

Stanisław Rudnicki
em. Prezes Sądu Najwyższego Izba cywilna

Ekspertyza nr 123

**OPINIA PRAWNA O RZĄDOWYM PROJEKCIE USTAWY
O GOSPODAROWANIU NIERUCHOMOŚCIAMI
WRAZ Z PROJEKTAMI AKTÓW WYKONAWCZYCH**

I. Uwagi ogólne

Przedmiot opinii: projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych - druk sejmowy nr 1892.

1. Zgodnie z postanowieniami paragrafu drugiego uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5.11.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Monitor Polski Nr 44, poz. 310) ustawa powinna dokładnie określać stosunki, jakie reguluje oraz podmioty, do których się odnosi (zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy). W ustawie nie należy zamieszczać przepisów, które normowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy lub podmiotowy.

2. Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy, nazywanej dalej skrótowo "projektem" został określony w tytule jako "ustawa o gospodarce nieruchomościami". Tymczasem projekt z jednej strony zawiera **przepisy, które daleko wykraczają poza tak wyznaczony zakres**, nie wiążąc się z nim ani przedmiotowo ani nawet tematycznie, a z drugiej strony **omijają bardzo ważne dziedziny gospodarki nieruchomościami**, których łączne ujęcie w jednej ustawie nasuwa się samo przez się jako wynikające wprost z potrzeb i postulatów praktyki administracyjnej i sądowej. Do tego dochodzi niemożliwe do zaakceptowania **pomieszczenie problematyki**, która powinna być uregulowana przepisami w formie ustawy z problemami czysto technicznymi, których domeną jest rozporządzenie wykonawcze. Sprawia to, że nawet najdrobniejsza zmiana czysto technicznych spraw będzie wymagała każdorazowo uchwalenia nowej ustawy, czyli uruchamiania uciążliwego mechanizmu nowelizacji.

3. Pominięcie bardzo ważnych dziedzin gospodarki nieruchomościami polega głównie na **utrzymaniu** powodującej wiele zamętu i poważnych komplikacji **potrójnej regulacji prawnej w dziedzinie gospodarki nieruchomościami**: nierolnymi, rolnymi Skarbu Państwa¹ oraz lasami². Dotychczasowy

¹ Uregulowanej w pozostawionej w mocy ustawie z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm.).

² Uregulowanej w pozostawionej w mocy ustawie z dnia 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz.

stan prawny jest niezmiernie skomplikowany, ponieważ normy prawne tych przykładowo podanych trzech ustaw niejednokrotnie wzajemnie na siebie zachodzą, co sprawia, że ustalenie, która z tych ustaw ma w konkretnym wypadku zastosowanie wymaga specjalistycznej wiedzy i trudnej analizy, wymagającej prawdziwej ekwilibrystyki prawniczej. Najlepszą ilustracją tych trudności jest orzeczenie Sądu Najwyższego III AZP 1\96 z dnia 3.04.1996 r. OSNiAiUS 21\96, poz. 312. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy stwierdził, że **grunty rolne przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, jak też grunty zabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej weszły do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jeżeli znajdują się w:** zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, albo użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, albo użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, Państwowym Funduszu Ziemi. Takimi jednak nieruchomościami **Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości**, uwzględniając przepisy art. 24 ust. 1 pkt 4, ust. 5 i ust. 6, art. 38a oraz art. 42-56 ustawy z 1991 r. (art. 12 ust. 4 tej ustawy). **Natomiast Agencja stosuje wyłącznie zasady określone w ustawie z 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**, jeżeli dysponuje nieruchomością rolną **łącznie z innymi nieruchomościami** (art. 12 ust. 5).

4. Przykładem spraw nie związanych z podstawową problematyką projektu, jaką jest gospodarka nieruchomościami, albo których związek z nią jest całkowicie luźny i przypadkowy jest scalanie i podział nieruchomości, wycena i powszechna taksacja nieruchomości (art. 149-174), a już szczególnie razi regulowanie problematyki **typowo korporacyjnej**, jaką jest **działalność zawodowa pośredników** w obrocie nieruchomościami (art. 1 pkt 3, 6-8). Scalanie i podział nieruchomości powinny być uregulowane wyłącznie i tylko w utrzymanej przez projekt w mocy (art. 3 ust. 1 pkt 2) ustawie z dnia 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów. Nie ma żadnych racji przemawiających za regulowaniem tej samej instytucji przez inną ustawę. Jeżeli konieczne jest wprowadzenie szczegółowej regulacji, której w ustawie o scalaniu i wymianie nie ma, to należy tę ustawę znowelizować. O ile zamieszczenie przepisu o scalaniu w obecnej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 r. można jakoś usprawiedliwić tym, że była to norma szczególna ściśle związana z ustalaniem granic pod skoncentrowane budownictwo mieszkaniowe, to w sytuacji, gdy projekt nie przewiduje już instytucji "skoncentrowanego budownictwa mieszkaniowego" nie ma już abso-

lutnie żadnego uzasadnienia dla regulowania problematyki scalania poza ustawą o scalaniu i wymianie gruntów i to tym bardziej, że wprowadza rozbudowane przepisy o scalaniu nieruchomości jako stałą (a jednocześnie tę samą) instytucję **obok** ustawy o scalaniu i wymianie gruntów. Z naruszeniem podstawowych zasad legislacji rozbija przez to systemową jedność prawa, powiększa istniejący bałagan legislacyjny i gmatwa jeszcze bardziej istniejący stan prawny. Stwarza poza tym z miejsca cały szereg wątpliwości, np. co do wzajemnego stosunku przepisów projektu do przepisów ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

5. Wycena i powszechna taksacja nieruchomości rzeczywiście wymagają pilnie uregulowania ustawowego, ale jest to dziedzina nie związana z gospodarowaniem nieruchomościami i dlatego może i powinna być przedmiotem osobnej ustawy. Dział V "Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami" obejmuje rozdział 18 "Rzeczoznawcy majątkowi", który tematycznie i merytorycznie należy do Działu IV "Wycena nieruchomości" i powinien być objęty osobną ustawą o wycenie i powszechnej taksacji nieruchomości. Rozdział 19 "Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami" reguluje działalność zawodową, ma przynajmniej częściowo charakter regulacji **korporacyjnej**, jest więc tematycznie i przedmiotowo zupełnie odrębny i powinien stanowić przedmiot osobnej ustawy.

6. Niespotykane ani w naszym ani w obcym ustawodawstwie pomieszenie - bez dostatecznych racji - w jednej ustawie niejednorodnych materii sprawia, że projektowany akt prawny jest systemowo rażąco niespójny. Jest to poważny podstawowy błąd nie tylko konstrukcyjny ale i merytoryczny projektu, który jest przez to nieczytelny, co z góry utrudnia jego stosowanie w praktyce i może być przyczyną wielu trudności interpretacyjnych. Używając terminologii uzasadnienia projektu - nie można dopatrzeć się **żadnej** 'filozofii' tak zaprojektowanych rozwiązań. Argument przytoczony w uzasadnieniu projektu, że dotychczasowe nowelizacje ustawy z 29.04.1985 r.³ o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości spowodowały jej "znaczną nieczytelność" jest wprawdzie zasadny, ale projekt nic nowego nie proponuje w zmianach i nie wprowadza żadnych zasadniczych zmian, poprawiających "czytelność" dotychczasowych rozwiązań ustawy z 19.04.1985 r. i jeszcze bardziej narusza "spójność" i "jednorodną filozofię" regulacji gospodarki nieruchomościami, powodując o wiele większy "zamęt prawny" niż to jest w obecnym stanie prawnym. Tytułem przykładu należy wskazać na to, że w rozdziałach 2, 3, 8, 12, 13, 14 działu II art. 24-41, 69-92, 112-142) nie ma - w porównaniu ze stanem obecnym - żadnych nowych unormowań. Uzasadnia to pytanie o

³ Tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 187 ze zm.

celowość ustawy.

7. Osobnym zagadnieniem jest całkowite pomieszenie w projekcie spraw, które ze względu na swoją wagę oraz ochronę i gwarancję konstytucyjnych praw obywateli, czy ważny interes publiczny wymagają uregulowania w solennej formie **ustawy** ze sprawami drugo- albo trzeciorzędnych, które powinny być regulowane w niższego rzędu **akcie wykonawczym**, o charakterze **podustawowym (rozporządzeniu czy nawet zarządzeniu)**. Nie może być żadnym usprawiedliwieniem fakt, że także i dotychczasowe przepisy są dotknięte tym błędem (aczkolwiek nie w tym stopniu co projekt). Powoduje to nie tylko "nieczytelność" ustawy, to znaczy zatarcie różnicy pomiędzy tym, co istotne a tym, co drugoplanowe i podrzędne, ale sprawia, jak już była o tym mowa, że każda kolejna zmiana zupełnie drobnych, technicznych spraw będzie wymagała zachowania skomplikowanego i z reguły długotrwałego procesu zmiany ustawy. Przykładem może być cały szereg przepisów dotyczących sposobu i trybu ustalania różnego rodzaju opłat, czy zasad i trybu postępowania przetargowego, które obecnie jest - prawidłowo - uregulowane w rozporządzeniu.

8. Dokonanym w 1989 r. zmianom ustrojowym towarzyszy od tej pory **nowa aksjologia i nowa filozofia legislacyjna**, która przejawia się w zamiarze totalitarnej zasady, że obywatelowi wolno to, na co mu ustawy zezwalają na zasadę, że **obywatelowi wolno to, czego mu ustawa nie zabrania** i że obecnie zasadą jest swoboda umów a wola stron ma charakter pierwszoplanowy. Tymczasem projekt tkwi jeszcze w starym systemie myślenia i w wielu przepisach drobiazgowo wymienia to, co obywatelowi wolno. Rażącym przykładem może być art. 14 deklarujący - w co dziś w świetle obecnego stanu prawnego nikt nie ma potrzeby wątpić - że nieruchomości **mogą być** podmiotem obrotu prawnego, że **mogą być** sprzedawane, zamieniane, darowywane, oddawanie w użytkowanie wieczyste, w najem, dzierżawę, albo użyczenie. Tymczasem i bez takich deklaracji wymienione czynności prawne byłyby dopuszczalne.

II. Uwagi szczegółowe

1. **Art. 1:** Przepis ten nie zawiera żadnej treści normatywnej, jest tylko spisem rzeczy bez podania stron, nadaje się tylko do skreślenia.

2. **Art. 2:** W ten sposób można byłoby powołać wszystkie obowiązujące ustawy. Ma on wyjaśniać stosunek projektu do innych ustaw szczególnych, a wymienia ustawy, które w stosunku do projektu wcale nie są przepisami szczególnymi, jak np. ustawa o scalaniu i wymianie nieruchomości, o naby-

waniu nieruchomości przez cudzoziemców, czy o autostradach płatnych. Czy bez tego przepisu można byłoby mieć wątpliwości, czy projekt narusza te ustawy, albo że w sprawach nie uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kodeksu cywilnego?

3. **Art. 3** jest niezgodny z art. 22 ustawy z dnia 8.08.1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496).

4. **Art. 4 pkt 3**: definicja działki jest niezgodna z jej normatywnym określeniem w przepisach o ewidencji gruntów i budynków zawartych w ustawie z dnia 17.05.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) i w przepisach wykonawczych, według których "działką jest obszar gruntu ograniczony gruntami stanowiącymi przedmiot odrębnego władania". Niedopuszczalne jest nadawanie tym samym pojęciom prawnym różnego znaczenia, bo to prowadzi do niejasności, pomieszania pojęć i różnego rozumienia norm prawnych.

5. **Art. 4 pkt 4**: poprzednim właścicielem jest osoba, która została pozbawiona **prawa własności** nieruchomości a nie samej "nieruchomości", która jest tylko przedmiotem prawa.

6. **Art. 4 pkt 7-9**: wycena, powszechna taksacja czy szacowanie nieruchomości to są potoczne określenia i sztuczne nadawanie im znaczenia pojęć prawnych jest bezcelowe. Definicje te są sztuczne, np. wycena ma być "postępowaniem", powszechna taksacja "wyceną" a szacowanie nieruchomości "czynnościami" faktycznymi.

7. **Art. 4 pkt 13**: nie można rozumieć pod pojęciem prawnym "spółki" tylko spółek prawa handlowego, bo spółka prawa cywilnego jest także spółką - nie wiadomo też dlaczego (to już uwaga merytoryczna) chce się wyłączyć te ostatnie spółki. Jeżeli definicja spółki ma być umieszczona tylko dlatego, że w dalszych przepisach jest mowa o wkładach niepieniężnych, to taka błędna definicja jest zupełnie zbędna.

8. **Art. 5**: "kwot należnych" - komu?

9. **Art. 5**: przepis całkowicie zbędny, bowiem zasada wpływu planu na wykonywanie prawa własności jest określona jasno w art. 33 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7.07.1994 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 415).
Przepis

ten poza tym, w nadanym mu sformułowaniu jest bałamutny, bo wykonywanie prawa do nieruchomości, to także najem, czy dzierżawa albo użyczenie - jak te czynności prawne miałyby być zgodne z "ustaleniami planów miejscowych"?

10. **Art. 6 ust. 2:** nie ma w ogóle sensu, bo "realizacja działań o których mowa w ust. 1" to "wykonywanie prawa do nieruchomości", a rozdziały 9-15 określają wymienione w ust. 1 zasady postępowania administracyjnego, a nie "wykonywanie prawa do nieruchomości".

11. **Art. 9 i 10:** są to przepisy proceduralne, których miejsce jest albo w kpa albo w przepisach końcowych projektu.

12. **Art. 11 ust. 1** na końcu: zdanie 2 jest mało zrozumiałe - jeżeli ma ono oznaczać, że do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu stosuje się art. 14 ust. 4 i art. 69 ust. 1 ustawy, to należy przepis ten przereformować.

13. **Art. 12:** czy tak sformułowany przepis jest w ogóle potrzebny, bo przecież deklaruje sprawę zupełnie oczywistą.

14. **Art. 14 ust. 1:** przedmiotem zrzeczenia się może być prawo własności nieruchomości, a nie sama nieruchomość jako przedmiot tego prawa. "Aport" nie jest pojęciem prawnym lecz potocznym określeniem "wkładu niepieniężnego" - należy trzymać się terminologii kodeksu handlowego a nie zastępować jej potocznymi wyrażeniami.

15. **Art. 14 ust. 3:** należy skreślić - wyraża bowiem rzecz całkowicie oczywistą, której nikt nigdy nie kwestionował (aport - jw).

16. **Art. 15 ust. 4:** przepis ten rozszerza hipoteczność ust. 3 na zamianę prawa (a nie tylko) własności na prawo użytkowania wieczystego i odwrotnie, ale w projekcie brak jest przepisu o dopuszczalności tego rodzaju zamiany. Ponieważ w piśmiennictwie dyskutowano, czy to jest dopuszczalne, to dobrze byłoby stwierdzić to wyraźnie - niepoprawny jest zwrot: zamiana na "własność", chodzi bowiem o prawo własności nieruchomości.

17. **Art. 16:** zamiast "mogą być zamieniane" należy napisać: "mogą być przedmiotem zamiany" jak np. w art. 14).

18. **Art. 17 pkt 2:** zdanie 2 - "staje się przedmiotem własności" a nie własności.

19. **Art. 19:** projektodawcy wprowadzają nowe pojęcie prawne "trwały zarząd" w nadziei, że przyczyni się to do większej precyzji terminologii, gdyż dotychczasowy termin "zarząd" ma się kojarzyć z pojęciem "administrowania". Nadzieja ta jest złudna: z nowymi pojęciami prawnymi trzeba być bardzo ostrożnym. Wbrew nadziei projektodawców przy ocenie stanów prawnych sprzed ew. wejścia w życie projektu dotychczasowy zarząd trzeba będzie dalej nazywać "zarządem" (pojęcie to funkcjonuje od wielu, wielu lat i nikomu nie przyszło dotąd do głowy mylić je z "administrowaniem"), obok którego do stanów nowych będzie funkcjonowało pojęcie "trwałego zarządu" (zaraz powstanie pytanie, czy może być "nietrwały zarząd", którym będzie np. użyczenie). Już lepiej nazywać zarządzanie "administracyjne" "administrowaniem" i wszystko będzie w porządku, a nowe, niezgrabne pojęcie nie wytworzy nowego zamętu pojęciowego.

20. **Art. 20** jest całkowicie zbędny, gdyż to, co tam napisane wynika za art. 233 kc, do którego projektodawcy przecież odsyłają (art. 2 ust. 2) a poza tym nawet i bez tego czynności prawne wymienione w art. 20 jako nie zabronione przez ustawę są **oczywiście** dozwolone.

21. **Art. 22** - zbędny z przyczyn w poprzednim punkcie wymienionych, co zresztą niepotrzebnie zupełnie projektodawcy powiedzieli w art. 2 ust. 1 pkt 1.

22. **Art. 25 pkt 1** i **art. 29 pkt 1**: "... w dniu wejścia w życie niniejszej ... ustawy ... nie znajdowały się ... w trwałym zarządzie ...". Czyby przed wejściem w życie ustawy też był "trwały" zarząd?

23. **Art. 26 zdanie 3**: dokonana bez polecenia wymienionego w zdaniu 1 darowizna w ogóle nie dochodzi do skutku z powodu bezwzględnej nieważności (która wynika ze zdania 2 - "wyłącznie"), a więc nie może **powodować** nieważności to, co już jest nieważne, czyli nie istnieje. Trzeba myśl tę wyrazić poprawnie: w daniu 2 po słowach "Darowizna może być" trzeba dodać: "pod rygorem nieważności" dokonana itd.

24. **Art. 28 ust. 2**: "podstawą tworzenia ... są studia..." - to nie jest norma prawna lecz wskazówka techniczna, instrukcja dla organizowania zasobów nieruchomości.

25. **Art. 31 ust. 1** budzi wątpliwości merytoryczne. Dane ewidencji gruntów i budynków, nazywane na wyrost w projekcie "katastrem nieruchomości" są ewidencją stanów władania, jakie wobec tego prawne znaczenie będą miały granice **wynikające ze stanu władania**? Wydaje się, że lepiej zrezygnować z tego przepisu. Obrotu nieruchomościami i tak nie wstrzymują spory

graniczne lub niepewność co do granic, ponieważ przedmiotem nabycia jest **prawo** własności, którego zakres przestrzenny i tak może być w takich wypadkach ustalony tylko w drodze rozgraniczenia lub wznowienia znaków granicznych.

26. **Art. 32:** całkowicie zbędny, ponieważ to, co tam powiedziane wynika z art. 158 kc (patrz moją uwagę pod p. 20 i 21).

27. **Art. 36 ust. 2:** należy skreślić, ponieważ wypowiada rzecz najzupełniej oczywistą, przepis ten jest po prostu dziwołagiem.

28. **Art. 36 ust. 3:** niewiadomo po co ma być potrzebna zgoda użytkownika wieczystego; zmiana własności w tym wypadku w najmniejszym stopniu nie pogarsza jego sytuacji prawnej, a więc nie jest on w ogóle w tym zainteresowany.

29. **Art. 37 ust. 1:** co to ma znaczyć "jest wolna od długów" - publiczno-prawnych (np. podatków) także? Z jakiego przepisu ma wynikać zwolnienie dłużników z zobowiązań? Strony umowy sprzedaży lub użytkowania wieczystego nie mogą przecież stanowić o zwolnieniu osób trzecich z długów albo o umorzeniu cudzych wierzytelności. Tak rozumiany przepis byłby swego rodzaju **normą wyłączeniową**. Przepis ten jest merytorycznie rażąco błędny. Być może, że projektodawcy o czymś myśleli, ale w takim razie intencje te nie wynikają z projektowanego przepisu, a to co z niego wynika jest nie do przyjęcia.

30. **Art. 37 ust. 2:** niezrozumiały, podobnie jak i ust. 1. O co tu chodzi - czy to ma być jakaś cesja wierzytelności? Na jakiej podstawie Skarb Państwa lub gmina mają przejąć cudzy dług? Przepis całkowicie błędny, nadający się do skreślenia podobnie jak ust. 1.

31. **Art. 39 ust. 1 pkt 3, ust. 2 i ust. 5:** Bardzo niejasny jest stosunek wzajemny tych przepisów, co w praktyce doprowadzi z pewnością do rozbieżnej praktyki i szeregu wątpliwości. Jeżeli najemcom przysługuje już pierwszeństwo z mocy ust. 1 pkt 3, ust. 2 to niezrozumiałe jest uprawnienie wojewody (ust. 5) do przyznawania pierwszeństwa najemcom. Co oznacza klauzula "z zastrzeżeniem art. 63", który ma 4 długie ustępy?

32. **Rozdział 4 i art. 42 ust. 2 pkt 4:** Nie wiadomo dlaczego cała problematyka uregulowana dotychczas w rozporządzeniu wykonawczym ma mieć teraz formę ustawy. Całkowicie niezrozumiałe jest postanowienie, że sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste ma nastąpić "jeżeli zbycie następu-

je w drodze zamiany lub darowizny" (ust. 2 pkt 4). Tego już naprawdę nikt nie zrozumie!

33. Art. 48 ust. 2 **pkt 2**: należy skreślić słowa "obciążających nieruchomości objętą trwałym zarządem" (umowa najmu nie jest **obciążeniem** i to w dodatku "nieruchomości" (chyba prawa własności?) - słowa te naprawdę nic nie znaczą a są zbędnym i nieprawidłowym wtrętem.

34. Art. 48 ust. 2 pkt 3: czy nadbudowa nie jest rozbudową i odwrotnie?

35. **Art. 48 ust. 3** wydaje się całkowicie zbędny, gdyż stwierdza rzecz oczywistą.

36. Art. 53 ust. 1: wyłączność decyzji dla przekazania "trwałego zarządu" budzi wątpliwości na tle wytworzonej już praktyki, która wytworzyła formę współzarządu, a nawet zarządu na udziale. Dopuszczalność takiej praktyki, najwidoczniej odpowiadającej potrzebom gospodarczym, przyjmuje także Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie. Dlaczego z tej ugruntowanej praktyki rezygnować? Wydaje się, że przekazanie powinno być dopuszczalne na podstawie umowy.

37. **Rozdział 8**: przepisy te mają w większości charakter przepisów wykonawczych, które powinny być objęte rozporządzeniem a nie ustawą.

38. **Tytuł działu III**: "Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości" jest zupełnie nieadekwatny do zawartości tego działu. Dział ten bowiem zawiera w większości przepisy o charakterze publiczno-prawnym (administracyjnym), tymczasem prawo i wykonywanie własności należą do prawa prywatnego, które jest domeną kodeksu cywilnego. Przepisy o podziale nieruchomości mają charakter czysto administracyjny i w ogóle nie mieszczą się w tak sformułowanym tytule działu, podobnie jak scalanie i podział nieruchomości, które - jak już była o tym mowa - powinny być uregulowane tylko w ustawie o scalaniu i wymianie gruntów. To samo dotyczy przepisów o wyłączeniu nieruchomości.

39. **Art. 95 ust. 2 i ust. 3**: zawieszenie na okres do 1 roku a bezterminowo w wypadkach, o których mowa w ust. 3 postępowania w sprawie podziału nieruchomości powoduje zahamowanie obrotu nieruchomościami - jest to groźne zjawisko, bardzo niekorzystne gospodarczo. Wydaje się, że w każdym wypadku braku planu miejscowego powinien mieć zastosowanie przepis ust. 1. Ust. 2 powinien być skreślony. Rozwiązanie takie będzie miało charakter dyscyplinujący gminę.

40. **Art. 99 ust. 1** jest całkowicie zbędny - tę sprawę reguluje ust. 5 tego artykułu oraz art. 94 ust. 3 i 5.

41. **Rozdział 11**: Ustawowe prawo pierwokupu jest daleko idącym ograniczeniem własności nierozzerwalnie związanym z dawnym, dziś już nieaktualnym, podziałem własności według form, który uprzywilejowywał własność państwową kosztem własności prywatnej. Obecnie wszelka własność jest chroniona konstytucyjnie w równym stopniu, bez względu na podmiot własności. Wydaje się, że najwyższy czas zrezygnować z ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości, z którego obecnie korzysta się bardzo rzadko, co dowodzi, że nie jest to instytucja niezbędna.

42. **Rozdział 14, art. 136 i n.**: w razie odmowy zwrotu o żądaniu zwrotu nieruchomości wywłaszczonej powinien rozstrzygać sąd. zainteresowany powinien mieć prawo do sądowej ochrony swojego prawa.

43. **Art. 213 ust. 2**: "... w ich posiadaniu ..." - kodeks cywilny rozróżnia posiadanie samoistne i zależne (art. 336). O jakie posiadanie chodzi w ust. 2? Brak zdefiniowania w dotychczasowym art. 88a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości gr. i wywłaszczaniu nieruchomości, którego hipotezę powtarza niewolniczo art. 213, prowadził do wątpliwości prawnych i rozbieżnej praktyki, choć w piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że chodzi tu tylko o posiadanie samoistne. Należy więc po słowie "posiadaniu" dodać: "samoistnym".

44. Nie mam uwag do **przepisów przejściowych**, które przeważnie (art. 204-222) zostały powtórzone z przepisów dotychczasowych.

45. Art. 149: budzi zasadnicze wątpliwości stosunek tego przepisu do art. 11; istnieje sprzeczność między zdefiniowanym w art. 11 zakresem **ustawy** (jako całości) a zakresem zastosowania przepisów **rozdziału 16** ("Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się do **wszystkich nieruchomości**").

46. Do projektowanych rozporządzeń wykonawczych nie mam uwag.

III. Wnioski

1. Moim zdaniem, z przyczyn wymienionych szczegółowo w uwagach ogólnych, nie do utrzymania jest koncepcja połączenia niejednorodnych regulacji prawnych w jednym akcie prawnym.

2. Jest natomiast poza dyskusją sama potrzeba pilnego normatywnego uregulowania sprawy wyceny (taksacji) nieruchomości w formie osobnej ustawy. Łączy się z tym sprawa statusu prawnego zawodowych rzeczoznawców zajmujących się wyceną i - ewentualnie - zawodowego pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz zawodowego administrowania (zarządzania) nieruchomościami. Są to zagadnienia pozostające poza zakresem gospodarowania nieruchomościami, z którym są na tyle luźno związane tematycznie, że trudno uzasadnić przekonywująco potrzebę łącznego uregulowania tych spraw w jednej ustawie. Natomiast przeciwko takiemu pomysłowi przemawia szereg argumentów o podstawowym znaczeniu, przytoczonych w uwagach ogólnych.

Zagadnienia wyceny i szacunku nieruchomości są ściśle związane tematycznie z opracowanym przez Ministerstwo Finansów projektem ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych. Jak mi wiadomo projektowany sposób, tryb i zasady wyceny nieruchomości nie nawiązują do opiniowanej ustawy i są tam uregulowane inaczej. Jest rzeczą oczywistą, że oba projekty powinny być w tym zakresie zsynchronizowane ze sobą.

3. Natomiast o potrzebie wydania nowych przepisów o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczeniu nieruchomości w sytuacji, w której istnieje ustawa z 1985 r. i oparta na niej długoletnia praktyka administracyjna i cywilnoprawna powinny decydować względy praktyczne, a w szczególności zmiany o charakterze jakościowym, które mają poprawić obecny stan prawny. Że stan ten jest bardzo daleki od doskonałości, o tym nie trzeba nikogo przekonywać. O przyczynach prawdziwego zamętu systemowego i legislacyjnego w zakresie określanym mianem "gospodarowania nieruchomościami" była mowa w uwagach ogólnych. Obecny projekt, poza drobnymi uzupełnieniami i powtórzeniem dotychczasowych przepisów nie zawiera w tym zakresie żadnych poważniejszych zmian. W żaden też sposób nie wpływa na poprawę dotychczasowego stanu prawnego, a przez pomieszczenie należących do różnych dziedzin przepisów o niejednakowej przy tym randze (ustawa - rozporządzenie wykonawcze) stan ten może poważnie jeszcze bardziej skomplikować. Wydaje się, że byłoby ze wszech miar pożądane opracowanie całkowicie nowego projektu **regulującego całościowo zagadnienia** gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i gmin z jednoczesną likwidacją wielotorowych regulacji dotyczących **nieruchomości nierolnych, rolnych i leśnych**, z włączeniem do rozporządzeń wykonawczych przepisów o charakterze wykonawczym.

4. Wydaje się przy tym, że należałoby rozważyć potrzebę stopniowego ograniczania instytucji wieczystego użytkowania na rzecz prawa własności. Wieczyste użytkowanie jest w obecnym ustroju politycznym, społecznym i gospodarczym przeżytkiem z innej epoki, uważanym słusznie przez obywateli

i inwestorów za prawo słabe i bardzo niedoskonałe, a przy tym ograniczone czasowo, które nie wytrzymuje konkurencji z atrakcyjnym prawem własności.