

Prof. zw. dr nab. Andrzej Hopfer

Ekspertyza nr 121

**OPINIA MERYTORYCZNA O RZĄDOWYM PROJEKCIE  
USTAWY O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI  
I NIEKTÓRYCH TOWARZYSZĄCYCH JEJ AKTACH WYKONAWCZYCH**

W opinii swej pomijam uzasadnienie celowości debaty nad projektowaną ustawą ponieważ zarówno w kręgu osób zawodowo zainteresowanych jej problematyką jak i zapewne wśród parlamentarzystów konieczność zastąpienia ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. (ponad 20 nowelizacji) nowym aktem jest konieczne. Przystępuję zatem do zaprezentowania kilku uwag ogólnych, a następnie ustosunkuję się do szeregu konkretnych artykułów.

### **Uwagi ogólne**

Ustawa jest w zasadzie prawem dotyczącym gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i gmin i większość jej treści odnosi się do sytuacji, gdzie obie te instytucje posiadają, zbywają lub nabywają nieruchomości. Fakt ten powinien znaleźć odbicie - jeśli nie w tytule ustawy to choćby w dziale 1 - lub wyodrębnionej preambule.

Brak ponadto wyraźnie wyodrębnionych celów i sposobów gospodarowania i zarządzania nieruchomościami. Wprowadzono do niej bowiem lub pozostawiono głównie (za poprzednią ustawą) pasywne formy gospodarowania takie jak:

- sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste,
- oddawanie w zarząd,
- zwroty, itp.;

brak natomiast form aktywnych takich jak:

- kupno nieruchomości przez gminę,
- developing,
- "aktywne" zarządzanie.

Po trzecie wreszcie - ustawa nie zakłada wprowadzenia w przyszłości innych relacji między pojęciem własności, użytkowania wieczystego i dzierżawy lub wręcz jej redukcji. Nie wnikając w przyczyny istnienia w Polsce tych trzech ww. pojęć, wspomniana w piśmie przewodnim Premiera zbieżność z prawem panującym w Unii Europejskiej wymaga aby we wspomnianej preambule lub w inny sposób "zamarkować" tę sprawę.

## Uwagi szczegółowe

### DZIAŁ I PRZEPI- SY OGÓLNE

#### Art. 1

- proponuję połączyć w pkt 1 ust. 2 i ust. 3 w całość jako jeden ustęp do tyczący scaleń i podziału nieruchomości

#### Art. 4

p. 3 - działka gruntowa może być także w całości nieruchomością, a nie tylko jej częścią,

p. 7 i p. 9 - odrębne definicje "wyceny" i "szacowania" nic nie wnoszą do systemu klasyfikacji pojęć, należy więc pozostawić tylko jedną z nich,

p. 12 - należy dodać - "finansowanych ze **środków** Skarbu Państwa lub gminy",

#### Art. 8 i Art. 9

- proponuję usunąć słowo "*załatwianie*" - i zastąpić je np. słowem "*rozstrzygnięcie*".

### DZIAŁ II GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI STANOWIĄCYMI WŁASNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA ORAZ WŁASNOŚĆ GMINY

#### *Rozdział 1 - Zasady ogólne*

#### Art. 14

Jak już wspomniałem w uwagach ogólnych - pojęcie dzierżawy jako połączonej z opcją kupna lub dzierżaw wieloletnich od 10 do 40 lat, wymaga uwzględnienia i specjalnej regulacji na ten temat.

#### Art. 15

- proponuję skreślić relacje użytkownika wieczystego między gminą a Skarbem Państwa (chodzi o zamiany i oddawanie nieruchomości) – a przy sprzedaży - ustalić precyzyjnie co może oznaczać cena obniżona.

#### Art. 18

p. 2 - należy już tu *sprecyzować pojęcie "trwały zarządek"* lub jego definicję przenieść z Art. 48 do słownika pojęć.

## **Rozdział 2 - Zasób nieruchomości**

### **Art. 27 i Art. 30**

- podano tylko pasywne instrumenty gospodarki zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i gminy. Należy tu co najmniej dodać cel jakim jest powiększenie powierzchni zasobu oraz podwyższenie wartości nieruchomości. Mam także wątpliwości co do sposobu podziału treści w Art. 27 i Art. 30 - np. scalenia i podziały można wykonywać w odniesieniu do obu zasobów.

### **N.B. 1**

- scalenia i podziały nie dotyczą wyłącznie zasobu gminy - można nim także obejmować grunty nieruchomości prywatnych

### **N.B. 2**

- przygotowywanie opracowań geodezyjnych nie jest elementem gospodarowania zasobem?

## **Rozdział 3 - Sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste**

Proponuję wyraźnie oddzielić sprzedaż od użytkowania wieczystego np. poprzez odrębne dwa podrozdziały. Podstawą przetargu przy sprzedaży jest bowiem **cena transakcyjna**, a przy użytkowaniu wieczystym - **podstawa do naliczania opłaty pierwszej i opłat rocznych**

### **Art. 36**

Należy określić warunki realizacji wniosku użytkownika wieczystego o nabycie nieruchomości na własność.

### **Art. 38**

p. 2 - stanowi w dużej części powtórzenie z Kodeksu Cywilnego - albo należy nie cytować go wcale albo tylko pozostawić odesłanie do Kodeksu (przez nr artykułu)

p. 3 - należy określić o jaką wartość oparte będzie wynagrodzenie przysługujące użytkownikowi wieczystemu za budynki i urządzenia, które wzniosł na użytkowanej nieruchomości, a także o jakich "urządzeniach" jest tu mowa. Moim zdaniem powinna to być w **zasadzie** wartość rynkowa.

### **Art. 40**

**p. 2 ust. 6** - w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie może być podana "**cena nieruchomości**" - bo dopiero przy sprzedaży ustali ją przetarg a przy użytkowaniu wieczystym będzie to podstawa do naliczania opłat. Można ją ewentualnie zastąpić pojęciem ceny wywoławczej. ust. 7 - przed przetargiem nie może być także znana wysokość opłat z tytułu użytkowania wieczystego - można ustalić jedynie wskaźniki procentowe, które będą stosowane przy ustalaniu wysokości opłaty pierwszej i opłat

rocznych.

#### **Rozdział 4 - Przetargi na nabycie nieruchomości**

##### **Art. 44**

W wersji oryginalnej projektu ustawy nie ma wzmianki o cenie .wywoławczej nieruchomości - po wprowadzeniu poprawki proponowanej odnośnie Art. 40 - pkt 2 ust. 7 - będzie to już uzasadnione.

##### **Art. 50**

**p. 2 ust 7** - nieruchomość oddawana w zarząd nie trafia na rynek, a więc zamiast **ceny nieruchomości** należy mówić o **jej wartości**

#### **Rozdział 7 - Ustalanie terminów zagospodarowania**

##### **Art. 66**

p. 2 - w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono wcześniej, iż opłata z tytułu użytkowania wieczystego, w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości, może podlegać zwiększeniu **"nie więcej niż 10%"**. Czy orzeczenie to nie będzie teraz brane pod uwagę?

#### **Rozdział 8 - Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości**

##### **Art. 69**

Należy w pkt 1 i pkt 3 dodać, iż podstawą ustalania cen nieruchomości jest jej **wartość rynkowa**.

##### **Art. 70**

p. 1 - w którym wymienione są nieruchomości, przy których sprzedaży przysługują bonifikaty - proponuję przereklamować jak następuje:

"1. Właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody lub rady gminy, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z Art. 69 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- 1) pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,
- 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub społeczno-turystyczną, na cele nie związane z działalnością zarobkową,
- 3) organizacjom zrzeszającym działkowców pod pracownicze ogrody działkowe,
- 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,
- 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz gminy,

- 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej,
- 7) na cele mieszkaniowe."

### **Art. 73**

Należy wyraźnie określić jak ustala się kwotę (wartość), która stanowi podstawę do naliczania opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

### **Art. 74**

p. 1 - wątpliwość - jak do Art. 73 - czy przy oddawaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste można mówić o cenie tej nieruchomości czy o wartości stanowiącej podstawę do naliczania opłat?

### **Art. 79**

p. 1 - uwaga jest kontynuacją uwag do Art. 73 i Art. 74 - należy sprecyzować co rozumie się przez **"wartość tej nieruchomości"**, która może ulegać zmianie a następnie być podstawą do aktualizowania opłat,

p. 2 - Nie widzę powodu, dla którego nie można by dokonywać aktualizowania opłat za użytkowanie wieczyste jeśli powodowałoby to obniżenie wysokości tych opłat. Jest to bowiem naruszenie równości stron zawierających umowę. Użytkownik wieczysty jest już raz "ukarany" za wynik licytacji jeśli zapłacił wysoką opłatę jednorazową i nie należy tego stanu rozciągać obowiązkowo na kolejne opłaty roczne.

### **Art. 81**

p. 3 - przy rozstrzygnięciu problemów związanych ze zmianą wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego, kolegium winno brać pod uwagę fachowe opracowania rzeczoznawców a nie "dążyć do polubownego załatwienia sprawy". Jakie kryteria brano by bowiem pod uwagę przy takim polubowym rozstrzygnięciu?

### **Art. 85**

p. 2.1) - Co oznacza **"0,1% ceny"** przy oddawaniu nieruchomości w trwałą zarząd skoro nieruchomości oddane w zarząd nie występują na rynku, a więc nie mają ceny? Należałoby tu zaproponować odpowiednie zasady.

### DZIAŁ III WYKONYWANIE, OGRANICZENIE LUB POZBAWIANIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI

#### *Rozdział 9 - Podziały nieruchomości*

##### **Art. 94**

p. 3 - dotyczy oczywistości technicznej (dostęp do drogi przy wydzielaniu nieruchomości musi być zawsze zapewniony) a problem ten prezentowany powinien być ewentualnie w rozporządzeniu a nie w ustawie.

#### *Rozdział 10- Scalanie i podział nieruchomości*

##### **Art. 105**

p. 2 - Proponuję aby po scaleniu i podziale użytkowanie wieczyste odpłatnie przekształcić we własność. Mogłaby być to jedna z form przekształcenia użytkowania wieczystego we własność, o czym wspomniałem na wstępie.

##### **Art. 107**

Jaka jest podstawa wymierzania opłaty adiacenckiej z tytułu zmiany wartości w wyniku scalenia i podziału - to już może nie zjawisko **adiacenckie**. Ewentualnie można tę sprawę przenieść do treści rozporządzenia, o którym mowa w Art. 108.

#### *Rozdział 11 - Prawo pierwokupu nieruchomości*

**Art. 109 p. 1, ust. 2** - Proponuję dodatkowo rozważyć celowość nabywania przez gminę prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej. Uważam to za zbędne ograniczanie swobody dysponowania tym prawem.

### DZIAŁ IV WYCENA NIERUCHOMOŚCI

#### *Rozdział 16 - Określanie wartości nieruchomości*

##### **Art. 158**

p. 2 - dane wykorzystywane w operacie szacunkowym powinny być poświadczane przez odpowiednie organy prowadzące dokumentację a nie przez rzeczoznawcę majątkowego.

##### **Art. 160**

Ponieważ należy także dla celów praktycznych ale z zachowaniem zasad zachowania tajemnicy zawodowej sporządzać wyciągi z operatów - proponuję dodać tu to zalecenie.

### **Rozdział 17 - Powszechna taksacja nieruchomości**

O ile treść tego rozdziału ma być utrzymana w tej ustawie, to w **Art. 162 p. 2** - należy dopisać iż wartość katastralną **ustala** się na podstawie **cen transakcyjnych** lub specjalnie oszacowanych wartości nieruchomości reprezentatywnych.

**p. 3 i p. 4** - jak dotąd nie ma listy rzeczoznawców majątkowych prowadzonej przez Ministerstwo Finansów - i nie wiadomo czy taka lista powstanie -nie należy więc tego zapisywać w ustawie.

#### **Art. 163**

**p. 1** - nie można pisać, iż "*zbliżenie do wartości rynkowej*" następuje "*w najwyższym stopniu*" - należy to zalecenie sprecyzować lub usunąć!

**p. 2** - zawiera za szeroki zakres możliwości wykorzystywania wartości katastralnej dla różnych celów - powstaje tu kolizja m.in. z artykułem 69, w którym opisano sposoby wyliczania cen i opłat dla różnych celów.

#### **Art. 165**

**p. 1** - moc urzędowa wartości katastralnej nie powstaje w wyniku przeprowadzenia powszechnej taksacji, ale w wyniku nadania jej tej mocy przez odpowiednią decyzję,

**p. 2** - opisany tu sposób ustalania wartości katastralnej przeczy zapisom Art. 162 p. 2 i Art. 163 p. 1, gdzie mowa jest o innych procedurach i innych wynikach.

#### **Art. 168**

- pkt 1 to niemal dosłownie Art. 163 p. 1 - jeden z nich należy usunąć

**Art. 171 p. 3** - **wartości katastralne** nie mogą uzyskiwać mocy **dokumentu** urzędowego - bo same nie są **dokumentami**

## **DZIAŁ V DZIAŁALNOŚĆ ZAWODOWA W DZIEDZINIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI**

### **Rozdział 18 - Rzeczoznawcy majątkowi**

Jest to część ustawy co do której mam najwięcej uznania ale i dużo wą-

pliwości. Dotyczy to kilku problemów - a zwłaszcza zasad szkolenia i problemu praktyk zawodowych poprzedzających uzyskanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości oraz zasad mających obowiązywać w tym zakresie w okresie przejściowym.

Przede wszystkim należy dodać do **Art. 179 p. 1 ust. 4** - jako **osoby**, którym można nadawać uprawnienia, osoby, które ukończyły studia wyższe z zakresu gospodarki i wyceny nieruchomości.

Także **Art. 179 p. 1 ust 5** - wymaga omówienia i uzupełnienia - w samej ustawie i w towarzyszącym jej rozporządzeniu.

Mam poważne wątpliwości co do celowości, skuteczności i możliwości narzucenia obowiązku odbycia praktyki zawodowej przed uzyskaniem uprawnień rzeczoznawcy. Jeśli ma to być praktyka rzeczywista - z wszystkimi jej atrybutami - musi to być praktyka *samodzielna* - a więc zobowiązująca kandydata do wykonania wszystkich czynności związanych z szacowaniem *samodzielnie*, umożliwiającą mu wywiązanie się z tego zadania i narzucającą odpowiedzialność za wynik pracy. Możliwe to jest tylko wtedy, gdy "praktykant" będzie miał już uprawnienia, sam zdobędzie zlecenie, sam się z niego wywiąże, a więc w takich warunkach gdy kandydat - po dotychczas obowiązującym przebiegu szkolenia i złożenia egzaminu - otrzyma uprawnienia np. na 1 rok, i w tym okresie wykaże się zawodowymi umiejętnościami, opíše je i "zaliczy" - a dopiero wówczas otrzyma uprawnienia na stałe (lub na dłuższy czas).

Nie widzę bowiem realnych możliwości odbywania praktyki u kogoś, kto nie ma motywacji do "instruowania", tj. szkolenia kandydata, traci na to czas, zarabia z tego powodu niewiele lub wcale, a bierze odpowiedzialność za wynik praktyki.

Ma to także wątek moralno-psychologiczny - "czym" będą lepsi - lub są gorsi aktualni kandydaci na rzeczoznawców - od tych, którzy już mają uprawnienia; ci ostatni mogli mieć tę praktykę ale inną - w jakimś sensie błędną lub co najmniej opartą o inne zasady, reguły i procedury - a ci pierwsi nie mieli jej wcale ale nauczyli się poprawnych, aktualnych zasad jej wykonywania w toku czynności zawodowych a także - choć często tylko "laboratoryjnie" - praktycznych!

Jeśli jednak obowiązek ten zostanie utrzymany - to jako praktyki okresu przejściowego - poza ustawowym **vacatio legis** - należy traktować:

- wykonywanie czynności biegłego z listy wojewody przez okres co najmniej 2 lat np. z przedziału lat 1992-1996,
- wykonywanie czynności biegłego z listy biegłych sądowych ds. szacowania nieruchomości w tym samym okresie,
- wykonywanie czynności biegłego na zasadach specjalistycznych uprawnień zawodowych w tym samym okresie.

Organizacja praktyk w pełnym, długotrwałym rozmiarze powinna być



powierzona uczelniom nauczającym ten zawód, stowarzyszeniom zawodowym rzeczoznawców lub firmom zajmującym się gospodarką nieruchomościami - w każdym przypadku - przy bezpośrednim udziale uprawnionych rzeczoznawców o sprawdzonym, wysokim poziomie zawodowym. Kończyć się one powinny jednolitym dla całego kraju sprawdzianem - zaliczeniem jednak nie będącym kolejną wersją egzaminu państwowego.

Reasumując - okres przejściowy w zakresie uzyskiwania uprawnień zawodowych to okres w trakcie którego obowiązują dotychczasowe zasady. Powinien on odnosić się do:

- formy przygotowania do zawodu,
- praktyk, oraz
- innych wymagań proceduralnych.

Dotyczy to osób, które przed dniem wejścia w życie Ustawy o gospodarce nieruchomościami rozpoczęły i ukończyły lub co najmniej rozpoczęły szkolenie w formie dopuszczonej przepisami wcześniejszymi.

Proponuję także aby uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości stopniowo zastępować uprawnieniami w zakresie gospodarowania i zarządzania nieruchomościami tak mianowicie, iż szacowanie nieruchomości, to pierwszy etap uprawnień w zakresie gospodarowania nimi i zarządzania, a uprawnienia w zakresie obrotu nieruchomościami - traktować jako wyspecjalizowaną część szacowania ich wartości.

Wyjaśnienia lub uściślenia wymaga także działanie zapisów niniejszej ustawy wstecz w zakresie uprawnień zawodowych. Powinno to być oparte o zasadę związaną z obowiązkiem stałego uprawiania zawodu i doskonalenia umiejętności zawodowych tak aby ten kto czyni to w sposób oczywisty (np. wybiera czynności administracyjne, praktyczne lub naukowo-dydaktyczne) utrzymywał cały zakres uprawnień do momentu ustania tych czynności.

Nie wypowiadam się na temat projektów aktów wykonawczych ponieważ nie **wszystkie** one zostały załączone do tekstu ustawy a także ponieważ te z nich, które załączono do projektu ustawy mogą ulec zmianie w wyniku uwzględnienia poprawek proponowanych przeze mnie a także przez innych opiniodawców niniejszego projektu ustawy.