

**UWAGI W RAMACH UZGODNIENIA Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

**Informacja o projekcie:**

|              |   |
|--------------|---|
| <b>Tytuł</b> | Projekt ustawy o uregulowaniu praw do gruntów zabudowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw |
| <b>Autor</b> | Ministerstwo Infrastruktury   |

**Informacje o zgłaszającym uwagi:**

|                                |                           |
|--------------------------------|---------------------------|
| <b>Organizacja samorządowa</b> | Związek Powiatów Polskich |
| <b>Osoba do kontaktu</b>       | Mateusz Jabłoński         |
| <b>e-mail</b>                  | biuro@zpp.pl              |
| <b>tel.</b>                    | +48 18 477 86 00          |

**Uwagi:**

| Lp. | Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział) | Treść uwagi (propozycja zmian)  | Uzasadnienie uwagi  | Stanowisko resortu | Odniesienie do stanowiska resortu |
|-----|--|---|---|--------------------|-----------------------------------|
| 1.  | Art. 1 ust. 2  | Proponuje się następujące brzmienie przepisu:<br><i>„2. Żądanie przysługuje spółdzielniom, o których mowa w ust. 1, w stosunku do gruntów będących w ich posiadaniu nieprzerwanie od dnia 5 grudnia 1990 r. do dnia zgłoszenia żądania i nie obejmuje gruntów, które są wykorzystywane lub przeznaczone w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.”</i> | W projektowanym art. 1 ust. 2 przyjęto, że żądanie spółdzielni mieszkaniowych o ustanowienie na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego gruntów nie ma zastosowania w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych lub przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne. Ustawa nie wprowadza jednakże w tym zakresie definicji legalnej „celów publicznych”, nie wskazuje zakresu znaczeniowego tego pojęcia ani nie odsyła do innych przepisów regulujących te kwestie. Proponujemy doprecyzować, że chodzi o cele publiczne w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. |                    |                                   |
| 2.  | Art. 3 ust. 1 ustawy   | Proponuje się następujące brzmienie przepisu:   | W odniesieniu do odpowiedzi resortu o następującej treści: <i>„Postulat prolongaty terminu do wydania decyzji administracyjnej zostanie rozważony na dalszym etapie procesu</i>   |                    |                                   |

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  | <p>„1. Żądanie, o którym mowa w art. 1 i 2, podlega rozpoznaniu w terminie 18 miesięcy od dnia jego złożenia, w drodze decyzji o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wraz z nieodpłatnym przeniesieniem własności budynku oraz o ustaleniu pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego. W przypadku niespełnienia przesłanek określonych w art. 1 i 2 właściwy organ wydaje decyzję odmowną.</p> <p>1a. W uzasadnionych przypadkach oraz na wniosek podmiotów, o których mowa w art. 1 i 2, termin określony w ust. 1 może zostać przedłużony, jednak nie dłużej niż o kolejne 18 miesięcy.”</p> <p>Ponadto, postuluje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzupełnienie OSR w przedmiocie wskazania wysokości dodatkowych środków finansowych niezbędnych dla dokonywania czynności wyceny nieruchomości, celem ustalenia pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów oraz źródła ich finansowania;</li> <li>• Wyraźne wskazanie w przepisie, iż organ zobowiązany będzie także do wydania merytorycznej decyzji odmownej w zakresie, w jakim roszczenie spółdzielni nie zostanie uwzględnione.</li> </ul> | <p>legislacyjnego.”, która została udzielona na zgłoszone przez nas uwagi w ramach konsultacji publicznych, niniejszym podtrzymujemy poniższą uwagę.</p> <p>Termin na rozpoznanie przedmiotowego żądania, choć wedle intencji autorów projektu miał uwzględniać specyfikę oraz wysoki stopień złożoności postępowania regulacyjnego, w tym potrzebę dokonania szeregu ustaleń odnoszących się do stanu faktycznego oraz podziału nieruchomości, jest jednak nieadekwatny w odniesieniu do rzeczywistej złożoności oraz czasochłonności procedur administracyjnych w zakresie gospodarki nieruchomościami.</p> <p>Nie jest bowiem zasadnym oczekiwanie szybkości i prostoty postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy kwestie spółdzielni mieszkaniowych dotyczące regulacji stanu prawnego oraz tytułu prawnego do gruntów będących w ich posiadaniu nie zostały rozstrzygnięte od lat siedemdziesiątych XX wieku. Długotrwałość tych spraw powoduje, że dokumentacja jest często niekompletna, rozproszona lub wymaga żmudnego odtwarzania na podstawie materiałów archiwalnych. Termin 12 miesięcy na wydanie decyzji może okazać się zatem niewystarczający również chociażby, z uwagi na ewentualną niepoprawność złożonego wniosku czy braku załączenia wymaganych dokumentów; w szczególności w sytuacji opisanej w art. 1 ust. 3 ustawy, w kontekście weryfikacji źródła finansowania środków na poczet budowy przez spółdzielnie mieszkaniowe budynków na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego</p> <p>Należy też podkreślić, że w wielu przypadkach konieczne będzie przeprowadzenie procedury</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>podziałowej, w sytuacji gdy spółdzielnia miałaby otrzymać w użytkowanie wieczyste tylko część nieruchomości. Procedura podziału nieruchomości wiąże się z koniecznością sporządzenia projektu podziału, dokonania uzgodnień z właściwymi organami oraz wprowadzenia ewentualnych korekt, co znacząco przyczynia się do wydłużenia czasu postępowania. W przedmiotowej kwestii niezbędne jest także sporządzenie przez biegłego rzeczoznawcę majątkowego w zakresie szacowania nieruchomości - operatu szacunkowego, który stanowi podstawę ustalenia opłat za użytkowanie wieczyste. Biegły musi przeprowadzić szczegółową analizę rynku nieruchomości, dokonać oględzin, zebrać dane porównawcze oraz sporządzić obszerną dokumentację szacunkową. Istotna jest również, w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, konieczność uzyskania wiążącej zgody wojewody na udzielenie bonifikaty od opłaty za użytkowanie wieczyste, czyli wprowadzenie „dodatkowego szczebla administracyjnego” w ramach postępowania, a w konsekwencji jego wydłużenie.</p> <p>Nie można przy tym zapominać, że starostwa realizują wiele różnorodnych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a zatem napływ wielu rzeczonych obowiązków może spowodować trudności z ich terminową realizacją. Sytuacja ta będzie szczególnie dotkliwa w przypadku starostw obejmujących obszary, na których funkcjonuje znaczna liczba spółdzielni mieszkaniowych z nieuregulowanym stanem prawnym dzierzonych gruntów. Projektodawcy nie przewidzieli przy tym dodatkowych środków finansowych niezbędnych dla dokonywania czynności wycen nieruchomości, celem ustalenia pierwszej opłaty</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

|  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. Na realizację zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa przekazywane są corocznie niewystarczające środki finansowe w formie dotacji. Konieczność zlecenia operatów szacunkowych dla wielu nieruchomości w krótkim czasie może zatem przekroczyć możliwości finansowe starostw, co spowoduje konieczność oczekiwania na zapewnienie odpowiedniego budżetu lub ubiegania się o dodatkowe środki. Ta obiektywna bariera finansowa, niezależna od woli organu, może skutecznie uniemożliwić dotrzymanie zakładanego terminu 12 miesięcy. Niesatysfakcjonująca jest przy tym odpowiedź resortu, iż „Projektodawca zakłada ponadto, że finansowanie operatów szacunkowych dla potrzeb ustalania opłat za użytkowania wieczyste będzie mogło pochodzić m. in. ze środków przeznaczonych pierwotnie na wyceny gruntów dla celów ustalania odpłatności za bezumowne korzystanie”, podczas gdy ani w projekcie ani w OSR brak jest jakiegokolwiek wzmianki o sposobach i źródłach finansowania powyższych działań.</p> <p>Mając na uwadze stanowisko resortu, iż projekt zawiera szczegółowe przesłanki, których spełnienie pociąga za sobą uwzględnienie żądania w decyzji administracyjnej w zakresie w jakim roszczenie spółdzielni nie zostanie uwzględnione – organ zobowiązany będzie także do wydania decyzji merytorycznej (odmownej), postulujemy o przyjęcie wprost takiego uregulowania w ustawie. Tak jak było to bowiem wskazywane, obecne brzmienie projektowanego przepisu sugeruje, że przedmiotowe postępowanie w każdym przypadku kończy się wydaniem decyzji uwzględniającej żądanie spółdzielni, co nie</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|--|

|    |                      |   |   |  |  |
|----|----------------------|---|---|--|--|
|    |                      |   | zawsze musi mieć odzwierciedlenie w rzeczywistości.   |  |  |
| 3. | Art. 3 ust. 6 ustawy | Postuluje się doprecyzowanie ustawowych przesłanek udzielania bonifikat albo wprowadzenia jednolitego, bardziej transparentnego mechanizmu ich przyznawania.  | Ponownie wskazujemy, iż projektowany przepis przewiduje udzielanie przez właściwego starostę, na podstawie zarządzenia wojewody, bonifikaty od pierwszej opłaty za ustanowienie użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, nie wprowadzając jednocześnie żadnych ustawowych kryteriów jej przyznawania ani określenia jej wysokości. Takie rozwiązanie może prowadzić do nadmiernej uznaniowości organów administracji rządowej, a w konsekwencji – znacznych rozbieżności pomiędzy zarządzeniami wydawanymi przez poszczególnych wojewodów dla zbliżonych stanów faktycznych i prawnych w skali kraju. Ponadto brak sformułowania ustawowych ram dla udzielania bonifikat uniemożliwia rzetelne oszacowanie skutków finansowych projektowanej regulacji i stwarza ryzyko niekontrolowanego uszczuplenia dochodów Skarbu Państwa, co pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami publicznymi. |  |  |
| 4. | Art. 3 ust. 8 ustawy | Proponuje się następujące brzmienie przepisu:<br><br><i>„Na gruntach, o których mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2, z wyjątkiem infrastruktury niezbędnej do obsługi budynków, o których mowa w art. 1 ust. 1 i art. 2, mogą być wzniesione wyłącznie budynki przeznaczone w całości na cele społecznego budownictwa czynszowego. W dziale III prowadzonej dla tej nieruchomości księgi wieczystej</i> | Resort w odpowiedzi na nasze stanowisko wyrażone w ramach konsultacji publicznych wskazał, że obowiązek realizacji inwestycji w ramach społecznego budownictwa czynszowego aktualizuje się dopiero z chwilą zastrzeżenia stosownego wymogu w umowie użytkowania wieczystego, natomiast samo użycie terminu „dopuszcza się” w ust. 8 należy interpretować jako ograniczenie co do rodzaju i przeznaczenia wznoszonych na gruncie budynków. Naruszenie tej reguły – w ocenie ministerstwa – aktualizuje uprawnienie właściciela gruntu do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego na zasadzie art. 240 Kodeksu cywilnego.   |  |  |

|  |  |   |   |  |  |
|--|--|---|---|--|--|
|  |  | <p><i>ujawnia się ograniczenie, o którym mowa w zdaniu poprzednim."</i></p> <p>Dodatkowo wskazuje się, że przepis nie reguluje stosownego sankcjonowania w przypadku naruszenia przedmiotowego ograniczenia, dlatego zasadnym byłoby również opracowanie rozwiązań wprost przewidujących taką możliwość w tejże normie.</p> | <p>Na wstępie należy podkreślić, że powstawanie wątpliwości interpretacyjnych już na etapie opiniowania projektu, a także konieczność wielozdaniowego wyjaśnienia przez projektodawców, iż sformułowanie „<i>dopuszcza się</i>” oznacza w istocie „<i>ogranicza katalog dopuszczalnych funkcji</i>”, a obowiązek realizacji powstaje wyłącznie z umowy użytkowania wieczystego, dowodzi, że treść normatywna przepisu może w przyszłości powodować problemy interpretacyjne w praktyce jego stosowania. Przepisy powinny być jednoznaczne, dookreślone i nie budzić wątpliwości.</p> <p>Argumentację o potrzebie doprecyzowania przepisu wzmacnia także jego struktura wewnętrzna. Zdanie pierwsze ust. 8 posługuje się bowiem sformułowaniem „<i>dopuszcza się</i>”, natomiast zdanie drugie nakazuje sądowi z urzędu dokonanie wpisu ostrzeżenia o ograniczeniu sposobu zagospodarowania. Tymczasem przyjmuje się, że „<i>dopuszczalność</i>” standardowo oznacza uprawnienie lub przyzwolenie, podczas gdy „<i>ograniczenie</i>” oznacza zawężenie sfery prawnie chronionej swobody. Wpis w dziale III księgi wieczystej musi natomiast posiadać konkretną, jednoznacznie określoną treść materialną, co tym bardziej wymaga, by sama norma stanowiąca podstawę wpisu została sformułowana w sposób wyrażający ograniczenie, a nie dopuszczalność.</p> <p>Ponadto, stanowisko resortu nie odnosi się do podniesionej w uwadze pierwotnej kwestii systemowej relacji między ust. 8 a art. 3 ust. 9 projektu. Przepis ust. 9 stanowi, że organ właściwy do wydania decyzji może określić termin „<i>zagospodarowania tych gruntów zgodnie z ust. 8</i>”, co w sposób oczywisty zakłada, iż ust. 8 określa konkretny sposób</p> |  |  |
|--|--|---|---|--|--|

|    |                       |   |  |  |  |
|----|-----------------------|---|--|--|--|
|    |                       |   | zagospodarowania, a nie wyłącznie ramy dopuszczalności.<br>Należy przy tym zaznaczyć, że proponowana zmiana nie zmieni zakresu przedmiotowego regulacji, ale jedynie doprecyzuje jej brzmienie, co zdecydowanie przełoży się na większą jednoznaczność i zrozumienie przepisu.   |  |  |
| 5. | Art. 4 ustawy         | Postuluje się dookreślenie treści regulacji poprzez wskazanie konkretnych przepisów lub aktów prawnych, które mają zastosowanie w przedmiocie przepisów o pomocy publicznej.  | Regulacja w obecnym brzmieniu stanowi, że przepisy ustawy stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, bez wskazania, jakie konkretnie normy mają mieć zastosowanie. Przepisy dotyczące pomocy publicznej mają złożony, wielopoziomowy charakter i obejmują unormowania prawa Unii Europejskiej, regulacje krajowe oraz wytyczne i orzecznictwo unijne, co sprawia, że bez precyzyjnego odesłania adresaci nie mają pewności, które normy powinni uwzględnić przy ewentualnym egzekwowaniu postanowień projektowanego aktu prawnego. Z uwagi, na to że materia, w odniesieniu do której mają być stosowane przepisy o pomocy publicznej, została precyzyjnie określona jako społeczne budownictwo mieszkaniowe, to zasadnym byłoby dookreślenie treści art. 4 projektu ustawy o wskazanie konkretnych przepisów lub aktów prawnych, które mają zastosowanie w przedmiotowym zakresie. |  |  |
| 6. | Art. 5 ust. 3a ustawy | Proponuje się następujące brzmienie przepisu:<br><br><i>„3a. Przepisu ust. 3 nie stosuje się, jeżeli postępowanie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 zakończyło się wydaniem decyzji odmownej, która stała się ostateczna.”</i> | Zrozumiała jest dla nas intencja, aby spółdzielnia nie była obciążana świadczeniami z tytułu bezumownego korzystania z gruntu, w przypadku, kiedy okaże się, że oczekiwanie przyznania jej prawa do gruntu było uzasadnione. Jednakże w przypadku, gdy ekspektatywa spółdzielni nie zostanie odpowiednio wykazana, co będzie skutkowało wydaniem decyzji odmownej przez organ, jak najbardziej zasadnym jest, aby spółdzielnia uregulowała należności wynikające z korzystania przez cały okres postępowania z gruntu  |  |  |

|    |  |  |   |  |  |
|----|--|--|---|--|--|
|    |  |  | <p>publicznego bez materialnoprawnej podstawy prawnej. Brak takiego zróżnicowania w obecnym brzmieniu ust. 3 prowadzi do tego, że Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego trwale tracą prawo do dochodzenia świadczeń za faktyczne korzystanie z gruntu nawet wówczas, gdy postępowanie zakończyło się przesądzeniem braku tytułu prawnego po stronie wnioskodawcy.</p> <p>Zaproponowane rozwiązanie ma charakter minimalnie ingerujący w pierwotną intencję projektodawcy, gdyż nie odbiera spółdzielniom ochrony przewidzianej w ust. 3 w trakcie trwania postępowania, zaś wymóg ostateczności decyzji odmownej zapewnia, że obowiązek uregulowania świadczeń aktualizuje się dopiero po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji.</p> |  |  |
| 7. | <p>Art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy</p> <p>Art. 3 ust. 10 ustawy</p> | <p>Uwagi redakcyjne</p> <p>Postuluje się o ujednoczenie stosowanego pojęcia „właściwego organu”, bądź wyjaśnienie skąd wynika rozróżnienie.</p> <p>Proponuje się następujące brzmienie przepisu:</p> <p><i>„10. W przypadku, gdy w odniesieniu do gruntu, który nie jest niezbędny do prawidłowego korzystania z budynków toczy się postępowanie w sprawie prawidłowości nabycia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu</i></p> | <p>W art. 1 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 2 posłużono się bowiem terminem „zezwoleniem właściwego organu”, zaś w art. 1 ust. 1 pkt 2 pojęciem „zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego”.</p> <p>W brzmieniu przepisu obecnie proponowanym w projekcie posłużono się sformułowaniem: „organ wydaje decyzję, o której mowa w części dotyczącej gruntu zabudowanego budynkiem oraz niezbędnego do prawidłowego korzystania z tego budynku”. Jednoznacznie identyfikowalny jest tutaj brak odniesienia do konkretnej normy stanowiącej o przedmiotowej decyzji. Podniesiona propozycja eliminuje tę lukę.</p>  |  |  |

|  |  |   |  |  |  |
|--|--|---|--|--|--|
|  | <p>Art. 6 pkt 4 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 51b u.g.n.</p> <p>Art. 9 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 13 ust. 1a u.p.p.u.w.</p> | <p><i>terytorialnego albo istnieją nierozpatrzone roszczenia osób trzecich, organ wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1, w części dotyczącej gruntu zabudowanego budynkiem oraz niezbędnego do prawidłowego korzystania z tego budynku."</i></p> <p>Proponuje się następujące brzmienie przepisu:</p> <p><i>„Art. 51b. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nastąpiło wyposażenie lub doposażenie, o którym mowa w art. 51 lub art. 51a, lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel niż cel, na który nastąpiło wyposażenie lub doposażenie, o którym mowa w art. 51 lub art. 51a, odpowiednio wyposażenie lub doposażenie podlega odwołaniu."</i></p> <p>Proponuje się następujące brzmienie przepisu:</p> <p><i>„1a. W przypadku oddania niezabudowanego gruntu w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 2018 r. na cele mieszkaniowe, z dniem oddania budynku mieszkalnego do użytkowania w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane,</i></p> | <p>W drugiej części przepisu użyto formy „<i>doposażenia</i>” zamiast prawidłowej formy w liczbie pojedynczej „<i>doposażenie</i>”. Konstrukcja zdania w sposób oczywisty wymaga konsekwentnego użycia liczby pojedynczej – tak jak ma to miejsce w pierwszej części przepisu („<i>nastąpiło wyposażenie lub doposażenie</i>”) oraz w jego części końcowej („<i>odpowiednio wyposażenie lub doposażenie podlega odwołaniu</i>”). Użyta forma „<i>doposażenia</i>” jest niepoprawna językowo i zaburza spójność gramatyczną przepisu.</p> <p>Z uwagi na brzmienie art. 13 ust. 1 ustawy zmienianej, niniejszym proponuje się w projektowanym art. 13a ust. 1 dodanie po zwrocie „Prawa budowlanego” przecinka. Na podstawie powszechnie przyjętych reguł języka polskiego oraz praktyki legislacyjnej, po przytoczeniu pełnego tytułu aktu normatywnego stawia się przecinek, gdy zdanie jest kontynuowane. Jest to standard wynikający z zasad interpunkcji - przywołanie aktu stanowi wtrącenie w strukturze zdania, które należy oddzielić przecinkami. Sugerowana modyfikacja</p> |  |  |
|--|--|---|--|--|--|

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  | <p><i>prawo użytkowania wieczystego tego gruntu przekształca się w prawo własności, chyba że w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste strony postanowiły inaczej. Przepisy art. 2 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.</i></p> | <p>przyczyni się do zapewnienia poprawności językowej oraz redakcyjnej przepisu, a także zagwarantuje analogię względem pozostałych regulacji (art. 13 ust. 1 u.p.p.u.w.).</p> |  |  |
|--|--|--|--|--|