

GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

Komentarz

redakcja naukowa Elżbieta Klat-Górska

Adam Bródka, Elżbieta Klat-Górska, Andrzej Nikiforów, Jakub Wilk

KOMENTARZE

GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

Komentarz

redakcja naukowa Elżbieta Klat-Górska

Adam Bródka, Elżbieta Klat-Górska, Andrzej Nikiforów, Jakub Wilk

KOMENTARZE

Stan prawny na 1 stycznia 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Adam Bródka – art. 115–124b, 125–131

Adam Bródka, Andrzej Nikiforów – art. 133

Elżbieta Klat-Górska – art. 3, 5, 7–10a, 12–31, 33, 35–36, 38–42, 51–61, 67, 68a–72,
74–75, 77–85, 87–91, 109–111a, 143–145, 147–159, 173a–178, 191–197a,
198g–198h, 198j, 198l–207a, 209a–215, 234–242

Elżbieta Klat-Górska, Andrzej Nikiforów – art. 1–2, 4, 6

Elżbieta Klat-Górska, Jakub Wilk – art. 32, 34, 37, 68, 73, 86, 146, 198k

Andrzej Nikiforów – art. 43–50, 62–66, 92–100, 112–114, 124c, 132, 134–142a,
160–173, 179–190a, 198–198f, 208–209, 216–233

Jakub Wilk – art. 11–11b, 76, 101–108, 198i

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8328-845-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	19
Wprowadzenie	23

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Dział I

Przepisy ogólne	31
Art. 1. [Zakres regulacji ustawowej]	31
Art. 2. [Pierwszeństwo stosowania innych ustaw]	40
Art. 3. [Kompetencje ministra do spraw budownictwa]	43
Art. 4. [Definicje]	45
Art. 5. [Waloryzacja]	55
Art. 6. [Cele publiczne]	58
Art. 7. [Określenie wartości nieruchomości]	68
Art. 8. [Doręczenie w wypadku nieustalonych adresów stron]	71
Art. 9. [Wstrzymanie wykonania decyzji]	74
Art. 9a. [Organ wyższego stopnia w sprawach z zakresu administracji rządowej]	78

Dział II

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego	80
--	----

Rozdział 1

Zasady ogólne	80
Art. 10. [Zakres zastosowania przepisów]	80
Art. 10a. (uchylony)	88
Art. 11. [Reprezentacja w sprawach gospodarowania nieruchomościami]	92

Art. 11a.	[Reprezentacja w sprawach gospodarowania nieruchomościami (ciąg dalszy)]	99
Art. 11b.	[Nadzór wojewody]	100
Art. 12.	[Obowiązek respektowania zasad prawidłowej gospodarki]	101
Art. 12a.	[Umarzanie, odraczanie lub rozłożenie na raty płatności należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami]	103
Art. 13.	[Obrót nieruchomościami]	107
Art. 14.	[Obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa a j.s.t.]	117
Art. 15.	[Umowa zamiany]	122
Art. 16.	[Zrzeczenie się własności lub użytkowania wieczystego]	124
Art. 17	[Nabywanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej]	129
Art. 18.	[Formy używania nieruchomości publicznych]	134
Art. 19.	[Gospodarowanie nieruchomościami położonymi w strefach szczególnych]	137
 Rozdział 2		
Zasoby nieruchomości		140
Art. 20.	[Rodzaje publicznych zasobów nieruchomości]	140
Art. 21.	[Zasób nieruchomości Skarbu Państwa]	144
Art. 21a.	[Wyłączenia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa]	148
Art. 22.	[Darowizna nieruchomości na rzecz gminy]	150
Art. 23.	[Zadania starostów związane z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa]	152
Art. 23a.	[Wyrażenie zgody przez wojewodę]	163
Art. 24.	[Gminny zasób nieruchomości]	168
Art. 25.	[Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości]	173
Art. 25a.	[Powiatowy zasób nieruchomości]	182
Art. 25b.	[Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości]	183
Art. 25c.	[Wojewódzki zasób nieruchomości]	187
Art. 25d.	[Gospodarowanie wojewódzkim zasobem nieruchomości]	188
Art. 26.	[Granice nieruchomości nabywanych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego]	190
 Rozdział 3		
Sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste		192
Art. 27.	[Forma sprzedaży nieruchomości i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste; znaczenie wpisu do księgi wieczystej]	192
Art. 28.	[Tryby zbycia nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa bądź z zasobów j.s.t.]	208
Art. 29.	[Obowiązkowe postanowienia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste]	212

Art. 30.	[Ujawnienie w księdze wieczystej sposobu korzystania przez użytkownika wieczystego z nieruchomości]	218
Art. 31.	[Oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego]	220
Art. 32.	[Sprzedaż nieruchomości gruntowej użytkownikowi wieczystemu]	226
Art. 33.	[Wygaśnięcie użytkowania wieczystego]	237
Art. 34.	[Pierwszeństwo w nabyciu]	248
Art. 35.	[Wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie]	267
Art. 36.	[Naruszenie przepisów o pierwszeństwie w nabyciu]	271
 Rozdział 4		
Przetargi na zbycie nieruchomości		273
Art. 37.	[Tryb przetargowy i bez przetargu]	273
Art. 38.	[Ogłoszenie, organizacja i przeprowadzenie przetargu]	299
Art. 39.	[Kolejne przetargi]	305
Art. 40.	[Formy przetargu]	311
Art. 41.	[Obowiązki po przetargu]	331
Art. 42.	[Delegacja ustawowa – przeprowadzanie przetargów]	337
 Rozdział 5		
Oddawanie w trwały zarząd		338
Art. 43.	[Definicja trwałego zarządu. Przedmiot i podmiot trwałego zarządu]	338
Art. 44.	[Czas ustanowienia trwałego zarządu. Wniosek o ustanowienie trwałego zarządu]	345
Art. 45.	[Decyzja o ustanowieniu trwałego zarządu. Protokół zdawczo-odbiorczy]	346
Art. 46.	[Wygaśnięcie trwałego zarządu]	348
Art. 46a.	[Wydanie z urzędu decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu]	351
Art. 47.	[Wygaśnięcie trwałego zarządu na wniosek]	352
Art. 48.	[Przekazanie trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi]	354
Art. 49.	[Likwidacja jednostki organizacyjnej]	355
Art. 49a.	[Trwały zarząd udziału we współwłasności. Trwały zarząd na rzecz kilku jednostek]	357
Art. 50.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o użytkowaniu]	357
 Rozdział 6		
Przekazywanie nieruchomości na cele szczególne		358
Art. 51.	[Wyposażenie jednostek państwowych w nieruchomości]	358
Art. 51a.	[Doposażenie państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki w nieruchomości Skarbu Państwa]	362

Art. 52.	[Wskazanie nieruchomości na wyposażenie lub doposażenie oraz przekazanie dokumentacji dotyczącej nieruchomości]	363
Art. 53.	[Wyposażenie jednostek w nieruchomości]	365
Art. 54.	[Organ wyposażający]	366
Art. 55.	[Wyposażenie w nieruchomości przy podziale jednostek]	367
Art. 55a.	[Przejęcie praw do nieruchomości i przekazanie ich innej państwowej osobie prawnej]	367
Art. 56.	[Wyposażenie samorządowych jednostek organizacyjnych w nieruchomości]	372
Art. 57.	[Likwidacja i prywatyzacja]	375
Art. 58.	[Nieruchomość Skarbu Państwa jako aport do spółki]	378
Art. 58a.	[Wniosek o przekazanie nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa]	381
Art. 59.	[Wyposażenie fundacji i darowizna na rzecz organizacji pożytku publicznego]	383
Art. 60.	[Instytucje naczelne i centralne]	387
Art. 60a.	(uchylony)	390
Art. 60b.	(uchylony)	391
Art. 60c.	[Obowiązek przekazania ministrowi informacji o nieruchomościach mogących służyć wykonywaniu zadań określonych w ustawie]	392
Art. 61.	[Przekazywanie nieruchomości przedstawicielstwom dyplomatycznym]	393
 Rozdział 7		
Ustalanie sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowych		397
Art. 62.	[Termin zagospodarowania i zabudowy]	397
Art. 63.	[Dodatkowe terminy i opłaty]	400
Art. 64.	[Termin wnoszenia opłat dodatkowych]	403
Art. 65.	[Wyjątki od pobierania opłat dodatkowych]	404
Art. 66.	[Odpowiednie stosowanie przepisów do trwałego zarządu]	406
 Rozdział 8		
Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości		407
Art. 67.	[Ustalenie ceny nieruchomości]	407
Art. 68.	[Bonifikaty w cenie]	417
Art. 68a.	[Bonifikaty w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego]	440
Art. 69.	[Cena nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu]	444
Art. 69a.	[Dzień udzielenia pomocy publicznej i określenie jej wartości]	448
Art. 70.	[Zapłata ceny nieruchomości. Rozłożenie należności na raty]	450
Art. 71.	[Opłaty za użytkowanie wieczyste]	456
Art. 72.	[Wysokość opłat za użytkowanie wieczyste]	465

Art. 73.	[Opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu służącego kilku celom]	470
Art. 74.	[Obligatoryjne bonifikaty]	490
Art. 75.	[Zbieg praw do bonifikat od opłaty rocznej]	494
Art. 76.	[Zmiana stawek procentowych i zwolnienie od opłat rocznych]	495
Art. 77.	[Aktualizacja opłat rocznych]	499
Art. 78.	[Wypowiedzenie wysokości opłat za użytkowanie wieczyste]	512
Art. 79.	[Wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nie jest uzasadniona]	528
Art. 80.	[Sprzeciw od orzeczenia kolegium]	537
Art. 81.	[Uprawnienie użytkownika wieczystego do żądania obniżenia opłaty rocznej]	542
Art. 82.	[Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu]	546
Art. 83.	[Wysokość stawek procentowych opłat rocznych. Zwolnienia przedmiotowe od opłaty rocznej]	549
Art. 84.	[Stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu w sytuacjach szczególnych. Bonifikaty od opłat rocznych]	551
Art. 85.	[Pozbawienie bonifikaty i zmiana wysokości opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu]	555
Art. 86.	[Podwyższenie stawki procentowej opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu]	556
Art. 87.	[Aktualizacja opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu]	559
Art. 88.	[Nakłady na budowę]	562
Art. 89.	[Opłaty w przypadku nabycia trwałego zarządu z mocy prawa]	563
Art. 90.	[Opłaty w przypadku przekazania i wygaśnięcia trwałego zarządu]	564
Art. 91.	[Delegacja ustawowa – wskazanie nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności]	565
 Dział III		
Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości		568
 Rozdział 1		
Podziały nieruchomości		568
Art. 92.	[Zakres stosowania przepisów o podziale nieruchomości]	568
Art. 93.	[Przesłanki dopuszczalności podziału nieruchomości]	578
Art. 94.	[Podział nieruchomości w przypadku braku planu miejscowego. Zawieszenie postępowania]	593
Art. 95.	[Wyłączenie opiniowania wstępnego projektu podziału]	599
Art. 96.	[Decyzja zatwierdzająca podział]	607
Art. 97.	[Wniosek o podział. Podział z urzędu]	614
Art. 97a.	[Podział nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym]	622
Art. 98.	[Wydzielenie działek pod drogi publiczne]	622
Art. 98a.	[Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości]	633

Art. 98b.	[Połączenie i ponowny podział nieruchomości]	638
Art. 99.	[Zapewnienie dostępu do drogi publicznej]	642
Art. 100.	[Delegacja ustawowa – dokonywanie podziałów nieruchomości]	644
Rozdział 2		
Scalanie i podział nieruchomości		645
Art. 101.	[Zakres zastosowania przepisów o scalaniu i podziale nieruchomości]	645
Art. 102.	[Warunki dopuszczalności scalania i podziału nieruchomości]	648
Art. 103.	[Uczestnicy postępowania]	654
Art. 104.	[Uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości]	657
Art. 105.	[Wydzielenie działek pod drogi]	660
Art. 106.	[Odszkodowanie za działki wydzielone pod drogi]	662
Art. 107.	[Opłata adiacencka]	665
Art. 108.	[Delegacja ustawowa – dokonywanie scalenia i podziału nieruchomości]	667
Rozdział 3		
Prawo pierwokupu nieruchomości		668
Art. 109.	[Prawo pierwokupu gminy]	668
Art. 110.	[Wykonanie prawa pierwokupu i chwila nabycia prawa przez gminę]	680
Art. 111.	[Cena nieruchomości przy pierwokupie]	682
Art. 111a.	[Prawa i roszczenia związane z gruntami warszawskimi – prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa lub m.st. Warszawie]	684
Rozdział 4		
Wywłaszczanie nieruchomości		686
Art. 112.	[Wywłaszczenie nieruchomości, zakres, pojęcie, cel, organ właściwy]	686
Art. 113.	[Beneficjenci wywłaszczenia i nieuregulowany stan prawny nieruchomości]	697
Art. 114.	[Rokowania o nabycie, ogłoszenie zamiaru wywłaszczenia]	703
Art. 115.	[Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego]	707
Art. 116.	[Elementy wniosku o wywłaszczenie]	714
Art. 117.	[Wpis w księdze wieczystej wzmianki o wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego]	715
Art. 118.	[Rozprawa administracyjna w toku postępowania wywłaszczeniowego]	717
Art. 118a.	[Wywłaszczenie nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym]	720
Art. 119.	[Elementy decyzji wywłaszczeniowej]	724
Art. 120.	[Ochrona interesów właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiednich]	728

Art. 121.	[Przejście prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego oraz wygaśnięcie użytkowania wieczystego wywłaszczonej nieruchomości]	732
Art. 122.	[Zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości]	736
Art. 122a.	[Zrealizowanie celu publicznego w trakcie postępowania wywłaszczeniowego]	739
Art. 123.	[Wpis do księgi wieczystej. Skutki wywłaszczenia dla najmu, dzierżawy, użyczenia oraz trwałego zarządu]	741
Art. 124.	[Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości]	743
Art. 124a.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o nieuregulowanym stanie prawnym nieruchomości]	773
Art. 124b.	[Zobowiązanie do udostępnienia nieruchomości w celu konserwacji, remontów lub usuwania awarii infrastruktury przesyłowej]	776
Art. 124c.	[Udostępnianie nieruchomości w celu zakładania elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych oraz urządzenia ciągów pieszych]	788
Art. 125.	[Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin]	793
Art. 126.	[Zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości w związku z zaistnieniem sytuacji nadzwyczajnej]	799
Art. 127.	(uchylony)	810
 Rozdział 5		
Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości		811
Art. 128.	[Ogólne reguły ustalania odszkodowania za wywłaszczenie]	811
Art. 129.	[Sposób ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie]	819
Art. 130.	[Wysokość odszkodowania]	823
Art. 131.	[Nieruchomość zamienna]	828
Art. 132.	[Zasady zapłaty odszkodowania]	834
Art. 133.	[Przypadki wpłacenia odszkodowania do depozytu sądowego]	841
Art. 134.	[Wartość rynkowa jako podstawa ustalenia wysokości odszkodowania]	844
Art. 135.	[Ustalenie odszkodowania na podstawie wartości odtworzeniowej]	849
 Rozdział 6		
Zwrot wywłaszczonych nieruchomości		851
Art. 136.	[Zwrot wywłaszczonej nieruchomości]	851
Art. 137.	[Zbędność na cel wywłaszczenia]	866
Art. 138.	[Wygaśnięcie praw związanych z nieruchomością]	872
Art. 139.	[Stan zwracanej nieruchomości]	874
Art. 140.	[Zwrot odszkodowania lub nieruchomości zamiennej]	874
Art. 141.	[Rozłożenie należności na raty]	879

Art. 142.	[Orzekanie o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości]	881
Art. 142a.	[Stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych w drodze umowy]	883
Rozdział 7		
Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej		884
Art. 143.	[Budowa urządzeń infrastruktury technicznej]	884
Art. 144.	[Opłaty adiacenckie]	891
Art. 145.	[Ustalenie opłaty adiacenckiej]	896
Art. 146.	[Wysokość opłaty adiacenckiej]	900
Art. 147.	[Rozłożenie opłaty adiacenckiej na raty]	908
Art. 148.	[Terminy wnoszenia opłaty adiacenckiej, waloryzacja, zaliczanie nakładów]	912
Art. 148a.	(uchylony)	917
Art. 148b.	[Warunki podłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej]	917
Dział IV		
Wycena nieruchomości		920
Rozdział 1		
Określanie wartości nieruchomości		920
Art. 149.	[Zakres przedmiotowy wyceny nieruchomości]	920
Art. 150.	[Wycena nieruchomości]	923
Art. 151.	[Wartość rynkowa, odtworzeniowa, katastralna]	927
Art. 152.	[Podejścia do wyceny]	930
Art. 153.	[Podejścia: porównawcze, dochodowe, kosztowe]	933
Art. 154.	[Wybór podejścia, metody i techniki szacowania nieruchomości]	938
Art. 155.	[Dane wykorzystywane przy szacowaniu wartości nieruchomości]	940
Art. 156.	[Operat szacunkowy]	944
Art. 157.	[Ocena prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego]	951
Art. 158.	(uchylony)	955
Art. 159.	[Delegacja ustawowa – metody i techniki wyceny nieruchomości]	956
Rozdział 2		
Powszechna taksacja nieruchomości		957
Art. 160.	[Zakres przedmiotowy]	957
Art. 161.	[Powszechna taksacja nieruchomości]	958
Art. 162.	[Wartości katastralne]	960
Art. 163.	[Termin powszechnej taksacji nieruchomości]	962
Art. 164.	[Mapy taksacyjne i tabele taksacyjne. Zasady taksacji]	963
Art. 165.	[Wartość katastralna nieruchomości gruntowej]	965
Art. 166.	[Wartość gruntu]	966

Art. 167.	[Wartość części składowych gruntu]	966
Art. 168.	[Ponowne ustalenie wartości katastralnej]	967
Art. 169.	[Nadanie mocy urzędowej mapom i tabelom taksacyjnym]	968
Art. 170.	[Decyzja o ustaleniu wartości katastralnej]	969
Art. 171.	[Obowiązek dostarczenia organowi informacji i dokumentów]	970
Art. 172.	[Kontrola powszechnej taksacji nieruchomości]	971
Art. 173.	[Delegacja ustawowa – sposób przeprowadzenia powszechnej taksacji]	972
 Rozdział 3		
Badanie rynku nieruchomości		973
Art. 173a.	[Zakres badania rynku]	973
Art. 173b.	[Udostępnianie informacji dotyczących rynku nieruchomości]	975
Art. 173c.	[Zakres informacji o rynku nieruchomości]	975
 Dział V		
Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami		977
 Rozdział 1		
Rzeczoznawstwo majątkowe		977
Art. 174.	[Rzeczoznawstwo majątkowe i rzeczoznawca majątkowy]	977
Art. 175.	[Zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy]	981
Art. 176.	[Wyłączenie rzeczoznawcy od udziału w szacowaniu nieruchomości]	986
Art. 177.	[Nadawanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości]	988
Art. 178.	[Odpowiedzialność zawodowa]	992
 Rozdział 2		
Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami		996
Art. 179.	(uchylony)	996
Art. 179a.	[Pośrednik w obrocie nieruchomościami]	996
Art. 179b.	[Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami]	997
Art. 180.	[Umowa pośrednictwa]	998
Art. 180a.	[Wymóg niekaralności przy prowadzeniu działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami]	1000
Art. 181.	[Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej pośrednika w obrocie nieruchomościami]	1001
Art. 181a.	[Uprawnienie do wglądu do rejestrów i ewidencji]	1003
Art. 182.	(uchylony)	1004
Art. 183.	(uchylony)	1004
Art. 183a.	(uchylony)	1005

Rozdział 3

Zarządzanie nieruchomościami	1005
Art. 184. (uchylony)	1005
Art. 184a. [Zarządca nieruchomości]	1005
Art. 184b. [Zarządzanie nieruchomością]	1006
Art. 185. [Umowa o zarządzanie nieruchomością]	1007
Art. 186. [Obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej zarządcy nieruchomości]	1009
Art. 186a. [Przekazywanie informacji o wysokości czynszów najmu lokali]	1011
Art. 187. (uchylony)	1012
Art. 188. (uchylony)	1012
Art. 189. (uchylony)	1012
Art. 190. (uchylony)	1012
Art. 190a. [Podmiotowe wyłączenie stosowania przepisów o zarządzaniu nieruchomościami]	1013

Rozdział 4

Nadawanie uprawnień zawodowych rzeczoznawcom majątkowym i dokonywanie wpisów do centralnego rejestru oraz orzekanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej	1014
Art. 191. [Nadawanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości]	1014
Art. 192. [Stwierdzenie nadania uprawnień zawodowych. Odmowa nadania uprawnień zawodowych]	1017
Art. 193. [Centralny rejestr rzeczoznawców majątkowych]	1020
Art. 193a. (uchylony)	1022
Art. 194. [Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej]	1023
Art. 195. [Postępowanie wyjaśniające]	1027
Art. 195a. [Zastosowanie kar dyscyplinarnych]	1029
Art. 196. [Programy studiów podyplomowych i kursów specjalistycznych]	1031
Art. 196a. (uchylony)	1031
Art. 197. [Delegacja ustawowa – praktyki zawodowe, postępowanie kwalifikacyjne, rejestr]	1032
Art. 197a. [Delegacja ustawowa – doskonalenie kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych]	1033

Dział VI

Przepisy karne i o karach pieniężnych	1034
Art. 198. [Kara za naruszenie przepisów o szacowaniu nieruchomości]	1034
Art. 198a. [Wyłączenie kary]	1037
Art. 198b. [Kara za wykonywanie czynności przez osoby niebędące przedsiębiorcami]	1039

Art. 198c. [Kara za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez rzeczoznawcę majątkowego]	1040
Art. 198d. [Kara za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez pośrednika w obrocie nieruchomościami]	1043
Art. 198e. [Kara za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez zarządcę nieruchomości]	1044
Art. 198f. [Kara za prowadzenie działalności z zakresu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z naruszeniem wymogu niekaralności]	1044

Dział VIa

Przepisy epizodyczne dotyczące roszczenia o sprzedaż nieruchomości

gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego	1046
Art. 198g. [Podmiotowy zakres roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego]	1046
Art. 198h. [Ustalenie ceny nieruchomości sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu]	1053
Art. 198i. [Określenie przez organy jednostek samorządu terytorialnego szczegółowych warunków sprzedaży nieruchomości gruntowych na rzecz ich użytkowników wieczystych]	1056
Art. 198j. [Ustalenie ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu w przypadku zmiany wysokości opłaty rocznej]	1060
Art. 198k. [Bonifikata od ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu]	1061
Art. 198l. [Uwzględnienie przepisów o pomocy publicznej]	1068

Dział VII

Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących

i przepisy końcowe	1070
---------------------------------	------

Rozdział 1

Przepisy przejściowe	1070
Art. 199. [Nabycie własności i nabycie trwałego zarządu]	1070
Art. 200. [Stwierdzenie nabycia z mocy prawa użytkowania wieczystego oraz własności budynków, innych urządzeń i lokali przez państwowe i komunalne osoby prawne]	1074
Art. 201. [Uwłaszczenie przedsiębiorstw państwowych utworzonych na podstawie zarządzeń ministra]	1081

Art. 202.	[Uwłaszczenie użytkowaniem wieczystym instytucji kultury]	1082
Art. 203.	[Zabezpieczenie hipoteczne zobowiązań osób prawnych]	1083
Art. 204.	[Roszczenie spółdzielni o ustanowienie użytkowania wieczystego]	1085
Art. 205.	[Stosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami do roszczeń powstałych przed 1.01.1998 r.]	1090
Art. 206.	[Delegacja ustawowa do określenia szczegółowych zasad nabywania praw do nieruchomości]	1092
Art. 207.	[Uprawnienia posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa ub gminy]	1094
Art. 207a.	[Zakres stosowania art. 207 u.g.n. wobec przedsiębiorstw państwowych]	1100
Art. 208.	[Decyzje lokalizacyjne i pozwolenia na budowę jako przesłanki uwłaszczenia]	1101
Art. 209.	[Przekształcenie prawa zabudowy w użytkowanie wieczyste]	1103
Art. 209a.	[Roszczenie o nabycie własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości przyległej związane z własnością lokali]	1106
Art. 210.	[Użytkowanie gruntów Skarbu Państwa lub gminy]	1110
Art. 211.	[Nabycie garażu na własność oraz użytkowania wieczystego gruntu]	1113
Art. 212.	(uchylony)	1114
Art. 213.	[Wyłączenie stosowania przepisów ustawy wobec nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa]	1115
Art. 214.	[Grunty warszawskie – zwrot nieruchomości]	1115
Art. 214a.	[Grunty warszawskie – odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego]	1118
Art. 214b.	[Umorzenie postępowań o rozpatrzenie wniosków o ustanowienie wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy]	1122
Art. 214c.	[Odmowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste]	1126
Art. 215.	[Odszkodowanie za gospodarstwo rolne na gruntach na obszarze m.st. Warszawy]	1129
Art. 216.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości]	1132
Art. 216a.	[Wyłączenie pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości]	1134
Art. 217.	[Roszczenie o nieodpłatne przeniesienie własności nieruchomości. Waloryzacja]	1135
Art. 218.	[Zaliczenie nakładów na poczet ceny nabycia lokalu]	1136
Art. 219.	[Rozkładanie na raty i umarzanie zaległych opłat oraz umarzanie odsetek]	1137
Art. 220.	[Ustalenie terminu zagospodarowania nieruchomości gruntowej]	1138

Art. 221.	[Zmiana oraz określanie stawek procentowych opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste]	1139
Art. 222.	[Zmiana stawek procentowych opłat rocznych z tytułu zarządu]	1142
Art. 223.	[Oddanie w trwały zarząd nieruchomości zajętych pod drogi krajowe]	1143
Art. 224.	[Przekształcenie ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości]	1144
Art. 225.	[Wartość katastralna gruntów rolnych]	1144
Art. 226.	[Pierwsza powszechna taksacja nieruchomości]	1144
Art. 227.	(uchylony)	1145
Art. 228.	[Wyjątki w zakresie ewidencjonowania nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa]	1145
Art. 229.	[Wyłączenie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości]	1146
Art. 229a.	(utracił moc)	1148
Art. 230.	[Uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości]	1148
Art. 231.	[Uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości]	1149
Art. 232.	(uchylony)	1151
Art. 233.	[Przepis intertemporalny]	1151
Rozdział 2		
Zmiany w przepisach obowiązujących		1152
Art. 234.	[Nowelizacja Kodeksu cywilnego]	1152
Art. 235.	[Nowelizacja ustawy o ochronie dóbr kultury]	1153
Art. 236.	[Nowelizacja ustawy o wyższym szkolnictwie wojskowym]	1154
Art. 237.	[Nowelizacja Prawa geodezyjnego i kartograficznego]	1154
Art. 238.	[Nowelizacja ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw]	1155
Art. 239.	[Nowelizacja ustawy o urzędzie Ministra Skarbu Państwa]	1155
Rozdział 3		
Przepisy końcowe		1156
Art. 240.	[Odpowiednie stosowanie u.g.n.; uprawnienia do szacowania nieruchomości]	1156
Art. 241.	[Przepis derogacyjny]	1157
Art. 242.	[Wejście w życie ustawy]	1157
Bibliografia		1159
Autorzy		1171

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konstytucja PRL z 1952 r.	– Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22.07.1952 r. (Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.w.	– ustawa z 24.06.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.w.	– ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r. poz. 2119)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383)
p.g.g.	– ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1752 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. energ.	– ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)

pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1478)
r.p.s.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 4.05.2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 86, poz. 736)
r.p.t.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 29.06.2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. Nr 131, poz. 1092)
r.p.t.o.z.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 10.02.2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1726)
r.s.t.p.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663)
r.s.t.p.p.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 14.09.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213)
r.w.n.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 5.09.2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości (Dz.U. poz. 1832)
specustawa drogowa	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.g.g.	– ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – uchylona
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.g.n.r.	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329 ze zm.)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146 ze zm.)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1356)
u.o.a.n.	– ustawa z 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2023 r. poz. 1336)
u.o.p.l.	– ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725)

u.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1960 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505)
u.p.p.p.	– ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1637)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
u.r.p.r.	– ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.m.	– ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 438 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
ustawa o CKP	– ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 892 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
u.z.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 973)
u.z.z.w.	– ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2023 r. poz. 537 ze zm.)

Czasopisma i zbiory urzędowe

Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
FK	– Finanse Komunalne
GSP-Prz.Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
M.Prawn.	– Monitor Prawniczy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria B
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.-wkt.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	– Przegląd Sądowy
ST	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
NZS-OP	– Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne

Organy i instytucje

AMW	– Agencja Mienia Wojskowego
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
j.s.t.	– jednostka/i samorządu terytorialnego
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WPROWADZENIE

1. **Ustawa o gospodarce nieruchomościami – istota regulacji prawnej.** Przed przystąpieniem do szczegółowego omówienia zakresu przedmiotowego ustawy, a następnie kolejnych przepisów regulujących poszczególne jej instytucje, rodzi się potrzeba wyrażenia pewnej uniwersalnej refleksji dotyczącej charakteru komentowanego aktu prawnego, a także sformułowania swoistego „klucza” do jego właściwej interpretacji i wykładni.

Przy tym już na samym wstępie należy wyraźnie zaakcentować, że zaprezentowane tutaj refleksje mają dalece ogólny charakter, a przez to muszą uwzględniać nie tylko różnorodną merytoryczną treść przepisów komentowanej ustawy, ale także jej charakter – w przeważającej mierze materialny, a wyjątkowo procesowy (np. art. 9 u.g.n.).

Zarówno tytuł ustawy, jak i pobieżna lektura przepisów wyznaczających jej zakres przedmiotowy prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że komentowany akt prawny dotyczy szeroko pojmowanej problematyki gospodarowania nieruchomościami. Chodzi tutaj przede wszystkim o nieruchomości gruntowe (grunty), o których mowa w art. 46 § 1 k.c. Można również przyjąć ogólną zasadę, że spod jej zakresu wyłączono zagadnienia gospodarowania gruntami rolnymi i leśnymi. Przy tym wstępny oraz dalece ogólny zarys zakresu przedmiotu ustawy musi uwzględniać złożoność wyłączeń wynikających zarówno z jej treści, jak i z przepisów ustaw szczególnych (art. 2 u.g.n.).

Poza tym należy wskazać kolejną generalną konkluzję, z której wynika, że omawiane przepisy należą do gałęzi prawa administracyjnego materialnego. Konkretnie chodzi tutaj o przepisy zawierające administracyjnoprawne ograniczenie prawa własności nieruchomości. Pisząc przy tym o prawie własności, nie można zapomnieć, że komentowane regulacje odnoszą się także do ograniczenia innych praw rzeczowych (użytkowania wieczystego, ograniczonych praw rzeczowych), a także praw obligacyjnych. A zatem traktując o ustawowym ograniczeniu prawa własności, w domyśle odnosimy się także do innych praw dotyczących nieruchomości.

Z tej też perspektywy można uznać, że swoistą „źrenicę” ustawy stanowią przepisy jej działu II „Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz

własność jednostki samorządu terytorialnego” oraz jej działu III „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”. W pierwszym wypadku chodzi o ograniczenia w gospodarowaniu nieruchomościami (przede wszystkim obrotu) wynikające przede wszystkim z publicznoprawnego charakteru podmiotów, którym przysługuje własność nieruchomości. W tym też zakresie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami chociaż stanowią przepisy prawa administracyjnego materialnego, należą do „sfery prawa cywilnego”¹. W drugim przypadku chodzi już o *stricte* administracyjnoprawne ograniczenia w gospodarowaniu nieruchomościami (z wyłączeniem włącznie), bez względu na charakter podmiotu prawa własności.

Z kolei nadal postrzegając komentowaną ustawę jako źródło norm prawa administracyjnego materialnego reglamentującego prawo własności, *stricte* akcesoryjny i służebny charakter mają przepisy działu IV „Wycena nieruchomości”. Natomiast przepisy działu V „Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami”, historycznie rzecz ujmując, konsekwentnie ewoluują (z wyjątkiem działalności zawodowej w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego) z pozycji reglamentacji w kierunku deregulacji działalności zawodowej.

2. Ochrona prawa własności wynikająca z Konstytucji RP. Prawo własności jest fundamentalnym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej i zarazem podstawą społeczno-gospodarczego ustroju².

Stąd też naturalna jest kolejna generalna konkluzja, że normatywne umocowanie doniosłego znaczenia prawa własności oraz potrzeba jego ochrony wprost wynika z treści przepisów Konstytucji RP.

Prawa własności dotyczy przede wszystkim art. 20 Konstytucji RP, według którego: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Następnie niebagatelne znaczenie w tym zakresie ma art. 21 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. 2. Wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Kluczowym dopełnieniem cytowanych przepisów jest art. 64 Konstytucji RP, w którym w sposób dobitny przesądzono, że: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

¹ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 11.

² Zob. M. Zdyb [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017, s. 579.

3. **Treść prawa własności nieruchomości w myśl Kodeksu cywilnego.** Własność rzeczy, a w szczególności własność nieruchomości, jest kluczową instytucją prawa cywilnego. W związku z tym przy interpretacji przepisów komentowanej ustawy nigdy nie można tracić z pola widzenia tej kapitalnej okoliczności, że zawarte w nich administracyjnoprawne ograniczenia w wykonywaniu praw do nieruchomości nierozzerwalnie łączą się właśnie ze sferą prawa cywilnego (przede wszystkim prawa rzeczowego).

Podstawowym i najpełniejszym prawem do nieruchomości (prawem rzeczowym) jest naturalnie prawo własności. Treść tego prawa wyznacza przede wszystkim art. 140 k.c., według którego: „W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

Powołany art. 140 k.c. określa nie tylko katalog uprawnień właściciela, lecz także odnosi się – co ma istotne znaczenie z punktu widzenia niniejszego komentarza – również do sfery ograniczeń prawa własności. Na tej płaszczyźnie należy opowiedzieć się więc za koncepcją ujmowania istoty prawa własności jako domniemania generalnej kompetencji właściciela. Konsekwentnie w przypadku występujących trudności interpretacyjnych należy przyjąć następujące założenie. „Istotę prawa własności najprościej, ale i najpełniej wyraża idea domniemania kompetencji; domniemania leżącego po stronie właściciela, a odnoszącego się do ogółu zachowań względem określonej rzeczy (dobra). Tym samym, ideę własności jako autonomii w sferze korzystania i dysponowania dobrami majątkowymi sprowadzamy do prostej konstrukcji logicznej. Konstrukcja ta nie stwarza właścicielowi złudy monopolu podmiotowego i nieograniczoności uprawnień, ale strona ma poczucie pewności, że to po stronie wszystkich innych leży ciężar dowodu, co do ewentualnych ich uprawnień do wkraczania w sferę właścicielskich kompetencji”³.

Artykuł 140 k.c. jednoznacznie przesądza, że to ustawa jest podstawową granicą domniemanych kompetencji właściciela. Ta regulacja jest zgodna z wcześniej powołanym art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, który również wskazuje na ustawę jako źródło ograniczenia prawa własności.

Z tego powodu konieczne jest wyróżnienie dwóch kategorii aktów prawnych ograniczających prawo własności nieruchomości:

- 1) ustawy należące do kompleksu prawnopublicznego;
- 2) ustawy należące do prawa prywatnego (przede wszystkim Kodeks cywilny i ustawa o własności lokali).

³ Tak W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1978, s. 75.

Z analizy aktualnie obowiązujących przepisów prawa odnoszących się do nieruchomości wynika, że należy podzielić następujący uniwersalny pogląd. „Dopiero ujmując łącznie ograniczenia zarówno prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej natury, możemy określić sytuację prawną właściciela”⁴.

- 4. Podsumowanie.** Komentowany akt prawny jest podstawową, lecz nie jedyną ustawą zawierającą administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości. Przy tym poszukiwanie kompletnego zbioru ustaw stwarzających podstawy do władczych działań organów administracji publicznej ograniczających prawa rzeczowe jest oczywiście bezcelowe. Katalog ten jest płynny, albowiem jest przedmiotem oddziaływania bieżącej polityki państwa. Na tym tle cierpi chociażby transparentność systemu prawnego. Ofiarą polityki państwa jest proces konsekwentnej dekodyfikacji regulacji prawnych na rzecz „specustaw”, który doprowadził do zmarginalizowania np. klasycznej instytucji wywłaszczenia.

Poczynione wyżej rozważania pozwalają więc na wysnucie pewnych generalnych tez, które należy traktować jako ogólne wskazówki interpretacyjne przy procesie wykładni zakresu zastosowania przepisów komentowanej ustawy. Naturalnie – tak jak wskazano już na wstępie – tezy te mają charakter ogólny i należy je stosować z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych działów ustawy.

Po pierwsze, ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera – co do zasady – normy prawa administracyjnego materialnego, stanowiąc – obok innych aktów prawnych – źródło ograniczenia prawa własności nieruchomości (a także innych praw rzeczowych) przysługującego podmiotom prawnym, w tym także podmiotom publicznym.

W ten sposób stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami należy traktować w kategorii wyjątku od zasady stanowiącej, że to przepisy prawa cywilnego (co do zasady rzeczowego) powinny stanowić źródło wyznaczające treść i zakres prawa własności nieruchomości (a także innych praw rzeczowych).

Po drugie, komentowana ustawa przede wszystkim kreuje specyficzne reguły gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości. Następnie typizuje określone ograniczenia w zakresie wykonywania prawa własności (a także innych praw rzeczowych) o różnym stopniu natężenia (z dopuszczalnością wywłaszczenia nieruchomości włącznie). Nie można zapomnieć również, że wprowadza także określone świadczenia pieniężne związane z gospodarowaniem nieruchomościami w postaci obowiązku ponoszenia opłat adiacenckich. Wszystkie te instytucje odnoszą się więc do określonych przejawów reglamentacji praw podmiotów bądź nakładania na nie obowiązków.

⁴ *System Prawa Prywatnego*, t. 3. Prawo rzeczowe, red. T. Dybowski, Warszawa 2007, s. 228.

Dlatego aby dokonać interpretacji poszczególnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawsze należy zadać pytanie, czy dana instytucja wprowadza takie właśnie określone ograniczenia, nakazy lub zakazy w zakresie wykonywania prawa własności nieruchomości bądź pozostaje w określonym związku z tymi prawami. Z uwagi na specyfikę i przedmiot komentowanej ustawy odpowiedź na tak zadane pytanie będzie zazwyczaj twierdząca.

Wtedy też należy stosować następującą generalną zasadę („metazasadę”) wykładni komentowanej ustawy. Instytucje ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzające wymienione ograniczenia, nakazy lub zakazy należy zatem interpretować w sposób ścisły i restryktywny, a nie rozszerzający. Trzeba więc wykluczyć stosowanie analogii. Przy tym w przypadku braku dostatecznych przesłanek, wynikających z ogólnych zasad wykładni prawa, należy zawsze przyjmować interpretację przepisów na korzyść uprawnień podmiotu prawa własności (lub innych praw rzeczowych), przy poszanowaniu wiodącej roli generalnych instytucji prawa cywilnego.

USTAWA

z 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami

(Dz.U. z 2023 r. poz. 344; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1113, poz. 1463,
poz. 1506, poz. 1688, poz. 1762, poz. 1906, poz. 2029)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres regulacji ustawowej]

1. Ustawa określa zasady:

- 1) gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) podziału nieruchomości;
- 3) scalania i podziału nieruchomości;
- 4) pierwokupu nieruchomości;
- 5) wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości;
- 6) udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej;
- 7) wyceny nieruchomości;
- 8) działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

2. Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej, z zastrzeżeniem art. 61 ust. 3a.

- 1. Konstytucyjny nakaz uregulowania w ustawie zasad i trybu nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości Skarbu Państwa.** Stosownie do art. 216 ust. 2 Konstytucji RP nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości przez Skarb Państwa następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Trzeba podkreślić, że art. 216 ust. 2 Konstytucji RP dotyczy mienia państwowego, a nie komunalnego. Nie odnosi się on zatem do tej sfery przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, która dotyczy jednostek samorządu terytorialnego¹.

¹ Tak wyrok TK z 8.06.2011 r., K 3/09, OTK-A 2011/5, poz. 39.

Przepis art. 216 Konstytucji RP nie dotyczy zwrotu i przekazywania nieruchomości w ramach restytucji mienia zagarniętego przez państwo w latach 1944–1989, ponieważ wskazuje zbywanie i obciążanie nieruchomości państwowych².

W doktrynie wyjaśniono, że celem powyższej regulacji jest ochrona całości majątku państwowego i swobody dysponowania nim przez państwo, a odesłanie do ustawy oznacza, że to ustawodawca powinien stworzyć proceduralne ramy tego dysponowania³. Użyte w art. 216 ust. 2 Konstytucji RP określenia „nabywanie” oraz „zbywanie” powinny być rozumiane szeroko, a więc w drodze ustawy należy uregulować zasady i tryb nabywania oraz zbywania zarówno odpłatnego, jak i nieodpłatnego⁴.

Stosownie do art. 216 ust. 2 Konstytucji RP w szczególności w ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulowano – między innymi – zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa.

Z analizy zarówno art. 1, jak i art. 2 oraz przepisów działu II (art. 10–91) u.g.n. wynika, że te „zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa” dotyczą przede wszystkim tych nieruchomości, którymi gospodarują starostowie wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

2. **Znaczenie określenia „zasady”.** Użycie przez prawodawcę określenia „zasady” w art. 1 ust. 1 u.g.n. może być mylące, ponieważ mogłoby się wydawać, że w przepisach tej ustawy określono katalog norm postępowania o charakterze „zasad prawa”, któremu podporządkowano gospodarowanie nieruchomościami⁵. Przy tym w ustawie o gospodarce nieruchomościami posłużono się między innymi zwrotami: „zasady ogólne” (w tytule rozdziału 1 w dziale II), „sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki” i „zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki” (art. 12 i art. 60 ust. 2 pkt 2 u.g.n.), czy „odpowiedzialność na zasadach ogólnych” (art. 19 ust. 3 i art. 36 u.g.n.).

Jednak w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie sformułowano w sposób wyraźny i bezpośredni „zasad”, lecz można je co najwyżej ustalać w procesie wykładni, a więc już na etapie stosowania prawa⁶.

² Zob. wyrok TK z 8.06.2011 r., K 3/09.

³ Zob. M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 216, a także M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 216 oraz P.T. Wicher, M. Mólka, A. Śliwczyński, M. Kaím, *Doposażenie państwowej osoby prawnej w trybie art. 51a ustawy o gospodarce nieruchomościami na przykładzie SPZOZ-u – zagadnienia prawne i studium przypadku*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2022/28 (4), s. 334.

⁴ Tak wyrok SA w Białymstoku z 19.06.2020 r., I ACa 54/20, LEX nr 3063817.

⁵ Zob. K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 4–5.

⁶ K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi...*, s. 4–5.

3. **Ograniczenia podmiotowe w art. 1 ust. 1 pkt 1.** Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność j.s.t. W kwestii gospodarowania nieruchomościami ogranicza więc podmiotowo sferę swojego oddziaływania do nieruchomości będących własnością ww. podmiotów publicznoprawnych. W pkt 8 art. 1 ust. 1 wskazano, że ustawa określa zasady „działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami”. Sprawa zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność innych podmiotów nie jest więc wprost przedmiotem regulacji art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.n., nie może być bowiem objęta pojęciem „gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego”⁷. Kwestia zarządzania nieruchomościami podmiotów niepublicznoprawnych jest objęta zakresem ustawy o gospodarce nieruchomościami jedynie pośrednio, w związku z unormowaniem „działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami”.
4. **Zakres przedmiotowy ustawy.** Artykuł 1 u.g.n. określa zakres przedmiotowy ustawy, w tym w szczególności w sferze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz j.s.t. Ustawodawca zastrzegł, że przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stosuje się do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej, z zastrzeżeniem art. 61 ust. 3a u.g.n. Jednocześnie w art. 2 u.g.n. sprecyzowano, że ta ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. Oznacza to, że gospodarka nieruchomościami, rozumiana jako gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, została unormowana nie tylko w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także innych ustawach.

W doktrynie wskazano, że pojęcie nieruchomości obejmuje wszelkie nieruchomości (rolne i przeznaczone na inne cele, leśne, budynkowe i lokalowe), bez względu na to, do kogo należą⁸.

Unormowania komentowanej ustawy w zakresie dotyczącym obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz j.s.t. regulują czynności cywilnoprawne w sposób szczególny w stosunku do ogólnych zasad określonych w Kodeksie cywilnym⁹.

Skoro w art. 1 u.g.n. wyodrębniono pojęcie gospodarowania nieruchomościami, łącząc je ze Skarbem Państwa i j.s.t., a następnie wymieniono pozostałe zagadnienia unormowane w ustawie, to nie należy ich ze sobą utożsamiać¹⁰. Czynnościami z zakresu gospodarowania nieruchomościami będą zatem te czynności, które wymieniono w dziale II u.g.n.

⁷ Zob. uchwała SN z 17.07.2007 r., III CZP 69/07, OSNC 2008/9, poz. 99.

⁸ Zob. J. Nadler, *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1999/2, s. 169.

⁹ Zob. uchwała NSA (7) z 27.07.2009 r., I OPS 1/09, ONSAiWSA 2009/5, poz. 85 i E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, s. 109.

¹⁰ Zob. wyrok NSA z 3.07.2014 r., II FSK 1876/12, LEX nr 1490437.

Przy tym należy podkreślić, że chociaż komentowana ustawa jest podstawowym aktem prawnym zawierającym przepisy stanowiące podstawę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa lub j.s.t., to regulacja tej dziedziny została zawarta także w wielu innych aktach prawnych, w tym wymienionych w art. 2 u.g.n. W przypadku kolizji pomiędzy przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i przepisami innej ustawy, zarówno wymienionej w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionej, pierwszeństwo stosowania mają przepisy innych ustaw, które należy uznać za odrębne, natomiast przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być stosowane wtedy, gdy z treści innej ustawy nie można wnioskować, że się ich nie stosuje oraz gdy w innej ustawie zawarto odesłanie typu „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”¹¹.

5. Gospodarowanie nieruchomościami według ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W art. 1 ust. 1 pkt 1 (z zastrzeżeniem z art. 1 ust. 2 u.g.n.) wprost wyznaczono zakres podmiotowy pojęcia przepisów o gospodarowaniu nieruchomości, ograniczając go do Skarbu Państwa i j.s.t.¹² Ustawodawca, używając określenia „gospodarowanie”, czyni to bowiem jedynie w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz j.s.t., nie uwzględniając w ramach tej instytucji nieruchomości stanowiących przedmiot prawa własności podmiotów prywatnych, w odniesieniu do których mówi się o wykonywaniu prawa własności¹³.

W doktrynie wskazano, że **pojęcie nieruchomości obejmuje wszelkie nieruchomości** (rolne i przeznaczone na inne cele, leśne, budynkowe i lokalowe)¹⁴.

Ustawodawca nie zdefiniował określenia „gospodarowanie nieruchomościami”, wskazując w ten sposób, że należy uwzględnić pozaprawne jego znaczenie¹⁵. Wobec tego należy odwołać się do poglądu prezentowanego w nauce ekonomii, według którego gospodarowanie to proces polegający na alokacji dyspozycyjnych zasobów między różne zastosowania i jest przy tym działalnością ludzi, która ze względu na odnawialność i rozwój ludzkich potrzeb odbywa się w sposób ciągły¹⁶. Jest to działalność ciągła, a to oznacza, że jej poszczególne elementy składają się na proces obejmujący działania m.in. w sferze podziału i wymiany dóbr.

Gospodarowanie rozumiane jest jako ciągła i systematyczna dbałość o racjonalne zarządzanie w sposób przynoszący pożądany pożytek społeczny, z wyłączeniem wszelkich przejawów marnotrawstwa¹⁷. Instytucja gospodarowania nieruchomościami może być

¹¹ Tak wyrok NSA z 11.02.2015 r., II FSK 3580/14, LEX nr 1631850.

¹² Zob. wyrok NSA z 3.07.2014 r., II FSK 1876/12.

¹³ Zob. W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010, s. 161.

¹⁴ Zob. J. Nadler, *Zakres przedmiotowy...*, s. 169.

¹⁵ Zob. M. Habdas, *Pojęcie gospodarowania [w:] Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2011, s. 364.

¹⁶ Zob. M. Habdas, *Pojęcie...*, s. 364–365 i powołana tam literatura.

¹⁷ Zob. J. Szachulowicz, *Prawo wodne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 11.

ujmowana w szerokim znaczeniu, czyli jako zespół czynności faktycznych lub prawnych, mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczych, związanych ze sposobem korzystania i z przeznaczeniem tych nieruchomości, obejmujących przy tym także i te zdarzenia prawne, których konsekwencją jest rozporządzenie nieruchomościami, w tym przede wszystkim ich zbycie¹⁸. Gospodarowanie nieruchomościami może być więc rozumiane jako podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych mających na celu realizację funkcji społeczno-gospodarczych ich przeznaczenia.

W wąskim ujęciu gospodarowanie nieruchomościami oznacza podejmowanie czynności faktycznych lub prawnych dotyczących władania nieruchomościami oraz korzystania z nich w sposób, który umożliwia realizację funkcji społeczno-gospodarczych, związanych z wykorzystaniem i przeznaczeniem nieruchomości¹⁹.

Pojęcie gospodarowania można wypełnić treścią pomieszczoną w art. 23 i 25 u.g.n., lecz wyszczególnienie elementów treści jest tu przykładowe²⁰. Część z tych czynności będzie miała charakter faktyczny (czynności polegające na zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem), inne zaś charakter mieszany – faktyczno-prawny (ewidencjonowanie nieruchomości, zapewnienie wyceny nieruchomości, sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości), a jeszcze inne mają charakter ściśle prawny, przez co zasługują na szczególną uwagę. Wśród czynności prawnych można wyróżnić czynności cywilnoprawne związane z obrotem nieruchomościami oraz czynności administracyjnoprawne, do których należy zaliczyć: oddawanie nieruchomości w trwałą zarząd (art. 43–50 u.g.n.), geodezyjne podziały nieruchomości (art. 92–100 u.g.n.), scalenie i podział nieruchomości (art. 101–108 u.g.n.), wywłaszczenie nieruchomości (art. 112–135 u.g.n.), zwrot wywłaszczonych nieruchomości (art. 136–142 u.g.n.)²¹.

Ustawodawca, używając w komentowanym artykule określenia „gospodarowanie”, czyni to jedynie w odniesieniu do wyznaczonej kategorii nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (z wyjątkiem wskazanych w art. 1 ust. 2 u.g.n.) oraz w odniesieniu do nieruchomości, których właścicielami są j.s.t. (czyli gminy, powiaty i samorządy województw). Według art. 1 ust. 1 u.g.n. zakresem gospodarowania nieruchomościami nie objęto więc nieruchomości stanowiących przedmiot prawa własności podmiotów prywatnych²².

¹⁸ Zob. E. Klat-Górska, *Prawo gospodarowania nieruchomościami* [w:] *Materiałne prawo administracyjne*, red. M. Miemiec, Warszawa 2013, s. 249; szerzej zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 162–168 i powołana tam literatura.

¹⁹ Zob. E. Klat-Górska, *Prawo...*, s. 249.

²⁰ Zob. J. Nadler, *Zakres przedmiotowy...*, s. 169.

²¹ Zob. M.A. Ziniewicz, *Aktywna działalność gmin w gospodarowaniu zasobem nieruchomości*, „*Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*” 2009/17(3), s. 10.

²² Zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 161.

W orzecznictwie słusznie przyjęto, że **gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oraz j.s.t. obejmuje także nabywanie nieruchomości** w drodze czynności cywilnoprawnych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami²³ (zob. np. art. 109–111a u.g.n.).

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, czyli nie określa zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa znajdującymi się w „innych” zasobach, którymi nie gospodaruje starosta, lecz jednostki organizacyjne wskazane w tych ustawach bądź powołane do tego podmioty (agencje powiernicze). W rozlicznych odrębnych aktach prawnych uregulowano gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa o szczególnym charakterze lub określających odrębne zasady gospodarowania tymi nieruchomościami (w szczególności zob. art. 2 u.g.n.).

- 6. Wskazanie zakresu regulacji dotyczącego geodezyjnego podziału nieruchomości gruntowych.** W art. 1 ust. 1 pkt 2 i 3 u.g.n. wskazano, że w komentowanej ustawie określono zasady podziału nieruchomości oraz zasady scalania i podziału nieruchomości. Należy jednak podkreślić, że nie tylko ustawa o gospodarce nieruchomościami określa zasady geodezyjnego podziału nieruchomości gruntowych, lecz również uchwała o planie miejscowym, jako akt prawa miejscowego²⁴. Badanie zgodności geodezyjnego podziału nieruchomości gruntowej z planem miejscowym jest w istocie interpretacją (wykładnią) postanowień planu miejscowego, której dokonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta) stosownie do art. 93 ust. 4 u.g.n.²⁵ To nie rada gminy, lecz organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest organem właściwym do wydania rozstrzygnięcia zatwierdzającego geodezyjny podział nieruchomości gruntowej. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym²⁶. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny (np. art. 4 ust. 1 czy też art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.).

Konieczne jest zwrócenie uwagi, że art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, nie daje podstaw do określenia szczegółowych zasad i warunków ewidencyjnego (geodezyjnego) podziału nieruchomości. Użycie w przepisie spójnika „i” (koniunkcja) przesądza, że dotyczy on instytucji uregulowanej w art. 102 ust. 1 u.g.n., według którego gmina może dokonać scalenia i podziału

²³ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 8.11.2006 r., I SA/Gl 1065/06, LEX nr 940995.

²⁴ Zob. wyrok NSA z 27.09.2013 r., II OSK 1048/13, LEX nr 1559270.

²⁵ Zob. E. Mzyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 461.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 20.01.2011 r., II OSK 2235/10, LEX nr 953038 i rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 11.01.2021 r., NK-N.4131.28.22.2020.MS6, Dz.Urz. Woj. Dolnośl. poz. 172.

nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału określa plan miejscowy²⁷. Zatem szczegółowe zasady i warunki, o których mowa we wskazanych przepisach, muszą odnosić się do takich podziałów nieruchomości, które są funkcjonalnie związane z procedurą scalenia.

Przepisy art. 11f ust. 1 pkt 5 i art. 12 ust. 1 specustawy drogowej stanowią ustawowy wyjątek wobec art. 92 i n. u.g.n., czyli wobec klasycznej procedury podziałowej, wskazującej sposób orzekania i właściwości organu²⁸. Przepisy specustawy drogowej kompleksowo regulują zasady i warunki przygotowania inwestycji w zakresie dróg publicznych, w tym także ich geodezyjny podział. Przepis art. 12 specustawy drogowej pozwala wyeliminować w postępowaniu odrębne postępowanie w sprawie zatwierdzenia geodezyjnego podziału nieruchomości gruntowej. Nie ma tu zastosowania administracyjny tok postępowania wynikający z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zatem zatwierdzenie geodezyjnego podziału nieruchomości pod drogę publiczną nie następuje w drodze komentowanej ustawy, a jest jedynie skutkiem prawnym decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, powstającym z mocy prawa, z chwilą gdy decyzja staje się ostateczna.

7. **Scalenie i podział nieruchomości jako przedmiot regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami.** Scalanie i podział nieruchomości są przedmiotem uregulowań ustawy o gospodarce nieruchomościami w dziale III w rozdziale 2 „Scalenie i podział nieruchomości”. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 3 u.g.n. to ta ustawa określa zasady scalania i podziału nieruchomości. Artykuł 101 ust. 1 u.g.n. stanowi, że przepisy tego rozdziału regulują sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu. Stosownie do art. 101 ust. 2 u.g.n. przepisy tego rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101 ust. 1. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 u.g.n.).

Procedura scalenia i podziału nieruchomości polega zatem – jeżeli jest to zgodne z regulacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – na scaleniu większej ilości nieruchomości i wydzieleniu nowych działek gruntu w wyniku podziału obszaru zawierającego się w granicach nieruchomości objętych scaleniem²⁹. Szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy, a o przystąpieniu do tego postępowania decyduje rada gminy w drodze uchwały. Po dokonaniu scalenia, czyli zniesieniu dotychczasowych istniejących granic działek gruntu, opracowuje się geodezyjny projekt podziału tego obszaru na nowe działki gruntowe, umożliwiające ich zagospodarowanie zgodnie ze wskazaniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁷ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 16.12.2020 r., NK-N.4131.78.2.2020.FZ, Dz.Urz. Woj. Dolnośl. z 2021 r. poz. 646.

²⁸ Zob. M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 175.

²⁹ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 12.07.2011 r., II SA/Wr 253/11, LEX nr 1097177.

8. **Ustawowe prawo pierwokupu.** Przepisy art. 109–111a u.g.n. zastrzegają prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz gminy, Skarbu Państwa oraz m.st. Warszawy po to, żeby zagwarantować możliwość nabycia własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, które nadają się do wykorzystania na cele związane z realizacją zadań przez te podmioty.
9. **Objęcie zakresem ustawy wywłaszczenia i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.** Komentowana ustawa określa m.in. zasady wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 5 u.g.n.). Nieruchomość może być wywłaszczona wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego (art. 113 ust. 1 u.g.n.). Następuje to za odszkodowaniem (art. 128 u.g.n.). Wywłaszczenie – w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami – polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości (art. 112 ust. 2 u.g.n.). Wskazany w art. 112 ust. 1 u.g.n. wymóg, aby nieruchomość umiejscowiona była na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, bądź dla której wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z zastrzeżeniami wynikającymi ze wskazanych w tym przepisie innych unormowań ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczy – zgodnie z tym przepisem – etapów objętych przepisami rozdziału 4 działu III tej ustawy zatytułowanego „Wywłaszczenie nieruchomości”. Oznacza to, że istnienie w obrocie prawnym aktów planistycznych, o których mowa w powyższym przepisie, oznacza, iż określona nieruchomość może być wywłaszczona na cele publiczne.

Regulacje rozdziału 6 działu III u.g.n. (art. 136–142) określają zasady zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Na podstawie art. 216 u.g.n. zastosowanie przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. dotyczących zwrotu nieruchomości zostało rozszerzone na nieruchomości „przejęte lub nabyte” na mocy wymienionych w tym przepisie aktów normatywnych.

10. **Regulacja udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej.** Przepisy działu III rozdziału 7 u.g.n. regulują obowiązek uiszczania jednego z rodzajów opłaty adiacenckiej. W art. 143 ust. 1 u.g.n. ustawodawca określił zasady uczestnictwa właścicieli nieruchomości i użytkowników wieczystych w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, stanowiąc, że przepisy tego rozdziału stosuje się do nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Wnoszenie takiej opłaty jest więc formą przymusowego udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, zwiększających jednocześnie wartość nieruchomości.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 u.g.n. przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

- 11. Określenie zasad wyceny nieruchomości.** Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 7 u.g.n. ustawa określa zasady wyceny nieruchomości. Oznacza to, że przepisy tej ustawy należy stosować w każdym przypadku, który nie został wyłączony szczególnymi regulacjami. Zgodnie z art. 156 ust. 1 u.g.n. rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego.

Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (art. 156 ust. 1 u.g.n.). Operat szacunkowy przedstawia postępowanie w sprawie wyceny nieruchomości, który zawiera informacje niezbędne przy dokonywaniu wyceny nieruchomości, w tym wskazanie podstaw prawnych i uwarunkowań dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń oraz wyniku końcowego (zob. obowiązujące od 22.09.2004 r. do 8.09.2023 r. przepisy § 55 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³⁰ oraz obowiązujące od 9.09.2023 r. przepisy § 78–79 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 5.09.2023 r. w sprawie wyceny nieruchomości³¹).

- 12. Wyłączenie stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej (z zastrzeżeniem art. 61 ust. 3a u.g.n.).** Tryb postępowania przy zbywaniu przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności albo użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych do nieruchomości gruntowych, budynkowych oraz lokali, służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych reguluje zarządzenie nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych z 29.04.2020 r. w sprawie trybu zbywania przysługujących Skarbowi Państwa praw do nieruchomości gruntowych, budynkowych oraz lokali, służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych³². Stosownie do § 2 tego zarządzenia organem właściwym w sprawach decyzji o zbyciu przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności albo użytkowania wieczystego, ograniczonego prawa rzeczowego do nieruchomości gruntowych, budynkowych lub lokali, zbędnych dla wykonywania zadań placówek zagranicznych jest Minister Spraw Zagranicznych.

³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 555.

³¹ Dz.U. poz. 1832.

³² Dz.Urz. MSZ poz. 21.

Art. 2. [Pierwszeństwo stosowania innych ustaw]

Ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności:

- 1) ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2017 r. poz. 2278);
- 2) ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1223);
- 3) ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, 1726 i 2311);
- 4) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329);
- 5) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2483 i 2707);
- 6–7) (uchylone)
- 8) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 i 2687);
- 9) ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1235, 1715, 1846, 2185 i 2642);
- 10) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984 oraz z 2022 r. poz. 727 i 1846);
- 11) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 176, 1768, 1783 i 1846);
- 12) ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1079 oraz z 2022 r. poz. 1846);
- 13) ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1812);
- 14) ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061);
- 15) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961 oraz z 2022 r. poz. 807 i 1561).

1. **Znaczenie odesłania do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.** W art. 2 u.g.n. prawodawca posłużył się sformułowaniem odnoszącym się do zakresu dotyczącego gospodarki nieruchomościami zawartego w innych ustawach, którym w tym względzie przyznaje pierwszeństwo. Stąd też należy uznać, że przepisy ustaw szczególnych będą miały znaczenie kluczowe, natomiast w sprawach nieuregulowanych zastosowanie będzie miała ustawa o gospodarce nieruchomościami³³. Ustalenie zakresu stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami do spraw i okoliczności objętych regulacją innej

³³ Tak wyrok NSA z 19.10.2022 r., III FSK 55/22, LEX nr 3441868.

ustawy wymaga w pierwszej kolejności analizy przedmiotowego zakresu innej ustawy (zarówno gdy stosuje się wykładnię literalną, jak i funkcjonalną)³⁴. Jeśli przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej okaże się, że określona kwestia nie została objęta przepisami innej ustawy, a powinna podlegać regulacji prawnej, to należy zastosować do niej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁵. Zasada ta ma zastosowanie także do ustaw wymienionych w art. 2 u.g.n.

Komentowany art. 2 u.g.n. wskazuje, że ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności wymienionych w punktach tego przepisu, ale nie tylko. Przepis ten określa relacje między przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a innymi ustawami, regulującymi szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami³⁶. Wymieniono w nim „w szczególności” akty prawne, których komentowana ustawa nie narusza w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, przy czym nie tylko przepisy ustaw wymienionych w art. 2 u.g.n., ale także przepisy innych ustaw dotyczących nieruchomości. W przypadku kolizji pomiędzy przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a przepisami innej ustawy, zarówno wymienionej w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionej, pierwszeństwo stosowania mają przepisy innych ustaw (które należy uznać za odrębne), natomiast przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być stosowane wtedy, gdy z innej ustawy nie można wnioskować, że się ich nie stosuje³⁷. Poza tym są stosowane, gdy w innej ustawie zawarto odesłanie typu „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”³⁸. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają więc charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie w nich nieuregulowanym, zwłaszcza że te inne ustawy mogą też zawierać przepisy odsyłające do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- 2. Przykład regulacji szczególnych.** Skoro katalog określonych w art. 2 u.g.n. ustaw ma charakter otwarty (o przykładowym wymienieniu w tym przepisie aktów prawnych przesądza zwrot „w szczególności”), to należy przyjąć, że do ustaw szczególnych, o których mowa w tym przepisie, zalicza się ustawa o drogach publicznych³⁹. Tak więc przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych przykładowo w art. 2, jak i tam niewymienionych (np. ustawa o drogach publicznych i inne), należy uznać za przepisy odrębne, które mają pierwszeństwo w ich stosowaniu w odniesieniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁰.

³⁴ Zob. wyrok NSA z 11.02.2015 r., II FSK 3580/14.

³⁵ Zob. wyrok NSA z 11.02.2015 r., II FSK 3580/14.

³⁶ Zob. wyroki NSA: z 25.07.2012 r., II OSK 1245/12, ONSAiWSA 2013/4, poz. 68 i z 1.08.2017 r., II FSK 1932/15, LEX nr 2412731.

³⁷ Zob. wyrok SA w Rzeszowie z 11.01.2018 r., I ACa 894/16, LEX nr 2659402.

³⁸ Zob. wyrok SN z 18.02.2009 r., I CSK 389/08, LEX nr 560511, a także wyrok WSA w Lublinie z 3.11.2009 r., II SA/Lu 368/09, LEX nr 531591 oraz WSA w Warszawie z 1.09.2006 r., I SA/Wa 770/06, LEX nr 256599.

³⁹ Zob. E. Klat-Górska [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 2, s. 24 i 26 oraz np. wyrok NSA z 21.02.2023 r., I OSK 39/22, LEX nr 3506487.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z 29.09.2021 r., I OSK 4444/18, LEX nr 3246989.

Instytucję zarządu Lasów Państwowych nad nieruchomościami Skarbu Państwa reguluje ustawa o lasach, która ma charakter *lex specialis*, lecz dotyczy to wyłącznie nieruchomości Skarbu Państwa objętych pojęciem lasu w rozumieniu ustawy⁴¹.

Warunkiem koniecznym do uznania, że mamy do czynienia z przepisem odrębnym, jest istnienie w innej ustawie niż ustawa o gospodarce nieruchomościami przepisów określających podejścia, jakie mają mieć zastosowanie do wyceny nieruchomości (art. 152 ust. 2 u.g.n.) oraz metody tej wyceny (rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego). Skoro ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁴² nie zawiera przepisów regulujących te zagadnienia, to z art. 2 u.g.n. nie można skutecznie wywodzić, że ma ona pierwszeństwo przy ustaleniu podejść i metod wyceny nieruchomości⁴³.

W myśl art. 23 specustawy drogowej⁴⁴ przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 3 tejże ustawy, zatytułowanym „Nabywanie nieruchomości pod drogi”. W orzecznictwie trafnie przyjęto, że przepis ten z uwagi na przyjętą konstrukcję specustawy drogowej mógł posłużyć się sformułowaniem „w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie”, ponieważ ta ustawa nie zawiera wyłącznie przepisów o charakterze *lex specialis* wobec ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale wobec kilku ustaw, a każdy jej rozdział reguluje inny etap inwestycji drogowej i odsyła do przepisów o charakterze ogólnym regulujących dany etap inwestycji⁴⁵.

Skoro specustawa drogowa ma własny przedmiot regulacji, to ustawa o gospodarce nieruchomościami może mieć zastosowanie jedynie w materii nieobjętej specustawą drogową, i to jedynie w zakresie nabywania nieruchomości. W szczególności zauważyć należy, iż przepisy specustawy drogowej nie regulują kwestii podmiotu właściwego do dokonania waloryzacji odszkodowania, wobec tego zgodnie z ww. przepisem zastosowanie będą miały przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴⁶. Dodać trzeba, że w sprawach dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania bezpośrednie zastosowanie znajdzie art. 4 pkt 3b u.g.n. Organem zobowiązanym do zapłaty odszkodowania i w konsekwencji dokonania waloryzacji jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w konsekwencji zgodnie z art. 9a u.g.n. organem wyższego stopnia będzie wojewoda⁴⁷.

⁴¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2017 r., I SA/Wa 1381/17, LEX nr 2404301 i wyrok NSA z 8.11.2018 r., I OSK 1012/18, LEX nr 2592694.

⁴² Dz.U. z 2017 r. poz. 2097.

⁴³ Zob. wyrok NSA z 12.03.2014 r., II GSK 1/13, LEX nr 1488040.

⁴⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 162.

⁴⁵ Zob. wyrok NSA z 23.01.2020 r., I OSK 1500/18, LEX nr 2785417, a także wyrok TK z 30.06.2021 r., SK 37/19, OTK-A 2021, poz. 54.

⁴⁶ Zob. postanowienie NSA z 7.09.2010 r., I OW 88/10, LEX nr 741778.

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 17.12.2015 r., II OSK 2501/15, LEX nr 2000017.

Według art. 3 ust. 2 ustawy o CKP w sprawach nieuregulowanych tą ustawą, stosuje się odpowiednio m.in. przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 117b ustawy o CPK w zakresie nieuregulowanym w jej dziale III przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące trybu zbywania oraz obciążania nieruchomości Skarbu Państwa ograniczonymi prawami rzeczowymi oraz prawami obligacyjnymi stosuje się odpowiednio do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa wchodzących w skład Zasobu.

Ustawa z 7.10.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzaniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów⁴⁸ określa szczególne rozwiązania związane z potwierdzaniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów, w przypadku uchylenia przez sąd administracyjny ostatecznej decyzji o zatwierdzeniu projektu scalenia gruntów i braku możliwości ponownego przeprowadzenia postępowania scaleniowego.

Art. 3. [Kompetencje ministra do spraw budownictwa]

1. Właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami, regulowanych przepisami ustawy, jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

2–3. (uchylone)

- 1. Regulacja prawna.** Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP ministrowie kierują określonymi działami administracji rządowej lub wypełniają zadania wyznaczone im przez Prezesa Rady Ministrów. Minister kierujący wyodrębnionym działem (resortem) „jest jednocześnie organem administracji publicznej należącym do danego działu i to organem naczelnym”⁴⁹.

Ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁰ określa zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Zgodnie z art. 9a ust. 1 pkt 8 tej ustawy dział budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo obejmuje m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomości Skarbu Państwa, z uwzględnieniem przepisów odrębnych. Minister jest organem monokratycznym, wydającym także decyzje administracyjne.

Od 26.10.2021 r. działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo kieruje Minister Rozwoju i Technologii. Aktualnie obowiązuje w tym

⁴⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2417.

⁴⁹ Tak J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 182.

⁵⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 2512.

zakresie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 15.04.2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii⁵¹.

2. **Minister jako organ wyższego stopnia.** Z analizy art. 3 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 17 pkt 2 k.p.a. wynika, że organem wyższego stopnia nad wojewodą orzekającym w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami skarbowymi jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa⁵².

Przy tym istotny jest zakres właściwości instancyjnej ministra wymienionego w komentowanym art. 3 ust. 1 u.g.n. dla odpowiedzi na pytanie, czy ten minister jest organem właściwym do rozpatrywania odwołania od decyzji wydanej przez wojewodę na podstawie art. 142 u.g.n. w sprawie zwrotu nieruchomości. Stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, obowiązujących od 1.01.1999 r., to starosta jest organem pierwszej instancji właściwym do rozstrzygania w sprawach wskazanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w tym do rozstrzygania o zwrocie uprzednio wywłaszczonej nieruchomości, na podstawie art. 9a u.g.n. zaś wojewoda jest organem odwoławczym. W orzecznictwie wyjaśniono, że kompetencja starosty do wydawania decyzji w pierwszej instancji wynika ze zmiany art. 142 u.g.n.⁵³, spowodowanej wejściem w życie 1.01.1999 r. przepisu art. 137 pkt 37 ustawy z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁴. Tym samym organem właściwym do wydawania decyzji w sprawie zwrotu nieruchomości podlegającej uprzednio wywłaszczeniu na rzecz Skarbu Państwa stał się w pierwszej instancji starosta w miejsce wojewody, który obecnie jest organem odwoławczym, a który przed 1.01.1999 r. był organem pierwszoinstancyjnym, odwołania od decyzji którego kierowano do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵⁵. Jego funkcję obecnie wykonuje minister wskazany w art. 3 ust. 1 u.g.n.

3. **Rezygnacja z organu doradczego ministra.** Przepis art. 2 ustawy z 24.04.2014 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw⁵⁶ z dniem 3.07.2014 r. uchylił w art. 3 ust. 2 i 3 odnoszące się do Państwowej Rady Nieruchomości, jako organu doradczego ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w sprawach gospodarki nieruchomościami. W uzasadnieniu wskazanej nowelizacji wyjaśniono: „U podstaw projektowanej ustawy leży przekonanie, iż zrezygnować z organu doradczego o charakterze ogólnym, jakim jest Państwowa Rada Nieruchomości, ze względu na różnorodność kwestii rozstrzyganych przez Ministra, a także poglądów

⁵¹ Dz.U. poz. 838.

⁵² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 10.07.2020 r., I SA/Wa 1726/19, LEX nr 3084701.

⁵³ Zob. wyrok NSA z 8.03.2019 r., I OSK 1116/17, LEX nr 2702316.

⁵⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

⁵⁵ Zob. wyrok NSA z 8.03.2019 r., I OSK 1116/17.

⁵⁶ Dz.U. poz. 805.

w wielu obszarach gospodarki nieruchomościami. Fachowe doradztwo ukierunkowane na rozwiązanie konkretnych problemów polskiego rynku nieruchomości zostanie zapewnione w drodze pozyskiwania przez Ministra indywidualnych opinii uznanych autorytetów w danej dziedzinie bądź opracowań ośrodków akademickich specjalizujących się w gospodarce nieruchomościami. Umożliwi to uelastyczenie procesu pozyskiwania przez Ministra opinii w zakresie gospodarowania nieruchomościami, a tym samym przyczyni się do podejmowania decyzji w warunkach lepszej informacji o rynku nieruchomości. Należy wskazać, iż przerwa w funkcjonowaniu Państwowej Rady Nieruchomości nie wpłynęła negatywnie na podejmowane przez Ministra decyzje w sprawach gospodarki nieruchomościami, co pozwala stwierdzić, iż nie jest ona organem niezbędnym dla realizacji zadań Ministra. Likwidacja Państwowej Rady Nieruchomości wpłynie na zakres obowiązków, a także przyczyni się do zredukowania obciążeń finansowych wynikających z konieczności obsługi tego ciała doradczego, co pozwoli na skierowanie zasobów kadrowych i finansowych Ministra i podległego mu resortu na inne, niejednokrotnie ważniejsze kwestie. Należy przy tym wskazać, iż oszczędności finansowe wynikać będą z braku konieczności utrzymywania Rady, tj. kosztów delegacji jej członków, a nie prowadzonych przez Radę badań i analiz. Środki finansowe przeznaczone na działalność merytoryczną Rady, w tym wynagrodzenia jej członków, będą możliwe do wykorzystania przez Ministra i podległy mu resort w celu pozyskiwania opinii i informacji w zakresie gospodarowania nieruchomościami⁵⁷.

Art. 4. [Definicje]

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **nieruchomości gruntowej** – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności;
- 2) **zasobie nieruchomości** – należy przez to rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa;
- 3) **działce gruntu** – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej;
- 3a) **działce budowlanej** – należy przez to rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce;
- 3b) **zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości** – należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie

⁵⁷ Tak VII kadencja, druk sejm. nr 2241.

- własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste;
- 4) poprzednim właścicieli – należy przez to rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów;
 - 5) planie miejscowym – należy przez to rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 6) wycenie nieruchomości – należy przez to rozumieć postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości;
 - 6a) określaniu wartości nieruchomości – należy przez to rozumieć określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości;
 - 7) powszechnej taksacji nieruchomości – należy przez to rozumieć wycenę nieruchomości, w wyniku której następuje ustalenie wartości katastralnej nieruchomości;
 - 8) szacowaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć czynności związane z określaniem wartości nieruchomości;
 - 9) właściwym organie – należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa;
 - 9a) samorządowej osobie prawnej – należy przez to rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
 - 9b) jednostce samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć gminę, powiat lub województwo;
 - 9b¹) staroście – należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu;
 - 9c) właściwym urzędzie – należy przez to rozumieć starostwo powiatowe, w którym wykonywane są zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, albo odpowiednio urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski, w których prowadzone są sprawy gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego;
 - 9d) radzie lub sejmiku – należy przez to rozumieć radę gminy lub radę powiatu oraz sejmik województwa;
 - 10) jednostce organizacyjnej – należy przez to rozumieć państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;
 - 11) opłacie adiacenckiej – należy przez to rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń

infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości;

- 12) spółce – należy przez to rozumieć spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością;
- 13) osobie bliskiej – należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu;
- 14) (uchylony)
- 15) organizacjach zawodowych rzeczoznawców majątkowych – należy przez to rozumieć stowarzyszenia, których co najmniej połowę członków stanowią rzeczoznawcy majątkowi, związki takich stowarzyszeń, a także izby gospodarcze, których co najmniej połowę członków stanowią przedsiębiorcy, o których mowa w art. 174 ust. 7 pkt 1;
- 16) nieruchomości podobnej – należy przez to rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość;
- 17) stanie nieruchomości – należy przez to rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona;
- 18) łączności publicznej – należy przez to rozumieć infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego;
- 19) działalności gospodarczej – należy przez to rozumieć działalność gospodarczą w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641, 803 i 1414).

1. **Pojęcie nieruchomości gruntowej.** W orzecznictwie zostało wyjaśnione pojęcie nieruchomości gruntowej zgodnie z zasadą „jedna księga – jedna nieruchomość”⁵⁸. Dominuje stanowisko, zgodnie z którym nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą⁵⁹. W przypadku zaś gdy nieruchomość nie jest objęta księgą wieczystą (zbiorem złożonych dokumentów), o jej odrębności w sensie prawnym jako przedmiotu własności decyduje w zasadzie to, czy stanowi ona odrębną całość gospodarczą należącą do tego samego właściciela⁶⁰.

⁵⁸ Zob. uchwała SN z 15.05.2013 r., III CZP 24/13, OSNC 2013/12, poz. 138; wyroki SN: z 7.09.2016 r., IV CSK 731/15, LEX nr 2124048; z 20.01.2016 r., IV CSK 201/15, LEX nr 1997967.

⁵⁹ Zob. wyrok SN z 29.12.2020 r., I CSK 27/19, OSNC 2022/1, poz. 3 i powołane tam orzecznictwo.

⁶⁰ Zob. wyrok SN z 30.10.1979 r., III CRN 180/79, OSNC 1980/4, poz. 76.

Regulacja zawarta w art. 4 u.g.n. wprowadza definicje legalne pojęcia „nieruchomość gruntu” (pkt 1), przez które należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności oraz pojęcia „działka gruntu” (pkt 3), przez które należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Tym samym ustawa o gospodarce nieruchomościami różnicuje oba pojęcia⁶¹. Nawet więc odległe od siebie działki gruntu, według brzmienia powołanego przepisu, mogą być częścią określonej nieruchomości⁶².

Definicja nieruchomości gruntowej sformułowana w art. 4 pkt 1 u.g.n. jest zbieżna z definicją nieruchomości gruntowej zawartą w art. 46 § 1 k.c.⁶³ Zasadniczo własność nieruchomości rozciąga się na elementy stanowiące jej część składową (jednak z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności). Skutek ten następuje niezależnie od tego, jaka jest wartość naniesień i kto poniósł koszt ich budowy⁶⁴.

Jeżeli księga wieczysta obejmuje więcej niż jedną działkę ewidencyjną, to w sensie prawnym istnieje jedna nieruchomość⁶⁵. O powstaniu odrębnej nieruchomości gruntowej nie decyduje sam fakt geodezyjnego wyodrębnienia działki ewidencyjnej, jeżeli działka ta jest objęta wraz z innymi jedną księgą wieczystą. Nie ma tu również znaczenia odmienny sposób korzystania z niektórych działek ewidencyjnych objętych jedną księgą wieczystą. Uzależnienie wyodrębnienia nieruchomości od tej ostatniej okoliczności mogłoby prowadzić w konsekwencji do sytuacji, w której odrębne nieruchomości powstają i przestają istnieć w zależności od zmieniającego się stanu faktycznego w zakresie ich gospodarczego wykorzystywania⁶⁶.

W judykaturze przeważa zapatrywanie, że graniczące z sobą działki gruntu, będące własnością tej samej osoby, dla których prowadzone są oddzielne księgi wieczyste, stanowią dwie odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. i tracą tę odrębność w razie połączenia ich w jednej księdze wieczystej⁶⁷, a wpis połączenia ma charakter konstytutywny⁶⁸.

W orzecnictwie przyjęto, że do połączenia nieruchomości, z których jedna była obciążona prawem użytkowania wieczystego, nie było potrzebne, oprócz zgody użytkownika wieczystego (współużytkowników wieczystych), uprzednie albo jednoczesne nabycie przezeń

⁶¹ Zob. uchwała SN z 15.05.2013 r., III CZP 24/13 i wyrok SA w Gdańsku z 22.09.2021 r., I ACa 62/21, LEX nr 3457705.

⁶² Zob. postanowienie SN z 11.08.2004 r., II CK 11/04, LEX nr 188502.

⁶³ Zob. wyrok z 19.05.2022 r., I OSK 1450/19, LEX nr 3401280.

⁶⁴ Zob. wyrok z 19.05.2022 r., I OSK 1450/19.

⁶⁵ Zob. wyrok SN z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00, Biul. SN z 2003/8, poz. 8; uchwała SN z 7.04.2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007/2, poz. 24, z głosem E. Gniewka, OSP 2007/10, poz. 119.

⁶⁶ Tak wyrok SN z 29.12.2020 r., I CSK 27/19 i powołane tam orzecznictwo.

⁶⁷ Zob. uchwały SN: z 26.04.2007 r., III CZP 27/07, OSNC 2008/6, poz. 62 oraz z 17.04.2009 r., III CZP 9/09, OSNC 2010/1, poz. 4 i z 21.03.2013 r., III CZP 8/13, OSNC 2013/9, poz. 108.

⁶⁸ Zob. postanowienie SN z 27.08.2020 r., IV CSK 142/20, LEX nr 3301352.

prawa użytkowania wieczystego do drugiej nieruchomości⁶⁹. Skutkiem połączenia było rozciągnięcie istniejącego prawa użytkowania wieczystego na całą nieruchomość powstałą wskutek połączenia. Nieodzownym korelatem połączenia nieruchomości, z których obie są zabudowane budynkami mieszkalnymi, a w jednej z nich zostały wyodrębnione nieruchomości lokalowe, jest zmiana udziałów w nieruchomości wspólnej⁷⁰. Jest to prostą konsekwencją wynikającego z połączenia zwiększenia liczby i łącznej powierzchni użytkowej lokali oraz zastosowania art. 3 ust. 3 i 5 u.w.l. Zmiana wysokości udziałów powinna być ujawniona w księdze wieczystej równocześnie z połączeniem nieruchomości, tak aby uniknąć sytuacji, w której skutkiem dokonania połączenia (wpisu) byłaby niezgodność stanu prawnego (wysokości udziałów) ujawnionego w księgach wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym.

2. **Pojęcie działki gruntu** zdefiniowane w art. 4 pkt 3 u.g.n. nie jest tożsame z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego⁷¹. Należy akceptować pogląd przyjęty w orzecznictwie, zgodnie z którym terminy „nieruchomość gruntowa” i „działka gruntu” nie są synonimiczne, zatem nie można ich utożsamiać, skoro wymieniono je odrębnie w treści definicji⁷². Nadto ich brzmienie wskazuje na to, że „nieruchomość gruntowa” i „działka gruntu” są zwrotami szerszymi niż „działka budowlana”, która jest kwalifikowaną „nieruchomością gruntową” lub „działką gruntu”, bo spełniającą określone kryteria.

Nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu⁷³. Odrębność ewidencyjna nie oznacza w każdym przypadku, że chodzi o odrębną działkę budowlaną⁷⁴.

3. **Działka budowlana (art. 4 pkt 3a).** Definicja działki budowlanej z art. 4 pkt 3a u.g.n. odwołuje się do pewnych cech fizycznych i techniczno-użytkowych gruntu⁷⁵. Przesłanką uznania określonej działki gruntu za działkę budowlaną nie jest charakter terenu (rolny, mieszkaniowy), na którym ta działka jest zlokalizowana⁷⁶.

⁶⁹ Tak postanowienie SN z 27.08.2020 r., IV CSK 142/20.

⁷⁰ Zob. postanowienie SN z 16.11.2018 r., I CSK 646/17, OSNC 2019/9, poz. 93.

⁷¹ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 11.01.2023 r., WNP-I.4131.353.2022.JF, LEX nr 3454721.

⁷² Zob. wyrok NSA z 16.03.2010 r., II OSK 411/09, LEX nr 597579.

⁷³ Zob. wyroki WSA we Wrocławiu: z 3.12.2013 r., II SA/Wr 639/13, LEX nr 1433424 i z 12.06.2018 r., II SA/Wr 213/18, LEX nr 2780023.

⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 12.12.2018 r., VII SA/Wa 921/18, LEX nr 2616407; wyrok WSA w Krakowie z 7.03.2018 r., II SA/Kr 1691/17, LEX nr 2476016, a także wyrok NSA z 5.04.2019 r., II OSK 1289/17, LEX nr 2705234.

⁷⁵ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28.09.2021 r., I SA/Wa 641/21, LEX nr 3310791.

⁷⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 28.09.2021 r., I SA/Wa 641/21.

Trafnie wyjaśniono w literaturze, że art. 4 pkt 3a u.g.n. formułuje przesłanki, które posiadają „identyczną moc”⁷⁷. Żadna z cech działki nie może mieć istotniejszego znaczenia niż pozostałe⁷⁸.

Pojęcie działki budowlanej według komentowanej ustawy obejmuje nie tylko działki gruntu zabudowane budynkami mieszkalnymi, ale również zabudowane w inny sposób, innego rodzaju budynkami czy też urządzeniami, pod tym jednak warunkiem, że ich wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń na nich położonych⁷⁹. Przepis art. 4 pkt 3a u.g.n. wprost wymienia urządzenia infrastruktury technicznej, a nie obiekty infrastruktury technicznej⁸⁰.

Brak podstaw, by przyjąć, że skoro proces inwestycyjny nie został zakończony, to działki nie można uznać za budowlaną⁸¹. Przepisy nie określają, w jakim stanie powinny pozostawać budynki, by przyjąć, że działka, na której są zlokalizowane, spełnia kryteria działki budowlanej. Zauważyć należy, że art. 3 pkt 2 pr. bud. budynek definiuje jako obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Mając na uwadze powyższe, a także *ratio legis* definicji działki budowlanej, jakie stanowi ocena, czy działka ta z punktu widzenia istniejącej na niej zabudowy może być prawidłowo i racjonalnie zagospodarowana, należy przyjąć, że wystarczające jest, jeśli na działce posadowiony jest budynek w stanie surowym zamkniętym. Formułowanie zaś wymogu zakończenia procesu inwestycyjnego nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa⁸².

Dostęp do drogi publicznej oznacza bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej⁸³.

Drogi leśne to drogi położone w lasach niebędące drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych (art. 6 ust. 1 pkt 8 u.l.). Droga leśna mogłaby odpowiadać definicji drogi wewnętrznej jedynie wówczas, gdyby zlokalizowano ją w pasie drogowym, czyli w gruncie wydzielonym liniami granicznymi wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią⁸⁴. Nie jest więc automatycznie wykluczone wykorzystanie jej jako sposobu

⁷⁷ Tak D. Kościuk, *Dostęp do drogi publicznej przez drogę leśną jako przesłanka zatwierdzenia podziału nieruchomości. Glosa do wyroku NSA z dnia 9 grudnia 2016 r.*, I OSK 451/15, OwSS 2017/4, s. 130.

⁷⁸ Tak D. Kościuk, *Dostęp do drogi...*, s. 130.

⁷⁹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 17.08.2011 r., II SA/Łd 375/11, LEX nr 1694810.

⁸⁰ Zob. wyrok NSA z 12.04.2017 r., II OSK 2079/15, LEX nr 2316086.

⁸¹ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 26.11.2013 r., II SA/Bk 558/13, LEX nr 1531108.

⁸² Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 26.11.2013 r., II SA/Bk 558/13.

⁸³ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.12.2021 r., II SA/Bd 877/21, LEX nr 3325926.

⁸⁴ Zob. D. Kościuk, *Dostęp do drogi...*, s. 132. W orzecznictwie nieprecyzyjnie przyjęto, że choć droga leśna nie odpowiada definicji drogi wewnętrznej, to jednak może być jej przypadkiem – zob. wyrok NSA z 9.12.2016 r., I OSK 451/15, LEX nr 2295014.

dostępu działki do drogi publicznej. Dopuszczalność ruchu drogowego na tego rodzaju drogach jest bowiem innym zagadnieniem. Stosownie do art. 29 ust. 1 u.l. możliwość ruchu drogowego po drogach leśnych jest uzależniona od oznakowania drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach.

Drogi leśne, gdy już istnieją i dopuszczają ruch pojazdów, służą komunikacji i w konsekwencji mogą zapewniać dostęp do drogi publicznej. Relacja ta nie jest jednak przechodnia – to, że w praktyce takie drogi zapewniają dojazd do innych gruntów, nie oznacza, że brak takiego dojazdu jest wystarczającą przyczyną utworzenia drogi leśnej w planie urządzenia lasu przez zobowiązanie do wycinki drzew⁸⁵.

- 4. Zbycie nieruchomości.** Przez pojęcie „zbywania albo nabywania nieruchomości”, zgodnie z art. 4 pkt 3b u.g.n.⁸⁶, należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Jest to zatem pojęcie szerokie, obejmujące wszelkie prawne formy przeniesienia prawa własności (użytkowania wieczystego) nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, m.in.: sprzedaż, zamianę, darowiznę, oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Definicja legalna pojęcia „zbycie nieruchomości” nawiązuje do pojęć z zakresu prawa cywilnego. W nauce prawa cywilnego przeniesienie własności stanowi przejście prawa własności z jego dotychczasowego podmiotu (zbywcy) na inny podmiot (nabywcę) na podstawie umowy. Nie ma przy tym znaczenia, czy czynność została dokonana odpłatnie, czy pod tytułem darmym, czy świadczenia stron są ekwiwalentne. Wobec tego zdarzeniem prawnym, na podstawie którego nastąpi zbycie nieruchomości – według tej definicji – nie będzie np. uwłaszczenie na podstawie decyzji administracyjnej albo decyzji o wywłaszczeniu⁸⁷ czy np. utrata prawa rzeczowego z mocy ustawy (zob. art. 172–176 k.c. regulujące zasiedzenie, a także art. 98 ust. 1 u.g.n.).

Według jednolitego stanowiska sądów administracyjnych wniesienie, przez np. gminę, do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością aportu w postaci nieruchomości stanowi zbycie nieruchomości, o którym mowa w art. 4 pkt 3b i art. 34 ust. 1 u.g.n.⁸⁸

⁸⁵ Tak wyrok NSA z 2.12.2021 r., I OSK 171/21, LEX nr 3319675.

⁸⁶ Regulacja zawarta w art. 4 pkt 3b została dodana przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.), zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami z dnia 22.09.2004 r.

⁸⁷ Zob. wyroki NSA: z 13.06.2019 r., I OSK 2135/17, LEX nr 2700701 oraz z 7.09.2021 r., I OSK 3536/18, LEX nr 3279231.

⁸⁸ Zob. wyroki NSA: z 7.10.2008 r., I OSK 856/08, ONSAiWSA 2009/4, poz. 80 i z 23.07.2013 r., I OSK 523/13, LEX nr 1557369.

5. **Poprzedni właściciel (art. 4 pkt 4).** Zgodnie z art. 4 pkt 4 u.g.n. przez poprzedniego właściciela należy rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów. Wobec tego poprzednim właścicielem nie jest samoistny posiadacz, któremu nie przysługiwało prawo własności i który został pozbawiony posiadania nieruchomości⁸⁹. W orzecznictwie wyjaśniono, że w tym przepisie nie chodzi o każdego „poprzedniego właściciela”, lecz tylko o takiego, któremu własność odjęto wbrew jego woli, a więc np. w wyniku wywłaszczenia, orzeczenia o przeпадku czy przejęcia za długi⁹⁰. W żadnym razie za przejęcie, o którym mowa w analizowanym przepisie, nie można uznać przeniesienia własności nieruchomości na mocy umowy cywilnoprawnej czy decyzji administracyjnej, wydanej na żądanie właściciela nieruchomości⁹¹.
6. **Wycena nieruchomości.** Wycena nieruchomości – według art. 4 pkt 6 u.g.n. – to postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości, czyli określenia wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości (zob. art. 4 pkt 6a u.g.n.).

Zgodnie z § 78 ust. 1 r.w.n. w zw. z art. 4 pkt 6 u.g.n. operat szacunkowy przedstawia postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości. Wobec tego rzeczoznawca powinien w operacie szacunkowym w szczególności wskazać podstawy prawne i uwarunkowania dokonanych czynności, rozwiązania merytoryczne, a także przedstawić tok obliczeń oraz wynik końcowy (zob. § 78 ust. 2 i § 79 r.w.n.). Rzeczoznawca majątkowy, a więc osoba mająca wyłączne prawo do określania wartości nieruchomości poprzez sporządzenie operatu szacunkowego (art. 7 u.g.n.), jest obowiązany przestrzegać obowiązujących przepisów prawa⁹². Przestrzeganie przepisów obliгуje do przedstawienia w operacie szacunkowym sposobu dokonywania wyceny nieruchomości, m.in. analizy i charakterystyki rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny (§ 79 ust. 1 pkt 7 r.w.n.) czy też znajomości pojęcia nieruchomości podobnej (art. 4 pkt 16 u.g.n.). Operat szacunkowy powinien być sporządzony w sposób, który umożliwiłby jego weryfikację⁹³.

7. **Określanie wartości nieruchomości.** Wartość nieruchomości należy do kategorii ekonomicznych⁹⁴. Operat szacunkowy stanowi sformalizowaną opinię specjalisty z takiej dziedziny, jaką jest wycena nieruchomości, a zatem – ze względu na zawartą w nim treść – może być dowodem na okoliczność wartości wycenianej nieruchomości⁹⁵. W art. 156 u.g.n.

⁸⁹ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 15.07.2021 r., II SA/Rz 861/21, LEX nr 3209836.

⁹⁰ Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 21.06.2007 r., II SA/Bk 200/07, LEX nr 1024416.

⁹¹ Zob. wyrok NSA z 12.12.2007 r., I OSK 1541/07, LEX nr 424657.

⁹² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14.01.2021 r., VI SA/Wa 2590/20, LEX nr 3173254.

⁹³ Zob. wyrok NSA z 20.05.2021 r., I OSK 2381/18, LEX nr 3224863.

⁹⁴ Zob. wyroki NSA: z 18.12.2015 r., I OSK 744/14, LEX nr 1999935; z 26.04.2022 r., I OSK 1477/21, LEX nr 3365701.

⁹⁵ Tak wyrok NSA z 6.04.2017 r., I OSK 1931/15, LEX nr 2299094.

wskazano, że operatem szacunkowym jest sporządzona na piśmie opinia o wartości nieruchomości. Z art. 4 pkt 6a u.g.n. wynika natomiast, że przez określenie wartości nieruchomości należy rozumieć określenie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości.

Rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości reguluje m.in. sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów jako przedmiotu różnych praw oraz w zależności od rodzaju nieruchomości i jej przeznaczenia. Według § 3 ust. 1 r.w.n. określanie wartości nieruchomości poprzedza się analizą rynku nieruchomości, w szczególności w zakresie uzyskiwanych cen, stawek czynszów oraz warunków zawarcia transakcji, a także oględzinami nieruchomości. Oględzin nieruchomości dokonuje się w możliwym do wykonania zakresie. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępianie od dokonania oględzin nieruchomości. Ograniczony zakres oględzin lub odstępianie od ich dokonania wymaga uzasadnienia w operacie szacunkowym (zob. § 3 ust. 2 r.w.n.).

Podjęcie decyzji dotyczącej wyboru podejścia, metody i techniki szacowania nieruchomości należy do rzeczoznawcy majątkowego, który określa wartość nieruchomości. Nie może on podjąć tej decyzji w sposób całkowicie dowolny, gdyż musi uwzględnić podane w art. 154 ust. 1 u.g.n. czynniki. W przepisie tym nie wskazano jednak, jak te czynniki mają wpływać na wybór konkretnej metody lub techniki. Tak więc rzeczoznawca majątkowy, mimo wskazania tych czynników, podejmuje omawiane decyzje w sposób dość swobodny, przy czym dokonany wybór powinien uzasadnić⁹⁶.

8. Powszechna taksacja nieruchomości. Powszechna taksacja nieruchomości to wycena nieruchomości (zob. art. 4 pkt 6 u.g.n.), w wyniku której następuje ustalenie wartości katastralnej nieruchomości.

9. Nieruchomość podobna to taka, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Różnice między nieruchomością wycenianą a nieruchomościami, które zostały uznane za podobne, mogą wynikać np. z ograniczonej liczby transakcji na danym rynku lokalnym w odniesieniu do pewnej kategorii nieruchomości⁹⁷.

Porównywalność nieruchomości – w rozumieniu art. 4 pkt 16 u.g.n. – nie oznacza identyczności parametrów, tylko wspólność istotnych cech rynkowych mających zasadniczy wpływ na wartość nieruchomości⁹⁸. Jest to zatem więc polegająca na podobieństwie, a nie

⁹⁶ Tak wyroki NSA: z 6.06.2008 r., I OSK 852/07, LEX nr 496165 oraz z 15.05.2018 r., I OSK 2731/17, LEX nr 2569433.

⁹⁷ Zob. wyroki NSA: z 11.12.2020 r., I OSK 3140/18, LEX nr 3121921 i z 11.12.2020 r., I OSK 2689/18, LEX nr 3108857.

⁹⁸ Zob. wyrok NSA z 17.01.2023 r., III FSK 1849/21, LEX nr 3504606.

na tożsamości⁹⁹. Ustalenie zaś, które cechy nieruchomości mają najistotniejsze znaczenie w konkretnym przypadku, zależy od oceny rzeczoznawcy wyposażonego nie tylko w szczególne kompetencje ustawowe, ale także posiadającego profesjonalną wiedzę na temat czynników oddziałujących na wartość nieruchomości¹⁰⁰.

Z tej definicji wynika również, że katalog cech świadczących o podobieństwie nieruchomości nie jest zamknięty, przykładowo tymi innymi dodatkowymi cechami może być: uzbrojenie, stan techniczny, dostępność komunikacyjna i lokalizacyjna, jak również wielkość powierzchni nieruchomości¹⁰¹. Stan nieruchomości według powołanej definicji to także stan prawny, a więc stan uwzględniający dokonany podział geodezyjny¹⁰². Przy czym pomiędzy nieruchomościami podobnymi mogą występować różnice (odnoszące się np. do ich powierzchni czy lokalizacji), na co wskazuje wyraźnie art. 153 ust. 1 u.g.n., stanowiąc, że ceny koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu¹⁰³. W konsekwencji nieruchomość podobna nie może być utożsamiana z nieruchomością identyczną.

O podobieństwie nieruchomości decyduje znacznie więcej czynników (wymienionych przykładowo w art. 4 pkt 16 u.g.n.) niż tylko ich powierzchnia. Różnice w powierzchni czy położeniu nieruchomości (znaczące oddalenie, inny rodzaj terenów), czy innych cechach nieruchomości porównywanych nie oznaczają automatycznie, że nieruchomości te nie mogą być podobne¹⁰⁴. Ponadto wskazać należy, że żaden przepis prawa, a w szczególności art. 4 pkt 16 u.g.n., nie stanowi, że nieruchomością podobną może być wyłącznie nieruchomość o takiej samej powierzchni i położona w tej samej miejscowości co nieruchomość wyceniana¹⁰⁵.

- 10. Stan nieruchomości.** Przepis art. 4 pkt 17 u.g.n. określa, że stan nieruchomości to stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenie infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Przeznaczenie w planie miejscowym jest osobną cechą nieruchomości¹⁰⁶.

⁹⁹ Tak wyrok NSA z 4.12.2019 r., I OSK 3367/18, LEX nr 2866014 oraz np. wyrok NSA z 21.09.2021 r., I OSK 4318/18, LEX nr 3279241.

¹⁰⁰ Zob. wyrok NSA z 20.05.2021 r., I OSK 4117/18, LEX nr 3177475.

¹⁰¹ Zob. wyrok NSA z 3.11.2022 r., III FSK 1035/21, LEX nr 3451843.

¹⁰² Zob. wyroki NSA: z 18.12.2015 r., I OSK 744/14 i z 26.04.2022 r., I OSK 1477/21.

¹⁰³ Zob. wyrok SO w Nowym Sączu z 23.09.2020 r., III Ca 957/19, LEX nr 3112595 i wyrok NSA z 3.11.2022 r., III FSK 1035/21.

¹⁰⁴ Zob. wyrok SA w Poznaniu z 25.09.2014 r., I ACa 612/14, LEX nr 1602971; wyrok SA w Warszawie z 12.09.2017 r., VI ACa 701/16, LEX nr 2402416; wyrok SA w Warszawie z 19.02.2019 r., V ACa 47/18, LEX nr 2631476.

¹⁰⁵ Zob. wyrok NSA z 26.04.2022 r., I OSK 1477/21.

¹⁰⁶ Zob. wyrok SN z 3.10.2014 r., V CSK 1/14, LEX nr 1552154.

- 11. Pojęcie łączności publicznej.** Zgodnie z art. 4 pkt 18 u.g.n., przez pojęcie łączności publicznej należy rozumieć infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego. Przez publicznie dostępną usługę telekomunikacyjną należy rozumieć usługę telekomunikacyjną dostępną dla ogółu użytkowników (art. 2 pkt 31 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹⁰⁷). Stacja bazowa telefonii komórkowej jest zatem urządzeniem niezbędnym do funkcjonowania sieci telekomunikacyjnej, bezpośrednio związanym ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych, co oznacza, że jest objęta zakresem pojęciowym sieci i urządzeń infrastruktury technicznej¹⁰⁸. W orzecznictwie wyjaśniono, że wieża telekomunikacyjna, jako obiekt realizowany w ramach rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, stanowi szczególny rodzaj infrastruktury technicznej¹⁰⁹.
- 12. Działalność gospodarcza.** Na podstawie art. 3 pkt 1 ustawy z 26.05.2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw¹¹⁰ w celu zdefiniowania pojęcia działalności gospodarczej od dnia 31.08.2023 r. wprowadzono odesłanie do art. 3 ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹¹¹. W myśl art. 3 tej ustawy działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Ta definicja ma znaczenie dla stosowania m.in. art. 28 ust. 2, art. 69 ust. 1 i 2, art. 69a ust. 1, art. 70 ust. 3a, art. 72 ust. 3 pkt 3b, art. 174 ust. 7 pkt 1, art. 179a, 184a, 198d, 198e i 198f u.g.n.

Art. 5. [Waloryzacja]

1. Waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków.
2. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa.
3. W przypadku gdy dla danego kwartału nie ogłoszono wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów

¹⁰⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1648 ze zm.

¹⁰⁸ Zob. wyrok NSA z 24.11.2022 r., II OSK 399/20, LEX nr 3436540.

¹⁰⁹ Zob. wyroki NSA: z 24.02.2015 r., II OSK 1748/13, LEX nr 1772419 i z 28.04.2016 r., II OSK 1604/14, LEX nr 2111116.

¹¹⁰ Dz.U. poz. 1463.

¹¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.

określonych w ustawie za ten kwartał dokonuje się przy zastosowaniu ostatniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości.

4. W przypadku gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie w tym zakresie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

5. W przypadku gdy nieruchomość składa się z co najmniej dwóch części odpowiadających różnym rodzajom nieruchomości, waloryzacji, o której mowa w ust. 1, dokonuje się przy zastosowaniu średniej ważonej wskaźników zmian cen nieruchomości właściwych dla każdej z części tej nieruchomości, przyjmując za wagi powierzchnię poszczególnych części.

1. **Nowelizacja z 2015 r.** Ustawa z 15.05.2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹¹² od 14.10.2015 r. nadała nowe, rozbudowane brzmienie art. 5 u.g.n. Uchylenie art. 227 u.g.n. łączyło się z nadaniem nowego brzmienia art. 5 u.g.n., dotyczącego waloryzacji¹¹³. Ustawodawca podtrzymał zasadę stosowania wskaźnika zmian cen nieruchomości podczas waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Od 14.10.2015 r. te kwoty powinny być waloryzowane z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków (ust. 1). Prezes GUS został zobowiązany do ogłaszania, w formie obwieszczenia, w „Monitorze Polskim”, wskaźników zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa (ust. 2).
2. **Docelowe i zastępcze wskaźniki waloryzacji.** Na podstawie art. 5 u.g.n. ogłoszone zostały kolejne obwieszczenia Prezesa GUS w sprawie wskaźników zmian cen dla lokali mieszkalnych z podziałem na województwa (zob. np. M.P. z 2015 r. poz. 1047; M.P. z 2016 r. poz. 53, 395, 688, 995; M.P. z 2017 r. poz. 48 oraz M.P. z 2023 r. poz. 685). Prezes GUS wykonał więc dyspozycję art. 5 u.g.n. wyłącznie w odniesieniu do zmian cen lokali mieszkalnych. W odniesieniu do pozostałych rodzajów nieruchomości w dalszym ciągu zastosowanie ma wskaźnik inflacyjny. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 4 u.g.n. w wypadku, gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami w tym zakresie dokonuje się z zastosowaniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Regułę dalszego stosowania wskaźnika inflacyjnego reguluje też art. 2 ustawy zmieniającej z 15.05.2015 r. W myśl tego przepisu, waloryzacji wykonywanej na zasadach określonych w art. 5 ust. 1 u.g.n. – za okresy poprzedzające kwartał,

¹¹² Dz.U. poz. 985.

¹¹³ Tak wyrok NSA z 19.11.2020 r., I OSK 1155/20, LEX nr 3110025.

dla którego Prezes GUS ogłosił po raz pierwszy wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości – dokonuje się z zastosowaniem wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami określają rodzaj docelowego (obecnie: art. 5 ust. 1 i 2 u.g.n.) oraz zastępczego (uprzednio art. 227 u.g.n.; obecnie: art. 5 ust. 4 u.g.n. i art. 2 ustawy zmieniającej z 15.05.2015 r.) wskaźnika waloryzacji. Wobec tego, jeżeli przechowuje się kwoty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, to organ administracji publicznej nie ma swobody dobierania wskaźników odzwierciedlających w sposób adekwatny zmiany w sile nabywczej pieniądza, na podstawie których dokonuje przeliczenia¹¹⁴. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wyrażają w tym zakresie wiążąco zamiar prawodawcy, nie pozostawiając możliwości oparcia rozstrzygnięcia na innych danych¹¹⁵.

Wskaźnik oznaczony w art. 227 u.g.n., a następnie przeniesiony przez ustawodawcę do art. 5 ust. 4 u.g.n. oraz art. 2 ustawy zmieniającej z 15.05.2015 r., nie jest w pełni adekwatny do realizacji założenia, że przeliczenie kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami będzie następować z zastosowaniem kryterium, które uwzględnia zmianę cen nieruchomości. Jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie oznacza to automatycznie, że konieczność zastosowania wskaźnika inflacyjnego przekreśla w ogóle sens waloryzacji kwot przyznanych, lecz niewypłaconych, odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości. Nadal bowiem daje ona możliwość ochrony wartości ekonomicznej prawa do odszkodowania. Trybunał stanął na stanowisku, że przyjęcie rozwiązania „niekorzystnego” dla jego adresatów nie jest tożsame z jego niekonstytucyjnością.

3. Zamknięty katalog tytułów stanowiących podstawę kwot podlegających waloryzacji.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami, zawierając zamknięty katalog tytułów podlegających waloryzacji, nie wskazuje możliwości waloryzowania wynagrodzenia należnego za bezumowne korzystanie z nieruchomości będących w samoistnym posiadaniu¹¹⁶.

W szczególności w razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedni właściciel lub jego spadkobierca powinien zwrócić podmiotowi publicznoprawnemu ustalone w decyzji (a ściślej: nie tylko ustalone, lecz również wypłacone poprzedniemu właścicielowi) odszkodowanie lub także nieruchomość zamienną, jeżeli była ona przyznana w ramach odszkodowania (art. 140 ust. 1 u.g.n.). Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z zastrzeżeniem art. 217 ust. 2 u.g.n. i z uwzględnieniem ograniczenia wysokości odszkodowania po waloryzacji do kwoty nie wyższej niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu

¹¹⁴ Zob. wyrok TK z 9.03.2017 r., P 13/14, OTK-A 2017, poz. 14 i powołane tam orzecznictwo.

¹¹⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 11.05.2016 r., II SA/Kr 216/15, LEX nr 2056521.

¹¹⁶ Zob. wyrok SA w Białymstoku z 30.11.2016 r., I ACa 132/15, LEX nr 2231139.

zwrotu, a w pewnych przypadkach – niż jej wartość odtworzeniowa (art. 140 ust. 2 *in fine* u.g.n.), z zastosowaniem także dalszych reguł waloryzacji unormowanych w art. 140 ust. 3 i n. u.g.n.¹¹⁷

Art. 6. [Cele publiczne]

Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie;
- 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie;
- 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762);
- 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy;
- 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia

¹¹⁷ Zob. wyrok SN z 14.01.2021 r., I CSKP 8/21, LEX nr 3219497.

- 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113);
- 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;
- 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw;
- 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 8b)¹¹⁸ *podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru;*
- 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
- 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
- 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
- 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa;

¹¹⁸ Art. 6 pkt 8b dodany przez art. 6 pkt 1 ustawy z 16.06.2023 r. (Dz.U. poz. 2029) zmieniającej nin. ustawę z 28.10.2023 r.

9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;

10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

1. **Pojęcie celu publicznego.** Komentowany przepis określa katalog celów uznawanych za cele publiczne. Pojęcie celu publicznego ma charakter normatywny, wynikający z art. 6 u.g.n.¹¹⁹ Uprawnienie do określania celów publicznych przysługuje bowiem tylko ustawodawcy (por. art. 6 pkt 10 u.g.n.)¹²⁰. Zakwalifikowanie bowiem określonego celu jako cel publiczny powoduje istotne konsekwencje prawne – oddziałuje na sferę praw i obowiązków określonych podmiotów¹²¹. Cel publiczny uprawnia chociażby do wyłączenia nieruchomości (zob. art. 112 u.g.n.). Z uwagi na to, że z taką szczególną kwalifikacją wiązą się daleko idące skutki prawne, instytucja prawa celu publicznego nie może być nadużywana¹²².

Komentowany przepis zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać poszerzona w drodze wykładni¹²³. Skoro w art. 6 u.g.n. katalog celów publicznych sformułowany został dla potrzeb stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, to bez normatywnego powiązania stosownym odesłaniem w konkretnym przepisie prawa rangi ustawowej nie można go stosować w obszarze regulacji zawartych w innych ustawach odrębnych¹²⁴.

Sposób określenia celów publicznych w art. 6 pkt 10 u.g.n. polega na odesłaniu do uznania za cel publiczny przy stosowaniu ustawy o gospodarce nieruchomościami także innych celów, ale wyłącznie tych, które zostały *expressis verbis* określone w odrębnej ustawie jako cel publiczny¹²⁵.

Analiza treści zawartego w art. 6 u.g.n. katalogu celów publicznych wskazuje, że te cele nie są tożsame z konstytucyjnym zakresem pojęcia zadań publicznych wykonywanych przez organy i władze publiczne¹²⁶. Katalog ten jest podrzędny wobec zakresu takich zadań, skoro obejmuje wybrane tylko cele służące realizacji określonych zadań publicznych. Oznacza to, że nie wszystkie zadania publiczne mogą być osiągnięte za pomocą instytucji prawnych określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, w szczególności poprzez dokonywanie: wyłączenia, darowizny, zatwierdzania podziału nieruchomości z urzędu lub zbywania nieruchomości z bonifikatą. Tym samym nie wszystkie ustawowe obowiązki

¹¹⁹ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 24.09.2008 r., II SA/Sz 460/08, LEX nr 515295.

¹²⁰ Zob. wyrok NSA z 3.03.2015 r., II OSK 1865/13, LEX nr 1775444.

¹²¹ Zob. wyrok NSA z 25.05.2009 r., II OSK 1900/08, LEX nr 534648.

¹²² Zob. wyrok NSA z 3.03.2015 r., II OSK 1865/13, LEX nr 1775444.

¹²³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 4.05.2011 r., III SA/Wa 2602/10, LEX nr 821114.

¹²⁴ Zob. wyrok SA w Warszawie z 8.12.2021 r., V ACa 537/21, LEX nr 3290151.

¹²⁵ Zob. wyrok SN z 16.03.2005 r., II CK 522/04, LEX nr 484720 oraz M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, art. 6.

¹²⁶ Zob. wyrok SA w Warszawie z 8.12.2021 r., V ACa 537/21.

państwa określone w różnych aktach ustawodawczych mogą być osiągnane na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz tylko te, które zawarte zostały w katalogu art. 6 u.g.n.¹²⁷

Cel publiczny i interes publiczny nie mają tożsamesgo znaczenia¹²⁸. Cel publiczny ma charakter podrzędny wobec interesu publicznego w tym sensie, że będzie środkiem służącym realizacji interesu publicznego¹²⁹.

W świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami celami publicznymi są inwestycje służące ogółowi społeczeństwa¹³⁰.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie, że przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n. nie wyłącza tej nieruchomości z obrotu cywilnoprawnego (i np. nie stanowi przeszkody do nabycia w drodze zasiedzenia służebności gruntowej obciążającej tę nieruchomość), jeśli przepis szczególny nie stanowi inaczej¹³¹. Konsekwentne uznanie, że zaliczenie rzeczy do objętych realizacją celów publicznych wyłącza lub ogranicza obrót tymi rzeczami, czyniłoby całkowicie zbędnymi regulacje zawarte w wymienionych wyżej przepisach szczególnych, zwłaszcza w przepisach dotyczących własności dróg publicznych¹³².

- 2. Inwestycja celu publicznego.** Z Konstytucji RP oraz z przepisów komentowanej ustawy nie wynika, aby cele publiczne mogły być realizowane wyłącznie przez podmioty publicznoprawne, tzn. przez Skarb Państwa, samorząd województwa, powiat lub gminę. Oznacza to, że cele te, a przynajmniej niektóre z nich, mogą być realizowane także przez inne podmioty (w tym np. osoby fizyczne). Ustawowo określony charakter celów publicznych nie jest więc, co do zasady, związany z publicznoprawnym charakterem podmiotu realizującego te cele, lecz z faktem, czy dany cel należy do normatywnego zakresu pojęcia zawartego w art. 6 u.g.n.¹³³

O tym, czy inwestycja jest inwestycją celu publicznego, decyduje normatywne uregulowanie. W judykaturze wskazuje się, że na pojęcie inwestycji celu publicznego składają się dwa elementy, których łączne wystąpienie jest warunkiem koniecznym takiego rodzaju inwestycji. Pierwszy element stanowi określenie przedmiotu inwestycji, jakim jest realizacja

¹²⁷ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, 2021, art. 6.

¹²⁸ Zob. wyrok NSA z 20.09.2022 r., II FSK 10/20, LEX nr 3437454.

¹²⁹ Zob. W. Szydło, *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005/3, s. 143–176 i Z. Czarnik, M. Mikolik, *Status prawny podmiotu realizującego łączność publiczną jako inwestycję celu publicznego*, ZNSA 2018/3, s. 33–46.

¹³⁰ Zob. wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 1173/14, LEX nr 2033973.

¹³¹ Zob. postanowienie SN z 20.12.2019 r., II CSK 510/18, LEX nr 3007094.

¹³² Tak postanowienie SN z 20.12.2019 r., II CSK 510/18.

¹³³ Zob. wyrok SA w Warszawie z 8.12.2021 r., V ACa 537/21 oraz powołane tam orzecznictwo.

celu publicznego wskazanego w art. 6 u.g.n., a drugi element stanowi przypisanie inwestycji znaczenia lokalnego (gminnego) lub ponadlokalnego¹³⁴. Zawsze więc inwestycja celu publicznego nakierowana będzie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien zatem każdorazowo wykazać w złożonej dokumentacji, że jego realizacja nie stanowi tylko zaspokojenia interesu prywatnego (indywidualnego bądź grupowego)¹³⁵.

Pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie wyróżnione ze względu na kryterium przedmiotowe, nie zaś podmiotowe czy funkcjonalne¹³⁶. Dla oceny spełnienia przesłanki „celu publicznego” nie ma znaczenia, kto ten cel realizuje i kto jest jego inwestorem – Skarb Państwa, samorząd terytorialny czy inna osoba prawna¹³⁷. Nie ma również znaczenia zaangażowanie środków publicznych. Inwestycja celu publicznego może być finansowana równie dobrze w całości zarówno ze środków prywatnych, jak i publicznych, jeśli tylko realizuje cele zawarte w katalogu przepisu art. 6 u.g.n.¹³⁸ Ustawodawca nie określił, ile podmiotów powinno korzystać z danej inwestycji, aby można ją zakwalifikować jako inwestycję celu publicznego.

Podkreślić należy, że inwestycja, aby uznać ją za mającą znaczenie lokalne, nie musi obejmować całej gminy czy miejscowości. Inwestycja celu publicznego nie musi też być sytuowana na terenach publicznych¹³⁹. Z żadnego przepisu nie wynika również, że warunek „lokalnego” znaczenia inwestycji należy odnosić wyłącznie do mieszkańców gminy, a nie działających na jej terenie przedsiębiorców¹⁴⁰.

Za inwestycję celu publicznego uważa się **całe zamierzenie wraz z konieczną infrastrukturą towarzyszącą**, które jest technicznie konieczne do realizacji danego celu publicznego¹⁴¹.

3. Przykłady inwestycji celu publicznego. Inwestycja polegająca na **budowie sieci gazowej średniego ciśnienia** mieści się w zakresie celów publicznych objętych art. 6 pkt 2 u.g.n.¹⁴²

Dostarczanie wody jest jednym z fundamentalnych wymogów cywilizacyjnych i podstawowych zadań gminy. Bezzasadne jest twierdzenie, że rozbudowa nitki miejskiej sieci

¹³⁴ Tak wyrok NSA z 22.01.2020 r., II OSK 567/18, LEX nr 2775273.

¹³⁵ Tak wyrok NSA z 22.01.2020 r., II OSK 567/18.

¹³⁶ Zob. wyrok NSA z 15.05.2008 r., II OSK 548/07, LEX nr 503449 i wyrok WSA w Warszawie z 26.08.2010 r., IV SA/Wa 570/10, LEX nr 758967.

¹³⁷ Zob. wyrok NSA z 9.02.2000 r., I SA 363/99, LEX nr 55777.

¹³⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26.08.2010 r., IV SA/Wa 570/10, LEX nr 758967.

¹³⁹ Tak wyrok WSA w Olsztynie z 20.10.2022 r., II SA/Ol 539/22, LEX nr 3431277.

¹⁴⁰ Tak wyrok WSA w Olsztynie z 20.10.2022 r., II SA/Ol 539/22.

¹⁴¹ Tak wyrok NSA z 30.05.2022 r., II OSK 1768/19, LEX nr 3401240; zob. także np. wyrok NSA z 24.05.2017 r., II OSK 2422/15, LEX nr 2314819.

¹⁴² Zob. wyrok NSA z 26.04.2012 r., II OSK 264/11, LEX nr 1251986.

wodno-kanalizacyjnej mająca na celu doprowadzenie wody choćby do jednego budynku nie jest inwestycją publiczną¹⁴³.

Okoliczność, że **odprowadzanie ścieków** należy do zadań własnych gminy ma wpływ na ocenę znaczenia określonej inwestycji jako inwestycji celu publicznego, ponieważ pozwala na uświadomienie sobie, jakie są priorytety w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej¹⁴⁴. Planowana inwestycja niezależnie od tego, ilu nieruchomościom umożliwi podłączenie do sieci, należy do spraw najpowszechniej spotykanych, służących zaspokajaniu bieżących potrzeb ludności i niezbędnych do funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Jeżeli zatem planowana inwestycja ma na celu rozszerzenie zasięgu istniejącej sieci kanalizacyjnej, co mieści się w zadaniach własnych gminy, to okoliczność, że inwestycja ta w swym przebiegu obejmuje wycinek terytorium gminy, a nie wszystkie lub większość położonych na jej terytorium nieruchomości, nie może stać na przeszkodzie uznania tej inwestycji za inwestycję celu publicznego¹⁴⁵.

Zakładanie cmentarzy zarówno komunalnych, jak i wyznaniowych stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 9 u.g.n., gdyż przepis ten nie różnicuje cmentarzy w zależności od podmiotu uprawnionego do ich zakładania¹⁴⁶. Ustawodawca uznał, że wszystkie cmentarze pełnią funkcje publiczne¹⁴⁷.

W orzecznictwie przyjęto, że nie ma przeszkód prawnych, aby określenie „zakładanie i utrzymywanie cmentarzy” w kontekście spełniania przesłanki celu publicznego było rozumiane jako możliwość realizowania tych celów odrębnie. Oznacza to, że możliwa jest sytuacja, iż przedmiotem darowizny będzie nieruchomość na cel publiczny rozumiany jako wyłącznie utrzymanie cmentarza. Będzie to jednak dotyczyło np. nieruchomości stanowiących dojścia, dojazdu do cmentarza czy zapewnienia miejsc postojowych obok cmentarza¹⁴⁸. Powszechnie za czynności składające się na utrzymanie cmentarza uznaje się czynności administracyjne związane z prowadzeniem racjonalnej gospodarki miejscami grzebalnymi oraz zarządzaniem cmentarzami komunalnymi, prowadzeniem i archiwizowaniem dokumentacji cmentarnej, wytyczaniem i oznakowaniem kwater, wyznaczaniem miejsc pod grób i przyszłe pochówki, pełnienie nadzoru nad wszelkimi pracami wykonywanymi na terenie cmentarza oraz w pasach przyległych do cmentarza.

¹⁴³ Tak NSA w wyroku z 29.10.2013 r., II OSK 1280/13, M.Prawn. 2013/22, poz. 1177.

¹⁴⁴ Zob. wyrok NSA z 27.04.2022 r., II OSK 1020/21, LEX nr 3356857.

¹⁴⁵ Zob. wyroki NSA: z 26.04.2012 r., II OSK 264/11; z 18.01.2022 r., II OSK 442/19.

¹⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 5.04.2013 r., II SA/Gl 1308/12, LEX nr 1310547 oraz wyrok NSA z 15.01.2016 r., II OSK 1173/14; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX 2013, art. 6.

¹⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2679/16, LEX nr 2593296 i P. Sularz, *Cmentarze w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2022, s. 88.

¹⁴⁸ Zob. wyrok NSA z 23.08.2018 r., I OSK 1498/17, LEX nr 2569194.

4. **Droga publiczna.** Jest oczywiste, że szybka i sprawna budowa czy rozbudowa dróg publicznych w Polsce i w związku z tym poprawa infrastruktury drogowej leży w interesie społecznym i gospodarczym, a więc stanowi cel publiczny¹⁴⁹. Użyte w art. 6 pkt 1 u.g.n. określenie „droga publiczna” należy odczytywać z uwzględnieniem przepisów ustawy o drogach publicznych, która w art. 2 ust. 1 i 2 stanowi, że drogi publiczne dzielą się na: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne, przy czym zaliczenie danej drogi do jednej z tych kategorii następuje w ściśle określony sposób¹⁵⁰. Do kategorii dróg krajowych dokonuje tego w formie rozporządzenia minister właściwy do spraw transportu, a zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych następuje odpowiednio w drodze uchwały sejmiku województwa, rady powiatu i rady gminy (art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2, art. 6a ust. 2 i art. 7 ust. 2 u.d.p.). Drogi niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych są natomiast drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 u.d.p.).

Oznacza to, że rozbudowa drogi publicznej (art. 2 ust. 1 u.d.p.) jest inwestycją celu publicznego z mocy prawa, niezależnie od tego, jaka część użytkowników będzie z niej korzystać¹⁵¹.

5. **Budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.** W art. 6 pkt 7 u.g.n. ustawodawca określił jako cel publiczny wyłącznie samą „budowę i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń” niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej oraz do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowę i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; wobec tego powołana regulacja nie wymienia wydzielenia czy przekazania „gruntu” pod budowę tych obiektów lub urządzeń¹⁵². Ponadto należy zauważyć, że cele związane z ochroną przeciwpożarową świadczoną przez ochotnicze straże pożarne nie mogą być utożsamiane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, o jakim mowa w omawianym przepisie, ponieważ rozporządzenie Rady Ministrów z 24.08.2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa¹⁵³ uznaje wyłącznie nieruchomości przeznaczone dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej¹⁵⁴. Nie ujęto natomiast w tym rozporządzeniu nieruchomości wykorzystywanych przez inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁵⁵, a zatem i przez ochotnicze straże pożarne. Dlatego też nie można mówić, że „niezbędne” do zapewnienia

¹⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 25.10.2017 r., VII SA/Wa 1664/17, LEX nr 2463184.

¹⁵⁰ Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 22.03.2022 r., II SA/Wr 361/21, LEX nr 3341843.

¹⁵¹ Zob. wyrok NSA z 25.02.2016 r., II OSK 2617/15, LEX nr 2037468 i wyrok WSA w Warszawie z 25.10.2017 r., VII SA/Wa 1664/17.

¹⁵² Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.02.2012 r., II SA/Bd 1427/11, LEX nr 1123163.

¹⁵³ Dz.U. z 2014 r. poz. 1087 ze zm.

¹⁵⁴ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 21.09.2016 r., II SA/Rz 962/16, LEX nr 2162552.

¹⁵⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2057 ze zm.

bezpieczeństwa państwa (a więc i bezpieczeństwa publicznego) są nieruchomości wykorzystywane przez ochotnicze straże pożarne¹⁵⁶. Do realizowania ochrony przeciwpożarowej przez ochotnicze straże pożarne nie jest „niezbędne” nabycie prawa własności do gruntu, na którym mają znajdować się strażnice. Cel ten może być bowiem osiągnięty poprzez np. prawo użytkowania gruntu czy najem gruntu.

6. Cele publiczne określone w odrębnych ustawach – przykłady. Stosownie do art. 6 pkt 10 u.g.n. celami publicznymi w rozumieniu komentowanej ustawy (oprócz celów wskazanych w art. 6 pkt 1–9d u.g.n.) są także „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”.

Wskazane w art. 6 pkt 10 u.g.n. „inne cele” to cele określone konkretnie w odrębnych ustawach¹⁵⁷. W konsekwencji przyjmowane jest, że nie każde zamierzenie, które dałoby się zakwalifikować jako „dotyczące ogółu, służące ogółowi, powszechne, społeczne” może być uznane za cel publiczny¹⁵⁸. Taki charakter danej inwestycji musi wynikać z konkretnego przepisu ustawy. Pojęcie celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.g.n. jest restryktywne ujmowane w judykaturze. Sąd Najwyższy stwierdził, że określony w odrębnej ustawie inny cel publiczny powinien być w tej ustawie wyraźnie określony jako cel publiczny¹⁵⁹. Pojęcie celu publicznego w rozumieniu komentowanej ustawy nie jest dowolne i przy jego wykładni nie można odwoływać się do jego potocznego lub ogólnego znaczenia¹⁶⁰.

Z analizy aktów prawnych zawierających przykłady określenia celów publicznych w ustawach odrębnych wynika, że cele te zostały literalnie oznaczone takim mianem, co nastąpiło poprzez użycie sformułowania: „cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami” (m.in. art. 4 ustawy z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁶¹; art. 2 ustawy z 22.02.2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym¹⁶²; art. 4 ustawy z 7.04.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy lub przebudowy toru wodnego Świnoujście–Szczecin do głębokości 12,5 metra¹⁶³; art. 27 ust. 1 ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji¹⁶⁴; art. 3 ustawy z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych¹⁶⁵; art. 49 ust. 3 ustawy z 7.05.2010 r. o wspieraniu

¹⁵⁶ Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z 21.02.2012 r., II SA/Bd 1427/11.

¹⁵⁷ Zob. wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00, ONSA 2001/4, poz. 186.

¹⁵⁸ Zob. T. Grossmann, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w dziedzinie łączności*, PiP 2005/9, s. 81.

¹⁵⁹ Zob. uchwała SN z 17.07.2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004/10, poz. 153; zob. również wyroki NSA: z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00; z 19.05.1999 r., II SA/Wr 1499/98, OwSS 1999/4, poz. 116 i z 15.02.2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001/4, poz. 61.

¹⁶⁰ Zob. uchwała SN z 17.07.2003 r., III CZP 46/03 oraz wyrok SN z 16.03.2005 r., II CK 522/04.

¹⁶¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 924 ze zm.

¹⁶² Dz.U. z 2023 r. poz. 1687.

¹⁶³ Dz.U. poz. 990.

¹⁶⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 485 ze zm.

¹⁶⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 1680.

rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹⁶⁶; art. 13e ustawy z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu¹⁶⁷; art. 4 ustawy z 2.12.2021 r. o wsparciu przygotowania III Igrzysk Europejskich w 2023 roku¹⁶⁸; art. 3 ustawy z 29.10.2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej; art. 3 ust. 1 ustawy o CPK).

Obszarowe formy ochrony, takie jak parki narodowe lub rezerваты przyrody, mają znaczący wpływ na gospodarkę nieruchomościami znajdującymi się na ich terenie¹⁶⁹. Dlatego też ustawodawca w art. 7 ust. 1 u.o.p. określił, że utworzenie lub powiększenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 7 ust. 2 u.o.p. utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w komentowanej ustawie.

Według art. 3 ustawy z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych¹⁷⁰ inwestycje w zakresie budowli przeciwpowodziowych (którymi są kanały ulgi, poldery przeciwpowodziowe, stopnie wodne i zbiorniki retencyjne posiadające retencję powodziową, suche zbiorniki przeciwpowodziowe, wały przeciwpowodziowe, wrota przeciwsztormowe, wrota przeciwpowodziowe, kierownice w ujściach rzek do morza oraz budowle ochrony przed powodzią morską – wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie) są celem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W orzecznictwie przyjęto, że budowa stacji bazowej telefonii cyfrowej jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 1 u.g.n.¹⁷¹ Pomimo faktu, że inwestycje z zakresu telefonii komórkowej realizują podmioty prywatne, które są zainteresowane – jak to już zostało powiedziane wyżej – w osiągnięciu swojego fiskalnego interesu, to z punktu widzenia prawa administracyjnego publicznego wykonują one bardzo istotne zadania, umożliwiając szeroką, publicznie dostępną łączność telefoniczną, analogicznie jak drogi i inne inwestycje liniowe, co do których nie występują zastrzeżenia w traktowaniu ich jako inwestycji celu publicznego¹⁷². Przy czym stacja bazowa telefonii komórkowej jest budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, będącą realizacją celu publicznego w zakresie łączności publicznej. Wobec tego jest nią nie tylko budowa

¹⁶⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 733.

¹⁶⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 764 ze zm.

¹⁶⁸ Dz.U. poz. 851 ze zm.

¹⁶⁹ Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX 2013, art. 7.

¹⁷⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 1812 ze zm.

¹⁷¹ Zob. wyroki NSA: z 4.10.2005 r., II OSK 495/05, LEX nr 202045 i z 24.05.2017 r., II OSK 2422/15.

¹⁷² Zob. wyrok NSA z 3.09.2008 r., II OSK 989/07, LEX nr 519007.

wieżę antenowej i montaż anten nadawczo-odbiorczych, ale także zapewniająca łączność lokalizacja kontenera u podnóża wieży, ogrodzenia i utwardzenia terenu stacji oraz budowa przyłącza energetycznego. Tylko inwestycja w takim kształcie stanowi o realizacji celu publicznego, ponieważ dopiero wtedy może służyć zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych¹⁷³.

Przepisy ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym¹⁷⁴ służą realizacji celu publicznego, jakim jest m.in. budowa infrastruktury kolejowej¹⁷⁵. Wprowadzenie odrębnego trybu administracyjnego w sprawie realizacji inwestycji kolejowych służy realizacji celu publicznego w postaci poprawy bezpieczeństwa układu komunikacyjnego i transportowego, a jednocześnie skutki z tym związane są rekompensowane w formie odszkodowania (art. 9s ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym).

7. **Cele niemieszczące się w katalogu celów publicznych według ustawy o gospodarce nieruchomościami.** Jeśli wolą ustawodawcy byłoby nadanie „misji publicznej” (zob. art. 21 ust. 1 ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji¹⁷⁶) znaczeniu „cel publiczny”, to przy założeniu jego racjonalności powinien był on jasno określić, że misja publiczna to cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro jednak ustawodawca wskazane wyżej pojęcia wyraźnie rozróżnia, nadając im inne nazwy, to brak argumentów wskazujących za tym, aby pojęciom tym na podstawie analizowanych aktów prawnych nadawać tożsame znaczenie¹⁷⁷. Musi to być cel publiczny o przeznaczeniu wyraźnie powiązanym z przeznaczeniem celów określonych w zamkniętym katalogu art. 6 u.g.n. W tym katalogu nie wymieniono *expressis verbis* centrum konferencyjnego czy „obiektu podnoszącego rangę miejsca”¹⁷⁸.

Stosownie do art. 6 pkt 1b u.g.n. celem publicznym jest wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń. Do tego przepisu odwołuje się też art. 86 ust. 3 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze¹⁷⁹, zgodnie z którym zakładanie oraz utrzymywanie lotniczych urządzeń naziemnych jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wobec tego celem publicznym jest jedynie budowa lotniska. Pojęcie to nie jest tożsame z lądowiskiem, skoro w art. 2 pkt 4 i 5 Prawa lotniczego zdefiniowano odrębnie oba te pojęcia. Brak też innych przepisów, które pozwoliłyby uznać lądowisko za inwestycję celu publicznego¹⁸⁰.

¹⁷³ Zob. wyrok NSA z 30.05.2022 r., II OSK 1768/19 i powołane tam orzecznictwo.

¹⁷⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 602 ze zm.

¹⁷⁵ Zob. wyrok NSA z 30.06.2017 r., II OSK 762/17, LEX nr 2322865.

¹⁷⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.

¹⁷⁷ Zob. wyrok SA w Krakowie z 28.11.2012 r., I ACa 1097/12, LEX nr 1286541.

¹⁷⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 4.05.2011 r., III SA/Wa 2602/10.

¹⁷⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.

¹⁸⁰ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 31.10.2013 r., II SA/Ol 604/13, LEX nr 1414033.

Należy akceptować pogląd, iż nie można przyjąć, że o charakterze celu publicznego rodzinnego ogrodu działkowego świadczy art. 17 ust. 2 ustawy z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych¹⁸¹. W myśl tego przepisu dotacja celowa z budżetu gminy, o jakiej mowa w ust. 1, ma służyć realizacji celu publicznego, związanego z zadaniem gminy, o którym mowa w art. 6 ust. 1, i może być przeznaczona w szczególności na budowę lub modernizację infrastruktury ogrodowej, jeżeli wpłynie to na poprawę warunków do korzystania z ROD przez działkowców lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do tego ROD. Tak rozumianym celem publicznym nie jest jednak sam rodzinny ogród działkowy co do zasady, ale realizowane przez konkretny ogród działania, których charakter może być wyznaczony celem publicznym związanym z zadaniem gminy¹⁸². Przepis art. 17 ust. 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie może być zatem źródłem ustalenia, że rodzinny ogród działkowy jest celem publicznym.

Art. 7. [Określenie wartości nieruchomości]

Jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V.

- 1. Zakres znaczeniowy podstawowych pojęć.** Stosownie do definicji zawartej w art. 4 pkt 6a u.g.n. określanie wartości nieruchomości to określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości.

Wartość nieruchomości określają rzeczoznawcy majątkowi, kierując się **metodami i technikami wyceny** wskazanymi w rozporządzeniu w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Rzeczoznawcą majątkowym jest osoba fizyczna posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie przepisów rozdziału 4 działu V komentowanej ustawy (zob. art. 174 ust. 2 u.g.n.).

W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego może stanowić podstawę do zaopiniowania innych zdarzeń, jak np. spadku lub wzrostu wartości nieruchomości¹⁸³.

W myśl art. 240 ust. 2 u.g.n. ilekroć w przepisach odrębnych ustawy jest mowa o czynnościach wykonywanych przez biegłych lub inne osoby posiadające uprawnienia do szacowania nieruchomości, należy przez to rozumieć, że czynności te mogą wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w ustawie. Oznacza to

¹⁸¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1073.

¹⁸² Tak wyrok NSA z 8.02.2021 r., I OSK 3767/18, LEX nr 3195661.

¹⁸³ Zob. wyrok SN z 4.01.2012 r., III CSK 127/11, LEX nr 1119502, a także postanowienie SN z 19.06.2020 r., II CSK 10/20, LEX nr 3154222.

w szczególności, że także **w postępowaniu sądowym szacowania nieruchomości może dokonywać rzeczoznawca majątkowy**, któremu nadano to uprawnienie w trybie przepisów komentowanej ustawy. Wobec tego, dokonując szacowania (wyceny) nieruchomości, biegły rzeczoznawca majątkowy powinien przestrzegać przepisów działu IV u.g.n.¹⁸⁴ Wniosek ten potwierdza jednoznacznie art. 149 u.g.n., zgodnie z którym przepisy rozdziału pierwszego w dziale IV stosuje się do wszystkich nieruchomości bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny, **z wyłączeniem** określenia wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymiany gruntów.

- 2. Przykłady uregulowań ustawowych.** Aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 77 ust. 3 u.g.n.). Stosownie do art. 150 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.g.n., rzeczoznawca majątkowy określa wartość rynkową nieruchomości w wyniku wyceny nieruchomości.

Według utrwalonego stanowiska judykatury, zgodnie z art. 149 u.g.n., przepisy rozdziału I działu IV, mają zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych i sądowych, w których istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości¹⁸⁵. Do takich postępowań należy zaliczyć także **postępowania o zniesienie współwłasności i dział spadku**, jeżeli uczestnicy postępowania nie określają tej wartości zgodnie¹⁸⁶.

Stosownie do art. 37 ust. 12 u.p.z.p. w odniesieniu do zasad określania wartości nieruchomości oraz zasad określania skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, a także w odniesieniu do osób uprawnionych do określania tych wartości i skutków finansowych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeśli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej.

- 3. Ograniczenia albo wyłączenia stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami – przykłady.** Ustalenie ceny w sposób określony w art. 30 u.g.n.r. może sprowadzać się albo do jej ustalenia zgodnie z art. 149–157 u.g.n., albo jako suma wartości gruntu określonej z uwzględnieniem stawek szacunkowych 1 ha oraz ceny 100 kg żyta, ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym, i wartości części składowych tego gruntu, określonej stosownie do przepisów art. 149–157 u.g.n., z tymże ten ostatni wspomniany sposób ustalania ceny nie może obejmować nieruchomości przeznaczonych na cele niezwiązane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub leśnej, a wyjątkowo można ustalić wartość gruntu

¹⁸⁴ Zob. wyroki SN: z 7.10.2005 r., IV CK 106/05, OSNC 2006/7–8, poz. 128 i z 23.05.2013 r., I CSK 701/12, LEX nr 1353071.

¹⁸⁵ Zob. postanowienia SN: z 20.05.2010 r., V CSK 13/10, OSNC 2011/1, poz. 9 oraz z 8.12.2010 r., V CSK 171/10, LEX nr 1102880.

¹⁸⁶ Zob. postanowienia SN: z 20.10.2011 r., IV CSK 12/11, LEX nr 1084556 i z 23.06.2022 r., II CSKP 228/22, LEX nr 3455693.

bez udziału rzeczoznawcy majątkowego w przypadku ceny gruntu niezabudowanego o powierzchni nieprzekraczającej 1 ha, gruntu ceny gruntu stanowiącego podstawę obliczenia opłaty z tytułu wykonywania trwałego zarządu, czy odpłatności w związku z przejęciem gruntu przez Skarb Państwa w trybie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 30 ust. 5 pkt 1–3 u.g.n.r.)¹⁸⁷.

Nie można pomijać, że art. 7 u.g.n. i powołana wyżej regulacja działu IV u.g.n. służy innym celom niż **ustalenie w postępowaniu sądowym wysokości szkody wyrządzonej potencjalnemu nabywcy przez pośrednika**, który kupił nieruchomość dla siebie ze szkodą dla swego klienta¹⁸⁸. Przy ustaleniu wartości rynkowej nieruchomości dla potrzeb określenia szkody w postaci utraconych korzyści, powstałej w związku z niedojściem do skutku transakcji kupna tej nieruchomości w wyniku nienależytego wykonania przez pozwanego umowy pośrednictwa, zasady szacowania nieruchomości określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami mają znaczenie tylko posiłkowe, a sąd orzekający o odszkodowaniu jest uprawniony do ingerowania w metody i techniki stosowane przy wycenie sporządzonej przez biegłego sądowego, w szczególności gdy chodzi o związanie biegłego celem wyceny i wskazaniem sposobu korzystania z nieruchomości¹⁸⁹.

Stosownie do art. 10 ust. 1 i 2 u.r.p.r. operaty szacunkowe, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3, są sporządzane z uwzględnieniem dowodów wymienionych w art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 3. W przypadku tych operatów szacunkowych nie stosuje się art. 156 ust. 3 i 4 u.g.n. Wobec tego operat dotyczący nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami kraju może być wykorzystany po upływie 12 miesięcy, nie ma tu ograniczenia czasowego. W przekonaniu NSA jest to uzasadnione materią operatu – ustalania jednorazowej rekompensaty, odtwarzania wartości nieruchomości o charakterze historycznym, pozostawionych poza obecnymi granicami kraju, które z uwagi na upływ czasu w przypadku nieruchomości zabudowanych przeważnie już nie istnieją¹⁹⁰.

Przy ustalaniu w postępowaniu sądowym wysokości szkody spowodowanej zniszczeniem budynków w wyniku pożaru nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujących zasady wyceny nieruchomości¹⁹¹.

Nie sposób nie zauważyć, że zarówno art. 110s § 1 u.p.e.a., jak i art. 948 § 1 k.p.c. odsyłają wyłącznie do przepisów dotyczących powołania osób, które albo organ egzekucyjny wyznacza, albo którym komornik może zlecić oszacowanie nieruchomości. Te przepisy

¹⁸⁷ Tak K. Leśkiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi...*, s. 184–185.

¹⁸⁸ Zob. wyroki SN: z 11.01.2007 r., II CSK 296/06, LEX nr 319565 i z 27.01.2010 r., II CSK 388/09, LEX nr 786556.

¹⁸⁹ Tak wyrok SN z 27.01.2010 r., II CSK 388/09.

¹⁹⁰ Tak wyrok NSA z 18.11.2014 r., II GSK 1585/13, LEX nr 1658050.

¹⁹¹ Zob. wyrok SN z 11.01.2007 r., II CSK 296/06.

nie odsyłają do żadnych innych przepisów tej ani innej ustawy¹⁹². Stosownie do art. 110s § 1 u.p.e.a. do oszacowania wartości zajętej nieruchomości organ egzekucyjny wyznacza rzeczoznawcę majątkowego, o którym mowa w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Z przeprowadzonej czynności opisu i oszacowania organ sporządza protokół, którego treść określa art. 110r § 1 u.p.e.a. Na podstawie art. 110r § 2 u.p.e.a. Minister Finansów w dniu 29.05.2014 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzenia opisu i oszacowania wartości nieruchomości¹⁹³.

W art. 948 § 1 k.p.c. ustawodawca zobowiązał komornika do dokonania oszacowania wartości nieruchomości przy udziale osoby mającej wiedzę specjalistyczną w tym zakresie. Zgodnie z tym przepisem oszacowania nieruchomości dokonuje powołany przez komornika biegły uprawniony do szacowania nieruchomości na podstawie odrębnych przepisów. Wobec tego ustalenie sumy oszacowania nieruchomości należy do komornika, a **operat biegłego stanowi tylko niezbędny materiał do wywiązania się z tego obowiązku przez komornika**¹⁹⁴. Oznacza to, że kwota oszacowania jest dopiero podstawą do określenia sumy oszacowania. Trafnie uznano w literaturze, że biegły rzeczoznawca dostarcza komornikowi jedynie materiału do dokonania czynności decyzyjnej, ale nie dokonuje jej za komornika¹⁹⁵.

Art. 8. [Doręczenie w wypadku nieustalonych adresów stron]

Jeżeli przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III, 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.

1. **Realizacja prawa do sprawiedliwego postępowania administracyjnego.** Realizacja prawa do sprawiedliwego postępowania administracyjnego na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami powinna być oceniana w szczególności w świetle wymagań określonych w art. 6 § 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r.¹⁹⁶, ponieważ nie powinno budzić wątpliwości, że skutki rozstrzygnięć organów administracji w sferze praw majątkowych właścicieli nieruchomości (bądź użytkowników wieczystych) muszą być postrzegane jako skutki dotyczące sporu o charakterze cywilnym w rozumieniu konwencyjnym¹⁹⁷. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie każdej ze stron możliwości odpowiedniego i efektywnego przedstawienia swojej sprawy. Standard

¹⁹² Zob. A. Durda, *Ważność operatu szacunkowego w postępowaniu egzekucyjnym. Glosa do wyroku SN z dnia 26 stycznia 2018 r., II CSK 117/17, OSP 2021/10*, s. 16.

¹⁹³ Dz.U. poz. 742.

¹⁹⁴ Zob. wyrok SN z 5.02.2016 r., IV CSK 232/15, LEX nr 2052531.

¹⁹⁵ Tak A. Durda, *Ważność operatu...*, s. 16 oraz powołana tam literatura.

¹⁹⁶ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁹⁷ Zob. uchwała NSA (7) z 27.02.2017 r., II OPS 2/16, ONSAiWSA 2017/4, poz. 56.

konwencyjny nie wskazuje określonej formy doręczania pism. Strona powinna mieć możliwość zapoznania się z podjętą decyzją (lub inną czynnością procesową), co oznacza, że wadliwe doręczenie lub brak doręczenia stronie decyzji (lub innego pisma) w sposób prawem określony powinny być uznane za naruszenie prawa do sprawiedliwego procesu na podstawie art. 6 § 1 Konwencji¹⁹⁸. Obowiązek powiadomienia o decyzji nie obejmuje jednak powiadomienia o jej treści, w szczególności doręczenia całości decyzji w formie pisemnej, jeżeli istnieją warunki do szczegółowego zapoznania się przez osoby zainteresowane z motywami rozstrzygnięcia, co stanowi gwarancję publicznego jego udostępnienia¹⁹⁹.

Poza tym z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej²⁰⁰. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, czyli prawo do przedstawiania i obrony swoich racji. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji RP²⁰¹. Przepisy dotyczące doręczeń ze względu na swój ogólny charakter powinny stanowić gwarancję realizacji powyższych zasad w postępowaniu administracyjnym.

2. **Zawiadomienie stron o czynnościach organów administracji publicznej w wypadku nieustalenia ich adresów.** Przepisy art. 49 k.p.a. stosuje się, jeżeli nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na **nieustalone adresy stron, przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III komentowanej ustawy pt. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”**, czyli przy załatwianiu spraw: geodezyjnego podziału nieruchomości (w tym w szczególności połączenia i ponownego geodezyjnego podziału nieruchomości), scalenia i podziału nieruchomości, wywłaszczania nieruchomości, ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, udostępnienia nieruchomości, odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, a także wnoszenia na rzecz gminy opłat adiacenckich.

Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w literaturze, że do cywilnoprawnej procedury wykonania prawa pierwokupu nieruchomości przez gminę nie stosuje się art. 49 k.p.a., ponieważ to gminie – jako osobie prawnej w sferze stosunków cywilnoprawnych – przysługuje ustawowe prawo pierwokupu²⁰². Wobec tego organ wykonawczy

¹⁹⁸ Zob. uchwała NSA (7) z 27.02.2017 r., II OPS 2/16.

¹⁹⁹ Tak uchwała NSA (7) z 27.02.2017 r., II OPS 2/16.

²⁰⁰ Zob. wyrok NSA z 15.02.2023 r., I GSK 466/22, LEX nr 3506511.

²⁰¹ Zob. np. wyroki TK: z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK-A 2008/10, poz. 178; z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006/6, poz. 66; z 11.06.2002 r., SK 5/02, OTK-A 2002/4, poz. 41.

²⁰² Zob. M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, 2021, art. 8, teza 2.

gminy – stosownie do art. 109 i 110 u.g.n. – nie realizuje władczych kompetencji organu administracji, lecz reprezentuje gminę. Podobnie, gdy na podstawie art. 111a u.g.n. ustawowe prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa, a wykonuje je Prezydent m.st. Warszawy, jako reprezentujący tę państwową osobę prawną (zob. art. 33 i 34 k.c.).

3. **Forma publicznego ogłoszenia decyzji i innych czynności na podstawie przepisów działu III u.g.n.** Artykuł 8 u.g.n. to przykład regulacji szczególnej wobec norm Kodeksu postępowania administracyjnego, odsyłającej do art. 49 k.p.a. Wskazana w art. 49 k.p.a. forma zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej (w szczególności doręczenia decyzji) jest rozwiązaniem ekstraordynaryjnym, służącym zapewnieniu szybkiego skutku doręczenia wobec wszystkich podmiotów, jeżeli przepisy szczególne regulują możliwość posłużenia się taką szczególną formą doręczenia, jaką jest publiczne ogłoszenie²⁰³. Ze wskazanym publicznym zawiadomieniem wiąże się skutek prawnoprocesowy doręczenia pisma²⁰⁴.

Zgodnie z art. 49 § 1–2 k.p.a., jeżeli przepis szczególny tak stanowi, 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. **Dzień, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie**, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej wskazuje się w treści tego obwieszczenia, ogłoszenia lub w Biuletynie Informacji Publicznej.

4. **Określenie czasu zawiadomienia strony wskutek ogłoszenia publicznego.** Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie 14 dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 49 § 2 k.p.a.). Od tego więc dnia należy dopiero liczyć termin 14-dniowy do wniesienia odwołania (zob. art. 129 § 2 k.p.a.).

Stosownie do powołanych przepisów prawa decyzja organu administracji jest publicznie ogłoszona w dniu, w którym obwieszczenie zostało udostępnione w sposób umożliwiający zapoznanie się z nim potencjalnym stronom postępowania²⁰⁵. Niezależnie od faktycznej daty zapoznania się stron z treścią obwieszczanej decyzji, na podstawie art. 49 k.p.a., przyjmuje się fikcję prawną, że doręczenie nastąpiło z upływem 14 dni od publicznego ogłoszenia²⁰⁶. Termin doręczenia decyzji obliczać zatem należy od pierwszego dnia,

²⁰³ Zob. wyroki NSA: z 20.04.2022 r., II OSK 1915/19, LEX nr 3448548 i z 1.02.2023 r., III OSK 1825/21, LEX nr 3508984.

²⁰⁴ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 30.05.2019 r., II SA/Ol 325/19, LEX nr 2687239.

²⁰⁵ Zob. wyrok NSA z 29.06.2021 r., II OSK 2870/18, LEX nr 3326692.

²⁰⁶ Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 14.12.2017 r., II SA/Rz 1217/17, LEX nr 2426173.

w którym obwieszczenie zostało udostępnione do wiedzy publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty²⁰⁷.

Art. 9. [Wstrzymanie wykonania decyzji]

W sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, art. 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i art. 132 ust. 1a, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego w tych sprawach organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie.

1. **Cel regulacji.** Artykuł 9 u.g.n. stanowi gwarancję nienaruszalności prawa własności do czasu dokonania przez sąd oceny legalności decyzji²⁰⁸. Ta szczególna regulacja ma służyć ochronie własności i umożliwić dokonanie przez sąd administracyjny oceny legalności decyzji administracyjnych, zanim ukształtują one na trwałe stan prawny nieruchomości lub staną się źródłem świadczeń finansowych²⁰⁹.
2. **Ogólne zasady wykonywania decyzji.** Wykonalność decyzji, oznaczająca możliwość i nakaz jej realizacji, jest pojęciem obowiązującym w całym systemie prawa administracyjnego, używanym zarówno w przepisach prawa procesowego, jak i materialnego, a mającym podstawowe znaczenie dla egzekucji administracyjnej²¹⁰. Wykonanie decyzji administracyjnej oznacza wykonanie jej treści, czyli przyznanego uprawnienia albo nałożonego obowiązku²¹¹. Wykonanie aktu to przede wszystkim czynność podmiotu zobowiązanego (strony). Nie każdy akt musi być zrealizowany przy zastosowaniu środków przymusu (egzekucyjnych), większość aktów jest wykonywana dobrowolnie.
3. **Ostateczność i wykonalność decyzji.** W przepisach procesowych obowiązuje zasada, że decyzja staje się wykonalna z chwilą, gdy stanie się ostateczna, a wykonalność aktu nieostatecznego jest wyjątkiem od reguły. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 130 § 1 k.p.a. decyzja administracyjna wydana w pierwszej instancji nie ulega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Oznacza to, że odwołanie jest środkiem zaskarżenia bezwzględnie suspensywnym, bo jego wniesienie powoduje wstrzymanie z mocy prawa wykonania zaskarżonej decyzji aż do chwili doręczenia stronie ostatecznego rozstrzygnięcia

²⁰⁷ Zob. wyrok NSA z 13.02.2018 r., II OSK 977/16, LEX nr 2452741 i powołane tam orzecznictwo.

²⁰⁸ Zob. postanowienie SN z 7.03.2013 r., II CSK 298/12, OSNC 2013/11, poz. 128.

²⁰⁹ Tak wyrok SA w Warszawie z 19.02.2018 r., VI ACa 386/16, LEX nr 2601076.

²¹⁰ Zob. L. Klat-Wertelecka [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 83.

²¹¹ Tak L. Klat-Wertelecka [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 9, s. 51.

organu odwoławczego²¹². Podobny charakter ma wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, przysługujący od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze, stosuje się bowiem do niego odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji (art. 127 § 3 k.p.a.). Przepis art. 130 § 1 k.p.a. jest skierowany do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji, i oznacza zakaz podejmowania przez ten organ jakichkolwiek czynności zmierzających do przymusowego wykonania decyzji w okresie biegu terminu do wniesienia odwołania²¹³. W postępowaniu odwoławczym decyzja może bowiem ulec uchyleniu lub zmianie. Regułą jest, że decyzja podlega wykonaniu dopiero wtedy, gdy jest ostateczna, to znaczy w przypadku gdy upłynął termin do wniesienia odwołania i odwołanie nie zostało złożone, gdy zapadła ostateczna decyzja w postępowaniu odwoławczym w związku z wniesionym odwołaniem oraz gdy przepis szczególnie jest podstawą orzekania tylko w jednej instancji. Takie pojęcie decyzji ostatecznej wynika z art. 16 § 1 k.p.a., który stanowi, że decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. W sytuacjach szczególnych konieczności ochrony interesu publicznego przepisy dopuszczają wykonywanie decyzji nieostatecznych. Zgodnie z regulacją zawartą w art. 130 § 3 i 4 k.p.a. decyzja nieostateczna podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy:

- 1) został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.),
- 2) podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy,
- 3) jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub
- 4) jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

4. Zakres stosowania art. 9 u.g.n. W orzecznictwie trafnie przyjęto, że określenie „wykonalność decyzji” należy rozumieć szeroko, jako wywoływanie wszelkich skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z daną decyzją, nie tylko tych, które sprowadzają się do powstania obowiązku określonego zachowania się i mogą podlegać realizacji z użyciem przymusu państwowego²¹⁴.

Szczególny termin wykonania decyzji określony w art. 9 u.g.n. oraz obowiązek wstrzymywania z urzędu wykonania decyzji nie ma zastosowania w enumeratywnie wymienionych sprawach z działu III u.g.n.:

- 1) z art. 97 ust. 3 pkt 1 – podziału nieruchomości z urzędu;
- 2) z art. 122 – zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości;
- 3) z art. 124 ust. 1a – zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości;
- 4) art. 124b ust. 1 – wydania decyzji o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości;
- 5) art. 126 – zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości;
- 6) art. 132 ust. 1a – dotyczących decyzji o odszkodowaniu za wywłączoną nieruchomość.

²¹² Tak L. Klat-Wertelecka [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 9, s. 51.

²¹³ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 142–143.

²¹⁴ Tak wyrok SO we Wrocławiu z 15.01.2015 r., I C 1590/14, LEX nr 1841411.

Wymienione przepisy określają inne terminy wykonania decyzji administracyjnych (np. decyzji wydanej na podstawie art. 122 u.g.n. starosta nadaje rygor natychmiastowej wykonalności)²¹⁵.

Ustawodawca nie różnicuje tych wymienionych wyżej rozstrzygnięć, wskazując w sposób ogólny w art. 9 u.g.n., że odroczenie wykonania decyzji dotyczy wszystkich aktów zawartych w dziale III tej ustawy – z wyjątkami wyraźnie wymienionymi²¹⁶.

5. Termin wykonania decyzji według art. 9. Przepis art. 9 u.g.n. wprowadza wyjątek od zasad wykonywania decyzji administracyjnych i wstrzymywania ich wykonania uregulowanych w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w tym przede wszystkim w art. 61 § 1 p.p.s.a.²¹⁷ Poza tym art. 9 u.g.n. stanowi szczególne rozwiązanie w stosunku do ogólnej reguły wykonywania decyzji wynikającej z Kodeksu postępowania administracyjnego. Wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie 30-dniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. Po doręczeniu decyzji administracyjnej zaczyna biec 30-dniowy termin do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeśli strona nie skorzysta z prawa skargi do sądu, to po upływie kolejnych 14 dni od końca terminu do wniesienia skargi decyzja powinna zostać wykonana. Do obliczania terminu określonego w dniach stosuje się art. 57 § 1 k.p.a., zgodnie z którym, jeżeli początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło (tzn. nie wlicza się dnia doręczenia decyzji). Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu.

6. Wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu administracyjnym i przed sądem administracyjnym. Możliwe jest czasowe niewykonywanie decyzji ostatecznej, realizowane poprzez konstrukcję wstrzymania wykonania takiej decyzji. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowią podstawę wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej. Wstrzymanie wykonania takiej decyzji jest dopuszczalne: w związku z wniesieniem próśby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia (art. 60 k.p.a.), uruchomieniem trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (art. 152 i 159 k.p.a.) lub wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 61 p.p.s.a.). Względna suspensywność cechuje takie środki zaskarżenia, jak wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego (art. 152 § 1 k.p.a.), wniosek o stwierdzenie nieważności

²¹⁵ Tak L. Klat-Wertelecka [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 9, s. 52.

²¹⁶ Zob. wyrok SO we Wrocławiu z 15.01.2015 r., I C 1590/14.

²¹⁷ Tak J. Olszanowski, *Skarga do sądu administracyjnego – obowiązek organu wydania z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji – wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji przez sąd administracyjny. Glosa do postanowienia NSA z dnia 20 listopada 2015 r., I OSK 3024/15, OSP 2016/10, poz. 93, s. 1314.*

decyzji (art. 159 § 1 k.p.a.) oraz skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 61 § 2 p.p.s.a.). W trybach nadzwyczajnych możliwe jest także wstrzymanie wykonania decyzji z urzędu przez organ administracji publicznej. W przypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu organ administracji publicznej, do którego sprzeciw wniesiono, również obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia tego sprzeciwu (art. 187 k.p.a.).

7. **Wstrzymanie z urzędu wykonania decyzji w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem niektórych rozstrzygnięć.** W przypadku wniesienia przez stronę skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w sprawach rozstrzyganych na podstawie przepisów działu III (z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i 132 ust. 1a u.g.n.) organ, który wydał decyzję, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie. Procesową formą wstrzymania wykonania decyzji jest postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie. Postanowienie powinno zawierać elementy określone w art. 124 k.p.a.
8. **Obligatoryjne wstrzymanie wykonania decyzji.** Ustawa przewiduje obligatoryjne wstrzymanie wykonania decyzji w przypadku wniesienia skargi do WSA, sąd może bowiem decyzję uchylić lub stwierdzić jej nieważność, czyli wyeliminować ją z obrotu prawnego.

Sąd Najwyższy podkreślił, że „Ostateczna decyzja administracyjna, której skutki prawne – zgodnie z art. 9 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...) – zostały zawieszane z mocy prawa, nie może stanowić podstawy wpisu do księgi wieczystej”²¹⁸.

9. **Niewydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji.** Jeśli organ nie wykona swojego ustawowego obowiązku i nie wyda postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania decyzji, strona może skorzystać ze środków ochrony przed bezczynnością organu administracji publicznej, przewidzianych w art. 37 k.p.a.

W przypadku niewydania przez organ administracji publicznej z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji, na podstawie art. 9 u.g.n., strona może, po uprzednim wniesieniu zażalenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a., na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 149 p.p.s.a., wnieść skargę na bezczynność organu w tym zakresie²¹⁹. Bezczynność organu administracji publicznej w wydaniu z urzędu postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji w całości oraz niewniesienie przez skarżącego odrębnej skargi na bezczynność nie pozbawia go możliwości złożenia wniosku o wstrzymanie przez sąd wykonania zaskarżonej decyzji, lecz wyłącznie w trybie i na podstawach określonych w przepisach art. 61 § 1 i 3 p.p.s.a.²²⁰

²¹⁸ Tak postanowienie SN z 7.03.2013 r., II CSK 298/12.

²¹⁹ Tak postanowienie WSA w Gdańsku z 21.06.2004 r., II SA/Gd 231/04, LEX nr 812451.

²²⁰ Tak postanowienie WSA w Gdańsku z 21.06.2004 r., II SA/Gd 231/04.

Art. 9a. [Organ wyższego stopnia w sprawach z zakresu administracji rządowej]

Organem wyższego stopnia w sprawach określonych w ustawie, rozstrzyganych w drodze decyzji przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, jest wojewoda.

1. **Znaczenie regulacji.** Przepis art. 9a u.g.n. zmierza do podkreślenia rozdzielności kontroli instancyjnej decyzji wydawanych przez organy samorządowe, w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność samorządową, od kontroli instancyjnej decyzji starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa²²¹.
2. **Właściwość wojewody.** W rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli przepis mówi o staroście, należy przez to rozumieć także prezydenta miasta na prawach powiatu (art. 4 pkt 9b¹ u.g.n.). W sprawach rozstrzyganych przez starostę na podstawie komentowanej ustawy organem wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym jest wojewoda. Wojewoda ma kompetencje do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia oraz podejmowania czynności w trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego (stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej – art. 157 § 1 k.p.a., wyjątkowego trybu uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 161 k.p.a.).

Skoro starosta, rozpatrując wniosek o odszkodowanie złożony na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 u.g.n., wykonuje zadanie z zakresu administracji rządowej, to **decyzja o umorzeniu** postępowania wszczętego i prowadzonego w powyższym przedmiocie podlega zasadom zaskarżenia właściwym dla decyzji rozstrzygających sprawę co do istoty, a zatem organem odwoławczym pozostaje wojewoda²²². W orzecznictwie wyjaśniono, że **jeżeli organem, który odmówił wydania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy** był starosta, a sprawa, z której wydane miały być odpisy, rozpoznawana była w trybie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, to zastosowanie w sprawie ma art. 17 pkt 1 k.p.a.²²³ W uzasadnieniu tego stanowiska podkreślono, że tego rodzaju sporna sprawa nie dotyczy kwestii rozstrzyganych na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ odnosi się wyłącznie do kwestii formalnych, a nie materialnoprawnych²²⁴. Wobec tego przyjęto, że to samorządowe kolegium odwoławcze jest organem wyższego stopnia w stosunku do starosty działającego jako organ pierwszej instancji w sprawie wydania uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy²²⁵. Samorządowe kolegium odwoławcze jest także

²²¹ Tak postanowienie NSA z 29.06.2011 r., I OW 35/11, LEX nr 1082836.

²²² Tak postanowienie NSA z 11.12.2017 r., I OW 231/17, LEX nr 2425392; zob. także postanowienie NSA z 22.06.2021 r., I OW 320/20, LEX nr 3218011.

²²³ Zob. postanowienie NSA z 28.01.2022 r., I OW 146/21, LEX nr 3319426.

²²⁴ Zob. postanowienie NSA z 28.01.2022 r., I OW 146/21.

²²⁵ Zob. postanowienie NSA z 28.01.2022 r., I OW 146/21.

organem administracji publicznej wyższego stopnia wobec starosty działającego jako organ pierwszej instancji, który wydał postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia stwierdzającego, że decyzja rozstrzygająca w sprawach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest ostateczna (zob. art. 219 k.p.a.).

- 3. Regulacja – wyjątek od ogólnej zasady wynikającej z art. 17 pkt 1 k.p.a.** Komentowany przepis stanowi wyjątek od ogólnej zasady wynikającej z art. 17 pkt 1 k.p.a., określającej organy wyższego stopnia, a także stanowi regulację szczególną wobec art. 3 ust. 1 pkt 5 i 7 u.w.a.r.w. Obydwa te przepisy są „przepisami stanowiącymi inaczej”, o jakich mowa w art. 17 pkt 1 k.p.a.²²⁶ Ta regulacja przyznaje wojewodom status „organu wyższego stopnia” w stosunku do starostów wydających decyzje w sprawach, o których mowa w art. 9a u.g.n. Uznanie wojewody jako organu wyższego stopnia oznacza jego umocowanie zarówno do rozpatrywania odwołań – i odpowiednio zażaleń – jak i sprawowanie wyznaczonego przez przepisy prawa nadzoru nad realizacją przez organy samorządowe zadań z zakresu administracji rządowej. W postępowaniu, w którym wojewoda jest organem wyższego stopnia, jest on obowiązany rozstrzygać wszelkie kwestie proceduralne występujące w toku tego postępowania²²⁷.

²²⁶ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28.08.2008 r., III SA/Po 225/08, LEX nr 557024.

²²⁷ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 28.08.2008 r., III SA/Po 225/08.

DZIAŁ II

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego

Rozdział 1

Zasady ogólne

Art. 10. [Zakres zastosowania przepisów]

1. Przepisy niniejszego działu stosuje się do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego.
2. Przepisy dotyczące jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do związków tych jednostek.
3. Przepisy dotyczące czynności cywilnoprawnych, dokonywanych między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, stosuje się odpowiednio do czynności cywilnoprawnych dokonywanych między tymi jednostkami.
4. Jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób trzecich, przepisy niniejszego działu stosuje się wyłącznie do gospodarowania udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w tej nieruchomości.
5. Przepisy niniejszego działu stosuje się z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Udzielenie pomocy publicznej wymaga spełnienia warunków udzielenia pomocy de minimis określonych we właściwych przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy de minimis.

1. Przepisy działu II u.g.n. jako uregulowania o charakterze ogólnym. Trzeba wskazać – uwzględniając art. 2 u.g.n. – że przepisy niniejszego działu stosuje się do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, jeżeli ustawodawca nie wprowadził regulacji prawnej, którą należy stosować w pierwszej kolejności. Komentowana ustawa nie narusza bowiem innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności normujących gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa:

- ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹;
- ustawy z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²;
- ustawy z 30.05.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa³ oraz ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁴;
- ustawy o lasach;
- ustawy z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁵;
- ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;
- ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁶;
- Prawa wodnego.

2. Regulacje innych aktów prawnych. W zakresie nieuregulowanym ustawą (np. dotyczącym zdolności do czynności prawnych, przedstawicielstwa, oświadczenia woli, zasad wykonywania umów, obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi) albo w wypadku gdy przepisy komentowanej ustawy odsyłają np. do zasad ogólnych (zob. np. art. 36 u.g.n.), stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Poza tym w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego należy stosować odpowiednio bądź wprost m.in. ustawę o księgach wieczystych i hipotece, ustawę o własności lokali, ustawę z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁷, ustawę z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸, Prawo geodezyjne i kartograficzne czy ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych.

Ponadto należy uwzględnić regulacje ustawy z 15.12.2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1308.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1623.

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 712 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2061 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1235.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1054 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 2278.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.

będących własnością Skarbu Państwa⁹, ustawy z 7.09.2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego¹⁰ i ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, a także unormowania ustawowe określające kompetencje organów w zakresie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania, zawarte w ustawie o samorządzie gminnym (zob. przede wszystkim art. 18 ust. 2 pkt 9a), w ustawie o samorządzie powiatowym (zob. przede wszystkim art. 12 pkt 8a) i w ustawie o samorządzie województwa (zob. przede wszystkim art. 18 pkt 19a) oraz w ustawie z 16.12.2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”¹¹ i w ustawie z 4.11.2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych¹².

3. Przedmiot prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W polskim porządku prawnym można wyróżnić trzy rodzaje nieruchomości: nieruchomości gruntowe (zabudowane i niezabudowane), nieruchomości budynkowe oraz nieruchomości lokalowe¹³. Grunty, jeśli spełnione są wymagania art. 46 § 1 k.c., zawsze są nieruchomościami, natomiast budynki i lokale mogą stanowić nieruchomość tylko wyjątkowo, czyli jedynie w wypadkach wskazanych wprost w przepisach ustawowych. Zasadą jest, że budynki i ich części są częściami składowymi gruntu (art. 48 k.c.), które nie mogą stanowić odrębnego przedmiotu własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 k.c.).

Dla kwestii trwałego związania obiektu budowlanego z gruntem nie zawsze mają znaczenie zastosowane rozwiązania techniczne dotyczące posadowienia obiektu na gruncie, lecz także wielkość obiektu¹⁴. Istnienie fundamentów nie jest jedynym wyznacznikiem kwalifikacji prawnej budynku jako trwale związanego z gruntem, ponieważ aktualne technologie pozwalają na zastosowanie innych rozwiązań technicznych umożliwiających trwałe związanie obiektu budowlanego z gruntem. Chodzi bowiem o to, aby obiekt budowlany opierał się naturalnym siłom przyrody, na co też wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie i kategorycznie wypowiadał się, że cecha „trwałego związania z gruntem” sprowadza się do posadowienia obiektu na tyle trwale, by zapewnić mu stabilność i możliwość przeciwdziałania czynnikom zewnętrznym, mogącym go zniszczyć lub spowodować przesunięcie czy przemieszczenie na inne miejsce¹⁵. Budynek dzieli bowiem los prawny gruntu, na którym został posadowiony (zasada *superficies solo cedit*). W takim przypadku należy mówić o nieruchomości

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 52.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 1460.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1525.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 28.

¹³ Zob. np. E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2022, s. 27–28.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 26.11.2020 r., II OSK 1312/18, LEX nr 3089396.

¹⁵ Zob. wyroki NSA: z 3.02.2017 r., II OSK 1261/15, LEX nr 2328914; z 17.01.2020 r., II OSK 526/18, LEX nr 2785214 i z 17.02.2021 r., II OSK 436/20, LEX nr 3393304.

zabudowanej, np. budynkiem użyteczności publicznej (który nie stanowi jednak odrębnej nieruchomości). Tak samo pomieszczenie stanowiące wydzieloną ścianami część budynku dzieli los prawny tego budynku, stanowiącego bądź odrębną własność (nieruchomość budynkową – art. 235 § 1 k.c.), bądź część składową gruntu (art. 47 i 48 k.c.). Podobnie jak wskazane przepisy prawa prywatnego pojęcie nieruchomości gruntowej definiuje komentowana ustawa. Stosownie do art. 4 pkt 1 u.g.n., przez „nieruchomość gruntową” należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

Natomiast działka gruntu jest pojęciem odrębnym od pojęcia nieruchomości. Działka gruntu jest jednostką geodezyjną, oznaczającą obszar gruntu oznaczony na mapie ewidencyjnej granicami, numerem, powierzchnią, rodzajem użytkowania i klasą gruntu¹⁶. Działka może stanowić samodzielną nieruchomość jako przedmiot własności albo wraz z innymi działkami wchodzić w skład większej nieruchomości, obejmującej kompleks działek. Numery działek są, wraz z innymi danymi, jedną z podstaw oznaczania nieruchomości w dziale I-O księgi wieczystej. Dwie niezabudowane działki gruntu graniczące ze sobą, należące do tego samego właściciela i objęte jedną księgą wieczystą, stanowią zatem w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. jedną nieruchomość gruntową¹⁷.

Przykład: Budynki biurowe stanowiące siedzibę Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych nie są budynkami bezpośrednio związanymi z gospodarką leśną w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.l. i nie ma podstaw do wyłączenia nieruchomości zabudowanej tymi budynkami spod unormowań ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁸.

4. **Stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do udziału we współwłasności.** Jeżeli współwłaścicielami nieruchomości są Skarb Państwa lub j.s.t. (np. gmina) i osoby trzecie, to takie prawo własności można określić jako współwłasność prywatno-publiczną¹⁹. Tego typu współwłasność w praktyce zdarza się stosunkowo często (zwłaszcza na skutek dziedziczenia stosownie do art. 935 k.c.). Zasady jej wykonywania są regulowane przepisami prawa (zob. art. 10 ust. 4 u.g.n.). Nie ma przeszkód, aby te zasady zostały unormowane w drodze umowy lub orzeczenia sądowego (np. podział *quoad usum* na podstawie art. 206 k.c.). Przy tym każdy ze współwłaścicieli (*lege lon distinguente* – zarówno osoba trzecia, np. osoba fizyczna, jak i j.s.t. lub Skarb Państwa) może także wnieść o zniesienie współwłasności na podstawie art. 210–220 k.c. (wyjątek – zob. art. 3 u.w.l.).

W myśl art. 10 ust. 4 u.g.n. Skarb Państwa lub j.s.t. może rozporządzać swoim udziałem w prawie własności nieruchomości na zasadach określonych w tej ustawie.

¹⁶ Tak wyrok WSA w Krakowie z 19.02.2020 r., II SA/Kr 1067/19, LEX nr 3009989.

¹⁷ Zob. wyrok SN z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 27.09.2000 r., SA/Rz 218/99, LEX nr 657574.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z 8.12.2017 r., I OSK 2770/15, LEX nr 2449224.

Nie jest jednak możliwe ustanowienie prawa użytkowania wieczystego na gruntach stanowiących przedmiot współwłasności, gdy jednym ze współwłaścicieli jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego i osoba fizyczna. W orzecznictwie wyjaśniono, że przedmiotem użytkowania wieczystego może być fizycznie wydzielona, stanowiąca własność Skarbu Państwa część powierzchni ziemskiej, nie zaś udział we współwłasności nieruchomości²⁰.

Ponadto, użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe może powstać na gruncie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 232 k.c.), ale – co do zasady – nie na udziale we własności nieruchomości należącym do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego²¹.

Po wejściu w życie ustawy o własności lokali także nie jest wykluczone ustanowienie, wraz z wyodrębnieniem własności lokalu, udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu, mimo przysługiwania gminie lub Skarbowi Państwa prawa własności do tego gruntu. Podzielić bowiem należy stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym w sytuacji sukcesywnego ustanawiania odrębnej własności lokali, gdy wraz ze sprzedażą pierwszego lokalu, np. jeszcze według art. 21 u.g.g., nastąpiło oddanie właścicielowi lokalu użytkowania wieczystego gruntu w odpowiedniej części, niedopuszczalna jest sprzedaż przez gminę ułamkowej części takiego gruntu w razie wyodrębnienia, już pod rządami ustawy o własności lokali, dalszych lokali w budynku na tej nieruchomości²². Doprowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której ten sam grunt stanowiłby zarazem przedmiot współwłasności współwłaścicieli, w tym np. gminy, i współużytkowania wieczystego właścicieli lokali, co jest niedopuszczalne²³. Dlatego też należy uznać, że jeśli wraz ze sprzedażą pierwszego lokalu w budynku nastąpiło oddanie właścicielowi lokalu odpowiedniej części użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, to również sprzedaż dalszych lokali w tym budynku może nastąpić jedynie wraz z oddaniem gruntu we współużytkowanie. Podobnie, gdy wraz ze sprzedażą pierwszego lokalu nastąpiła sprzedaż udziału we współwłasności gruntu, sprzedaż następnych lokali może nastąpić jedynie wraz ze sprzedażą udziału we współwłasności gruntu²⁴.

Regulacją o charakterze wyjątkowym, wobec wskazanej wyżej zasady wywiedzionej na podstawie art. 232 k.c., jest – obowiązujący od 22.09.2004 r. – art. 3a u.w.l., który wprowadził wymóg, aby przy oddawaniu w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu, jako

²⁰ Zob. wyrok SN z 8.11.1977 r., IV CR 466/77, OSP 1978/7–8, poz. 144 i wyrok NSA z 28.09.2000 r., I SA 1398/99, LEX nr 57194.

²¹ Zob. np. uchwała SN (7) z 23.09.1993 r., III CZP 81/93, OSNC 1994/2, poz. 27; uchwała SN z 18.10.2007 r., III CZP 82/07, OSNC 2008/10, poz. 112 i wyrok SN z 18.07.2014 r., IV CSK 670/13, LEX nr 1506513.

²² Zob. uchwała z 28.09.1995 r., III CZP 127/95, OSNC 1996/1, poz. 12 oraz w postanowienie SN z 17.06.1999 r., I CKN 386/98, OSNC 2000/2, poz. 26.

²³ Odmienne w odosobnionym stanowisku – zob. wyrok SN z 10.01.2002 r., II CKN 382/99, LEX nr 54441.

²⁴ Zob. postanowienie SN z 12.08.2009 r., IV CSK 130/09, LEX nr 551871.

prawa związanego z odrębną własnością lokali, ustalać jednakowy termin trwania prawa użytkowania wieczystego w odniesieniu do wszystkich lokali wyodrębnianych ze wspólnej nieruchomości. Jednocześnie przewidziano, że w przypadkach, w których przy ustanawianiu odrębnej własności lokali ustalono wcześniej różne terminy trwania prawa użytkowania wieczystego, istnieje możliwość ustanowienia jednego, najdalszego terminu trwania prawa użytkowania wieczystego, spośród wcześniej ustanowionych. Powyższe rozwiązanie gwarantuje zachowanie jednolitego dla wszystkich wyodrębnianych lokali tytułu prawnego do gruntu, na którym wzniesiono budynek z tymi lokalami, ale też wyklucza powstanie takiej sytuacji, że prawo użytkowania wieczystego obciąży udział we własności nieruchomości gruntowej pozostały przy Skarbie Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego w warunkach, gdy pozostałe udziały w jej własności miałyby należeć do innych osób prawnych lub do osób fizycznych²⁵.

5. **Wyłączenie stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami.** Zgodnie z art. 218 ust. 1, 3 i 5 pr. wod. **grunty pokryte śródlądowymi wodami płynącymi** stanowiące własność Skarbu Państwa oraz **grunty zabudowane urządzeniami wodnymi** znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części, stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 tej ustawy, **są zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

Przejście do zasobu gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, o których tu mowa, oraz ich wykreślenie z zasobu **stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek właściwego podmiotu, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pr. wod., właściwy starosta** realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Przejście do zasobu nieruchomości gruntów oraz urządzeń wodnych lub ich części, o których mowa w art. 218 ust. 3 pr. wod., oraz ich wykreślenie z tego zasobu stwierdza, w drodze decyzji, na wniosek właściwego podmiotu, o którym mowa w art. 212 ust. 1, albo starosty, właściwy starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Jednak **nabycie prawa własności nieruchomości**, przez którą przepływają takie wody, **następuje z mocy prawa z dniem trwałego zajęcia**, w sposób naturalny, przez wody płynące gruntu niestanowiącego własności właściciela wody (zob. art. 223 ust. 1 pr. wod.). Żaden organ administracji nie ma zatem uprawnienia do orzekania o przejściu prawa własności takiej nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa, gdyż następuje to z mocy prawa²⁶.

Stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 258 ust. 1, 3, 5 i ust. 7–11, art. 264–266 pr. wod., Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w szczególności

²⁵ Tak postanowienie SN z 18.10.2013 r., III CZP 60/13, LEX nr 1413560.

²⁶ Tak wyrok WSA w Poznaniu z 6.09.2013 r., II SA/Po 558/13, LEX nr 1592603.

wobec nieruchomości znajdujących się w obrębie działki ewidencyjnej, która obejmuje także śródlądowe wody płynące, będące własnością Skarbu Państwa.

Przy czym zgodnie z art. 213 ust. 3–6 pr. wod., Państwowe Gospodarstwo Wodne **Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, w drodze porozumienia, na ich wniosek**, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W porozumieniu, o którym mowa w ust. 3, określa się zakres praw właścicielskich Skarbu Państwa powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom oraz zawiera się **postanowienia dotyczące:**

- 1) przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom środków finansowych na realizację powierzonego zadania, w tym zasad i terminów ich przekazywania;
- 2) środków przeznaczanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki na realizację powierzonego zadania.

Powierzenie wykonywania praw właścicielskich, o którym mowa w art. 213 ust. 1 i 3 pr. wod., nie dotyczy śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Porozumienia, o których mowa w art. 213 ust. 1 i 3 pr. wod., **nie obejmują uprawnień właściciela wód, o których mowa w art. 263 ust. 3 pr. wod.**

Z woli ustawodawcy **drogi publiczne zostały zaliczone do kategorii rzeczy o ograniczonym obrocie**. Wyróżnikami drogi publicznej są dwa elementy: nieograniczona podmiotowo możliwość korzystania z drogi oraz zaliczenie drogi do określonej ustawowo kategorii²⁷. Jedyna dopuszczalna forma obrotu nieruchomościami zajętymi pod drogi publiczne może polegać na przenoszeniu własności między podmiotami wymienionymi w art. 2a u.d.p., wyłącznie w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii²⁸.

Skutkiem wyłączenia z obrotu nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne jest to, iż wprawdzie są one przedmiotem prawa własności Skarbu Państwa lub np. gminy, lecz może dojść do zmiany właściciela tylko pomiędzy tymi podmiotami²⁹.

²⁷ Tak rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 11.09.2007 r., NK.II.J.S/0911-130/07, „Wspólnota” 2007/40, poz. 29; zob. także J. Mielczarek-Mikołajów, *Regulacja stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne w kontekście wartości prawa administracyjnego – zagadnienia wybrane*, „Studia Iuridica” 2020/85, s. 240–253.

²⁸ Zob. wyroki NSA: z 8.09.2015 r., I OSK 1921/14, LEX nr 1918535; z 25.10.2018 r., I OSK 29/17, LEX nr 2595794 i z 29.09.2021 r., I OSK 4444/18.

²⁹ Zob. postanowienie SN z 24.06.2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011/2, poz. 17 i E. Klat-Górska, *Cywilne prawo – rzeczowe prawo – zasiedzenie pasa drogi publicznej – samoistne posiadanie nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną. Glosa do postanowienia SN z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSP 2011/5, poz. 58.*

W ocenie Sądu Najwyższego, legalnie urządzonym i wykorzystywanym zgodnie z przeznaczeniem parkom, stanowiącym własność publiczną, przysługuje status tzw. dobra publicznego (*rei publico usui destinatae*), który uniemożliwia ich zawłaszczenie i wykonywanie posiadania samoistnego, prowadzącego do zasiedzenia³⁰. Konsekwentnie więc taka nieruchomość powinna być uznana za kategorię rzeczy wyłączonych z obrotu (*res publicae extra commercium*).

Zarówno Skarb Państwa, jak i j.s.t. (w tym gmina) nie mogą rozporządzać własnością drogi publicznej w taki sposób, aby na niej ustanawiać ograniczone prawa rzeczowe (np. służebność przesyłu)³¹. Na mocy art. 38 u.d.p. istniejące w pasie drogowym obiekty i urządzenia niezwiązane z gospodarką drogową, które nie powodują zagrożenia lub utrudnień ruchu drogowego i nie zakłócają wykonywania zadań zarządu drogi, mogą pozostać w dotychczasowym stanie. Uprawnienie to daje zainteresowanemu tytuł o charakterze administracyjnoprawnym do eksploataowania urządzeń gazowniczych w taki sam sposób, jakby to czyniło ograniczone prawo rzeczowe w postaci służebności³².

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych³³, tego rodzaju strefa (zdefiniowana w art. 2 ustawy) może być ustanowiona, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 2 i 3 tej ustawy, wyłącznie na gruntach stanowiących własność zarządzającego, Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego. Zasady zarządzania – w tym używania i korzystania z nieruchomości jako składników mienia położonych na obszarze strefy, których zarządzający jest właścicielem lub posiadaczem zależnym – określają przepisy tej ustawy, natomiast sposób wykonywania zarządu strefą przez zarządzającego określa regulamin strefy (zob. art. 10 tej ustawy). Wobec tego zasadniczo nie stosuje się w odniesieniu do nieruchomości, na których tworzona jest strefa, przepisów działu II u.g.n.

6. **Uwzględnienie przepisów o pomocy publicznej.** Ustawą z 24.08.2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁴ dodano do art. 10 ust. 5, który nakazuje stosować przepisy działu II u.g.n. z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Chodzi tu o uwzględnienie przepisów ustawy z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej³⁵ oraz art. 87 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁶, a także:

- 1) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*³⁷;

³⁰ Zob. postanowienie SN z 30.09.2021 r., V CSKP 110/21, LEX nr 3328233.

³¹ Zob. postanowienie SN z 20.12.2019 r., II CSK 510/18.

³² Tak postanowienie SN z 20.12.2019 r., II CSK 510/18.

³³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1604.

³⁴ Dz.U. Nr 173, poz. 1218.

³⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 70

³⁶ Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

³⁷ Dz.Urz. UE L 352, s. 1, ze zm.

- 2) rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym³⁸;
- 3) rozporządzenia Komisji (UE) nr 717/2014 z 27.06.2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury³⁹.

W art. 10 ust. 5 wprowadzono – w odniesieniu do wszystkich przypadków, w których na podstawie przepisów działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami mogłaby zostać udzielona przedsiębiorcy pomoc publiczna – ustawowe ograniczenie możliwości udzielania pomocy publicznej do pomocy udzielanej w ramach reguły *de minimis*. Wyżej wymienione regulacje, przede wszystkim ustawy dotyczącej pomocy publicznej, można stosować w wypadku ustalenia ceny sprzedaży nieruchomości skarbowej lub samorządowej, względnie opłat z tytułu oddania tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste z zastosowaniem bonifikaty. Dotyczy to także sytuacji, gdy cena bądź opłaty są umarzane, odraczane są terminy płatności, względnie następuje rozłożenie na raty⁴⁰.

Art. 10a. (uchylony)

1. **Okres obowiązywania przepisu.** Regulacja zawarta w art. 10a u.g.n. z dniem 1.01.2017 r. została wprowadzona przez art. 19 pkt 2 ustawy z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁴¹. Stosownie do tych przepisów minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ogłaszał, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, przyjętą przez Radę Ministrów politykę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Przepisy art. 10a zostały uchylone 9.09.2021 r. przez art. 1 pkt 3 ustawy z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁴².

2. **Uzasadnienie uchylenia art. 10a u.g.n.** Uzasadniając uchYLENIE art. 10a u.g.n., podkreślono, że zgodnie z danymi zawartymi w Sprawozdaniu o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31.12.2018 r. powierzchnia gruntów Skarbu Państwa powierzona Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe stanowi 7,37 mln ha, co odpowiada ponad 70% wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa, a powierzchnia gruntów Skarbu Państwa powierzona do gospodarowania Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa

³⁸ Dz.Urz. UE L 352, s. 9, ze zm.

³⁹ Dz.Urz. UE L 190, s. 45 ze zm.

⁴⁰ Zob. G. Bieniek, aktualizacja G. Matusik [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, art. 10.

⁴¹ Dz.U. poz. 2260.

⁴² Dz.U. poz. 1561.

stanowi 1,26 mln ha, co odpowiada około 12% wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa⁴³. Mając na uwadze także zasoby nieruchomości Skarbu Państwa powierzone innym agencjom (osobom prawnym), tj. Agencji Mienia Wojskowego czy Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie powierzchnię nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodarują starostowie na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, można oszacować na co najwyżej kilka procent ogółu nieruchomości Skarbu Państwa. Przeważającą część zasobu starostów stanowią jednak nieruchomości już zagospodarowane przez oddanie w trwałe zarząd lub na inne cele, co powoduje, że grunty, które mają potencjał inwestycyjny i których faktycznie mogłaby dotyczyć polityka, stanowią około 0,18% wszystkich gruntów Skarbu Państwa. Zatem dokument opracowywany na szczeblu centralnym mógłby dotyczyć jedynie znikomej powierzchni wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa⁴⁴.

Wyjaśniono, że uwzględniająca powyższe dane analiza aktualnego stanu i struktury zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, który uległ diametralnej zmianie po przyjęciu przez rząd ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, dowodzi braku celowości dokumentu o randze polityki przyjmowanej przez Radę Ministrów⁴⁵. Skutkiem przejęcia istotnej części zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez Krajowy Zasób Nieruchomości jest bowiem „wyjęcie” z zasobów starostów niezagospodarowanych gruntów państwowych z potencjałem inwestycyjnym, a zatem takich, dla których można byłoby wytyczać kierunki gospodarowania na szczeblu centralnym⁴⁶. Z wykazów przekazanych przez starostów do Krajowego Zasobu Nieruchomości wynika, że nieruchomości, które pozostały w zasobie powierzonym starostom, to grunty, które z uwagi na toczące się postępowania sądownoadministracyjne, zgłoszone roszczenia bądź specyficzne warunki zagospodarowania (zajęcie np. pod drogi, rowy, a także zabudowane obiektami użyteczności publicznej) albo położenie w szczególnych strefach ochrony bądź uciążliwego sąsiedztwa, nie mogą być przedmiotem efektywnego gospodarowania. Pozostałe grunty zostały oddane w użytkowanie wieczyste różnym podmiotom, z reguły prywatnym, a więc w długoterminowej perspektywie są wyłączone z Zasobu. Sposób zagospodarowania tych gruntów określa bowiem umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wiążąca Skarb Państwa i użytkownika wieczystego. Wobec takich nieruchomości działania organów, którym powierzono gospodarowanie i nadzór nad majątkiem nieruchomym Skarbu Państwa, są ograniczone do ustalania zasad zbywania tych gruntów na rzecz użytkowników wieczystych (grunt oddany w użytkowanie wieczyste nie może zostać zbyty na

⁴³ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r., IX kadencja, druk sejm. nr 1266.

⁴⁴ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

⁴⁵ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

⁴⁶ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

rzecz osoby trzeciej), jak również monitorowania zmian wartości tych nieruchomości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste tych nieruchomości. Ponadto stan własności gruntów Skarbu Państwa uległ dodatkowemu zmniejszeniu w wyniku wejścia w życie ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴⁷. W wyniku tej ustawy z mocy prawa dokonano uwłaszczenia użytkowników wieczystych nieruchomości stanowiących dotychczas przedmiot własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym za racjonalne uznano uchylene art. 10a nakładającego na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązek sporządzenia dokumentu pt. „Polityka Gospodarowania Nieruchomościami Skarbu Państwa”⁴⁸. Polityka Rządu w obszarze gospodarki nieruchomościami będzie, tak jak dotychczas, realizowana przez podejmowane z inicjatywy ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa konkretnych działań legislacyjnych, bez potrzeby przyjmowania odrębnego dokumentu rządowego. Interwencja legislacyjna dokonywana w określonych obszarach jest zarówno wystarczającym, jak i niezbędnym rozwiązaniem zapewniającym prowadzenie racjonalnej oraz zgodnej z interesem Skarbu Państwa polityki gospodarowania nieruchomościami⁴⁹.

Wynikające z przyjmowanych rozwiązań prawnych kierunki polityki rządu będą znajdowały wyraz w planach wykorzystania zasobu opracowywanych na szczeblu lokalnym, a zatwierdzanych przez wojewodów reprezentujących administrację rządową w terenie. Dodatkowo w miarę zgłaszanych potrzeb, wojewodowie w celu wsparcia działań polegających na zatwierdzaniu planów sporządzanych przez starostów otrzymają, tak jak dotychczas, doraźne wsparcie i wytyczne ministra w celu ukierunkowania tych działań na realizację polityki rządu.

Ponadto prowadzenie spójnej z polityką rządu gospodarki zasobem nieruchomości Skarbu Państwa powierzonym starostom zostanie zapewnione przez wszystkie zaproponowane w noweli mechanizmy przyznające wojewodom stabilne i realne instrumenty wpływu na kształtowanie polityki gospodarowania nieruchomościami w kraju, wyważającej cele o znaczeniu ponadlokalnym (strategicznym, publicznym) z poszanowaniem lokalnych uwarunkowań i potrzeb.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 904 ze zm.

⁴⁸ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

⁴⁹ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

Gospodarowanie nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki ma bowiem na celu optymalizację ponoszonych nakładów oraz uzyskiwanych efektów rzeczowych i finansowych, również z uwzględnieniem specyfiki lokalnego rynku nieruchomości⁵⁰. Wobec takich założeń opracowanie wyznaczające na szczeblu centralnym kierunki gospodarowania nieruchomościami jest niecelowe, gdyż pozbawione byłoby możliwości szczegółowego ujęcia specyficznych dla danego regionu warunków. Wdrażanie centralnie formułowanych rozwiązań na poziomie regionalnym i lokalnym może ograniczać potencjał uwarunkowań miejscowych stymulujących proces efektywnego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, a co za tym idzie, może doprowadzić do wypaczenia zasad racjonalnej gospodarki nieruchomościami⁵¹.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, należy stwierdzić, że nie ma żadnych racjonalnych argumentów przemawiających za tworzeniem dokumentu na poziomie centralnym, który miałby zawierać wytyczne dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa dla organów gospodarujących tymi nieruchomościami na szczeblu regionalnym⁵². W obowiązującym stanie prawnym istnieją już instytucje prawne gwarantujące zachowanie kontroli nad gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez starostów i wojewodów, które jednak, dla realizacji zasadniczych celów ustawy, wymagają odpowiedniego uzupełnienia i wzmocnienia.

Zachowanie właściwej kontroli nad działaniami wojewody, w tym w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa gwarantują przede wszystkim przepisy ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 u.w.a.r.w. Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy, jak również sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Istniejące instrumenty kontroli nad prawidłowym gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa przez wojewodów i starostów będą funkcjonowały kompatybilnie z proponowanym, opisanym wyżej mechanizmem planów tworzonych na szczeblu powiatowym⁵³.

⁵⁰ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

⁵¹ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

⁵² Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

⁵³ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 14.06.2021 r.

Art. 11. [Reprezentacja w sprawach gospodarowania nieruchomościami]

1. Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze.

2. Jeżeli przepisy ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę, wyrażenie zgody, z wyjątkiem zgody, o której mowa w art. 46 ust. 4, następuje odpowiednio w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę, z zastrzeżeniem art. 23a.

1. **Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego przez organ właściwy.** Wskazanie, że organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze, stanowi w istocie stwierdzenie, że reprezentacja należy do organu właściwego w rozumieniu art. 4 pkt 9 u.g.n.

Określenie „Skarb Państwa” to sposób oznaczenia państwa, gdy za pomocą swoich jednostek organizacyjnych (*stationes fisci*) działa ono w sferze, w której nie stosuje działań władczych, a więc w sferze *dominium*. Reprezentacja Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest zatem reprezentacją państwa w stosunkach o charakterze majątkowym, realizowaną na zasadzie równorzędności z innymi podmiotami⁵⁴, choć jej podstawą mogą być również akty o charakterze władczym, tj. wydane w ramach *imperium*⁵⁵.

Reprezentacja wynikająca z art. 11 ust. 1 u.g.n. dotyczy całości spraw gospodarowania nieruchomościami, a więc z zakresu materialnego i procesowego prawa cywilnego⁵⁶, materialnego i procesowego prawa administracyjnego⁵⁷ oraz innych gałęzi prawa⁵⁸, obejmując zarówno czynności prawne, jak i faktyczne⁵⁹. Ustalanie zakresu przedmiotowego reprezentacji powinno następować z uwzględnieniem art. 11a u.g.n.

⁵⁴ Por. postanowienie SN z 25.01.2017 r., IV CSK 133/16, LEX nr 2271464.

⁵⁵ Por. wyrok SN z 11.02.2004 r., III CK 68/03, LEX nr 276235.

⁵⁶ Por. postanowienie SN z 9.08.2000 r., I KKN 843/00, LEX nr 52651; wyrok SN z 2.07.2004 r., II CK 405/03, LEX nr 174135.

⁵⁷ Por. wyrok NSA z 17.05.2006 r., I OSK 888/05, LEX nr 236577; wyrok WSA w Warszawie z 22.04.2022 r., VII SA/Wa 2496/21, LEX nr 3354277.

⁵⁸ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2007 r., I SA/Bk 415/07, LEX nr 374673.

⁵⁹ Por. wyrok NSA z 11.04.2000 r., I SA 1060/99, LEX nr 75554.

- 2. Zasada reprezentacji Skarbu Państwa.** W art. 11 ust. 1 u.g.n. ustalona została zasada reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami przez starostę (co należy odczytywać z uwzględnieniem art. 92 ust. 1 pkt 2 u.s.p., a więc możliwością reprezentowania Skarbu Państwa przez prezydenta miasta na prawach powiatu). Organ ten, wtedy gdy reprezentuje Skarb Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami – choć pozostaje organem powiatu (gminy, w przypadku prezydenta miasta na prawach powiatu) i nie można go uznać za organ państwowej jednostki organizacyjnej – powinien być traktowany tak, jak traktowane są *stationes fisci* Skarbu Państwa⁶⁰. Starosta może być zatem wpisany w dziale II księgi wieczystej jako organ reprezentujący Skarb Państwa⁶¹.

Zasada reprezentacji powinna być traktowana jako domniemanie właściwości starosty, a zatem zarówno wtedy, gdy przepisy szczególne wprost wskazywać będą na starostę jako reprezentanta Skarbu Państwa, jak i wtedy, gdy podmiot reprezentujący nie będzie w tych przepisach wskazany, jedynym organem właściwym do reprezentacji będzie starosta. Odmienna reprezentacja wymagałaby – mającego rangę ustawową⁶² – przepisu, który wyraźnie wskazywałby inny podmiot właściwy do reprezentacji, albo *expressis verbis* wykluczyłby podejmowanie działań przez starostę⁶³. Jednocześnie jest to regulacja spójna z art. 3 ust. 1 pkt 6 u.w.a.r.w. stanowiącym, że wojewoda jest reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, a zatem ustalającym, że reprezentowanie Skarbu Państwa przez wojewodę (także w zakresie gospodarowania nieruchomościami) wymaga odrębnego umocowania ustawowego.

Zaznaczyć przy tym należy, że obowiązywanie zasady reprezentowania Skarbu Państwa przez starostę nie zawsze jest równoznaczne z samodzielnym decydowaniem o poszczególnych czynnościach. Możliwość skorzystania z uprawnień wynikających ze statusu reprezentanta Skarbu Państwa może być bowiem warunkowana zgodą wyrażaną przez wojewodę (por. art. 12a ust. 2, art. 13 ust. 2a i 2b, art. 14 ust. 5, art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a, art. 32 ust. 1a, art. 46 ust. 4, art. 68 ust. 2c, art. 68a ust. 1, art. 70 ust. 4, art. 73 ust. 4, art. 84 ust. 3 i 4 u.g.n.) albo odbywać się na wniosek ministra (por. art. 58a u.g.n.).

- 3. Zadanie z zakresu administracji rządowej.** Korzystając z kompetencji składających się na reprezentację Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami, starosta wykonuje zadanie z zakresu administracji rządowej. Gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa, w zakresie przekazanym do realizacji staroście, jest zatem zadaniem, o którym mowa w art. 166 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶⁰ Por. wyrok SA w Gdańsku z 9.11.1999 r., I ACa 240/99, LEX nr 144196; postanowienie NSA z 6.11.2008 r., II OSK 1610/08, LEX nr 568999.

⁶¹ Por. uchwała SN z 25.02.2016 r., III CZP 109/15, LEX nr 1991130.

⁶² Por. postanowienie SN z 25.01.2017 r., IV CSK 133/16.

⁶³ Por. wyrok SA w Poznaniu z 21.03.2007 r., I ACa 1136/06, LEX nr 298421.

4. Wyjątki od zasady reprezentacji Skarbu Państwa. W art. 11 ust. 1 u.g.n. *expressis verbis* wskazano na możliwość obowiązywania przepisów ustalających wyjątki od reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami przez starostę. Wyjątki te wynikają zarówno z ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i innych ustaw. Do przepisów szczególnych dotyczących reprezentacji Skarbu Państwa należą:

- art. 23 ust. 1e u.g.n. ustalający, że w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, w których jedną ze stron lub uczestników postępowania jest Skarb Państwa, a drugą stroną lub uczestnikiem postępowania jest powiat albo miasto na prawach powiatu, Skarb Państwa reprezentuje wojewoda;
- art. 34 ust. 6 u.g.n. ustalający, że pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom przyznać może wojewoda;
- art. 51–53 u.g.n. ustalające kompetencje do wyposażania lub doposażania jednostek państwowych w nieruchomości przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, organ założycielski lub przez organ nadzorujący;
- art. 57 u.g.n. ustalający kompetencje do rozstrzygania o sposobie zagospodarowania nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;
- art. 58 u.g.n. ustalający kompetencje do wniesienia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa jako aportu do spółki przez ministra właściwego do spraw aktywów państwowych;
- art. 59 u.g.n. ustalający kompetencje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wyposażenia fundacji lub dokonania darowizny nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność pożytku publicznego, na jej cele statutowe;
- art. 60 u.g.n. ustalający, że nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Prokuratury Krajowej, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy, potrzeby Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich, potrzeby Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, z wyłączeniem rejonów oraz nieruchomości zajętych pod drogi publiczne lub przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych, gospodaruje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;

- art. 32 ust. 1 u.l. ustalający, że Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia;
- art. 12 ust. 3 u.g.n.r. ustalający, że Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa;
- art. 24 ust. 1a u.g.n.r. ustalający, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa reprezentuje Skarb Państwa w sprawach wynikających z postępowania regulacyjnego określonego w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 6 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego wskazujący na powierzenie przez Skarb Państwa Agencji Mienia Wojskowego wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do wskazanych w tym przepisie nieruchomości;
- art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴ ustalający wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przez Prokuratorę Generalną RP w postępowaniu przed Sądem Najwyższym;
- art. 7 ust. 2 ww. ustawy ustalający obowiązkowe zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przez Prokuratorę Generalną RP w sprawach rozpoznawanych w pierwszej instancji przez sąd okręgowy, w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia, jeżeli wartość przedmiotu sprawy przekracza kwotę 1 000 000 zł, w sprawach rozpoznawanych przez sądy polubowne, w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego oraz uznanie albo stwierdzenie wykonalności wyroku sądu polubownego lub ugody przed nim zawartej.

Jako wyjątki od zasady reprezentacji nie powinny być traktowane przepisy wprowadzające wymóg uzyskania zgody wojewody na dokonanie określonej czynności. Wymóg współdziałania przed podjęciem czynności nie wpływa bowiem na reprezentacyjne kompetencje starosty, a jedynie warunkuje ważność dokonanych czynności. Z tych samych względów do braku zgody nie ma zastosowania art. 6 ust. 7 u.z.z.m.p., który stanowi, że do czynności prawnych dokonanych z naruszeniem przepisów o właściwości i zakresie reprezentacji Skarbu Państwa stosuje się odpowiednio przepis art. 103 § 1 i 2 k.c.

- 5. Zasada reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.** Organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego w sprawach gospodarowania nieruchomościami są ich organy wykonawcze. Oznacza to, że gmina – zgodnie z art. 26 ust. 1 w zw. z art. 11a ust. 3 u.s.g. – jest reprezentowana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, powiat – zgodnie z art. 26 ust. 1 u.s.p. – reprezentowany jest przez zarząd powiatu, województwo zaś – zgodnie z art. 31 ust. 1 u.s.w. – reprezentowane jest przez zarząd województwa.

Ustalony w ustawie o gospodarce nieruchomościami sposób reprezentacji gminy znajduje odzwierciedlenie w art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 u.s.g., które wskazują, że oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt (na podstawie jego nieupoważnienia działać może także zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną

⁶⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1109.

upoważnioną przez wójta osobą, a także kierownicy jednostek organizacyjnych gminy). W art. 46 ust. 3 u.s.g. zastrzeżono ponadto, że dla skuteczności czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Kolegialność organów wykonawczych powiatu i województwa spowodowała, że w zakresie reprezentacji obejmującej gospodarowanie nieruchomościami wprowadzono rozwiązanie szczególne w stosunku do stanowiącego zasadę wyrażania woli przez te organy trybu uchwałodawczego. W art. 48 ust. 1 u.s.p. ustalono, że oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd, przy czym według art. 48 ust. 2 u.s.p. zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Tym samym to nie zarząd jako organ reprezentujący powiat w zakresie gospodarowania nieruchomościami składa oświadczenia woli, lecz dwaj członkowie zarządu (lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd), a także – w zakresie bieżącej działalności powiatu – upoważnieni pracownicy.

Zbliżone są unormowania dotyczące województwa, z tym że oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej (por. art. 57 ust. 1 u.s.w.), a sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa (por. art. 57 ust. 2 u.s.w.). Oznacza to, że oświadczenia woli nie mogą być składane przez dwóch dowolnych członków zarządu, lecz jednym z nich musi być marszałek województwa (podczas gdy w powiecie nie musi być to starosta). Jednocześnie przyjmuje się możliwość wprowadzenia w akcie prawa miejscowego, jakim jest statut województwa, rozwiązań odmiennych, tj. wprowadzenia innej zasady składania oświadczeń woli niż przez marszałka i drugiego członka zarządu, w tym także do przyznania marszałkowi województwa prawa samodzielnej reprezentacji (z możliwością zastrzeżenia czynności wymagających współdziałania z innymi członkami zarządu lub innymi osobami). Na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez zarząd województwa – zgodnie z art. 56 u.s.w. – jednoosobowo działają kierownicy wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej. Mogą też podejmować czynności przekraczające zakres pełnomocnictwa, jeśli uzyskają, w formie uchwały, zgodę zarządu województwa. Tak samo jak w powiecie, czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności – na mocy art. 57 ust. 3 u.s.w. – kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej.

Reprezentacja jednostki samorządu terytorialnego musi być przy tym dokonywana zgodnie zarówno z regulacjami ustawowymi, jak i prawem miejscowym. Pamiętać bowiem należy, że zasady zarządu mieniem gminy – na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. – ustala rada gminy, szczególnie tryb zarządzania mieniem powiatu – na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.p. – ustala rada powiatu, natomiast zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim – zgodnie z art. 18 pkt 1 lit. b u.s.w. – sejmik województwa. Dodatkowo – na mocy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., art. 18 pkt 19 lit. a u.s.w. – ustalają one zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata (ich uchwała jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość) lub na czas nieoznaczony. Do czasu określenia takich zasad organ wykonawczy może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą organu stanowiącego.

6. **Wyjątki od zasady reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.** Za przepisy wprowadzające wyjątek od zasady reprezentacji uznać należy przyznanie reprezentacji organom monokratycznym powiatu i województwa w postępowaniu administracyjnym. Choć podkreśla się, że art. 11 ust. 1 u.g.n. ustala całość reprezentacji w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami, to przepis ten nie stanowi podstaw do reprezentowania powiatu przez starostę czy też województwa przez marszałka województwa, lecz wyraźnie przyznaje ją organowi wykonawczemu. O ile zatem w przypadku gminy to, że kompetencja wójta do reprezentowania gminy na zewnątrz, określona w art. 31 u.s.g., obejmuje kompetencje do dokonywania czynności procesowych „na zewnątrz” w postępowaniu sądowym⁶⁵, harmonizuje z art. 11 ust. 1 u.g.n., o tyle w przypadku powiatu i województwa reprezentację w tym zakresie należy ustalić na podstawie ustaw ustrojowych, a zatem przyjąć, że należy ona – na mocy art. 34 ust. 1 u.s.p. – do starosty⁶⁶ i – na mocy art. 43 ust. 1 u.s.w. – do marszałka województwa, także w przypadku gdy sprawa dotyczy gospodarowania nieruchomościami.

Podobnie jak w przypadku reprezentacji Skarbu Państwa, konieczność uzyskania zgody innego organu (a zatem organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego) nie stanowi wyjątku od zasady reprezentacji, a określa warunki ważności czynności podjętych przez organ wykonawczy.

7. **Forma wyrażania zgody przez wojewodę i organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.** W art. 11 ust. 2 u.g.n. wskazano na tryb wyrażenia zgody przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacjach gdy przepisy ustawy wymagają udzielenia takiej zgody („w drodze uchwały”). Zauważyć trzeba, że nie stanowi to żadnego *novum*, gdyż każde wyrażenie woli przez organ stanowiący jednostki samorządu

⁶⁵ Por. uchwała NSA z 13.11.2012 r., I OPS 3/12, LEX nr 1225396.

⁶⁶ Por. wyrok NSA z 22.03.2017 r., II GSK 1911/15, LEX nr 2280996.

terytorialnego następuje w drodze uchwały. Podobnie wskazanie, że wojewoda działa w „drodze zarządzenia” nie pozwala na poczynienie ustaleń co do charakteru tej czynności, a jedynie określa, że ma to nastąpić aktem tego organu. Na podstawie oznaczenia aktu („zarządzenie” / „uchwała”) nie sposób dokonać takiego ustalenia, ponieważ zarówno akty wewnętrzne, jak i akty prawa miejscowego wojewody są w ustawie nazywane zarządzeniami⁶⁷, akty wewnętrzne i akty prawa miejscowego organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego zaś – uchwałami. W art. 68 ust. 1b u.g.n. zarządzenia i uchwały są wprost zarówno aktami prawa miejscowego (a więc powszechnie obowiązującymi), jak i odnoszącymi się do poszczególnych nieruchomości (a więc wewnętrznymi). Pojęcia uchwały i zarządzenia mogą być rozumiane w ujęciu formalnym (tj. jako oznaczenie sposobu działania – „w drodze uchwały / zarządzenia”), w którym to ujęciu oznaczenia te występują w art. 11 ust. 2 u.g.n., i materialnym (tj. jako identyfikujące efekt tego działania („w formie uchwały / zarządzenia”), a jednocześnie w języku prawnym mogą stanowić oznaczenie aktu indywidualnego, jak też aktu powszechnie obowiązującego⁶⁸. O tym, czy zarządzenie lub uchwała są aktami prawa miejscowego, rozstrzyga treść tych aktów, a nie ich oznaczenie. Analiza poszczególnych regulacji ustawowych pozwala na stwierdzenie, że charakter zarządzeń i uchwał wyrażających zgodę nie jest jednolity (zob. komentarz do art. 37 tezy 22–35).

8. **Tryb i termin wyrażania zgody.** Udzielenie zgody przez wojewodę – jeżeli przepisy ustawy jej wymagają – nastąpić ma w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę. Jako że w przepisie tryb i termin wyrażne odnosi się do wniosku starosty, to ani wnioskowy tryb, ani termin wyrażenia zgody nie odnoszą się do uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, lecz wiążą wyłącznie wojewodę wydającego zarządzenie (w orzecznictwie wyrażono pogląd, że „termin do podjęcia uchwały przez radę lub sejmik wynikać będzie z przepisów dotyczących ustroju tych jednostek samorządu terytorialnego”, jednak nie wskazano, które są to przepisy⁶⁹). Ustalony tryb, tj. występowanie przez starostę z wnioskiem o zgodę, może być odczytywany jako argument przemawiający za indywidualnym charakterem wyrażanej zgody. Z drugiej strony jednak przepis nie obliguje do tego, aby wniosek dotyczył indywidualnie oznaczonej nieruchomości. Tym samym można go – w odniesieniu do wniosków formułowanych w celu uzyskania zgody generalnej – odczytywać jako prawo inicjatywy prawodawczej. To od wojewody zależeć będzie, czy wniosek starosty, w który ubiega się on o zgodę wyrażoną generalnie, zostanie uwzględniony. Termin wskazany w art. 11 ust. 2 u.g.n. ma charakter instrukcyjny, gdyż nieudzielenie zgody w tym terminie nie jest równoznaczne z milczącym jej udzieleniem, którego ustawa nie przewiduje, udzielenie zgody po terminie nie wpływa zaś na jej skuteczność, a zatem starosta może działać zarówno na podstawie zgody udzielonej w terminie miesiąca od złożenia wniosku, jak i udzielonej po tym terminie.

⁶⁷ Por. J. Wilk [w:] *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, red. P. Drembowski, M. Ślusarczyk, Warszawa 2022, art. 59, s. 139.

⁶⁸ Por. J. Wilk, *Akt prawa miejscowego jako forma prawna*, NZS 2009/6, s. 9–22.

⁶⁹ Por. wyrok NSA z 22.07.2008 r., I OSK 200/08, LEX nr 490122.

Sformułowane zastrzeżenie, mające wynikać z art. 23a u.g.n., jest odniesieniem do terminu, o którym mowa w art. 23a ust. 4 i 5 u.g.n. W przypisach tych sprecyzowano, że miesięczny termin rozpatrzenia wniosku liczony jest od dnia doręczenia wojewodzie wniosku spełniającego wymagania określone w art. 23a ust. 1 i 2 u.g.n. oraz sformułowano wyjątek pozwalający na to, aby w sprawach szczególnie skomplikowanych termin rozpatrzenia wniosku uległ wydłużeniu, nie dłużej niż o 30 dni, a w przypadku zlecenia sporządzenia dodatkowej wyceny nieruchomości lub wystąpienia w trybie, o którym mowa w art. 157 ust. 1 lub 4 u.g.n., o czas niezbędny na wykonanie tych czynności. O przyczynie wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku wojewoda zawiadomić ma wnioskodawcę. Ze względu na instrukcyjny charakter terminu wskazane unormowania proceduralne nie wpływają jednak na uprawnienia w zakresie reprezentacji.

Art. 11a. [Reprezentacja w sprawach gospodarowania nieruchomościami
(ciąg dalszy)]

Przepis art. 11 ust. 1 stosuje się do czynności prawnych lub czynności procesowych podejmowanych na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

- 1. Zasada reprezentacji dotycząca nieruchomości spoza zasobu Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.** Artykuł 11 ust. 1 u.g.n. obejmuje reprezentację Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich sprawach gospodarowania nieruchomościami, a zatem nie tylko nieruchomości stanowiących własność tych podmiotów. Niemniej, przez wzgląd na art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.n., wskazujący, że ustawa określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, w art. 11a u.g.n. zasady reprezentacji *expressis verbis* rozszerzono tak, by nie ograniczały się jedynie do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, ale dotyczyły także nieruchomości, których Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego jest użytkownikiem wieczystym oraz obejmowały także wykonywanie ograniczonych praw rzeczowych (tj. związanych z użytkowaniem, służebnościami, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu oraz hipoteką) oraz uprawnień wynikających z posiadania zależnego.

Przez czynności prawne podejmowane na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego należy w szczególności rozumieć czynności związane z nabywaniem nieruchomości, uzyskiwaniem prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych, zaś czynnościami procesowymi podejmowanymi na rzecz lub w interesie Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jest występowanie w postępowaniu sądowym zarówno po stronie powodowej, jak i pozwanej. Sformułowanie „czynności procesowe” nie wyłącza również reprezentacji strony postępowania nieprocesowego (np. postępowania wieczystoksięgowego).

Do podejmowania czynności procesowych w postępowaniu sądowym upoważnia starostę także art. 23 ust. 1 pkt 8 i 9 u.g.n., który wskazuje, że organ ten jest uprawniony do ich podejmowania w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie oraz w zakresie złożenia wniosku o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej. Przyjąć należy, że to przykładowe wyliczenie mieści się w zakresie reprezentacji przyznanej łącznie w art. 11 i 11a u.g.n.

2. **Wyjątki od zasady reprezentacji.** Stosowanie art. 11 ust. 1 u.g.n. oznacza również konieczność uwzględniania wyjątków przewidzianych przepisami odrębnymi. Do takich zaliczyć można art. 34 § 2 o.p., który wskazuje, że w zakresie zobowiązań podatkowych stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego pobieranych przez urzędy skarbowe wniosek o wpis hipoteki przymusowej do sądu składa właściwy naczelnik urzędu skarbowego.

Art. 11b. [Nadzór wojewody]

Nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej sprawuje wojewoda.

1. **Zasada nadzoru.** Przepis ustalający, że nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej sprawuje wojewoda, zawiera ogólną normę kompetencyjną, która nie stanowi samodzielnej podstawy do podejmowania czynności kontrolnych ani środków nadzorczych przez wojewodę, lecz ustala zasadę nadzoru wojewody, która realizowana jest na podstawie przepisów szczególnych.
2. **Uprawnienia kontrolne wojewody służące sprawowaniu nadzoru.** W ramach sprawowanego nadzoru wojewodzie przysługują uprawnienia mieszczące się w działaniach kontrolnych, do których należą:
 - 1) zatwierdzanie sporządzanych przez starostów, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz ich zmian;
 - 2) określanie stopnia szczegółowości planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
 - 3) inicjowanie zmiany obowiązującego planu wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa;
 - 4) występowanie do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie, wykazu

nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, będących przedmiotem rozporządzenia;

- 5) występowanie do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, o sporządzenie w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż dwa tygodnie, wykazu postępowań sądowych, sądownoadministracyjnych lub administracyjnych dotyczących nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie (art. 3 ust. 2a u.w.a.r.w.).

Jednocześnie, jako że reprezentowanie Skarbu Państwa przez starostę w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest wykonywaniem zadania z zakresu administracji rządowej, ma do niego zastosowanie również art. 3 ust. 2 u.w.a.r.w., ustanawiający kompetencje wojewody, który pod względem legalności, gospodarności i rzetelności kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

3. **Uprawnienia nadzorcze wojewody.** Szeroki zakres kompetencji kontrolnych – także tych, które mieszczą się w ramach sprawowanego nadzoru – odróżnić należy od możliwości stosowania środków nadzoru. Te należy odnosić do obowiązku starostów do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (por. art. 12 u.g.n.), gdyż wojewoda obowiązany jest zapewnić gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w województwie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 3 ust. 1 pkt 8 u.w.a.r.w.). Zgodnie z art. 3 ust. 2aa u.w.a.r.w., jeżeli starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej nie podejmuje w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki działań względem nieruchomości Skarbu Państwa w województwie albo nieruchomości będących przedmiotem zbycia lub udostępnienia z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w województwie, wojewoda może go zobowiązać, w formie pisemnej, do podjęcia określonego działania w terminie nie krótszym niż 14 dni roboczych od dnia otrzymania pisma, w granicach przyznanych staroście środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami. W przypadku niewykonania tego zobowiązania przez starostę w wyznaczonym terminie wojewoda może podjąć działanie określone w zobowiązaniu w imieniu Skarbu Państwa. Tym samym środkiem nadzoru, którym dysponuje wojewoda, jest wykonanie zastępcze.

Art. 12. [Obowiązek respektowania zasad prawidłowej gospodarki]

Organy, o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

1. **Dyrektywa postępowania.** Gospodarowanie zasobami (za jeden z ważniejszych zasobów należy uznać nieruchomości) jest działalnością człowieka, która ma umożliwić

zaspokajanie odnawialnych potrzeb przy wykorzystaniu ograniczonych zasobów⁷⁰. Ten cel można osiągnąć poprzez tzw. racjonalne gospodarowanie, które jest podstawowym założeniem mikroekonomii. Skoro zasoby potrzebne do zaspokajania potrzeb ludzi mają charakter ograniczony, to podmioty gospodarujące muszą zachowywać się racjonalnie, aby w możliwie najpełniejszym stopniu realizować swoje cele⁷¹.

Należy podzielić pogląd prezentowany w doktrynie, głoszący, że – zasadniczo – Skarb Państwa i j.s.t., będące właścicielami nieruchomości i wykonujące przysługujące im z tego tytułu uprawnienia, samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania tych nieruchomości, co jest zresztą wyraźnie wskazane w art. 45 ust. 1 u.s.g., art. 2, 46 ust. 3 u.s.p. oraz art. 58 u.s.w.⁷² Prawo własności tych podmiotów jest ograniczone ustawami oraz zasadami współżycia społecznego i społeczno-gospodarczym przeznaczeniem własności określonej nieruchomości (jako rzeczy), przy czym szczególne znaczenie mają granice określone przez ustawy i społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności będących składnikami zasobów mienia tych podmiotów⁷³.

Przepis art. 12 formułuje dyrektywę postępowania w sprawach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wskazując na obowiązek działania organów zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Ta zasada obowiązuje także w odniesieniu do nabywanych nieruchomości, a nie tylko do już nabytych i stanowiących publiczny zasób nieruchomości⁷⁴. Zasady prawidłowej gospodarki odnoszą się zarówno do zwykłego zarządu, w ramach którego mieszczą się czynności zaliczane do bieżących spraw, związanych ze zwykłą eksploatacją nieruchomości i utrzymaniem jej w stanie nie pogorszonym w ramach aktualnego przeznaczenia, jak i do czynności mających za przedmiot rozporządzenie nieruchomością i tych, których charakter i waga wskazują na to, że nie mieszczą się w rozumieniu tak pojmowanych zwykłych czynności, czyli do czynności przekraczających zwykły zarząd. Zasady te nie tworzą imperatywnych norm powszechnie obowiązujących, a ich naruszenie (gdy chodzi o przeznaczenie danej nieruchomości do sprzedaży czy wybór formy przetargu) nie powoduje nieważności przetargu ani też umowy zawartej w następstwie jego przeprowadzenia⁷⁵.

- 2. Wyjaśnienie określenia „zasady prawidłowej gospodarki”.** Zasady prawidłowej gospodarki nie zostały skatalogowane ani określone, należy je zatem rozumieć jako zasady gospodarowania w sposób racjonalny z ekonomicznego punktu widzenia. Przy tym analiza

⁷⁰ Zob. M. Habdas, *Pojęcie...*, s. 364.

⁷¹ M. Habdas, *Pojęcie...*, s. 364.

⁷² Zob. M. Habdas, *Wykonywanie i ochrona publicznej własności nieruchomości* [w:] *Publiczna własność...*, s. 303.

⁷³ Zob. M. Habdas [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 2, *Własność i inne prawa rzeczowe* (art. 126–352), red. M. Habdas, M. Fras, Warszawa 2018, art. 140.

⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Gliwicach z 1.09.2008 r., I SA/Gl 339/08, LEX nr 490591.

⁷⁵ Zob. K. Stefaniuk, *Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1999/10, s. 85; wyrok SN z 6.03.2009 r., II CSK 589/08, LEX nr 530697.

komentowanego przepisu prowadzi do wniosku, że organy, o których mowa w art. 11, działające za Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami – w zakresie wspomnianych zasad – w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Nie oznacza to jednak, że te zasady gospodarowania muszą być zgodne z zamierzeniami i planami np. najemców lokali użytkowych, dla których prawo własności lokalu użytkowego jest korzystniejsze niż prawo obligacyjne⁷⁶.

Miernik ten – który wskazuje komentowany przepis – jest wielokrotnie stosowany przez ustawodawcę, w szczególności w zakresie stosunków prawno-rzeczowych (m.in. w art. 53 § 1, art. 213, 256, 696 k.c.). Można przyjąć, że zasady prawidłowej gospodarki stanowią granice uprawnień w ramach gospodarowania nieruchomościami. Pojęcie to nie ma wartości stałej, a zależne jest nie tylko od przedmiotu gospodarowania, ale również aktualnego stanu nauki i techniki oraz zasad doświadczenia życiowego i wiedzy w zakresie gospodarowania⁷⁷. Jednym z podstawowym przejawów zasad prawidłowej gospodarki w odniesieniu do nieruchomości jest zachowanie jej w stanie niepogorszonym. W zakres tego postępowania wchodzi nie tylko zabezpieczenie nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem, ale również jej właściwa eksploatacja, przeprowadzenie remontów, pokrywanie kosztów utrzymania, korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej społeczno-gospodarczym przeznaczeniem oraz wykonywanie czynności prawnych związanych z ustaleniem i zachowaniem stanu własności⁷⁸.

Zasady prawidłowej gospodarki wymagają przy tym niekiedy zastępowania niektórych składników majątkowych, np. zużytych. Jeżeli jednak nieruchomość może przynosić normalne i stałe dochody, to nie można uznać za prawidłową gospodarki zachowawczej, polegającej wyłącznie na zapobieganiu stratom, bez uzyskiwania dochodów⁷⁹.

Art. 12a. [Umarzanie, odraczanie lub rozłożenie na raty płatności należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami]

1. Należności pieniężne z tytułu gospodarowania nieruchomościami mające charakter cywilnoprawny, przypadające Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej albo ministra właściwego do

⁷⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2009 r., I SA/Wa 855/09, LEX nr 588933.

⁷⁷ Zob. S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 449; A. Sylwestrzak, *Użytkowanie zespołu środków produkcji (art. 257 k.c.)*, „Rejent” 2004/2, s. 97; *System Prawa Prywatnego*, t. 4, *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2007, s. 379–380; wyrok SN z 19.08.1980 r., III CRN 145/80, LEX nr 8261.

⁷⁸ Tak E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, 2013, art. 12.

⁷⁹ Zob. A. Barańska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, red. K. Piasecki, Warszawa 2006, art. 935, s. 1017.

spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, mogą być umarzane w całości albo w części lub ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty. W przypadkach nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy art. 56, art. 57 i art. 58 ust. 2–4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.).

2. Odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności oraz umarzania należności, o których mowa w ust. 1, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 71 ust. 4 i art. 219, dokonuje starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, za zgodą wojewody.

3. Odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności oraz umarzania należności, o których mowa w ust. 1, w odniesieniu do nieruchomości, określonych w art. 60 ust. 1, dokonuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

4. Wojewoda, a w odniesieniu do nieruchomości, określonych w art. 60 ust. 1, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wyrazić zgodę na odstąpienie od dochodzenia należności, o której mowa w ust. 1, jeżeli wysokość tej należności wraz z odsetkami nie przekracza kwoty 100 zł.

1. **Wprowadzenie oraz nowelizacja art. 12a u.g.n.** W dniu 23.08.2017 r. wszedł w życie art. 1 pkt 2 w zw. z art. 10 pkt 2 ustawy z 20.07.2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw⁸⁰, zgodnie z którym w ustawie o gospodarce nieruchomościami po art. 12 dodano art. 12a.

Komentowany art. 12a został następnie z dniem 15.08.2019 r. zmieniony przez art. 10 pkt 1 ustawy z 13.06.2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw⁸¹.

2. **Uzasadnienie wprowadzenia art. 12a.** Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami resort finansów uznał, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie mają zastosowania do nieściągalnych należności wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż kwestie te powinna regulować ustawa szczególna (ustawa o gospodarce nieruchomościami). W związku z powyższym, zgodnie z sugestią resortu finansów, zaproponowano dodanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami przepisu, który jednoznacznie rozstrzygnie o możliwości umarzania, odraczania terminu spłaty oraz rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej albo ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania

⁸⁰ Dz.U. poz. 1509.

⁸¹ Dz.U. poz. 1309.

przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Powyższe oznacza, po pierwsze, że ustawodawca jednoznacznie przesądził o tym, że materialnoprawną podstawą do umarzania należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa są wyłącznie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸². Po drugie, rozszerzył katalog ulg w spłacaniu należności, o których mowa w art. 12 ust. 1 u.g.n., i dopuścił możliwość umarzania należności głównych, a nie tak jak dotychczas, tylko rozkładania ich na raty i umarzania odsetek od tych należności.

3. **Uzasadnienie nowelizacji art. 12a u.g.n.** Z dniem 15.08.2019 r. wprowadzono zmianę art. 12a u.g.n., ponieważ jego dotychczasowe stosowanie budziło znaczące wątpliwości praktyczne. Wytworzył się bowiem dualizm kompetencyjny oraz proceduralny w zależności od podstawy prawnej, stosownie do której dokonywane było rozłożenie na raty spłaty należności czy też umarzanie⁸³. W ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulowane zostały bowiem częściowo niektóre ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych polegające m.in. na odroczeniu terminu zapłaty opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 71 ust. 4 tej ustawy ww. opłatę wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku, jednak na wniosek użytkownika wieczystego właściwy organ, którym w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, może ustalić inny termin zapłaty tej opłaty, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego. Na tle powyższych regulacji niektórzy starostowie prezentowali stanowisko, iż norma zawarta w art. 12a u.g.n. regulująca kompleksowo kwestie ulg w spłacie bądź umarzaniu cywilnoprawnych należności przypadających Skarbowi Państwa ma pierwszeństwo przed np. przepisem art. 71 ust. 4 u.g.n. Taka wykładnia ww. przepisów oznaczała, że ustalenia innego terminu zapłaty opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, o którym mowa w art. 71 ust. 4, powinien dokonać wojewoda. Wojewodowie natomiast przyjmowali odmienne stanowisko, wskazując, iż art. 71 ust. 4 u.g.n. stanowi *lex specialis* w odniesieniu do art. 12a i ulg w nim przewidzianych powinien udzielić wskazany wprost w tym przepisie właściwy organ, tj. starosta wykonujący zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Wobec tego przyjęto, że istnieje potrzeba doprecyzowania art. 12a, tak aby określić kompetencje poszczególnych organów w zakresie odraczania terminów spłat lub rozkładania na raty oraz umarzania cywilnoprawnych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami przypadających Skarbowi Państwa⁸⁴. Co do zasady bowiem nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z pewnymi wyjątkami, starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Na dokonanie niektórych czynności w ramach gospodarowania, np. na zbycie nieruchomości

⁸² Zob. wyrok WSA w Łodzi z 8.11.2017 r., II SAB/Łd 198/17, LEX nr 2417910.

⁸³ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 3364.

⁸⁴ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk sejm. nr 3364.

z zasobu czy wydzierżawienie na czas dłuższy niż 3 lata – wymagana jest zgoda wojewody. W ust. 2 wskazano, że odraczanie terminów spłaty lub rozkładanie na raty oraz umarzanie cywilnoprawnych należności przypadających Skarbowi Państwa z tytułu gospodarowania nieruchomościami dokonuje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, za zgodą wojewody. Nie wprowadzono zmian dotyczących kompetencji organu uprawnionego do odraczania terminów lub rozkładania na raty spłaty oraz umarzania należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa określonych w art. 60 ust. 1 u.g.n., którym jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 12a ust. 3). Natomiast w art. 12a ust. 4, wzorując się na art. 58 ust. 6 u.f.p., uregulowano możliwość odstąpienia od dochodzenia należności, jeżeli jej kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, z tym że w projektowanym przepisie wskazano wprost wojewodę oraz ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jako organy uprawnione do wyrażenia zgody na odstąpienie przez wierzycieli publicznych od dochodzenia takich należności.

4. **Należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego.** Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.f.p., w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13 u.f.p., mogą być umarzane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4. W myśl art. 59 ust. 2 u.f.p.: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg”. Z kolei na podstawie art. 59 ust. 3 u.f.p.: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1”. Z art. 59 ust. 3 u.f.p. wynika, że rada gminy może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, ale jedynie w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 u.f.p. Powołany przepis art. 56 ust. 1 u.f.p. pozwala na umarzanie wskazanych w nim należności z urzędu, jeżeli: „1) osoba fizyczna – zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł; 2) osoba prawna – została wykreślona z właściwego rejestru osób prawnych przy jednoczesnym braku majątku, z którego można by egzekwować należność, a odpowiedzialność z tytułu należności nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie; 3) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało

się nieskuteczne; 4) jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej uległa likwidacji; 5) zachodzi interes publiczny”. Wprowadzenie dodatkowych przesłanek umorzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, które nie zostały wskazane przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 u.f.p., albo też pominięcie przesłanek wymienionych w ustawie, niewątpliwie w sposób istotny narusza treść art. 59 ust. 3 u.f.p. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą⁸⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „(...) wyłącznie w art. 59 ust. 1 u.f.p. wymienione są przypadki, w których można zastosować ulgi polegające na umorzeniu oraz odraczeniu lub rozłożeniu na raty spłaty należności cywilnoprawnych i treść ustawowego upoważnienia zawartego w art. 59 ust. 2 u.f.p. nie przewiduje kompetencji dla organu stanowiącego j.s.t., aby w akcie prawa miejscowego uściślać czy rozwijać przesłanki przyznawania ulg (zob. wyroki WSA w Gliwicach z: 10 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gl 924/12; 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 18/14). Stosownie do art. 59 ust. 1 u.f.p. tymi przesłankami są «ważny interes dłużnika» lub «interes publiczny». Doprecyzowanie w uchwale przesłanek będących klauzulami generalnymi (ważnego interesu dłużnika oraz interesu publicznego) w praktyce nastąpi bowiem najczęściej poprzez sformułowanie kolejnych przesłanek, również niemających precyzyjnego charakteru (będzie to z reguły wskazanie na sytuację majątkową, stan finansów, nadzwyczajne zdarzenie skutkujące utratą dochodu i.t.p.). Tym samym zawężona zostanie możliwość zastosowania ulg przez podmiot ich udzielający (zob. Zbigniew Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych, Komentarz do art. 59, wyd. II, opubl. WKP 2020)”⁸⁶.

Art. 13. [Obrót nieruchomościami]

1. Z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji.

1a. Nieruchomość może być także przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 albo 1a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 711 i 2275 oraz z 2021 r. poz. 868), na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

⁸⁵ Zob. wyroki NSA: z 7.04.2010 r., II OSK 170/10, LEX nr 597353; z 10.11.2009 r., II OSK 1256/09, LEX nr 587205; z 1.10.2008 r., II OSK 955/08, LEX nr 511464.

⁸⁶ Tak wyrok NSA z 24.09.2021 r., I GSK 235/21, LEX nr 3252405.

1b. Nie oddaje się w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych na cele budownictwa mieszkaniowego, z wyjątkiem realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej albo ustanowienia użytkowania wieczystego w ramach gospodarowania nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości.

2. Nieruchomość może być, z zastrzeżeniem art. 59 ust. 1, przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana.

2a. Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa dokonuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej – za zgodą wojewody, a nieruchomości stanowiącej przedmiot własności jednostki samorządu terytorialnego jej organ wykonawczy – za zgodą rady albo sejmiku. Zgody nie wymaga dokonanie darowizny przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o której mowa w art. 59 ust. 1.

2b. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który została darowana, lub wykorzystywania nieruchomości na inny cel niż cel, na który została darowana, darowizna podlega odwołaniu, chyba że organ, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny, wyrazi zgodę na zmianę warunków umowy darowizny, w tym na zmianę celu, na który nieruchomość została darowana, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w ust. 2. Zgody nie wymaga zmiana warunków umowy darowizny, o której mowa w art. 59 ust. 2a.

3. Prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być przedmiotem wkładu niepieniężnego (aportu) wnoszonego do spółki.

4. Sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, wymaga pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

5. Sprzedaż, zamiana, darowizna lub dzierżawa nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, będących cmentarzami ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

1. **Katalog przykładowych czynności obrotu.** Przepis art. 13 u.g.n. stanowi, że – z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw – nieruchomości mogą stanowić przedmiot obrotu, wymieniając przykładowe czynności tego obrotu. Obrót w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami oznacza zarówno każdą czynność prawną prawa cywilnego, jak i zbycie lub nabycie prawa na podstawie norm administracyjnych (przepisów prawa publicznego), w wyniku których następuje bądź zmiana właściciela nieruchomości,

bądź – bez zmiany właściciela – zmienia się tylko władający nieruchomością. Niektóre z wymienionych wyżej form obrotu zostały uregulowane w komentowanej ustawie (np. sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste).

Ustawodawca przede wszystkim przedkłada interes publiczny upatrywany w realizowaniu przez podmiot obdarowany celu publicznego nad interesem finansowym Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. To Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego – na podstawie przepisów prawa – dokonuje wyboru, czy daną nieruchomość sprzedać, zamienić, wydzierżawić bądź nieodpłatnie darować. Uprawnień tych nie może zatem kształtować wola podmiotu przejawiającego zainteresowanie tą nieruchomością⁸⁷.

2. **Wykluczenie ustanawiania prawa użytkowania wieczystego.** Przepis art. 13 ust. 1b u.g.n. został dodany ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, która weszła w życie z dniem 5.10.2018 r. Z zakresu wykluczenia ustanawiania prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych wyłączono realizację roszczeń o ustanowienie takiego prawa. Wyłączono również spółdzielnie mieszkaniowe oraz gospodarowanie nieruchomościami przez Krajowy Zasób Nieruchomości. W tym zakresie nadal więc jest możliwe ustanawianie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych. Oznacza to, że ustawodawca nie dokonał pełnej likwidacji prawa użytkowania wieczystego nieruchomości mieszkaniowych, skoro dopuścił jego ustanawianie na rynku pierwotnym we wskazanym zakresie⁸⁸.

Dla ustalenia zakresu tego zakazu konieczne jest odwołanie się do treści określenia „budownictwo mieszkaniowe”. Jest to pojęcie, którego absolutnie nie można utożsamiać z szeroko rozumianym celem mieszkaniowym, ponieważ jego zakres jest o wiele węższy i dotyczy tylko gruntów oddanych w celu realizacji inwestycji budynków mieszkalnych⁸⁹.

Określenie „budownictwo mieszkaniowe” zostało użyte w komentowanym przepisie, ponieważ ustawodawca respektował stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 10.03.2015 r., K 29/13⁹⁰: „(...) przekształcenie we własność użytkowania wieczystego, które zostało ustanowione dla realizacji budownictwa mieszkaniowego, jest konstytucyjnie uzasadnione”, a także posłużył się pojęciem o podobnym brzmieniu z przepisów art. 3, 14–15 i 42 ust. 1 ustawy z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach⁹¹ oraz art. 1, 11–12 i 14 ustawy z 6.07.1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach⁹².

⁸⁷ Zob. wyrok WSA w Lublinie z 22.05.2009 r., II SA/Lu 56/09, LEX nr 634413.

⁸⁸ Zob. wyrok SO w Warszawie z 4.02.2020 r., II C 33/19, LEX nr 3007982 oraz powołana tam literatura.

⁸⁹ Zob. M. Gdesz, *Mechanizm opóźnionego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego*, ST 2021/1–2, s. 113.

⁹⁰ OTK-A 2015/3, poz. 28.

⁹¹ Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.

⁹² Dz.U. Nr 27, poz. 192 ze zm.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił: „Użytkowanie wieczyste wprowadzono do systemu prawa polskiego ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159, ze zm.). Jego kształt ustrojowy został następnie doprecyzowany w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Nie ulega wątpliwości, że prawo to zostało wykreowane w okresie obowiązywania zasady jednolitego, niepodzielnego funduszu własności państwowej (art. 128 k.c.) i było pomyślane jako pewnego rodzaju surogat własności nieruchomości. W okresie gdy nie istniała możliwość nabywania gruntów państwowych na własność, stanowiło jedyną formę prawną, która pozwalała na realizację inwestycji budowlanych, podejmowanych przez podmioty niepaństwowe. Instytucję tę wprowadzono przede wszystkim z myślą o udostępnianiu gruntów państwowych, położonych w miastach i osiedlach oraz gruntów włączonych do planu zagospodarowania przestrzennego miasta (osiedla) na cele budownictwa mieszkaniowego – spółdzielczego i indywidualnego (por. S. Breyer, *Prawo wieczystego użytkowania*, Państwo i Prawo nr 8–9/1962, s. 313; J. Winiarz, *Użytkowanie wieczyste*, Warszawa 1967, s. 87 i nast.). Cel ten znajdował bezpośredni wyraz w określeniu kręgu podmiotów, na rzecz których użytkowanie wieczyste mogło powstać. Były to mianowicie osoby fizyczne, spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego oraz osoby prawne określone w przepisach szczególnych”⁹³.

Ponadto konieczna jest analiza fragmentu art. 13 ust. 1 u.g.n., wprowadzającego wyjątek od wyżej wskazanego wyłączenia ustanawiania użytkowania wieczystego, stanowiącego, że oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej jest dopuszczalne m.in. w celu realizacji roszczeń o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste oraz w celu ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej (zob. np. art. 208 ust. 2 u.g.n. oraz art. 35 ust. 1 i 2 u.s.m.). Wobec tego zwrot „na cele budownictwa mieszkaniowego” odnosi się nie tylko do nieruchomości gruntowych niezabudowanych, ale także do nieruchomości gruntowych zabudowanych. Gdyby dotyczył wyłącznie gruntów niezabudowanych, to zbędne byłoby wprowadzenie w art. 13 ust. 1b u.g.n. wyjątków dotyczących przede wszystkim ustanowienia użytkowania wieczystego na rzecz spółdzielni mieszkaniowej.

3. Darowizna nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa albo j.s.t.

Do umów darowizny, o których mowa w art. 13 ust. 2, art. 22 ust. 1 oraz art. 59 ust. 1 u.g.n. zawartych przed 9.09.2021 r., czyli przed dniem wejścia w życie ustawy z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym tą ustawą nowelizującą.

Artykuł 13 u.g.n. wprowadził wyjątki od zasad dokonywania darowizn określonych w art. 888–902 k.c.⁹⁴ Przede wszystkim stanowi on, że darowizna może zostać dokonana

⁹³ Tak wyrok TK z 10.03.2015 r., K 29/13, OTK-A 2015/3, poz. 28.

⁹⁴ Zob. M. Tenenbaum-Kulig, *Darowizna w polskim prawie zobowiązań*, Warszawa 2021, s. 420–421.

na cele publiczne na rzecz dowolnego podmiotu. Chodzi tu głównie o darowiznę nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własność j.s.t. Jednak darowizna nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własność j.s.t. na rzecz podmiotu prywatnego może nastąpić tylko na cel publiczny. Oznacza to, że ustawodawca dopuścił realizowanie celu publicznego także przez inne podmioty na nieruchomości należącej do Skarbu Państwa albo j.s.t. (w tym gminy), przeznaczonej darowizną na ten właśnie cel⁹⁵.

Cel publiczny, na jaki została darowana nieruchomość, powinien zostać określony w umowie darowizny. Chodzi tu wyłącznie o cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n.⁹⁶ Postanowienia innych dokumentów (np. sporządzonych przed zawarciem umowy darowizny, podejmowanych uchwał lub protokołów uzgodnień) nie mogą zatem kształtować treści stosunku prawnego między stronami, ponieważ nie są objęte treścią umowy darowizny sporządzonej w formie aktu notarialnego.

Darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności j.s.t. dokonuje się za zgodą rady albo sejmiku (art. 13 ust. 2a u.g.n.). Uchwała wyrażająca zgodę na dokonanie darowizny jest aktem administracyjnym, który wywołuje skutki pośrednie w sferze prawa cywilnego i jest podejmowana z zamiarem podjęcia w przyszłości określonych czynności cywilnoprawnych⁹⁷. Ustawodawca wyraźnie określił w art. 13 ust. 2 w zw. z ust. 2a u.g.n., że uchwała taka ma charakter intencjonalny, czyli wyrażenie zgody na dokonanie darowizny jest obwarowane wskazaniem celu, na który nieruchomość będzie wykorzystana⁹⁸. Oznacza to, że uchwała rady gminy wyrażająca zgodę na dokonanie darowizny, jako poprzedzająca zawarcie umowy darowizny, powinna również określać cel publiczny, na który nieruchomość będzie wykorzystana. Oczywiście zaś jest, że realizacja tego celu musi być zgodna z prawem.

Wykorzystanie nieruchomości na cel określony w umowie nie jest ograniczone czasowo, o ile strony umowy darowizny nie postanowiły inaczej. Jeżeli strony umowy darowizny nie zakresliły żadnych ram czasowych na realizację umówionego celu, zatem dopóki realizacja tego celu jest na ww. nieruchomości możliwa, dopóty nie można mówić, że nieruchomość została już wykorzystana na określony cel i że obowiązek dalszego jej wykorzystywania na ten cel ustał⁹⁹.

Zob. także komentarz do art. 22 u.g.n.

- 4. Upřednia zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.** Zawarcie umów w sprawach, o których mowa w 13 ust. 2a i 2b u.g.n., wymaga upředniej zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących

⁹⁵ Zob. wyrok WSA w Opolu z 18.08.2022 r., II SA/Op 116/22, LEX nr 3398935.

⁹⁶ Zob. wyroki NSA: z 10.10.2000 r., II SA/Kr 1010/00; z 19.05.1999 r., II SA/Wr 1499/98 oraz z 15.02.2000 r., SA/Bk 901/99.

⁹⁷ Zob. wyrok NSA z 23.08.2018 r., I OSK 1498/17.

⁹⁸ Zob. wyrok NSA z 23.08.2018 r., I OSK 1498/17.

⁹⁹ Zob. wyrok SA w Warszawie z 13.11.2019 r., V ACa 229/19, LEX nr 2761600.

własność Skarbu Państwa, z wyłączeniem dokonania darowizny przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o której mowa w art. 59 ust. 1, oraz z wyłączeniem zmiany warunków umowy darowizny, o której mowa w art. 59 ust. 2a u.g.n.

Wniosek o wyrażenie zgody, o której mowa w art. 13 ust. 2a i 2b u.g.n., powinien zostać sporządzony i złożony zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 23a ust. 1–2 u.g.n. Jeżeli złożony wniosek nie spełnia wymagań określonych w ust. 1 i 2, wojewoda zwraca wnioskodawcę do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, pod rygorem zwrotu wniosku. W razie dokonania czynności prawnej z naruszeniem lub w celu obejścia obowiązku określonego w art. 23a ust. 1 u.g.n. o nieważności czynności prawnej orzeka sąd także na żądanie wojewody.

- 5. Charakter uchwały rady (albo sejmiku).** Zgodnie z art. 13 ust. 2a u.g.n. darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności j.s.t. dokonuje jej organ wykonawczy za zgodą rady albo sejmiku. Uchwała podjęta na podstawie tego przepisu nie jest aktem prawa miejscowego, ma charakter indywidualny i powinna się odnosić do konkretnej darowizny, nie obejmując przy tym ustalenia treści konkretnej umowy darowizny, a jedynie wyłącznie wyrażenie zgody na rozporządzenie nieruchomością w ten właśnie sposób¹⁰⁰.

Sąd Najwyższy przyjął, że do umowy darowizny nieruchomości stanowiącej własność powiatu, zawartej bez wymaganej do jej ważności zgody rady powiatu (art. 13 ust. 2a u.g.n.), ma zastosowanie art. 103 k.c.¹⁰¹

Jeśli sprawa należy do właściwości organu wykonawczego gminy, to bez podstawy prawnej rada gminy nie może wkroczyć w kompetencje innego organu (organu wykonawczego), gdyż stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały, naruszającej kompetencje tego organu, wydana zaś uchwała nie może być traktowana jako akt wewnętrzny¹⁰².

- 6. Sądowoadministracyjny proces kontroli legalności uchwały rady gminy w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości.** Uchwała rady gminy w sprawie wyrażenia zgody na dokonanie darowizny nieruchomości należy do kategorii aktów administracyjnoprawnych będących wyrazem władczego działania organu uchwałodawczego gminy w zakresie realizacji zadań publicznych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi. Skarga na taką uchwałę – stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g. – może zostać wniesiona do wojewódzkiego sądu administracyjnego przez wojewodę. Poza tym

¹⁰⁰ Zob. uchwała SN z 6.12.2012 r., III CZP 76/12, OSNC 2013/6, poz. 72.

¹⁰¹ Zob. uchwała SN z 6.12.2012 r., III CZP 76/12; zob. także krytyczną ocenę tego stanowiska: M. Tenenbaum-Kulig, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 grudnia 2012 r., III CZP 76/12*, OSP 2013/12, poz. 121 i W. Iwański, *Glosa do uchwały SN z dnia 6 grudnia 2012 r., III CZP 76/12*, „Rejent” 2014/4, s. 91–107.

¹⁰² Zob. wyrok NSA z 9.02.2007 r., II OSK 1894/06, LEX nr 340021.

– na podstawie art. 101 u.s.g. – każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że przesądzenie o publicznoprawnym charakterze uchwał umożliwia partycypację obywateli w sądowoadministracyjnym procesie kontroli ich legalności¹⁰³. W tym celu zatem, aby nie było to uprawnienie iluzoryczne, rola sądu administracyjnego nie może sprowadzać się wyłącznie do kontroli tego, czy uchwała określa przedmiot darowizny, czy precyzuje, na czyją rzecz darowizna ma być dokonana, czy ustala cel darowizny i czy cel ten ma charakter publiczny¹⁰⁴. Kontrola sądu zatem powinna obejmować także badanie zgodności z przepisami prawa realizacji celu, na który nieruchomość jest darowana.

7. **Odwołanie darowizny nieruchomości.** Według art. 13 ust. 2b u.g.n. **zasadą jest odwołanie darowizny** nie tylko w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel darowizny, ale również w przypadku, gdy obdarowany wykorzystuje nieruchomość na inny cel, w tym inny cel publiczny niż cel określony w umowie. Możliwe byłoby także odwołanie darowizny w odniesieniu do tej części nieruchomości (odwołanie „częściowe”), w zakresie której został naruszony przyjęty w umowie cel jej wykorzystania przez obdarowanego¹⁰⁵.

W literaturze słusznie przyjęto, że prawnego reżimu odwołania darowizny, stosownie do art. 13 ust. 2 u.g.n., należy poszukiwać w ogólnych w przepisach Kodeksu cywilnego o darowiznie¹⁰⁶. Wobec tego będą tu miały zastosowanie przepisy dotyczące formy odwołania darowizny (art. 900 k.c.). Skutki odwołania darowizny nieruchomości mają charakter obligacyjny¹⁰⁷.

W celu zapewnienia mechanizmów umożliwiających optymalne zagospodarowywanie nieruchomości publicznych wprowadzono **wyjątek od tej zasady odwołania darowizny**, umożliwiając odstąpienie od odwołania darowizny, jeżeli organ nadzorujący (czyli ten, który wyraził zgodę na dokonanie darowizny) wyrazi zgodę na zmianę warunków umowy darowizny, w tym na zmianę celu, na który nieruchomość została darowana, z uwzględnieniem zasad, o których mowa w art. 13 ust. 2 u.g.n. Decydując się na zmianę warunków darowizny, strony tej umowy powinny respektować nadrzędną zasadę prawidłowej gospodarki wskazaną określoną w art. 12 u.g.n. oraz ogólną zasadę przesądzającą, że celem darowizny dokonanej na rzecz podmiotu innego niż Skarbu Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego może być wyłącznie cel publiczny (zob. art. 13 ust. 2 u.g.n.).

¹⁰³ Tak wyrok NSA z 23.08.2018 r., I OSK 1498/17.

¹⁰⁴ Tak wyrok NSA z 23.08.2018 r., I OSK 1498/17.

¹⁰⁵ Zob. M. Bączyk, *Przesłanki odwołania darowizny. Glosa do wyroku SN z dnia 26 stycznia 2018 r., II CSK 114/17*, PS 2019/3, s. 118 i powołana tam literatura.

¹⁰⁶ Zob. G. Bieniek [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2010, art. 13, s. 76.

¹⁰⁷ Zob. M. Bączyk, *Przesłanki odwołania darowizny...*, s. 117.

Poza tym w art. 13 ust. 2b u.g.n. wprowadzono wyjątek od obowiązku uzyskiwania zgody organu nadzorującego na zmianę warunków umowy darowizny w odniesieniu do darowizn dokonanych przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o których mowa w art. 59 ust. 2a u.g.n. Skoro zatem minister nie jest zobligowany do uzyskiwania zgody na dokonanie darowizny, nie może być również zobowiązany do uzyskiwania zgody na zmianę warunków lub celu darowizny. Zatem minister może dokonać zmiany umowy darowizny i następuje to bez zgody innego organu.

Z chwilą zaprzestania realizacji celu, ze względu na który nieruchomość była darowana, obdarowany musi się liczyć z obowiązkiem zwrotu nieruchomości. Wobec tego podstawą rozliczenia nakładów po odwołaniu darowizny jest art. 408 k.c., co oznacza, że zobowiązany do zwrotu przedmiotu darowizny może żądać zwrotu nakładów koniecznych o tyle, o ile nie znalazły pokrycia w użytku, który z nich osiągnął, a zwrotu innych nakładów może żądać o tyle, o ile zwiększają wartość korzyści w chwili jej wydania¹⁰⁸.

8. **Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed dokonaniem wskazanych czynności cywilnoprawnych.** W polskim systemie prawnym nie wprowadzono generalnego nakazu sprzedaży nieruchomości publicznych objętych reżimem ochrony zabytków na rzecz podmiotów prywatnych, w tym w szczególności ich najemców¹⁰⁹.

Ze względu na ochronę zabytków ustawodawca wprowadził dodatkowy warunek – konieczność uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, w przypadku stosowania takich prawnych form obrotu nieruchomościami, jak: sprzedaż, zamiana, darowizna lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, a także wnoszenie tych nieruchomości jako aportów do spółek¹¹⁰. Poza tym sprzedaż, zamiana, darowizna lub dzierżawa nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t., będących cmentarzami ujętymi w wojewódzkiej ewidencji zabytków (czyli cmentarzy, które nie są wpisane do rejestru zabytków), a także wnoszenie tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Wojewódzki konserwator zabytków wchodzi w skład zespolonej administracji wojewódzkiej i wykonuje zadania i kompetencje wojewody w zakresie ochrony zabytków (art. 89 i 92 u.o.z.).

Trafnie przyjęto w orzecznictwie, że niezależnie od zakresu ochrony zabytków uregulowanego w ustawie z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formę ochrony

¹⁰⁸ Zob. wyrok SA w Warszawie z 13.11.2019 r., V ACa 229/19.

¹⁰⁹ Zob. wyrok NSA z 15.03.2022 r., II OSK 822/21, LEX nr 3335276.

¹¹⁰ Zob. L. Klat-Wertelecka [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, art. 13, s. 90.

reguluje również norma określona w art. 13 ust. 4 u.g.n.¹¹¹ W istocie przepis ten ma charakter uzupełniający wobec ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Umieszczenie omawianej regulacji będącej podstawą decyzji wydanych w sprawie, w ustawie o gospodarce nieruchomościami, powoduje, że przesłanek, jakimi kierować mają się organy konserwatorskie w podejmowaniu rozstrzygnięcia dokonywanego na podstawie art. 13 ust. 4 u.g.n., należy dopatrywać się w pierwszej kolejności w celach regulacji tej ustawy, czyli w powiązaniu z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Prowadzi to do wniosku, że jednym z celów komentowanego przepisu jest możliwość zachowania we władaniu Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego wyjątkowo cennych pod względem konserwatorskim nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków¹¹². Kwestię tę do oceny pozostawiono organom konserwatorskim, jako organom wyspecjalizowanym w tym zakresie.

To do wyłącznej kompetencji wojewódzkiego organu ochrony zabytków należy ocena, czy z perspektywy zakresu i formy ochrony zabytków zasadne jest zbycie nieruchomości publicznej¹¹³. Przy tym należy podkreślić, że kwestia udzielenia bądź nie pozwolenia w tym trybie oparta jest na uznaniu administracyjnym (władztwo dyskrecjonalne organu)¹¹⁴. W takiej sytuacji organ wydając decyzję, powinien, po uprzednim wyczerpującym zgromadzeniu materiału dowodowego, dokonać jego starannej oceny i szczegółowo wyważyć potrzeby właściciela z potrzebami ochrony interesu publicznego¹¹⁵.

Wprawdzie komentowany art. 13 ust. 4 u.g.n. nie określa przesłanek, jakimi powinien kierować się organ przy rozstrzyganiu sprawy dotyczącej zgody na zbycie nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, jednakże nie ulega wątpliwości, że kryteria te powinny mieścić się w granicach kompetencji przyznanych organowi w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a więc odnosić się do tych przepisów, które wyznaczają zakres zadań i celów realizowanych przez organy ochrony konserwatorskiej w zakresie ochrony zabytków. Skoro ustawodawca uzależnił możliwość dokonania czynności prawnych, określonych w art. 13 ust. 4 u.g.n. od zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, to nie ulega wątpliwości, że tego rodzaju **ograniczenie w obrocie nieruchomościami podyktowane było koniecznością zabezpieczenia istotnych wartości zabytku**, a w szczególności jego ochrony przed działaniami, które mogą negatywnie wpłynąć na jego stan zachowania czy też zapobiegać utracie wartości.

Wskazane w art. 13 ust. 4 u.g.n. czynności, których dokonanie wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, mają charakter cywilnoprawny, zatem **osoby trzecie**

¹¹¹ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 8.09.2020 r., VII SA/Wa 4/20, LEX nr 3075587.

¹¹² Tak wyrok WSA w Warszawie z 1.10.2021 r., VII SA/Wa 898/21, LEX nr 3266929.

¹¹³ Tak wyrok NSA z 15.03.2022 r., II OSK 822/21.

¹¹⁴ Tak wyrok NSA z 15.03.2022 r., II OSK 822/21.

¹¹⁵ Zob. wyrok NSA z 16.03.2021 r., II OSK 929/20, LEX nr 3266104.

nie mogą być uznane za strony postępowania zakończonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków prowadzonego w tym trybie¹¹⁶. Dotyczy to w szczególności najemców, dzierżawców i innych osób mających obligacyjny tytuł do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, czy też osób zainteresowanych jej nabyciem. Stroną takiego postępowania jest zatem właściciel (np. gmina, która zamierzała zbyć nieruchomość) oraz ewentualnie inny podmiot, które wykazałby swój tytuł prawnorzeczowy do nieruchomości.

W postępowaniu prowadzonym w trybie art. 13 ust. 4 u.g.n. organ rozstrzyga bowiem jedynie o możliwości zbycia nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków (bez względu na formę tego zbycia), kryteria takiej zgody zaś powinny mieścić się w granicach kompetencji przyznanych organowi w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a więc odnosić się do tych przepisów, które wyznaczają zakres zadań i celów realizowanych przez organy ochrony konserwatorskiej w zakresie ochrony zabytków (tj. art. 4 u.o.z.)¹¹⁷. Postępowanie takie dotyczy więc jedynie uprawnień właściciela nieruchomości, nie dotyczy zaś interesu prawnego jej potencjalnych nabywców, jako że osoby te nie dysponują tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości objętej wpisem do rejestru zabytków.

O interesie prawnym w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w trybie art. 13 ust. 4 u.g.n. nie świadczy zamiar nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, czyli na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. O trybie nabycia nieruchomości decyduje bowiem jej właściciel, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa, zaś weryfikacja trybu (tzn. prawidłowości jego wyboru) może nastąpić w ewentualnej skardze na zarządzenie lub uchwałę właściwego organu o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży (w trybie przetargowym lub bezprzetargowym)¹¹⁸.

W umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania z tego zabytku należy nałożyć, jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga, **na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek** przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych **prac konserwatorskich przy tym zabytku** (zob. art. 26 ust. 1 u.o.z.).

Przez fakt zawarcia umowy dzierżawy właściciel nie jest całkowicie zwolniony od obowiązków w zakresie opieki nad wydzierżawionym zabytkiem¹¹⁹.

Niewątpliwie rzeczą właściciela jest egzekwowanie od dzierżawców zabytku nieruchomego, wpisanego do rejestru, wykonywania obowiązków służących zachowaniu go

¹¹⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2022 r., VII SA/Wa 2221/20, LEX nr 3356596, nieprawomocny.

¹¹⁷ Tak wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2022 r., VII SA/Wa 2221/20.

¹¹⁸ Tak wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2022 r., VII SA/Wa 2221/20.

¹¹⁹ Tak wyrok NSA z 12.07.2018 r., II OSK 58/17, LEX nr 2552872.

we właściwym stanie, a w razie potrzeby podjęcia czynności przewidzianych w art. 694 w zw. z art. 667 § 2 k.c., zgodnie z którymi, jeżeli dzierżawca używa rzeczy w sposób sprzeczny z umową lub z przeznaczeniem rzeczy i mimo upomnienia nie przestaje jej używać w taki sposób albo gdy rzecz zaniedbuje do tego stopnia, że zostaje ona narażona na utratę lub uszkodzenie, wydierżawiający może wypowiedzieć dzierżawę bez zachowania terminów wypowiedzenia. W zależności od okoliczności właściciel zabytku powinien też podejmować współdziałanie z właściwym organem administracji publicznej w celu kontroli stanu zachowania zabytku, zapobieżenia zagrożeniom mającym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków oraz udaremnieniu niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytku (art. 4–5 u.o.z.).

Regulacja art. 13 ust. 4 u.g.n. – nakładająca obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed dokonaniem czynności cywilnoprawnych w nim wymienionych – **nie ma zastosowania w sprawie uwłaszczenia następującego w trybie administracyjnym** (w tym z mocy prawa)¹²⁰. Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków dotyczy bowiem czynności cywilnoprawnych wymienionych w art. 13 ust. 4, czyli sprzedaży, zamiany, darowizny lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t., a także wnoszenia tych nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek.

Art. 14. [Obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa a j.s.t.]

1. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa mogą być sprzedawane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż ich wartość rynkowa lub oddawane tym jednostkom w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności jednostek samorządu terytorialnego mogą być sprzedawane Skarbowi Państwa lub innym jednostkom samorządu terytorialnego za cenę niższą niż wartość rynkowa nieruchomości albo oddawane im w użytkowanie wieczyste bez pobierania pierwszej opłaty.

2. Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi. Nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego mogą być nieodpłatnie obciążane na rzecz Skarbu Państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego ograniczonymi prawami rzeczowymi.

3. Nieruchomości mogą być przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami, bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości.

4. Przepis ust. 3 stosuje się również w razie zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność, a także

¹²⁰ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2009 r., I SA/Wa 754/08, LEX nr 545175.