



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 2 sierpnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych  
innych ustaw**

**(druk nr 449)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zmiany proponowane przedmiotową ustawą nowelizującą wynikają z potrzeby usprawnienia mechanizmów gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, zapewnienia prawidłowej gospodarki nieruchomościami oraz wzmocnienia nadzoru nad czynnościami podejmowanymi w stosunku do mienia Skarbu Państwa.

W obecnym stanie prawnym zasobem nieruchomości Skarbu Państwa co do zasady gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Nadzór nad działaniami podejmowanymi przez starostów w ramach gospodarowania nieruchomościami sprawują wojewodowie. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1266) podkreślono, że z wniosków pokontrolnych sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej również „NIK”), z kontroli w latach 2011–2013 wynika, że dotychczasowe kompetencje nadzorcze wojewodów w zakresie realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa nie są wystarczające. NIK zwróciła uwagę, że wojewodowie nie pozyskiwali i nie analizowali informacji mających na celu rozpoznanie potrzeb w obszarach, w których powinny być realizowane zadania zlecone oraz mających na celu oszacowanie kosztów ich realizacji, co prowadziło do niepodejmowania działań nadzorczych w sytuacjach wymagających takich działań. W ocenie NIK konieczna jest zmiana podejścia do roli

województw w obszarze nadzoru nad realizacją zadań zleconych, w szczególności w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

W celu przyznania wojewodom narzędzi prawnych i „silniejszych” kompetencji nadzorczych zaproponowano następujące rozwiązania w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami:

- przywrócenie obowiązku sporządzania przez starostów 3-letnich planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, które będą zatwierdzane przez wojewodów, co zapewnić ma prawidłowe planowanie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i rzetelne informacje o stanie i strukturze zasobu, co z kolei przełoży się na realny, celowy i systemowy nadzór wojewodów nad realizacją zaplanowanych działań,
- rozbudowanie kompetencji wojewodów w zakresie pozyskiwania danych o nieruchomościach publicznych, w tym w oparciu o narzędzia informatyczne i elektroniczny przepływ danych – pozyskane dane będą pozwalały wojewodom na dokonanie oceny realizowanego zadania zleconego, a także umożliwią weryfikację danych zawartych w planach wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa,
- umożliwienie zobowiązania starosty do podjęcia, w wyznaczonym przez wojewodę terminie, określonych działań względem konkretnej nieruchomości zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a w przypadku niewykonania tego obowiązku możliwość podjęcia tych czynności przez wojewodę w imieniu Skarbu Państwa,
- zobowiązanie starosty do przekazania nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa na cel określony przez wojewodę w stosownym wniosku.

Zaproponowane rozwiązania wpisują się w zgłaszane przez wojewodów postulaty dotyczące wprowadzenia instrumentów prawnych, umożliwiających wojewodom sprawne i rzetelne wykonywanie kontroli nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów.

Zmiany proponowane ustawą nowelizującą mają również na celu zrationalizowanie zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz rozwiązanie problemów, które pojawiły się w obszarze gospodarowania tym mieniem od czasu reformy zarządzania mieniem państwowym w 2016 r. Ustawa zakłada między innymi powrót do niektórych sprawdzonych w praktyce oraz celowych z punktu widzenia efektywnego gospodarowania nieruchomościami rozwiązań prawnych obowiązujących przed reformą, do których należy m.in. sporządzanie na szczeblu lokalnym przez starostów wskazanych powyżej 3-letnich

planów wykorzystania zasobu – zatwierdzanych przez wojewodów. W planach tych zawarte były informacje o powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa oraz prognozy udostępniania i zbywania nieruchomości, a także informacje o kosztach i dochodach z nieruchomości. W ramach funkcjonujących od wielu lat mechanizmów nadzoru nad starostami, wojewodowie rozpoznali bowiem najczęściej stosowane przez starostów instrumenty gospodarowania mieniem państwowym, identyfikując na bieżąco lokalne problemy i potrzeby w tym zakresie. Powrót do utrwalonych oraz pozytywnie ocenianych rozwiązań w sposób znaczący wpłynęło na wzmocnienie ochrony interesów Skarbu Państwa w obszarze gospodarowania nieruchomościami.

W uzasadnieniu do ustawy podnosi się, że doświadczenia zgromadzone w okresie czterech lat funkcjonowania przepisów zmieniających zasady gospodarowania mieniem państwowym, zmieniająca się dynamicznie sytuacja ekonomiczna, jak również zmiany stanu zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, uczyniły również zasadnym rozważenie celowości tworzenia na szczeblu centralnym dokumentu wyznaczającego kierunki gospodarowania nieruchomościami. W związku z powyższym za racjonalne uznano uchYLENIE art. 10a ustawy o gospodarce nieruchomościami nakładającego na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązek sporządzenia dokumentu pt. Polityka Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa. Polityka Rządu w obszarze gospodarki nieruchomościami będzie, tak jak dotychczas realizowana przez podejmowanie z inicjatywy ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa konkretnych działań legislacyjnych, bez potrzeby przyjmowania odrębnego dokumentu rządowego.

Kolejnym z celów ustawy jest usprawnienie zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa poprzez zrationalizowanie niektórych obowiązków, uelastycznienie procedur oraz dostosowanie zasad gospodarowania tymi nieruchomościami wobec zmian, jakie zaszły przez ostatnie lata w strukturze zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Dla realizacji wskazanego celu w ustawie o gospodarce nieruchomościami w szczególności:

- wprowadzono możliwość zmiany określonych w umowie, na podstawie której została darowana nieruchomość, warunków dokonania darowizny nieruchomości, w sytuacji gdy cel określony w takiej umowie nie jest lub nie może być zrealizowany z przyczyn obiektywnych lub niezależnych od działań obdarowanego,

- wprowadzono dodatkową przesłankę odwołania darowizny w postaci wykorzystywania nieruchomości na inny cel niż cel, na który nieruchomość została darowana,
- zobligowano jednostki organizacyjne, które w imieniu Skarbu Państwa lub samorządu nabywają nieruchomości do zasobu nieruchomości, do zawiadamiania właściwych organów gospodarujących tymi zasobami o fakcie nabycia,
- doprecyzowano zasady ponoszenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanej w trwały zarząd, opłat z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, jak również kosztów wynikających z korzystania z nieruchomości. Ustawa wyposaża trwałego zarządcę w szereg uprawnień przysługujących względem nieruchomości oddanej w trwały zarząd, ale również upoważnia jednostki organizacyjne do nabywania nieruchomości do zasobu w imieniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Trwały zarządca powinien zatem ponosić wszelkie koszty związane z wykonywaniem faktycznego władztwa nad rzeczą. Przewidziano możliwość wydłużenia okresu, na jaki umowa najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości oddanej w trwały zarząd została zawarta, mimo wygaśnięcia trwałego zarządu. W świetle dotychczasowych rozwiązań wygaśnięcie trwałego zarządu w każdym przypadku pociągało za sobą skutek wypowiedzenia umowy z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia. Umożliwiono także jednostce organizacyjnej, której oddano w trwały zarząd nieruchomość, wstąpienie w stosunek cywilnoprawny nawiązany przez poprzedniego trwałego zarządcę,
- poszerzono katalogu czynności prawnych związanych z obrotem nieruchomościami Skarbu Państwa, objętych nadzorem (zgodą) wojewody o czynność oddania w użytkowanie,
- zniesiono obowiązek przedstawiania przez starostów wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody na zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata, aktualnych operatów szacunkowych oraz zrezygnowano z wymogu przedkładania wraz wnioskiem o wyrażenie zgody na dokonanie czynności wynajęcia, wydzierżawienia i użyczenia nieruchomości odpisów z ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości będących przedmiotem umowy,
- zrezygnowano z obowiązku prowadzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa centralnej ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa (ewidencja ta obejmować miała wszystkie nieruchomości Skarbu Państwa, także takie, które znajdują się poza

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), a jednocześnie wprowadzono rozwiązania umożliwiające temu ministrowi wystąpienie do podmiotów gospodarujących nieruchomościami Skarbu Państwa lub prowadzących ewidencję tych nieruchomości o informację o nieruchomościach, które mogą służyć wykonywaniu zadań określonych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami,

- poszerzono zakres uprawnień ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o możliwość nabycia lub zabudowania nieruchomości na potrzeby określonych jednostek organizacyjnych,
- uproszczono procedurę, w której następuje zbywanie na rzecz wspólnot mieszkaniowych gruntów przyległych do budynków mieszkalnych, w celu poprawienia warunków zagospodarowania tych nieruchomości. Wprowadzone w art. 209a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zmiany spowodują uproszczenie mechanizmu uzyskiwania zgody na nabycie nieruchomości. Realizacja roszczenia wymagać będzie większościowej uchwały właścicieli lokali wyrażającej zgodę na dokonanie czynności przekraczającej zwykły zarząd. W praktyce, zmiana tego przepisu spowoduje usunięcie sytuacji, w których brak zgody jednego z właścicieli blokuje możliwość wykupu nieruchomości gruntowej przez wspólnotę liczącą kilkadziesiąt i więcej lokali.

Wprowadzając zmiany w ustawie o gospodarce nieruchomościami zaproponowano również rezygnację z ustalania oraz ogłaszania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązujących standardów zawodowych dla rzeczoznawców majątkowych, w drodze obwieszczenia. Przedmiotowe rozwiązanie jest wynikiem analiz obowiązującego sposobu regulacji standardów zawodowych rzeczoznawców majątkowych oraz ich umiejscowienia w systemie prawa, które uwydatniły niedoskonałości obecnego mechanizmu ustalania standardów zawodowych. Obwieszczenie nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa. Ustalenie standardów zawodowych w formie obwieszczenia nie powoduje zatem, że stają się one przepisem bezwzględnie obowiązującym, a co za tym idzie niemożliwe jest egzekwowanie ich stosowania przez właściwego ministra. W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, że odgórne narzucanie przez organ władzy publicznej rzeczoznawcom majątkowym szczegółowych zasad wykonywania zawodu jest też szeroko krytykowane, ponieważ niesie ryzyko zbyt głębokiej ingerencji w kompetencje tej grupy zawodowej. Materia standardów zawodowych dotyczy praktyki, tzw. warsztatu wyceny nieruchomości, w tym szczegółowych rozwiązań metodycznych. Tego rodzaju normy mają zatem *stricte*

techniczny i warsztatowy charakter. Standardy zawodowe mające charakter dobrych praktyk zalecanych do stosowania powinny być określone przez organizacje branżowe.

Konsekwencją zmian dokonanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami są zawarte w art. 2, art. 3 i art. 4 ustawy nowelizującej propozycje zmian do: ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Zaproponowane zmiany mają charakter dostosowujący.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1266) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt skierowano do I czytania w sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2021 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1290). Komisja zaproponowała poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz poprawki porządkujące i usuwające ewentualne wątpliwości o charakterze interpretacyjnym.

W trakcie drugiego czytania na 34. posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lipca 2021 r. zgłoszono 9 poprawek (druk sejmowy nr 1290-A). Komisja wniosła o przyjęcie 4 poprawek. Poprawki te miały charakter doprecyzowujący, a także wprowadziły i zmodyfikowały regulacje przejściowe zawarte odpowiednio w proponowanych brzmieniach art. 9 i art. 10 ustawy. Komisja zarekomendowała zaś odrzucenie poprawek w m.in. dotyczących usunięcia z projektu przepisu likwidującego obowiązek prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a także przepisu poszerzającego kompetencje nadzorcze wojewody o możliwość zobowiązania w formie pisemnej starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej do podjęcia w wyznaczonym terminie nie krótszym niż 14 dni określonych działań względem konkretnej nieruchomości, w granicach przyznanych staroście środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami (dodawany ust. 2aa w art. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

Sejm uchwalił ustawę na 34. posiedzeniu w dniu 8 lipca 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję.

### **III. Uwagi szczegółowe**

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych, jednakże zwrócenia uwagi wymaga regulacja art. 10 ust. 1. Przepis ten czasowo utrzymuje w mocy rozporządzenie wydane na podstawie art. 159, dotyczące kwestii wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. W uzasadnieniu do projektu ustawy podnosi się, że „modyfikacja przepisu art. 159 sprowadza się wyłącznie do zmiany organu właściwego do wydania aktu wykonawczego, w myśl zasady wyrażonej w § 32 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), obowiązujące obecnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555) zachowa moc obowiązującą. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa będzie natomiast upoważniony do dokonywania zmian lub uchylecia przedmiotowego aktu prawnego” – z przedmiotową oceną należy się w pełni zgodzić.

Dodatkowo należy podkreślić, że czasowe utrzymanie w mocy aktu wykonawczego dedykowane jest wyłącznie sytuacji, w której w następstwie zmiany upoważnienia akt ten utraciłby moc obowiązującą (zgodnie z § 32 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej wskazującym jedną z podstawowych reguł walidacyjnych rządzących obowiązywaniem aktów wykonawczych, dany akt wykonawczy traci moc obowiązującą w przypadku gdy następuje zmiana treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści danego aktu. Utrata mocy obowiązującej następuje z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego).

Mając na uwadze reguły wynikające w § 32 ust. 2 i 3 Zasad techniki prawodawczej należy uznać, iż art. 10 ust. 1 opiniowanej ustawy nowelizującej jest zbędny.

#### **Propozycja poprawki:**

- w art. 10 skreśla się ust. 1.

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*