



PROKURATORIA GENERALNA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 392-31-17; fax: (+48) 022 392-31-20

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-211/17/MIZ
Dot. sprawy znak DPN.6.0210.3.1.2018.MP

Warszawa, dnia 22 maja 2018 r.

Opinia do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

W związku z otrzymaniem do zaopiniowania projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (projekt z dnia 17 maja 2018 r., przesłany pocztą elektroniczną w dniu 19 maja 2018 r., wymianą w dniu 22 maja 2018 r.), zauważa się, co następuje (zastrzegając, iż dokonana analiza projektu może nie uwzględniać wszystkich istotnych aspektów, ze względu na krótki czas wyznaczony na zgłoszenie ewentualnych uwag).

W art. 3 ust. 1 projektu nie jest jasne, w jaki sposób należy obliczyć proporcje powierzchni użytkowej przeznaczonej na działalność handlową lub usługową (20%) w sytuacji, gdy jest ona prowadzona w samodzielnym obiekcie budowlanym (w przypadku działalności tego rodzaju w wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej proporcje te zapewne odnoszą się do budynku w którym ta działalność jest prowadzona, jednak jaki punkt odniesienia ma być przyjęty na potrzeby tych proporcji w sytuacji, gdy działalność handlowa i usługowa ma być realizowana w samodzielnym obiekcie mieszkalnym).

Na marginesie wskazać należy na odmienne spójniki używane odnośnie do w.w. rodzajów działalności – w art. 2 pkt 2 spójnik „lub”, w art. 3 ust. 1 „i”.

W art. 6 ust. 1 wskazano, że inwestycję mieszkaniową realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze, że tego rodzaju inwestycje ukierunkowane są także na ustalenie odrębnej własności lokali zasadne wydaje się zatem zwrócenie uwagi na art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali (Dz.U. z 2018 r. poz. 716) (wprowadzony ustawą z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529)), zgodnie z którym „Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu mieszkalnego następuje zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zgodnie z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem, i zgodnie z pozwoleniem na użytkowanie. Odrębną nieruchomością w budynku mieszkalnym jednorodzinny mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne.”

W świetle powyższego może zarysowywać się rozbieżność pomiędzy możliwością wynikającą z projektu (realizacja inwestycji mieszkaniowej niezależnie do planu miejscowego), a obowiązkiem z art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali (ustanowienie odrębnej własności lokali następuje zgodnie z ustaleniami planu miejscowego). Wprawdzie w art. 40 projektu przewidziano zmianę art. 2 ust. 1a ustawy o własności lokali poprzez uzupełnienie zgodności samodzielności lokali także z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jednakże nie usuwa to wszystkich wątpliwości, szczególnie w kontekście ustalenia, czy starosta wydający zaświadczenie o samodzielności lokali o którym mowa w ust. 2 art. 2 ustawy o własności lokali ma także w ramach zaświadczenia o samodzielności lokalu miałyby odnosić się do samodzielności lokalu mieszkalnego także w aspekcie zgodności z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Na problemy związane z wprowadzonym do systemu prawa ust. 1a art. 2 ustawy o własności lokali oraz zaświadczeniem starosty zwrócono uwagę w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o własności lokali (druk sejmowy nr 2510).

Sformułowania zawarte w **art. 6 ust. 2** projektu są zbyt ogólnikowe. Jakkolwiek bowiem w systemie prawa można spotkać sformułowania o „*terenach powojkowych albo pokolejowych*” (art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji Dz.U. z 2017 r. poz. 1023), to jednak w ujęciu o odmiennym charakterze niż w projektowanej ustawie, gdzie nie powinno budzić wątpliwości co dokładnie obejmuje rozumienie terenów „*powojkowych*”, „*pokolejowych*”, „*poprodukcyjnych lub po usługach kolejowych*”.

Przykładowo wskazać można, że terenem powojkowym w rozumieniu przywołanego przepisu jest nieruchomości wywłaszczona w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku na cele wojskowe, która nie została użyta na cel wywłaszczenia, będąca następnie w zasobie Agencji Mienia Wojskowego, która została zbyta na rzecz osoby trzeciej. Przy takim szerokim rozumieniu tego rodzaju terenów (a odnośnie terenu „poprodukcyjnego” to już można prezentować stanowisko o bardzo szerokim zakresie) wyjątek z ust. 2 art. 6 może stać się regułą.

Dodatkowo należy mieć na uwadze (w kontekście braku ograniczeń w czasie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych), że na takich terenach „powojkowych”, „poprodukcyjnych”, itp. które zostały wywłaszczone a cel wywłaszczenia nie został zrealizowany, zaś nieruchomości nie została zwrócona wywłaszczonemu, istnieje niebezpieczeństwo że poprzedni właściciel wystąpi z roszczeniami odszkodowawczymi, które kierowane będą przeciwko Skarbowi Państwa. Tym bardziej zatem potrzebne jest zdefiniowane/precyzyjne określenie terenów, na których inwestycja mieszkaniowa nie musi być zgodna ze studium (szczególnie, że w świetle art. 18 ust. 2 projektu uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie narusza uprawnień osób trzecich).

W **art. 7 ust. 3** powiązано podjęcie przez radę gminy uchwały w przedmiocie odmowy/ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ze „*stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy*”. Tymczasem nie wiadomo, co miałyby konkretnie mieścić się w ramach przynajmniej podstawowych informacji o tym stanie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy. Ustawa o ochronie praw lokatorów... wprawdzie w art. 21 obowiązuje radę gminy do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jednak nie obrazuje on stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie.

W art. 7 ust. 5 pkt 3 i 4 używane jest jednocześnie „mieszkanie” oraz „lokal mieszkalny”. Wprawdzie jest to pochodna wcześniejszej definicji, zasadne byłoby jednak ujednoczenie terminologii, względnie wyjaśnienie czym się różni „mieszkanie” od „lokalu mieszkalnego”.

W art. 33 ust. 10 na końcu zdania poddaje się pod rozważenie dookreślenie jakiego rodzaju odsetki ustawowe są należne w przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania (mając na uwadze różne regulacje dotyczące odsetek w art. 359 k.c. oraz art. 481 k.c.)

W art. 33 ust. 12 mogą powstać wątpliwości przeciwko komu strona niezadowolona z wysokości odszkodowania może wnieść powództwo do sądu powszechnego. Wprawdzie, zgodnie z art. 33 ust. 10 obowiązek wypłaty obciąża inwestora, to jednak odszkodowanie ustalane jest w decyzji wydanej przez właściwy organ (art. 33 ust. 8), co nakazuje domniemywać, że adresatem tego rodzaju roszczenia może być podmiot publiczny którego emanacją jest organ wydający pozwolenie na budowę. Zasadne wydaje się zatem doprecyzowanie powyższej kwestii, tym bardziej, że z tego rodzaju żądaniem może występować odnośnie jednej decyzji kilka podmiotów.

Zasadna wydaje się także dalsza analiza regulacji art. 33 w szczególności w zakresie odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, udostępnienie nieruchomości, jak też trudności/niemożność przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Projektowana regulacja zakłada bowiem możliwość wystąpienia z żądaniem odszkodowawczym od inwestora zarówno przez właściciela, jak i użytkownika wieczystego oraz osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości. Przy takiej możliwej „kumulacji” roszczeń poszczególnych osób może być generowane jednocześnie wiele postępowań np. odszkodowanie żądane przez właściciela gruntu z tytułu obniżenia jego wartości (co może mieć wpływ np. na zmniejszenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste), jak też użytkownika wieczystego takiego gruntu, którego bezpośrednio może dotyczyć ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, podobnie jak osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. Z tego punktu widzenia może okazać się, że suma odszkodowań przewyższa wartość nieruchomości.

Oczywiście ograniczenia wobec nieruchomości winny być za odszkodowaniem, niemniej jednak (zwłaszcza w relacji właściciel gruntu (Skarb Państwa, j.s.t.) a użytkownik wieczysty) istnieje pewne niebezpieczeństwo, że właściciel gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste będzie podejmował działania ukierunkowane na uzyskanie odszkodowania nawet bez poniesienia szkody, bowiem treść ust. 4 w art. 3 stanowi, że w przypadku udostępnienia nieruchomości na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę właścicielowi, użytkownikowi wieczystemu lub osobie która ma inne prawa rzeczowe do nieruchomości przysługuje od inwestora odszkodowanie w wysokości uzgodnionej z inwestorem.