaczeniem nieruchomości oraz gwarancja tej zgodności wyrażana w decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości stanowią podstawę obrotu prawnego nieruchomościami.

Biorąc powyższe pod uwagę projekt należy uzupełnić o następujące elementy.

1. Rząd rekomenduje pozostawienie warunku dopuszczalności podziału nieruchomości w oparciu o kryteria określone planem miejscowym albo innym aktem prawa (decyzją lub uchwałą) określającym docelowe przeznaczenie nieruchomości.

Plany miejscowe mają charakter przepisów prawa miejscowego, zatem są przepisami bezwzględnie obowiązującymi na terenie danej gminy. Podziały nieruchomości powinny być zatem uzależnione od przepisów prawa, w tym także lokalnego wyrażonego w planie miejscowym. Uzależnienie dokonania podziału nieruchomości jedynie od woli samego właściciela, czyniłoby daremnym tworzenie aktów prawa miejscowego określających zaplanowany rozwój gminy, który warunkuje ład i porządek urbanistyczny. Taka dowolność naruszałaby zasady zrównoważonego rozwoju, gdyż w konsekwencji podziału nieruchomości, oczekiwania nabywców tak wydzielonych działek ukierunkowane byłyby na zabudowę nieruchomości tam, gdzie gmina takiej zabudowy nie planowała, gdzie nie ma wystarczającej infrastruktury technicznej do obsługi nowych nieplanowanych osiedli mieszkaniowych. Jednocześnie brak kontroli nad podziałami uczyni martwymi przepisy

o minimalnej powierzchni działki budowlanej, o powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej procentowej powierzchni zabudowy zawartej w planie miejscowym. Podobnie martwe byłyby przepisy o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie wymagań usytuowania zabudowy od granic działki budowlanej.

Właściciel nieruchomości po zrealizowaniu inwestycji mógłby dokonać swobodnego podziału nieruchomości i skutecznie „obchodzić” kryteria zabudowy działki budowlanej poprzez podział nieruchomości po obrysie budynku zachowując jedynie ustawowy warunek dostępu do drogi publicznej. Właściciel danej nieruchomości w przypadku jej podziału kieruje się własnymi potrzebami i korzyściami z takiego podziału płynącymi, nie zważając na konsekwencje jego działania w otaczającym go sąsiedztwie. Przepisy o podziałach nieruchomości z pewnością ograniczają prawo własności, ale ograniczenia te w zakresie zgodności z przepisami miejscowymi (planem miejscowym) mają swoje wieloaspektowe i głębokie uzasadnienie.

W ocenie Rządu projekt ustawy należałoby uzupełnić o przepis warunkujący dopuszczalność podziału nieruchomości w przypadku zgodności z ustaleniami planu miejscowego (innymi aktami urbanistycznymi).

2. Projektodawca słusznie pozostawia kryterium zapewnienia nowotworzonym działkom gruntu dostępu do drogi publicznej. Projekt zawiera także warunki ograniczające podziały nieruchomości rolnych i leśnych. Zgodnie z projektem dokonanie podziału nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Koniecznego uzupełnienia wymaga zatem określenie podmiotu (wskazania instytucji, bądź organu), który dokona kontroli spełnienia wskazanych wyżej ustawowych przesłanek warunkujących podział nieruchomości. Analiza treści opiniowanego projektu ustawy pozwala na sformułowanie wniosku, że kontrola zachowania dostępu do drogi publicznej (i innych warunków) będzie spoczywać na notariuszach, sędziach, organach prowadzących postępowania administracyjne – podmiotach uprawnionych do „orzekania” o podziale prawnym nieruchomości. Powyższe oznacza zatem, że ewentualne spory co do spełniania ustawowych kryteriów dopuszczalności takiego podziału będą oceniać różne podmioty. Taki stan rzeczy oprócz wątpliwości w zakresie odpowiednich uprawnień i kwalifikacji tych podmiotów do dokonywania takiej oceny, oznacza także inny tryb zaskarżania (odwoływania się) rozstrzygnięć o podziale.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak najbardziej zasadne jest przyjęcie koncepcji pozostawienia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości w kompetencji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. W zakresie orzekania o podziale nieruchomości projektodawca mógłby natomiast rozważyć wprowadzenie zasady obligatoryjności orzekania w określonym terminie (uwzględniając możliwości kadrowe samorządu gminnego). Bezczynność organu uprawnionego do zatwierdzenia podziału nieruchomości mogłaby rodzić odpowiednie konsekwencje finansowe dla tego organu, a ponadto

skutek w postaci dokonania się podziału „z mocy prawa” z dniem, w którym upłynął bezskutecznie termin wydania decyzji.

W ocenie Rządu projekt powinien zostać uzupełniony o przepis określający organ właściwy do badania kryteriów zgodności jego dokonania z przepisami prawa zarówno określonego w ustawie, przepisach odrębnych w tym przewidzianych w prawie miejscowym. W ocenie Rządu najwłaściwsza jest rekomendacja dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, jako organu realizującego gminną politykę rozwoju lokalnego polegającą na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości, stanowiąca podstawę i gwarancję wpisów w księdze wieczystej stanowi podstawę bezpieczeństwa obrotu cywilnoprawnego i powinna zostać zachowana w porządku prawnym ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dla osiągnięcia zamierzonego celu usprawnienia procedury podziałowej, przepis o zatwierdzaniu podziału nieruchomości mógłby określać ramy czasowe podejmowania rozstrzygnięcia przez ten organ.

3. Proponowana definicja podziału nieruchomości (art. 92 ust. 1) w związku z połączeniem procedury podziału nieruchomości z procedurą wywłaszczenia nieruchomości (proponowane zmiany w art. 114 ust. 3 i 4, art. 116 ust. 2 pkt 3, art. 122 ust. 2, art. 130 ust. 1 ustawy), uniemożliwia nabycie nieruchomości na cele publiczne w drodze cywilnoprawnej. Praktyka wskazuje, że znaczna część nieruchomości przeznaczonych pod przyszłe cele publiczne, nabywanych jest w drodze umów cywilnoprawnych, bez konieczności przeprowadzania postępowania wywłaszczeniowego. Zatem nie jest racjonalnym łączenie trybu podziału nieruchomości z trybem wywłaszczenia w jedno postępowanie zakończone decyzją o podziale i pozbawieniu prawa do nieruchomości. **Rząd proponuje wykreślenie z projektu definicji podziału nieruchomości, która odnosi się do podziału prawnego, z jednoczesnym odstępniem od zmian przepisów dotyczących wywłaszczenia nieruchomości.**

4. Proponowane regulacje należałoby uzupełnić o przepis określający podmiot uprawniony do złożenia wniosku o podział nieruchomości. Z treści zaproponowanych przepisów nie wynika, czy geodezyjnego podziału nieruchomości będzie mógł dokonać tylko właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości gruntowej, czy również inna osoba, jeżeli powierzy geodecie opracowanie planu podziału i przyjęcie tego planu do zasobu geodezyjnego i kartograficznego. **Rząd wnosi o pozostawienie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami określających podmiot uprawniony do dokonania podziału nieruchomości (jak stanowi obecnie art. 97 ust.1 i ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).**

5. **Rząd proponuje pozostawienie samorządom gminnym możliwość zwiększania wpływów do budżetów z tytułu opłat adiacenckich związanych ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym podziałem nieruchomości. Pozbawienie samorządu gminnego potencjalnej możliwości osiągnięcia wpływów z opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości**

nieruchomości spowodowanym jej podziałem może pociągać za sobą skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

6. Rząd proponuje zachowanie obecnej regulacji zawartej w art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która umożliwia „wcześniejsze” nabywanie z mocy prawa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz Skarb Państwa działek gruntu przeznaczonych pod drogi publiczne albo ich poszerzenie, gdy działki te zostały wydzielone na wniosek ich właściciela. Regulacja ta jest rozwiązaniem, które w pewnym stopniu rozwiązuje problem długotrwałych postępowań związanych z nabywaniem praw do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne.

Reasumując, należy poprzeć kierunki zmian zaproponowane przez Komisję „Przyjazne Państwo”, jednak prowadzenie dalszych prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk nr 832), wymaga wprowadzenia do projektu wyżej wymienionych korekt gwarantujących bezpieczeństwo na rynku nieruchomości.

Jednocześnie należy zauważyć, że w resorcie infrastruktury przygotowany jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, który przewiduje znowelizowanie także przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowy projekt znajduje się obecnie na etapie konsultacji społecznych.

Zgodnie z rządowym projektem przewiduje się możliwość dokonania podziału nieruchomości w przypadku zgodności z planem miejscowym, ale także w przypadku zgodności z innymi aktami urbanistycznymi, które planuje się wprowadzić do systemu planowania przestrzennego, w tym z lokalnymi parametrami urbanistycznymi, decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzją o zatwierdzeniu urbanistycznego planu realizacyjnego, decyzją o zatwierdzeniu zgłoszenia urbanistycznego. Podział nieruchomości mógłby zostać dokonany, bez konieczności opiniowania wstępnego projektu podziału nieruchomości, co znacznie skraca i upraszcza postępowanie.

Wprowadzenie nowych instrumentów pozwalających na planowanie (urbanizację) obszarów gminy zrekompensuje niewystarczające pokrycie kraju planami miejscowymi, których brak był przyczyną licznych inicjatyw zmierzających do liberalizacji przepisów o podziałach nieruchomości, bardzo często jednak w ocenie Rządu zbyt radykalnych. Przygotowywany rządowy projekt zmieniający ww. ustawy w sposób kompleksowy rozwiąże potrzeby inwestorów zarówno w płaszczyźnie planowania i zagospodarowania przestrzennego jak i gospodarki nieruchomościami – podziałów nieruchomości.

Podsumowując, należy podkreślić, że przedstawione przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” propozycje usprawniające dotychczasowe procedury w swych założeniach idą w dobrym kierunku, ustawa ta jednak wymaga wprowadzenia wyżej wymienionych korekt oraz przeprowadzenia szczegółowej analizy skutków, jakie mogą wywołać zaproponowane zapisy. **W związku z**

powyższym Rada Ministrów wnosi o wstrzymanie prac nad projektem ustawy do czasu skierowania do Sejmu RP rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.