



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DN-II.054.1.2024
Warszawa, 22 lutego 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 285, Pani Poseł Aleksandry Gajewskiej w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych związanych z budową inwestycji wodno-kanalizacyjnych

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z przekazaną przez Ministra Infrastruktury interpelacją nr 285 Pani Poseł Aleksandry Gajewskiej w sprawie uproszczenia procedur administracyjnych związanych z budową inwestycji wodno-kanalizacyjnych, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

1. *„Czy planowane jest uproszczenie procedury dla art. 124 UGN, w ten sposób, by nie trzeba było szukać właścicieli lub ich spadkobierców przy gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Czy w takich przypadkach decyzje mogłyby być doręczane na zasadzie obwieszczenia?”.*

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r., poz. 344), dalej „ugn”, zagwarantowano rozwiązania pozwalające na pozyskanie adekwatnego tytułu prawnego dla potrzeb realizacji celów publicznych, dedykowane nieruchomościom o nieuregulowanym stanie prawnym.

Pozyskanie prawa do nieruchomości dla realizacji inwestycji liniowych może być skutecznie realizowane na podstawie art. 124 ugn. Zgodnie z art. 124 ust. 1 ugn starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody.

Definicja nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym zawarta jest w art. 113 ust. 6 ugn. Przez pojęcie to należy rozumieć nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe.

Ponadto z pojęciem nieuregulowanego stanu prawnego należy utożsamiać przypadek, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe (art. 113 ust. 7 ugn).

Natomiast stosownie do art. 124a ugn, przepisy art. 124 ust. 1-2 i 4-7, art. 124b oraz art. 125 i art. 126 stosuje się odpowiednio do nieruchomości o nieuregulowanym stanie

prawnym. Do postępowania w sprawie ograniczenia sposobu korzystania z tych nieruchomości stosuje się art. 114 ust. 3 i 4, art. 115 ust. 3 i 4 oraz art. 118a ust. 2 i 3.

Ustawodawca przewidział szereg usprawnień w prowadzonym postępowaniu, w przypadku gdy nieruchomość nie ma uregulowanego stanu prawnego. Wystarczające jest wówczas podanie do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia informacji o zamiarze wszczęcia postępowania (art. 114 ust. 3 ugn), a także informacji o wszczęciu tego postępowania (art. 115 ust. 3 ugn). Po upływie dwóch miesięcy od dnia obwieszczenia, czynności te uważa się za skutecznie dokonane. Również decyzja z art. 124 ugn podlega w takich sytuacjach ogłoszeniu w sposób określony w art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego tj. w drodze obwieszczenia (art. 118a ust. 2 ugn).

W przypadku gdy inwestycja celu publicznego ma zostać zrealizowana na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (a zatem także w przypadku śmierci właściciela nieruchomości) administracyjna procedura wywłaszczeniowa nie ulega wstrzymaniu. Proces związany z pozyskaniem nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję celu publicznego może być realizowany, bez potrzeby poszukiwania właścicieli lub ich spadkobierców, jak również bez potrzeby ustanawiania kuratora spadku (do czego, co do zasady, obowiązuje art. 30 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego w innych postępowaniach administracyjnych).

Należy dodatkowo zaznaczyć, że przepisy ugn nawet wobec nieruchomości o ustalonym stanie prawnym przewidują usprawnienia w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących wywłaszczenia lub ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 8 ugn, jeżeli przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III ugn, nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na nieustalone adresy stron, stosuje się art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

Należy przy tym podkreślić, że opisane wyżej rozwiązania przewidziane w ugn są wykorzystywane w innych ustawach dedykowanych procesowi inwestycyjnemu ze względu na ich skuteczność i ugruntowaną praktykę.

Tytułem przykładu należy wskazać m. in. przepis art. 5a ust 1a ustawy Prawo budowlane, stosownie do którego w przypadku budowy obiektu liniowego, którego przebieg został ustalony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a także wykonywania innych robót budowlanych dotyczących tego obiektu, przepis art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się także w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym w rozumieniu art. 113 ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, na której są lub będą wykonywane roboty budowlane.

Reasumując, obecne rozwiązania zawarte w ugn umożliwiają sprawne pozyskiwanie praw do nieruchomości dla realizacji celu publicznego w tym inwestycji liniowych w zakresie wodociągów i kanalizacji. Przepisy ugn w sposób kompleksowy regulują proces związany z pozyskaniem nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny, również w przypadku gdy nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny.

2. *„Czy rozważane jest usunięcie z przepisów konieczności przeprowadzenia negocjacji z właścicielami nieruchomości w przypadku kiedy właściciele nieruchomości są znani?”*

Zgodnie z art. 124 ust. 3 ugn udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1, powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań. Przepisy art. 114 ust. 1 i 2 oraz art. 115 stosuje się odpowiednio.

W związku z tym, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości dotyczy prawa własności, zasadnym i słusznym rozwiązaniem jest sięgnięcie po środki koncyliacyjne, bez potrzeby angażowania aparatu państwa i w konsekwencji prowadzenia postępowania administracyjnego. Czas na negocjacje jest ograniczony jedynie do dwóch miesięcy. Mając na względzie rzeczywisty czas na uzyskanie rozstrzygnięcia w trybie administracyjnym, przeprowadzenie negocjacji może istotnie przyspieszyć proces pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na cel publiczny. W przypadku zawarcia stosownego porozumienia z właścicielem odpada bowiem potrzeba wszczynania i prowadzenia niejednokrotnie długotrwałego postępowania administracyjnego.

Dodać należy, że wspomniane przepisy zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami realizują konstytucyjną zasadę ochrony własności oraz dopuszczalności wyłączenia wyrażone w art. 21 Konstytucji RP. Dwumiesięczny termin na prowadzenie negocjacji stanowi rozsądny kompromis pomiędzy ochroną prawa własności, wynikającą wprost z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, a potrzebą sprawnego realizowania inwestycji celu publicznego.

Nie należy przy tym tracić z pola widzenia, że skutecznie przeprowadzone negocjacje, zakończone umową z właścicielem nieruchomości, kończą definitywnie etap pozyskania nieruchomości niezbędnych do realizacji inwestycji celu publicznego.

3. *„Czy możliwe jest przygotowanie przepisów regulacyjnych dla wszystkich nieruchomości o nieregulowanym stanie prawnym, w szczególności drogowych i terenów ogólnodostępnych, m.in. łąk i lasów, które w chwili obecnej często są zasiedlane przez osoby fizyczne? Przepis mógłby być skonstruowany w ten sposób, aby na zgłaszanie roszczeń do gruntów o nieregulowanym stanie prawnym przewidzieć kilka lat, a po upływie tego terminu, grunt stawałby się z mocy prawa własnością jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.”*

W obowiązującym stanie prawnym istnieją już przepisy regulujące prawnorzeczowy status dróg publicznych. W tym zakresie wskazać należy w szczególności na art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Zgodnie z art. 73 ust. 1 tej ustawy, nieruchomości pozostające 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, od 1 stycznia 1999 r. stały się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

Regulacja stanów prawnych tzw. nieruchomości drogowych, może także następować na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, a także przepisów ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych.

Również przepisy ugn umożliwiają regulację stanów prawnych nieruchomości w sytuacji gdy cel publiczny został na nieruchomości zrealizowany, ale w dalszym ciągu nieruchomość stanowi własność podmiotów innych niż publiczne. Stosownie do art. 122a ugn, jeżeli cel publiczny został zrealizowany, a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji orzeka o nabyciu praw na rzecz Skarbu Państwa albo właściwej jednostki samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej przed wszczęciem postępowania wyznacza dwumiesięczny termin do zawarcia umowy. Po bezskutecznym upływie dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy odszkodowanie ustala się według przepisów o odszkodowaniu za wywłaszczone nieruchomości.

Podkreślić należy, że na przestrzeni lat stan prawny nieruchomości ulega dynamicznym zmianom. Wydaje się zatem, że na tym tle zaproponowanie jednego uniwersalnego rozwiązania może być problematyczne. Kwestie regulacji stanów prawnych nieruchomości należy zatem pozostawić właściwym organom bądź sądom, które mają możliwość przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego w tym zakresie i oparcia swojego rozstrzygnięcia na przeprowadzonych dowodach.

4. *„Czy możliwe jest uproszczenie przepisów dotyczących ustanawiania służebności przesyłu, np. poprzez zniesienie wymogu ustanawiania ich poprzez akt notarialny?”*

Służebność przesyłu to ograniczone prawo rzeczowe uregulowane w art. 245 i nast. oraz art. 305¹ i nast. Kodeksu cywilnego. Jest to prawo przedsiębiorcy przesyłowego do korzystania w określonym zakresie z cudzej nieruchomości. Służebność przesyłu daje więc przedsiębiorcy prawo do wstępu na cudzy teren obciążony tego typu służebnością najpierw w celu instalacji odpowiednich urządzeń przesyłowych, a następnie w przypadku konieczności ich konserwacji, naprawy, czy też wymiany.

Ustanowienie służebności przesyłu następuje zazwyczaj na podstawie umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą, a w przypadku braku porozumienia między stronami - w wyniku orzeczenia sądu. Wpisu służebności przesyłu dokonuje się w dziale III księgi wieczystej.

Wydaje się, że rezygnacja ze złożenia przez właściciela nieruchomości oświadczenia woli w formie aktu notarialnego nie przyczyni się zarówno do uproszczenia wspomnianej procedury, jak również jej przyśpieszenia. Złożenie oświadczenia o ustanowieniu służebności jest bowiem czynnością finalną. Cała aktywność przedsiębiorcy, mająca w konsekwencji doprowadzić do ustanowienia służebności, ma miejsce przed podpisaniem aktu notarialnego. Poza tym, koszty sporządzenia aktu notarialnego nie obciążają ustanawiającego służebność lecz finansowane są przez przedsiębiorcę, na rzecz którego ustanowione zostaje wspomniane ograniczone prawo rzeczowe. Właściciele nieruchomości nie są zatem obciążani kosztami czynności notarialnych.

Nie negując możliwości zmian w tym zakresie dodać również należy, że regulacje, dotyczące formy wspomnianej czynności zawarte są w Kodeksie cywilnym, a zatem zasadne byłoby uzyskanie w tym zakresie stanowiska Ministra Sprawiedliwości.

5. *„Czy rozważane jest rozpoczęcie prac nad specustawą upraszczającą procedury budowy sieci wodno-kanalizacyjnej, takiej jaka obowiązuje np. dla sieci energetycznych i drogowych (Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych oraz Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych)?”*

Należy podkreślić, że inicjatywę legislacyjną w zakresie inwestycji wodociągowych i kanalizacyjnych posiada Minister Infrastruktury. Z uzyskanych z resortu infrastruktury informacji wynika, że dostrzeżono potrzebę wprowadzenia niektórych rozwiązań funkcjonujących w tzw. specustawach, pozwalających na uproszczenie procedur związanych z realizacją tego rodzaju przedsięwzięć. Jak wskazał resort infrastruktury, rozbudowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych ma pozytywne znaczenie dla społeczności lokalnej oraz odpowiedniego poziomu ochrony środowiska. Z tego względu Ministerstwo Infrastruktury popiera rozwiązania ułatwiające proces rozbudowy sieci kanalizacyjnych i obecnie prowadzi prace analityczne dotyczące potencjalnych rozwiązań w tym zakresie.

Przekazując powyższe informacje ufam, że przyczynią się do wyjaśnienia zagadnień przedstawionych w interpelacji Pani Poseł.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Krzysztof Kukucki

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /