USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

KOMENTARZ

redakcja naukowa
Paweł Czechowski

Anna Błaszczak, Andrzej Chełchowski,
Paweł Czechowski, Andrzej Hopfer,
Adam Jaroszyński, Konrad Marciniuk,
Michał Możdżeń-Marcinkowski,
Adam Niewiadomski, Paweł Wojciechowski

Wolters Kluwer

ANNA BŁASZCZAK
radca prawny

dr ANDRZEJ CHEŁCHOWSKI
doktor nauk prawnych, radca prawny

prof. dr hab. PAWEŁ CZECHOWSKI
profesor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,
indywidualne doradztwo prawne

prof. dr hab. ANDRZEJ HOPFER
profesor nauk technicznych, Wyższa Szkoła Gospodarowania Nieruchomościami,
Podyplomowe Studium Rzeczoznawstwa Majątkowego,
Pośrednictwa Obrotu Nieruchomościami i Zarządzania Nieruchomościami
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

prof. dr hab. ADAM JAROSZYŃSKI
profesor nauk prawnych, adwokat, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego,
indywidualna praktyka prawnicza

dr KONRAD MARCINIUK
doktor nauk prawnych, radca prawny,
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

dr MICHAŁ MOŻDŻEŃ-MARCINKOWSKI
doktor nauk prawnych, adwokat, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego,
indywidualna praktyka prawnicza

dr ADAM NIEWIADOMSKI
doktor nauk prawnych, doktor nauk humanistycznych,
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

dr PAWEŁ WOJCIECHOWSKI
doktor nauk prawnych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego,
Podyplomowe Studium Rzeczoznawstwa Majątkowego,
Pośrednictwa Obrotu Nieruchomościami i Zarządzania Nieruchomościami
na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

KOMENTARZ

redakcja naukowa
Paweł Czechowski

Anna Błaszczak, Andrzej Chełchowski,
Paweł Czechowski, Andrzej Hopfer,
Adam Jaroszyński, Konrad Marciniuk,
Michał Możdżeń-Marcinkowski,
Adam Niewiadomski, Paweł Wojciechowski

Wolters Kluwer

Warszawa 2015

Stan prawny na 9 marca 2015 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Katarzyna Gierłowska

Opracowanie redakcyjne
Anna Dudzik

Łamanie
JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krystyna Szych

Projekt graficzny okładki i stron tytułowych
Agnieszka Tchórznicka

Poszczególne części opracowali:
Anna Błaszczak – dział VII
Andrzej Chełchowski – dział II, rozdz. I, art. 17; rozdz. 5, 6
Paweł Czechowski – Słowo wstępne, dział I
Andrzej Hopfer – dział II, rozdz. 8; dział IV
Adam Jaroszyński – dział II, rozdz. 7
Konrad Marciniuk – dział III, rozdz. 1, 2, 3, 7
Michał Możdżeń-Marcinkowski – dział II, rozdz. 2
Adam Niewiadomski – dział II, rozdz. 1, art. 10–16, 18–19; rozdz. 3, 4
Paweł Wojciechowski – dział III, rozdz. 4, 5, 6; działy V–VI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-8118-5 *ISBN PDF-a: 978-83-264-9047-7*

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów 7

Słowo wstępne 11

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. **o gospodarce nieruchomościami**
(tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 518; zm.: Dz.U. z 2014 r. poz. 659,
poz. 805, poz. 822, poz. 906, poz. 1200) 13

Dział I. Przepisy ogólne 13

Dział II. Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego 56
Rozdział 1. Zasady ogólne 56
Rozdział 2. Zasoby nieruchomości 93
Rozdział 3. Sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste 132
Rozdział 4. Przetargi na zbycie nieruchomości 163
Rozdział 5. Oddawanie w trwały zarząd 183
Rozdział 6. Przekazywanie nieruchomości na cele szczególne 256
Rozdział 7. Ustalanie sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowych 308
Rozdział 8. Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości 315

Dział III. Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości 347
Rozdział 1. Podziały nieruchomości 347
Rozdział 2. Scalanie i podział nieruchomości 410
Rozdział 3. Prawo pierwokupu nieruchomości 433
Rozdział 4. Wywłaszczanie nieruchomości 452
Rozdział 5. Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości 591
Rozdział 6. Zwrot wywłaszczonych nieruchomości 655
Rozdział 7. Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej .. 717

Dział IV. Wycena nieruchomości 738
Rozdział 1. Określanie wartości nieruchomości 738
Rozdział 2. Powszechna taksacja nieruchomości 763
Rozdział 3. Badanie rynku nieruchomości 774

Dział V. Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami 780
Rozdział 1. Rzeczoznawstwo majątkowe 780
Rozdział 2. Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami 819
Rozdział 3. Zarządzanie nieruchomościami 827
Rozdział 4. Nadawanie uprawnień zawodowych rzeczoznawcom majątkowym i dokonywanie wpisów do centralnego rejestru oraz orzekanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej 840

Dział VI. Przepisy karne 871

Dział VII. Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe 879
Rozdział 1. Przepisy przejściowe 879
Rozdział 2. Zmiany w przepisach obowiązujących 1040
Rozdział 3. Przepisy końcowe 1041

Bibliografia 1043

Skorowidz 1049

Wykaz skrótów

Akty prawne

dekret z 26 października 1945 r.	–	dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.)
k.c.	–	ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.)
Konstytucja RP	–	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
k.p.c.	–	ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)
k.p.k.	–	ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)
k.p.w.	–	ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.)
k.r.o.	–	ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.)
k.s.h.	–	ustawa z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze sprost. i zm.)
k.w.	–	ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.)
p.szk.wyż.	–	ustawa z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.)
pr.bud.	–	ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
pr.energ.	–	ustawa z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.)
pr.geod.kart.	–	ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.)
pr.geol.górn.	–	ustawa z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 196 ze zm.)
pr.lot.	–	ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.)
pr.not.	–	ustawa z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.)
pr.telekom.	–	ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.)
pr.wod.	–	ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.)

rozporządzenie z 7 grudnia 2004 r.	–	rozporządzenie Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663)
rozporządzenie z 10 lutego 2014 r.	–	rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 266)
u.g.g.	–	ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – uchylona
u.g.k.	–	ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236)
u.g.n.	–	ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)
u.g.n.r.	–	ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.)
u.g.t.	–	ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jedn. Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) – uchylona
u.k.w.h.	–	ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.)
u.l.n.d.	–	ustawa z 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów (Dz.U. Nr 208, poz. 1537 ze zm.)
u.o.p.d.k.	–	ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 406 ze zm.)
u.o.p.l.	–	ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 150)
u.o.z.o.z.	–	ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446)
u.p.p.p.	–	ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.)
u.p.p.s.a.	–	ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)
u.p.z.p.	–	ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199)
u.rach.	–	ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.)
u.s.g.	–	ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
u.s.p.	–	ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.)
u.s.w.	–	ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.)
u.s.w.g.	–	ustawa z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 700 ze zm.)
u.w.l.	–	ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.)
u.zm.u.g.g.	–	ustawa z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) – uchylona

Czasopisma i publikatory

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Legalis	–	system informacji prawnej C.H. Beck
LEX	–	System Informacji Prawnej LEX

Lexis.pl	–	serwis prawniczy Wolters Kluwer
MoP	–	„Monitor Prawniczy”
NPN	–	„Nowy Przegląd Notarialny”
NZS	–	„Nowe Zeszyty Samorządowe”
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1995 r.)
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna (od 1995 r.)
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (od 1963 do 1994 r.)
OSNC-ZD	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy
OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A
OwSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	„Państwo i Prawo”
POP	–	„Przegląd Orzecznictwa Podatkowego”
PPR	–	„Przegląd Prawa Rolnego”
PUG	–	„Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
SIA	–	„Studia Iuridica Agraria”
ST	–	„Samorząd Terytorialny”

Inne

ETPC	–	Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
KOZ	–	Komisja Odpowiedzialności Zawodowej
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
PFSRM	–	Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych
PKK	–	Państwowa Komisja Kwalifikacyjna
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Uwaga: Powołane w książce artykuły bez bliższego oznaczenia są artykułami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.)

Słowo wstępne

Komentarz do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przedstawia złożoną materię prawną obejmującą problematykę ustrojową, materialną i procesową.

Przedmiotowa ustawa od momentu wejścia w życie do chwili obecnej była nowelizowana kilkadziesiąt razy. Nowelizacje ustawy spowodowane były przekształceniami ustrojowymi oraz koniecznością dostosowania treści norm prawnych do potrzeb rozwoju gospodarki rynkowej. Istotnego impulsu dla przeprowadzonych nowelizacji ustawy dostarczyła wieloetapowa reforma administracji publicznej, w tym rządowej i samorządowej. Spowodowała ona zmiany kompetencji organów administracji publicznej, które wymusiły rozszerzenie regulacji normatywnych komentowanej ustawy oraz ustaw towarzyszących. O skali występującej dynamiki zmian ustawy świadczy fakt, że od 2004 do 2014 r. opublikowano trzykrotnie jej teksty jednolite.

Komentowana ustawa, mimo że nie reguluje całości problematyki gospodarki nieruchomościami w ramach obowiązującego systemu prawa, zajmuje pośród kilkunastu innych ustaw wiodącą pozycję.

Jak wskazał ustawodawca w art. 2, „ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami", jednakże często w innych ustawach występuje odwołanie do definicji lub regulacji sformułowanych w komentowanej ustawie.

W ramach założeń przyjętych przez autorów komentarza uwzględniono również definicje normatywne zawarte w innych ustawach, do których nawiązuje niniejsza ustawa. W wyniku powyższego wystąpiła potrzeba poddania analizie wybranych elementów koegzystencji normatywnej komentowanej ustawy z innymi aktami prawnymi. Znalazło to swój wyraz zarówno w powoływanym piśmiennictwie prawniczym, jak i stanowisku judykatury.

Komentarz uwzględnia również przepisy wykonawcze wraz z objaśnieniem ich wzajemnego powiązania z tekstem ustawy.

Autorzy komentarza wywodzą się ze środowiska akademickiego Uniwersytetu Warszawskiego – Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Zarządzania. Mają wieloletnie doświadczenie zawodowe na płaszczyźnie naukowej, dydaktycznej oraz praktycznej w ramach prowadzonego doradztwa prawnego, wyceny nieruchomości oraz wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego.

Komentarz, który oddajemy do rąk Czytelników, uwzględnia stan prawny na dzień 9 marca 2015 r. Skierowany jest do praktyków, w szczególności do osób wykonujących zawody prawnicze w ramach działalności orzeczniczej – sądowej i administracyjnej oraz obsługi i doradztwa prawnego, pracowników organów administracji publicznej, inwestorów, a także do osób prowadzących działalność zawodową w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego, pośrednictwa w obrocie lub zarządzania nieruchomościami.

Paweł Czechowski

Warszawa, marzec 2015 r.

USTAWA

z dnia 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami

(tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 518; zm.: Dz.U. z 2014 r. poz. 659, poz. 805, poz. 822, poz. 906, poz. 1200)

DZIAŁ I
Przepisy ogólne

Art. 1. ZAKRES PRZEDMIOTOWY

Art. 1. 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.

1. Artykuł 1 określa przedmiotowy zakres ustawy w aspekcie zasad regulacji ustawowej dotyczącej gospodarowania nieruchomościami bez względu na

ich przynależność podmiotową (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, red. J. Szachułowicz, Warszawa 2003, s. 11). Termin „gospodarowanie nieruchomościami" nie jest jednoznacznie definiowany przez ustawę. W związku z tym w literaturze przedmiotu przyjęto, że pojęcie gospodarowania nieruchomościami – to ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami (por. G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011, s. 82).

Ustawodawca, określając problematykę zakresu gospodarki nieruchomościami w art. 1 pkt 1–7, jednoznacznie określił, że wszystkie te czynności związane są z zakresem gospodarki nieruchomościami. Uregulowania dotyczące tych czynności są zróżnicowane w zależności od przynależności podmiotowej określonej nieruchomości oraz od jej przeznaczenia.

Pojęcie gospodarowania nieruchomościami sprecyzowane w komentowanym zakresie przedmiotowym ustawy nie obejmuje całości problematyki prawnej nieruchomości określonej w obowiązującym krajowym systemie prawa. Należy zwrócić uwagę na zasady gospodarowania nieruchomościami zawarte w innych aktach prawnych, w tym w przepisach Kodeksu cywilnego określających treść i wykonywanie przez właściciela własności w granicach ustalonych przez ustawę i klauzule generalne precyzujące zakres uprawnień właściciela. Zostały one sformułowane w szczególności w art. 140 k.c. (por. E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 14 i n. oraz G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości…*, 2011, s. 83). Pojawił się również pogląd, że przepisy Kodeksu cywilnego stosują się wprost lub odpowiednio tylko w przypadku wyraźnego odesłania zawartego w przepisach komentowanej ustawy (por. J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 9–10). Należy wskazać również akty prawne rangi ustawowej wymienione w art. 2, które regulują m.in. branżowy system gospodarki nieruchomościami zgodnie z określonymi przez te ustawy zasadami gospodarowania z punktu widzenia celu regulacji prawnej na zasadach odrębnych niż to uregulowano w komentowanej ustawie (szerzej por. uwagi do art. 2).

W literaturze przedmiotu przedstawiono uniwersalny katalog zasad gospodarowania nieruchomościami (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 14–15). Przyjęto, że zasady te stanowić będą swoistą oś przewodnią regulacji ustawowej i dotyczą:

1) pozycji prawnej planów zagospodarowania przestrzennego jako głównego czynnika w procesie gospodarowania nieruchomościami;

2) ochrony prawa własności, która jako gwarancja konstytucyjna zawarta w art. 21 Konstytucji RP determinuje całość procesu gospodarowania nieruchomościami;
3) prawidłowej gospodarki nieruchomościami w odniesieniu do mienia publicznego – skarbowego i samorządowego służącego zapewnieniu potrzeb zbiorowych obywateli, przy założeniu nienaruszalności prawa innych podmiotów do gospodarowania posiadanymi przez nie nieruchomościami;
4) określenia normatywnego celu publicznego.

Przedstawiony katalog zasad posiadający niewątpliwy walor poznawczy został następnie w literaturze uzupełniony kolejnymi zasadami. Na przykład w odniesieniu do zasad gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi sformułowano następujące zasady (por. R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 81–110):
1) prawidłowej gospodarki,
2) jawności gospodarowania nieruchomościami,
3) realizacji celów publicznych.

Wraz z rozwojem piśmiennictwa dotyczącego gospodarki nieruchomościami formułowano kolejne zasady, takie jak: reprezentacji, przetargowego zbycia nieruchomości czy też ekwiwalentności (por. m.in. M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 338–393). Pojawił się również pogląd odnośnie do braku celowości dotyczącego budowy uniwersalnych zasad gospodarki nieruchomościami. Zdaniem komentatorów ustawodawca zwraca jedynie uwagę na tematykę określoną w art. 1 ust. 1 pkt 1–8, określając zasady w formie „wytycznych ogólnych i fundamentów" (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Mastusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 21). Sformułowano również pogląd, że katalog zasad należy budować w odniesieniu do poszczególnych działów lub też rozdziałów ustawy (por. tamże, s. 22–23).

Z przedstawionego stanu poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu, a także z analizy gramatycznej tekstu ustawy należy wyciągnąć wniosek, że ustawodawca w art. 1 ust. 1, regulując zasady gospodarki nieruchomościami, dokonał regulacji tzw. zasad, nie formułując ich jednoznacznie, lecz jedynie przez określenie zakresu przedmiotowego ustawy. Nie sformułował również zasad *expressis verbis* gospodarki nieruchomościami, które w związku z tym należy wywodzić przede wszystkim z brzmienia Konstytucji RP i Kodeksu cywilnego, uwzględniając zasady systemowe obowiązującego prawa.

2. Ustawodawca sprecyzował jednocześnie zakres przedmiotowy gospodarki nieruchomościami, wskazując, że w jej skład wchodzą:
1) gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego;

2) podział nieruchomości;
3) scalanie i podział nieruchomości;
4) pierwokup nieruchomości;
5) wywłaszczenie nieruchomości oraz zwrot wywłaszczonych nieruchomości;
6) udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej;
7) wycena nieruchomości;
8) działalność zawodowa, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

3. Zakres przedmiotowy określony w art. 1 ust. 1 pkt 1 dotyczący gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego określono w dziale II ustawy. Jednakże, jak wskazano w literaturze przedmiotu (por. A. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami*…, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 12), zakres regulacji ustawowej nie jest w tym zakresie wyczerpujący, gdyż nie uwzględnia np. rozporządzania nieruchomościami w drodze czynności prawnych, których zasady określono w Kodeksie cywilnym. Przepisy ustawy mają zastosowanie do zasobów nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Jednak sposób gospodarowania tymi nieruchomościami odbywa się w drodze odrębnych ustaw (por. uwagi do działu II; por. też przykładowo wyrok SN z 3 października 2002 r., III RN 154/01, Lexis.pl nr 358039).

4. W art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawodawca do zakresu przedmiotowego regulacji zaliczył podział nieruchomości, który został szczegółowo uregulowany w dziale III, rozdziale 1. W literaturze przedmiotu wykrystalizował się pogląd, że nazwa tego podziału nie jest formułowana *expressis verbis* przez ustawę. W piśmiennictwie przyjęto, że podział nieruchomości może stanowić podział prawny i geodezyjny (por. M. Wolanin, *Podział i scalenie nieruchomości*, Warszawa 2011, oraz E. Mzyk, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 555). Podział prawny związany jest ze zbyciem części nieruchomości, tj. zmianą właściciela. Podział geodezyjny (ewidencyjny) dotyczy wydzielenia z dotychczasowej działki nowej lub nowych działek ewidencyjnych.

5. Do zakresu regulacji ustawowej zaliczono scalanie i podział nieruchomości. Problematyka ta została uregulowana w rozdziale 2 działu III. Scalaniu i ponownemu podziałowi nieruchomości na działki gruntu w ramach zakresu przedmiotowego ustawy podlegają te nieruchomości, które nie zostały wyłączone jako nieruchomości rolne i leśne na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 700). Por. art. 2 pkt 2.

6. Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 4 regulacji ustawowej podlega prawo pierwokupu. Problematyka ta jest uregulowana w rozdziale 3 działu III. Prawo pierwokupu w aktualnym stanie prawnym zostało ograniczone. Występują szerokie wyłączenia w odniesieniu do prawa pierwokupu, które nie przysługuje gminie. Brak

wyczerpującej regulacji w tym zakresie wymaga posługiwania się przepisami o prawie pierwokupu sformułowanym w Kodeksie cywilnym.

7. Z problematyką gospodarki nieruchomościami powiązane jest wywłaszczenie nieruchomości oraz zwrot wywłaszczonych nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 4). Problematyka ta została uregulowana w rozdziale 4 działu III.

Wywłaszczenie jest instytucją prawną – obok nacjonalizacji – najszerzej ingerującą w sferę prawa własności nieruchomości przez pozbawienie dotychczasowych właścicieli prawa własności. Nie bez przyczyny instytucja ta uruchamiania może być jedynie przy realizacji inwestycji celu publicznego. W ustawie uregulowano obok klasycznej formy wywłaszczenia również czasowe zajęcie oraz objęcie nieruchomości w celu prowadzenia określonej przez ustawę działalności inwestycyjnej, w tym przebiegu infrastruktury technicznej i eksploatacji bogactw naturalnych. Odbywa się to przez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przez właściciela. Odrębnie, w ramach rozdziału 5, poddano regulacji problematykę odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, także zwrot wywłaszczonych nieruchomości, o których jest mowa w rozdziale 6.

8. Problematyka udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej określona w art. 1 ust. 1 pkt 6 szczegółowo została uregulowana w rozdziale 7 działu III. Przepisy tego rozdziału stosuje się do wszystkich nieruchomości poddanych regulacji komentowanej ustawy z wyjątkiem nieruchomości rolnych i leśnych przeznaczonych na wymienione cele w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego w ramach powoływanych źródeł finansowania urządzeń infrastruktury technicznej ze środków budżetowych państwa, budżetów samorządowych, środków unijnych oraz środków zagranicznych pomocy bezzwrotnej, a także opłat adiacenckich.

9. Wycena nieruchomości, o której jest mowa w art. 1 ust. 1 pkt 7, została uregulowana w rozdziałach 1, 2, 3 działu IV, które to rozdziały określają odpowiednio zakres stosowania przepisów o wycenie nieruchomości, w tym: określenie wartości nieruchomości, powszechną taksację nieruchomości oraz badanie rynku nieruchomości.

10. Ustawa w rozdziałach 1, 2, 3, 4 działu V reguluje status zawodowy rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika oraz zarządcy nieruchomościami, jak również nadawanie uprawnień i licencji rzeczoznawcy majątkowego, który jako jedyny spośród wymienionych zawodów utrzymał status zawodu regulowanego wobec deregulacji zawodu pośrednika i zarządcy nieruchomości, która nastąpiła w 2013 r.

11. Artykuł 1 ust. 2 wyłącza działanie ustawy w odniesieniu do nieruchomości służących realizacji zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej. Wyłączenie to jest zrozumiałe z uwagi na fakt, że nieruchomości placówek służby zagranicznej zlokalizowane

są poza terytorium kraju i regulacja ich statusu prawnego jest związana z praktyką międzynarodową i konwencjami międzynarodowymi, np. konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych sporządzaną w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232), czy też konwencjami dwustronnymi określającymi sposób nabywania własności nieruchomości wraz z budynkami i innych terenów (por. np. J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 2000, s. 208 i n.). W odniesieniu do placówek dyplomatycznych i konsularnych państw obcych zlokalizowanych w Polsce (por. uwagi do art. 61).

12. Analiza przedmiotowego zakresu ustawy wskazuje, że na jego istotę wpływa zarówno zakres treściowy sprecyzowany w art. 1, jak i system ustaw komplementarnych wymienionych w powoływanym art. 2, który w sposób istotny wpływa na zakres podmiotowy ustawy w formie zawężenia stosowania jej przepisów oraz określa ten zakres.

Należy stwierdzić również, że w wielu przepisach samej ustawy zawarto normy, które formułują zespół ograniczeń lub wyłączeń determinujący zakres przedmiotowej ustawy. Związane są one z szeroko występującymi odesłaniami do innych ustaw. Komentowana ustawa formułuje również przesłanki w odniesieniu do niektórych nieruchomości dotyczące stosowania regulacji prawnych wprost w innych ustawach (por. Z. Marmaj, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 14).

W literaturze przedmiotu wyodrębniono swoisty katalog ograniczeń zawartych w komentowanej ustawie, ograniczający jej zakres przedmiotowy (por. J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 4–6, oraz E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2013, s. 18–20). Katalog ograniczeń zakresu przedmiotowego dotyczy w szczególności następujących artykułów komentowanej ustawy:

1) art. 35, regulującego odrębną własność lokali w domach wielolokalowych, odsyłającego do stosowania ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.);
2) art. 92, dotyczącego podziałów nieruchomości i ograniczeń stosowania ustawy ze względu na sposób określenia kryterium przeprowadzenia dopuszczalności podziału nieruchomości;
3) art. 101 ust. 2 i 3, określającego zakres stosowania ustawy dotyczący scalania i ponownego podziału nieruchomości na działki w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na inne cele niż rolne lub leśne. Przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych lub leśnych, jeżeli zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów;
4) art. 109 ust. 2, precyzującego wyłączenie stosowania przepisów prawa pierwokupu, przysługującego gminie wobec nieruchomości przeznaczonych

w planach miejscowych na cele rolne i leśne. W przypadku braku planów miejscowych dla nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne odpowiednie zastosowanie ma art. 92 ust. 2, precyzujący definicję nieruchomości rolnej i leśnej w katastrze nieruchomości;

5) art. 112 ust. 1, dotyczącego wywłaszczenia nieruchomości. Nie stosuje się do nieruchomości określonych w art. 125 i 126 w przypadkach dotyczących ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości niezbędnych w celu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin. Dotyczy to również wystąpienia przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia znacznej szkodzie związanej z czasowym zajęciem nieruchomości;
6) art. 143, precyzującego zasady ponoszenia przez właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości udziału w kosztach budowy infrastruktury technicznej, tzn. opłaty adiacenckiej, bez względu na ich rodzaj i położenie w przypadku finansowania ich z szeroko rozumianych środków publicznych. Z zakresu przedmiotowego tego przepisu wyłączono nieruchomości przeznaczone w planie miejscowym na cele rolne i leśne. W przypadku braku planu miejscowego dla określenia charakteru prawnego tego typu nieruchomości stosuje się odpowiednio art. 92 ust. 2, tj. określenie charakteru nieruchomości na podstawie katastru;
7) art. 149, regulującego zakres przedmiotowy dotyczący wartości nieruchomości bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także ze względu na podmiot własności i cel wyceny. Jednakże w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych w przypadku objęcia tych gruntów postępowaniem scaleniowym lub wymiennym na podstawie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów stosuje się określony w tej ustawie mechanizm ustalania wartości nieruchomości odrębny od zasad występujących w dziale IV komentowanej ustawy;
8) art. 160, precyzującego powszechną taksację nieruchomości, dla których ustala się wartość katastralną. Jednakże to odesłanie do nieuchwalonego do dziś aktu prawnego rangi ustawowej dotyczącego opodatkowania nieruchomości podatkiem katastralnym należy uznać jako zabieg wyprzedzający, a przepisy odnoszące się do określenia wartości katastralnej trzeba określić jako martwe (por. S. Kalus, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 869);
9) art. 190, który wyłączył z zarządzania nieruchomościami zasady sprecyzowane w rozdziale 3 działu V odnośnie do zawodowego zarządzania nieruchomościami dotyczące gospodarowania nieruchomościami znajdującymi się w zasobach Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarowanie tymi zasobami sprawują powołane organy oraz agencje rządowe, takie jak: Agencja Nieruchomości Rolnych, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oraz Agencja Mienia Wojskowego. Zarząd ten sprawowany

jest na podstawie odrębnych ustaw (por. art. 2). Dotyczy to także właścicieli i użytkowników wieczystych oraz jednostek organizacyjnych, którym oddano nieruchomości z zasobów publicznych w trwały zarząd;

10) art. 213, precyzującego wyłączenie stosowania przepisów ustawy, tj. art. 204–211, do nieruchomości wchodzących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przepis ten wyłącza podmioty, które spełniły przesłanki do nabycia praw i roszczeń (art. 204–211) w odniesieniu do nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa,
11) art. 215, regulującego kwestie odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, rozszerzającego je odpowiednio do odszkodowań należnych za gospodarstwo rolne, domy jednorodzinne i działki na tzw. gruntach warszawskich, uregulowanych na podstawie dekretu z 26 października 1945 r. o własności użytkowania gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279) (por. A. Hetko, *Dekret warszawski – postępujące wywłaszczenie nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 74 i n.), które przeszły na własność państwa. Rozstrzyganie konkretnych spraw dotyczących przedmiotowych odszkodowań wymaga zastosowania tzw. zasady dalszego działania ustawy dawnej;
12) art. 216, wskazującego rozszerzenie stosowania ustawy dotyczącej problematyki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości określonych w rozdziale 6 działu III odnośnie do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw wymienionych w art. 216. Podobnie jak w art. 215 ustawodawca powołuje się na zastosowanie zasady dalszego działania ustaw dawnych, które są podstawą zwrotu wywłaszczonych nieruchomości;
13) art. 216a, wyłączającego stosowanie przepisów dotyczących nabycia prawa pierwszeństwa (art. 34 ust. 1 pkt 2) przy zbywaniu nieruchomości w odniesieniu do stanów prawnych określonych w ramach wyodrębnionych przepisów prawnych, rangi ustawowej zamieszczonych w art. 216a.

13. Analiza zakresu przedmiotowego ustawy wskazuje na brak jej jednolitej właściwości. Oznacza to, że komentowana ustawa nie tworzy jednolitego systemu prawnego gospodarowania nieruchomościami. Ustawodawca zmuszony był do uwzględnienia konieczności stosowania ograniczeń oraz wyłączeń w stosowaniu ustawy. Dotyczy to zwłaszcza regulacji gospodarki nieruchomościami w obszarze nieruchomości rolnych i leśnych posiadających odrębne mechanizmy regulacji. Ponadto materia dotycząca gospodarki nieruchomościami poddana jest regulacji Kodeksu cywilnego. Ustawa w odniesieniu do Kodeksu cywilnego jednak nie stanowi aktu typu *lex specialis*. W literaturze przedmiotu wykrystalizował się pogląd, że stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego wprost lub odpowiednio następuje wtedy, gdy ustawa zawiera wyraźne odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego (por. M. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce…*, s. 22). Uznaje się również, że stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego, np. dotyczących czynności prawnych związanych z przeniesieniem własności nieruchomości

czy też prawa pierwokupu, nie powinno budzić wątpliwości pomimo braku odesłań w ustawie (por. M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 9–10).

Reasumując, należy stwierdzić, że zakres przedmiotowy ustawy uwzględnia również art. 2. Ustawa nie stanowi jednolitego, zwartego systemu regulacji gospodarki nieruchomościami, lecz jedynie główny segment regulacji prawej w tym zakresie.

Art. 2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY A INNE USTAWY

Art. 2. 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 2004 r. Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.);**
2) **ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749, z późn. zm.);**
3) **ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, z późn. zm.);**
4) **ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r. poz. 1187 oraz z 2013 r. poz. 155);**
5) **ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 931, z późn. zm.);**
6) **ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, z późn. zm.);**
7) **ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 712);**
8) **ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r. poz. 145, z późn. zm.);**
9) **ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2013 r. poz. 1393);**
10) **ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1594);**
11) **ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687 oraz z 2014 r. poz. 40);**
12) **ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340 i Nr 161, poz. 1281 oraz z 2012 r. poz. 951);**

13) ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963, z 2012 r. poz. 951 oraz z 2014 r. poz. 40).

1. W art. 2 ustawodawca przyjął rozwiązanie mówiące, że ustawa nie narusza innych ustaw wymienionych w powoływanym artykule w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. Oznacza to, że wraz z komentowaną ustawą obowiązują ustawy powołane w komentowanym artykule, każda stosownie do swojego zakresu i własnego celu regulacji (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 24). Wymienienie powołanych w art. 2 ustaw nie wyczerpuje normatywnych regulacji dotyczących gospodarki nieruchomościami zamieszczonych w innych ustawach (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. S. Kalus, s. 29–30, wraz z katalogiem uzupełniającym ustaw).

Oznacza to, że zamieszczony w art. 2 katalog ustaw nosi charakter katalogu przykładowego (por. wyrok NSA z 19 października 2011 r., I OSK 1767/10, Lexis.pl nr 3040763). Zwrot „nie narusza" oznacza, że ustawodawca wskazał wyraźnie możliwość zaistnienia kolizji pomiędzy komentowaną ustawą a wymienionymi w art. 2 innymi ustawami.

Nie budzi wątpliwości, że omawiany przepis w przypadku zbiegu kolizyjnego norm w ich stosowaniu w odniesieniu do aktów prawnych, o których jest mowa w art. 2, daje pierwszeństwo innym ustawom regulującym gospodarkę nieruchomościami w ramach ich zakresu przedmiotowego.

Na pierwszeństwo w stosowaniu przepisów określonych we wspomnianym katalogu ustaw wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 3 marca 2011 r. (I OSK 640/10, Lexis.pl nr 2496187). Stanowisko to jest zbieżne z wyrokiem Sądu Najwyższego z 21 maja 2004 r. (V CK 503/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 92).

Natomiast funkcję uzupełniającą ustawy o gospodarce nieruchomościami w stosunku do ustaw wymienionych w art. 2 wskazuje postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2009 r. (II OW 51/08, Lexis.pl nr 2626074). Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 października 2011 r. (OSK 1767/10, Lexis.pl nr 8541675).

Oznacza to, że stosowanie przepisów komentowanej ustawy może nastąpić przy wykładni funkcjonalnej jedynie w formie uzupełniającej, gdy przepisy innych ustaw w swojej treści nie regulują problematyki, która jest niezbędna do przyjęcia określonej reglamentacji prawnej (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. S. Kalus, s. 24, oraz M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 13–14).

W literaturze głoszony był również pogląd, że ustawowe zastrzeżenie nienaruszania innych ustaw w zakresie gospodarki nieruchomościami dotyczy przede wszystkim działu II komentowanej ustawy (M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 14).

Jednakże należy wskazać, że przepis art. 2 nosi cechy normy systemowej zezwalającej na regulacje stosunków prawnych przez inne ustawy działowe – ustawy szczegółowe (tzw. specustawy) ze względu na wyodrębniony w tych ustawach cel i zakres przedmiotowy. Obowiązujący porządek prawny nie ogranicza bowiem możliwości doboru mechanizmów prawnych gospodarowania nieruchomościami.

2. Powołanie w pkt 1 ustawy z 2 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1380) jako aktu prawnego, którego komentowana ustawa nie powinna naruszać, ma na celu wskazanie, że występuje określony zespół nieruchomości przynależny do podmiotu będącego cudzoziemcem. Wspomniana wyżej ustawa reguluje tryb nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, w tym tryb uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości czy też nabycie lub objęcie udziałów (akcji) w spółce z udziałem kapitału zagranicznego nabywającego nieruchomości. Jak wskazano w literaturze, powoływana ustawa w pkt 1 nie ma praktycznego znaczenia dla gospodarki nieruchomościami w zakresie np. wyceny czy też czynności wyposażenia nieruchomości w infrastrukturę (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 21).

3. Wymienienie w pkt 2 ustawy o scalaniu i wymianie gruntów posiada istotne znaczenie z tego względu, że wskazuje różne cele i reżimy prawne scalania gruntów regulowanych przez komentowaną ustawę oraz ustawę wymienioną w pkt 2. Otóż ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje scalanie działek i ponowny ich podział w celu wydzielenia terenów budowlanych.

Celem ustawy o scalaniu i wymianie gruntów jest natomiast funkcjonalne ukształtowanie rozłogów gruntów rolnych i leśnych położonych w tzw. uciążliwej szachownicy gruntów, z uwagi na wyodrębnienie rodzaju i trybu scalania i wymiany gruntów dla gruntów rolnych i leśnych (por. A. Zieliński, *Scalanie i wymiana gruntów*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013, s. 290–300). Natomiast przepisy komentowanej ustawy (dział III, rozdział 2, art. 101–108) nie mają zastosowania do postępowań scaleniowo-wymiennych na obszarach wiejskich i leśnych w ramach obrębów ewidencyjnych, w których prowadzone jest omawiane postępowanie.

4. Zgodnie z ustawą z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm.) powoływane w pkt 3 gospodarowanie lasami oraz nieruchomościami leśnymi prowadzone jest na podstawie wyodrębnionego planu urzą-

dzania lasu. Ustawa o lasach stanowi, że lasy jako jeden z działów gospodarki narodowej podlegają powszechnej ochronie, w tym trwałości utrzymania zasobów leśnych oraz ciągłości ich użytkowania, a także powiększania ich zasobów. Ze względu na wymienione cele zarząd lasami państwowymi sprawuje przedsiębiorstwo Lasy Państwowe. Ustawa o lasach w rozdziale 6a uregulowała zasady gospodarowania nieruchomościami leśnymi w sposób odrębny, niż dokonano tego w dziale II komentowanej ustawy (por. także wyrok SN z 21 maja 2004 r., V CK 503/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 92; wyrok NSA z 5 października 2006 r., II OSK 812/05, Lexis.pl nr 2144853), wskazujący pierwszeństwo przepisów ustawy o lasach jako przepisów odrębnych mających pierwszeństwo przed przepisami o gospodarce nieruchomościami.

5. Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.), powoływana w pkt 4 komentowanego artykułu, na zasadach odrębnych reguluje gospodarkę nieruchomościami w odniesieniu do wyodrębnionego instytucjonalnie części funduszu własności państwowej – Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, obejmującego mienie rolnicze stanowiące własność Skarbu Państwa (por. *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw wraz z tekstami przepisów wykonawczych i wzorami umów*, red. C. Banasiński, P. Czechowski, Warszawa 1992; S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997). Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zgodnie z jej art. 1 i 2 dotyczy:

1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej (z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych);
2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2 powoływanej ustawy.

Regulację tę uzupełnia art. 2 ust. 1 u.g.n.r. przez wskazanie, że zasady gospodarowania obejmują mienie, o którym mowa w art. 1, znajdujące się:

1) w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych;
2) w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych;
3) w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych;
4) w Państwowym Funduszu Ziemi.

Gospodarowanie Zasobem powierzono Agencji Nieruchomości Rolnych (pierwotnie nosiła ona nazwę Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa), która działała,

bazując na konstrukcji prawnej powiernictwa Skarbu Państwa, uregulowanej przez przepisy powyższej ustawy (por. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003; S. Prutis, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013, s. 243–255).

Pojawił się również pogląd w literaturze, że w odniesieniu do ustawy z 19 października 1991 r. mamy do czynienia z obszarem regulacji o szczególnych cechach i należy zakwalifikować tę ustawę jako regulację o charakterze *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 23).

Nie ulega jednak wątpliwości, że zamieszczone w art. 2 komentowanej ustawy sformułowanie, że nie narusza ona przepisów ustawy z 19 października 1991 r., wskazuje jednak na odrębność regulacyjną w sferze gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

6. Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.), powołana w pkt 5 komentowanego artykułu – wobec nowelizacji dokonanej przez ustawę z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. Nr 234, poz. 1387) i uchylenia z dniem 18 listopada 2011 r. rozdziałów 4 i 5 tej ustawy – nie zawiera norm, które mogłyby naruszać komentowaną ustawę.

7. Ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.), powołana w pkt 6 komentowanego artykułu, wskazuje zasady pozyskiwania nieruchomości na realizację celów określonych przez ustawę, jak również reguły gospodarowania mieniem przez Wojskową Agencję Mieszkaniową na zasadach wyodrębnionych przez ustawę. Dotyczy to w szczególności wykonywania przez Agencję Mienia Wojskowego w ramach powiernictwa Skarbu Państwa prawa własności oraz innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości stanowiących mienie skarbowe wykorzystywane:

1) na zakwaterowanie stałe i tymczasowe żołnierzy zawodowych;
2) zajętych pod budowę i urządzenia infrastruktury związane z tymi nieruchomościami;
3) uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są lub mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe;
4) uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli opracowana przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich zachowanie w celu realizacji zadań Agencji;
5) innych przekazanych Agencji.

8. Ustawa z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 712 ze zm.), powołana w pkt 7 komentowanego artykułu, reguluje m.in. sferę gospodarowania nieruchomościami oraz innymi składnikami mienia pozostającymi w trwałym zarządzie podmiotów podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Ustawa wskazuje również zasady i tryb gospodarowania mieniem pozostałym po likwidacji państwowych podmiotów organizacyjnych działających w sferze obrony narodowej lub spraw wewnętrznych, a także jego zbywania za pośrednictwem Agencji Mienia Wojskowego.

9. Ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.), powołana w pkt 8 art. 2 u.g.n., reguluje gospodarowanie nieruchomościami pokrytymi wodami, jak również zasady korzystania z wód oraz gospodarowania nieruchomościami związanymi z korzystaniem z wód, w tym budownictwem wodnym, z uwzględnieniem urządzeń melioracji wodnych oraz urządzeniami infrastrukturalnymi zaopatrzenia w wodę.

Prawo wodne reguluje również problematykę własności wód oraz gruntu w tym gruntów pod wodami, a także zasady gospodarki składnikami majątkowymi związanymi z majątkiem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (por. Z. Marmaj, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. G. Bieniek, 2011, s. 25).

10. Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1393 ze zm.) powołana w pkt 9 w stosunku do regulacji problematyki gospodarki nieruchomościami odnosi się do ograniczonej grupy podmiotów, które mogą być właścicielami lub użytkownikami nieruchomości. Nieruchomości te są przeznaczone na budowę lotniska, jego modernizację, eksploatację czy też lokalizację naziemnej infrastruktury lotniczej.

Nieruchomości gruntowe, które w dniu wejścia w życie ustawy są zajęte pod część lotniczą lotnisk międzynarodowych i na których funkcjonują stałe przejścia graniczne, mogą być wyłączną własnością:
1) Skarbu Państwa;
2) jednostek samorządu terytorialnego;
3) innych państwowych jednostek organizacyjnych, w tym przedsiębiorstw państwowych;
4) spółek prawa handlowego, w których udział wyżej wymienionych podmiotów wynosi co najmniej 51% akcji albo udziałów.

11. Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.), powołana w pkt 10 art. 2 u.g.n., określa warunki przygotowania inwestycji infrastruktury kolejowej oraz zasady nabywania nieruchomości na te cele w ramach odrębnego reżimu prawnego. Zgodnie z ustawą o transpor-

cie kolejowym regulacja prawna związana z szeroko rozumianą gospodarką nieruchomościami odnosząca się do infrastruktury kolejowej dotyczy linii kolejowych, innych budowli, budynków i urządzeń wraz z zajętymi pod nimi gruntami, które są usytuowane na obszarze kolejowym i przeznaczone do zarządzania obsługą przewozu osób i rzeczy. Dotyczy to także utrzymania majątku zarządcy infrastruktury. Należy nadmienić, że zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących infrastruktury kolejowej, w tym linii kolejowych o znaczeniu państwowym, zostały również odrębnie uregulowane w powoływanej ustawie. Dotyczy to w szczególności:

1) decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji na podstawie odrębnej procedury;
2) złożenia wniosku dotyczącego lokalizacji inwestycji wraz z podkładami mapowymi;
3) trybu opiniowania inwestycji;
4) trybu powiadamiania właścicieli lub użytkowników nieruchomości o fakcie zatwierdzenia projektu budowy linii kolejowej lub innych elementów infrastruktury kolejowej;
5) uzyskania decyzji lokalizacyjnej o ustanowieniu lokalizacji linii kolejowej z uwzględnieniem:
   a) linii rozgraniczających nieruchomości,
   b) warunków technicznych realizacji inwestycji,
   c) doręczenia decyzji itp.

W wyniku zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w latach 1989–1990 w Polsce, zmienił się status prawny majątku zarządzanego przez kolej. Otóż zakwestionowano w wyniku tych zmian zasadę jedności własności państwowej wyrażoną w ówczesnym art. 128 k.c., który to przepis uchylono w 1990 r. Natomiast majątek będący w zarządzie kolei w ramach tzw. prawa zarządu państwowych osób prawnych został przekształcony na mocy art. 42 nieobowiązującej już ustawy z 6 lipca 1995 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. Nr 95, poz. 474 ze zm.) w sposób następujący: „Przedsiębiorstwo PKP nabyło z mocy prawa w drodze nieodpłatnej własność budynków, lokali i innych urządzeń, tj. linii kolejowych i zorganizowanych części mienia w rozumieniu art. 2 powyższej ustawy".

Natomiast problematyka dotycząca prawa do nieruchomości związanych z infrastrukturą kolejową, w szczególności linii kolejowych, została uregulowana w ustawie o transporcie kolejowym.

Nieruchomości wydzielone liniami rozgraniczającymi teren, określone decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, stanowiące linie podziału nieruchomości, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa. Następuje to z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna. Natomiast zarządca infrastruktury kolejowej „Polskie Linie Kolejowe" S.A. (PLK S.A.) na-

bywa z mocy prawa na podstawie powoływanej ustawy prawo użytkowania wieczystego do nieruchomości gruntowych, na których posadowione są linie kolejowe. Nieruchomości te pozostają nadal własnością Skarbu Państwa.

W powoływanej ustawie potwierdzono, że zarządca infrastruktury kolejowej – PLK S.A. nabywa również prawo własności budynków i innych urządzeń oraz lokali znajdujących się na tych nieruchomościach.

Na podstawie art. 9ad ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym w innych sprawach nieuregulowanych w przepisach rozdziału 2b (w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 19 września 2007 r., Dz.U. Nr 191, poz. 1374) stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

12. W ustawie z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.) powoływanej w pkt 11 istotną rolę w zakresie gospodarki nieruchomościami odgrywa decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi. W odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich wydaje ją wojewoda, a w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych – starosta. Decyzja ta zatwierdza projekt podziału nieruchomości i stanowi podstawę wpisów w księdze wieczystej. Zgodnie z art. 12 ust. 4 tej ustawy z dniem, gdy decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna, nieruchomości wydzielone na podstawie decyzji stają się z mocy prawa:

1) własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych;
2) własnością województwa, powiatu lub gminy odpowiednio w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych.

Właścicielom nieruchomości przysługuje odszkodowanie ustalane w odrębnej decyzji wojewody lub starosty. Do ustalenia wysokości odszkodowania i jego wypłacenia stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (są to art. 128–135).

Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej stanowi też podstawę do:

1) wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu;
2) wypowiedzenia umów dzierżawy, najmu i użyczenia;
3) wygaśnięcia użytkowania wieczystego za odszkodowaniem.

13. W ustawie z 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. Nr 42, poz. 340 ze zm.), powoływanej w pkt 12 komentowanej ustawy, główną rolę odgrywa również decyzja wojewody dotycząca zezwolenia na realizację inwestycji lotniska użytku publicznego. Decyzja wydawana jest na wniosek zakładającego lotnisko, zarządzającego lotniskiem lub Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej na podstawie przepisów ustawy – Prawo lotnicze.

Decyzja określa nieruchomości podlegające wykupieniu przez Skarb Państwa w przypadku, gdy na obszarze projektowanego lotniska znajdują się grunty niebę-

dące własnością Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego czy też wnioskodawców, o których była mowa wcześniej. Na podstawie prawomocnej decyzji Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabywa z mocy prawa własność nieruchomości, a byłym właścicielom nieruchomości przysługuje odszkodowanie, które ustala w drodze decyzji wojewoda. Wszelkie obciążenia innymi prawami przedmiotowej nieruchomości wygasają z dniem, gdy decyzja stała się ostateczna. Dotyczy to zwłaszcza prawa użytkowania wieczystego i innych praw rzeczowych.

Prawomocna decyzja stanowi także podstawę do wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu dla nieruchomości lub zarządu udzielonego w odniesieniu do Lasów Państwowych.

W przypadku gdy nieruchomość była przedmiotem oddania w użytkowanie, dzierżawę, najem lub użyczenie, to zgodnie z ostateczną decyzją wojewody stanowi to również podstawę wypowiedzenia ważności wymienionych umów ze skutkiem natychmiastowym za odszkodowaniem. W odniesieniu do podmiotów realizujących budowę lotniska użytku publicznego niebędących jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego nabywają one w stosunku do nieruchomości skarbowych lub samorządowych przeznaczonych pod lotnisko odpowiednio: trwały zarząd, użytkowanie wieczyste lub zawierana jest umowa dzierżawy na czas co najmniej 30 lat. W sprawach nieuregulowanych w drodze przywołanej ustawy zawiera ona odesłanie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

14. Ustawa z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przy przygotowaniach do realizacji inwestycji w zakresie budowy inwestycji przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963 ze zm.), powoływana w pkt 13 komentowanego artykułu, wprowadza w tym zakresie odrębne zasady regulacji niż komentowana ustawa. Inwestycje te uznano za cel publiczny w rozumieniu art. 6 u.g.n. Inwestorem może być regionalny zarząd gospodarki wodnej, urząd morski, województwo, powiat, gmina lub partner prywatny w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.). We wniosku o wydanie pozwolenia na realizację inwestycji, który jest składany do wojewody, inwestor obowiązany jest m.in. określić:

1) nieruchomości lub ich części będące częścią inwestycji niezbędnych do jej realizacji, które z mocy prawa stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji staje się ostateczna;
2) nieruchomości lub ich części będące częścią inwestycji, niezbędne do jej funkcjonowania, które nie stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, ale wobec których trwale ogranicza się sposób korzystania przez ustanowienie ograniczonych praw rzeczowych (np. służebności gruntowych).

Z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna:

1) zarówno nieruchomości lub ich części wskazane we wniosku, jak i niezbędne do realizacji inwestycji stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;
2) użytkowanie wieczyste ustanowione na gruncie Skarbu Państwa lub na gruncie samorządowym wygasa;
3) ograniczone prawa rzeczowe obciążające nieruchomości lub użytkowanie wieczyste wygasają.

Najem, dzierżawa lub użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa lub samorządowej przeznaczonej na inwestycje wygasają z upływem 30 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna. Decyzja ta stanowi również podstawę do wygaśnięcia trwałego zarządu ustanowionego na gruncie Skarbu Państwa lub na gruncie samorządowym.

Dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu i osobie uprawnionej z tytułu ograniczonego prawa rzeczowego przysługuje odszkodowanie z tytułu utraty przysługującego mu prawa od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Art. 3. ORGANY WŁAŚCIWE W SPRAWACH GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI

Art. 3. 1. Właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami, regulowanych przepisami ustawy, jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

2–3. (uchylone).

Artykuł 1 ust. 1 stanowi, że organem właściwym do spraw gospodarki nieruchomościami jest minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Obecne brzmienie przepisu wynika z art. 9a ust. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.).

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym ministrem właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami jest Minister Infrastruktury i Rozwoju. Właściwość ta określona jest w § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U. z 2014 r., poz. 1257). Przywołane rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 33 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.). Należy nadmienić, że przepis art. 3 ust. 1 u.g.n. odnosi się jedynie do spraw gospodarki nieruchomościami regulowa-

nych przepisami komentowanej ustawy. Ustawa ta nie reguluje innych sfer zadaniowo-kompetencyjnych powierzonych w drodze ustawowej innym właściwym ministrom w zakresie gospodarki nieruchomościami. Wyłączenia odnośnie do zadań i kompetencji ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, o którym jest mowa w art. 3 ust. 1, zawierają np. art. 60, 60a, 61. Dotyczą one gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Skarbu Państwa na rzecz naczelnych i centralnych organów władzy i administracji państwa oraz innych wymienionych podmiotów organizacyjnych, w tym zagranicznych przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych mających siedzibę w Polsce. Powoływane artykuły w odniesieniu do tych nieruchomości stanowią, że ministrem właściwym w wymienionym zakresie jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Również na mocy ustaw wymienionych m.in. w art. 2 inni ministrowie na zasadach odrębnych są właściwi w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Dotyczy to przykładowo ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w odniesieniu do prowadzenia gospodarki gruntami rolnymi w ramach scalania gruntów rolnych, ochrony gruntów rolnych czy też gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Należy nadmienić, że generalnie kompetencje ministra właściwego zgodnie z ustawą z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.) wynikają z art. 4 ust. 2, art. 4a, 34, 37 do 38 tej ustawy. Właściwość w sferze orzecznictwa regulują natomiast art. 4 ust. 2 i art. 34 ust. 2 tej ustawy, a także przepisy k.p.a.: art. 5 § 2 pkt 4 oraz art. 20 w zw. z art. 18.

Z zastrzeżeniem poczynionym wcześniej Minister Infrastruktury i Rozwoju jest naczelnym organem administracji publicznej w zakresie gospodarki nieruchomościami, o którym jest mowa w art. 3 ust. 1.

Minister właściwy jest również organem wyższego stopnia w odniesieniu do organów wydających decyzje administracyjne w pierwszej instancji w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

Kompetencje ministra właściwego jako organu działającego w pierwszej instancji odnośnie do regulowania statusu działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami, uległy znacznemu ograniczeniu wobec wprowadzonej w 2013 r. deregulacji zawodów (por. uwagi do działu V rozdziały 1, 2, 3, 4).

Art. 4. DEFINICJE

Art. 4. 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 własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste;

4) poprzednim właścicielu – 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;

9b[1]) 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) standardach zawodowych – należy przez to rozumieć reguły postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ustalone zgodnie z przepisami prawa;

15) organizacjach zawodowych – należy przez to rozumieć stowarzyszenia i związki stowarzyszeń zrzeszające osoby zawodowo wykonujące czynności rzeczoznawcy majątkowego;

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.

1. Zawarte w art. 4 komentowanej ustawy definicje stanowią wypowiedź normatywną mającą na celu ujednolicenie pojęć stosowanych przez ustawodawcę w przedmiotowej ustawie.

Prezentowane definicje jedynie w części zawierają wykładnie prawne pojęć. Definicje odwołują się w sensie terminologiczno-znaczeniowym często do definicji sformułowanych w innych aktach normatywnych.

2. Tytułem przykładu należy wskazać pojęcie nieruchomości gruntowej – art. 4 pkt 1 u.g.n., której definicja legalna sprecyzowana została w przepisach Kodeksu cywilnego.

Otóż art. 46 k.c., definiując pojęcie nieruchomości, precyzuje, że jest ona częścią powierzchni ziemskiej stanowiącej odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntami związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntów przedmiot własności. Nieruchomość gruntowa to zatem część powierzchni ziemskiej stanowiąca odrębny przedmiot własności. Granice takiej nieruchomości określają granice praw zazwyczaj o charakterze umownym, które są ustalone między właścicielami sąsiadujących z sobą nieruchomości. Granice gruntów w sensie własnościowym mogą być ustalone również w postępowaniu rozgraniczającym administracyjnym lub sądowym (por. np. E. Skowrońska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, red. R. Pietrzykowski, Warszawa 1997, s. 110).

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 nieruchomości gruntowe mogą stanowić bądź nieruchomości gruntowe, które są częścią powierzchni ziemskiej i są odrębnym przedmiotem własności, bądź nieruchomości budynkowe trwale z gruntem związane będące przedmiotem odrębnej od gruntu własności. Artykuł 4 pkt 1 wyróżnia również nieruchomości lokalowe będące częścią budynków stanowiące odrębny przedmiot własności. Nieruchomość budynkowa występuje w przypadku posadowienia przez właścicieli budynku na nieruchomości, która jest jego własnością. Natomiast właściciel budynku, posiadając pełnię praw właścicielskich w odniesieniu do budynków, może być równocześnie użytkownikiem wieczystym gruntu, zgodnie z art. 235 k.c., co stanowi wyjątek od zasady sformułowanej w paremii łacińskiej *superficies solo cedit* (zabudowa przypada gruntowi) (zob. także orzeczenie SN z 10 października 1980 r., III CRN 206/80, OSNCP 1981, nr 5,

poz. 85). Nieruchomością lokalową zgodnie z art. 3 ust. 1–3 u.w.l. jest lokal mieszkalny lub użytkowy stanowiący odrębną własność wraz z przypadającymi mu udziałami budynku, oraz w odniesieniu do prawa własności gruntu lub użytkowania wieczystego, na którym posadowiony jest budynek.

Jak słusznie podkreślono w literaturze, definicja nieruchomości gruntowej zamieszczona w art. 4 pkt 1 komentowanej ustawy nie stanowi nowego pojęcia w zakresie prawa cywilnego, lecz jest konsolidacją pojęć treści normatywnych dla potrzeb komentowanej ustawy wynikających z art. 46–49 k.c. (por. M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 23). Każda nieruchomość powinna mieć urzędową księgę wieczystą, chyba że przepisy szczegółowe stanowią inaczej (por. S. Rudnicki, *Komentarz do ustroju o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2006).

W orzecznictwie sądowym powoływana jest teza, że definicji nieruchomości zawartej w art. 1 pkt 1 komentowanej ustawy nie można utożsamiać z definicją pojęcia nieruchomości występującego w ustawie z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.; por. orzeczenie SN z 20 grudnia 2006 r., IV CSK 229/06, Lexis.pl nr 1527602, oraz orzeczenie SN z 20 grudnia 2006 r., IV CSK 283/06, Lexis.pl nr 2452625).

Potwierdza to przedstawione wcześniej wnioskowanie, że art. 4 pkt 1 u.g.n. nie zawiera samodzielnej oryginalnej definicji normatywnej, lecz posługuje się generalnie definicją sformułowaną dla potrzeb obrotu nieruchomościami w Kodeksie cywilnym.

3. Zasoby nieruchomości określone w art. 4 pkt 2 u.g.n. występują w znaczeniu prawnym. Określają one przedmiot własności wyodrębnionego nagromadzonego zasobu (zapasu) nieruchomości przez wymienione w pkt 2 podmioty, takie jak: Skarb Państwa, gminy, powiaty lub województwa, i które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Z uwagi na fakt, że nabywanie, zbywanie czy gospodarowanie tymi zasobami posiada wyodrębniony reżim prawny, komentowana ustawa reguluje tę problematykę w drodze wyodrębnionych art. 21, 23, art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 2, art. 25a. Przyjmuje się w literaturze, że pojęcie zasobu nieruchomości jest pojęciem techniczno-prawnym (por. Z. Marmaj, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. G. Bieniek, 2011, s. 35; por. także uwagi do powoływanych wcześniej artykułów).

4. Słusznie podkreślono w literaturze, że określeniu „działka gruntu" w art. 4 ust. 3 można przypisać znaczenie prawne, geodezyjne i faktyczne (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 30, wraz z powołaną tam literaturą). Definicja działki gruntu sprecyzowana w art. 4 pkt 3 u.g.n. literalnie

odnosi się do pojęcia nieruchomości, na skutek posługiwania się nazewnictwem zaczerpniętym w części z art. 46 k.c., tj. „część powierzchni ziemskiej stanowiącą" część lub całość nieruchomości gruntowej. Jednakże w sensie pojęciowym nie nawiązuje ona do pojęcia kodeksowego nieruchomości, lecz do pojęcia geodezyjnego – jako działki ewidencyjnej.

Konfrontując pojęcie działki gruntu zamieszczone w art. 4 pkt 3 z regulacją prawną dotyczącą ewidencji gruntów i budynków, należy odnotować zbieżność dotyczącą pojęcia działki ewidencyjnej z pojęciem działki gruntu w rozumieniu art. 4 pkt 3.

Działka ewidencyjna stanowi ciągły obszar gruntu położony w granicach jednego obszaru (geodezyjnego) jednorodny pod względem prawnym i wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych (por. rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm.; por. także B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010, s. 61 i n.). Natomiast pojęcie działki gruntu w znaczeniu faktycznie wyodrębnionej występuje w przypadku, gdy stanowi ona część wyodrębnionej nieruchomości wydzielonej do celów gospodarczych pomimo braku faktycznego wydzielenia na mapie geodezyjnej.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że pojęcie nieruchomości związane jest z władztwem nad rzeczą związaną z prawem własności. Natomiast działką gruntu może władać zarówno właściciel, jak i inny podmiot na podstawie odrębnego tytułu prawnego (por. M. Stańko, *Rejestry publiczne w obrocie nieruchomościami rolnymi (ewidencja gruntów i księgi wieczystej)*, w: *Prawo rolne*, red. P. Czechowski, Warszawa 2013, s. 186).

5. Pojęcie działki budowlanej zamieszczone w art. 4 pkt 3a należy rozumieć w sensie geodezyjnym. Nawiązuje ono do pojęcia działki gruntu. Jednakże ze względu na sposób przeznaczenia tej działki na cele budowlane pojawia się w przywołanej definicji wiele określeń techniczno-prawnych dotyczących pojęcia działki zabudowanej. W definicji wyodrębniono parametry decydujące o sposobie jej faktycznego zagospodarowania i przeznaczenia.

Parametry odnoszące się do zabudowanej działki gruntu dotyczą: wielkości cech geometrycznych, dostępu do drogi publicznej oraz wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiające prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na działce. Definicja działki budowlanej sprecyzowana w art. 4 pkt 3a u.g.n. odnosi się zatem do działki zabudowanej, do działki, na której posadowiono już określony budynek, do którego mają zastosowanie wymienione parametry. Parametry takie wynikają m.in. z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).

Definicja działki budowlanej zamieszczona w art. 2 pkt 12 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199), pomimo że zawiera zbliżoną definicję, nie może być określana jako definicja tożsama, gdyż działka budowlana niezabudowana nie może być działką budowlaną w rozumieniu komentowanej ustawy.

Definicja działki budowlanej zamieszczona w art. 4 pkt 3a służy dla celów ustalenia parametrów dla działki zabudowanej, w tym przystosowania konfiguracji tych działek określonych przez wymienione parametry, które umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce. Wskazują na to art. 95 pkt 2, art. 95 pkt 7 czy też art. 209a ust. 1 i 2. Definicja zamieszczona w art. 4 pkt 3a ma zastosowanie do powstałych w przeszłości stanów faktycznych lub prawnych w odniesieniu do zabudowanej działki, które wymagają zamian ze względu na potrzebę dostosowania do obowiązujących norm prawnych w tym prawidłowego i racjonalnego korzystania z budynków i urządzeń położonych na działce (por. także E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce*…, s. 36–37; M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce*…, 2013, s. 26–27).

6. Artykuł 4 pkt 3b zawiera definicję zbywania albo nabywania nieruchomości. Ustawodawca w tej definicji uznał, że należy przez to rozumieć czynności prawne, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Jak wskazuje Z. Marmaj (w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. G. Bieniek, 2011, s. 37), może to nastąpić w drodze umowy sprzedaży, darowizny, zamiany, wniesienia w drodze aportu do spółki, wypożyczenia oraz oddania w drodze umowy nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.

Z definicji wyłączone jest nabywanie i zbywanie nieruchomości w drodze pierwotnej, np. w rezultacie nacjonalizacji, uwłaszczenia, wywłaszczenia, komunalizacji mienia. Nie obejmuje również ona skutków nabycia nieruchomości w wyniku spadkobrania.

7. Pojęcie poprzedniego właściciela ustawodawca wiąże z osobą, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia lub przejęcia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa bądź na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innego tytułu prawnego. Osoba, o której jest mowa w art. 4 pkt 4, aby uzyskać status poprzedniego właściciela, musi utracić prawo własności nieruchomości w drodze przymusu administracyjnego, a nie w drodze zbycia nieruchomości w wyniku czynności prawnych o charakterze umownym. Odjęcie prawa własności nieruchomości wbrew woli właściciela stanowi główne kryterium dla ustalenia statusu poprzedniego właściciela w rozumieniu art. 4 pkt 4 u.g.n. (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami*…, red. J. Szachułowicz, 2003, s. 33; Z. Marmaj, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. G. Bieniek, 2011, s. 37).

Stanowisko to podzieliła również judykatura, która wskazuje, że nie można uznać za poprzedniego właściciela osoby, która przeniosła własność nieruchomości w drodze umowy lub decyzji administracyjnej wydanej na jej wniosek (por. wyrok NSA z 12 grudnia 2007 r., I OSK 1541/07, Lexis.pl nr 2510188, oraz wyrok SN z 12 września 2002 r., IV CKN 1289/00, OSNC 2003, nr 9, poz. 126).

8. Definicję planu miejscowego ustawa wyjaśnia przez odesłanie do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie definicja ta zawarta jest w art. 14 ust. 1 i 8 u.p.z.p. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan ten zawiera przepisy powszechnie obowiązujące. Jest on aktem prawa miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy oraz stanowi podstawę do wydawania decyzji budowlanych oraz wywłaszczenia gruntów na cele publiczne (por. także Z. Niewiadomski, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2008, s. 136 i n.).

9. Przez pojęcie wyceny nieruchomości w art. 4 pkt 6 należy rozumieć postępowanie dotyczące określenia wartości nieruchomości. Problematykę wyceny nieruchomości uregulowano w dziale IV komentowanej ustawy. Procedura związana z wyceną nieruchomości obejmuje określenie wartości nieruchomości (art. 149–159), powszechną taksację nieruchomości (art. 160–173) oraz badanie rynku nieruchomości (art. 173a–173c).

10. Termin „określenie wartości nieruchomości" zawarty w art. 4 pkt 6a jest związany z ustaleniem wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości, tj. użytkowania wieczystego i ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych lub związanych z nieruchomością.

11. Zgodnie z art. 4 pkt 7 w wyniku powszechnej taksacji nieruchomości jest określana wycena nieruchomości dla celów ustalenia wartości katastralnej nieruchomości. Regulacja ta jako regulacja wyprzedzająca ma na celu przygotowanie do wprowadzenia w przyszłości nowego systemu opodatkowania nieruchomości, tj. podatku katastralnego. Jednakże wobec braku wprowadzenia ustawy o podatku katastralnym zawarte w komentowanej ustawie przepisy dotyczące powszechnej taksacji nieruchomości pozostają martwe (por. S. Kalus, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 868–869).

12. Szacowanie nieruchomości zgodnie z art. 4 pkt 8 u.g.n. oznacza czynność związaną z określeniem wartości nieruchomości. Jest to zespół czynności technicznych dotyczących określenia konfiguracji przestrzennej nieruchomości względem granic innych nieruchomości, dogodności położenia, dojazdu, cech jakościowych, fizycznych i elementów mających wpływ na wartość nieruchomości.

Ponadto szacowanie nieruchomości zawiera także czynności pozwalające na porównanie cen nieruchomości w określonej jednostce podziału terytorialnego

czy też obszaru przestrzeni określonego np. granicami ulic. Uwzględnia się również porównanie wartości cen nieruchomości na danym rynku lokalnym, w tym nieruchomości sąsiadujących z szacowanymi nieruchomościami.

13. Pojęcie właściwego organu, o którym jest mowa w art. 4 pkt 9, dotyczy starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa (por. także postanowienie SN z 21 lutego 2007 r., I CZ 138/08, niepubl.). Organem właściwym w rozumieniu ustawy jest również organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa (por. także uwagi do działu II, rozdziału II, dotyczącego zasobów nieruchomości i właściwości organów w tym zakresie).

14. Samorządowa osoba prawna, o której mowa w art. 4 pkt 9a, to osoba prawna powoływana lub tworzona przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Należy przez to pojęcie rozumieć gminę, powiat lub województwo.

Problematyka statusu prawnego samorządowych osób prawnych została uregulowana w drodze ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Wystąpił również pogląd, że pojęcie samorządowej osoby prawnej można odnosić pośrednio do podmiotów prawnych w przypadku, gdy osobę prawną powołuje lub tworzy gmina. Wówczas można mówić o gminnej osobie prawnej (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. S. Kalus, s. 44–45).

15. Definicja właściwego urzędu jest powiązana zgodnie z art. 4 pkt 9c z wykonywaniem zadań administracji rządowej lub administracji samorządu terytorialnego z zakresu gospodarki nieruchomościami przez urząd starosty, urząd gminy lub urząd marszałkowski.

16. Pojęcie rady lub sejmiku odpowiada zgodnie z definicją określoną w art. 4 pkt 9d radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa.

17. Jednostka organizacyjna oznacza, zgodnie z art. 4 pkt 10, podmiot nieposiadający osobowości prawnej, np. zakłady i jednostki budżetowe lub inne podmioty wyodrębnione organizacyjnie na mocy przepisów szczególnych.

18. Opłata adiacencka jest daniną publiczną pełniącą funkcje lokalnego parapodatku ustanowionego na rzecz gminy lub miasta. Judykatura w odniesieniu do charakteru prawnego opłaty adiacenckiej zajęła jednoznaczne stanowisko, że nie jest ona podatkiem oraz że brak jest podstaw do zastosowania do opłaty adiacenckiej przepisów Ordynacji podatkowej (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 826/08, Lexis.pl nr 2264741, oraz wyrok NSA z 28 października 2009 r., II OSK 1517/07, Lexis.pl nr 2474912).

Istota opłaty adiacenckiej polega na nakładaniu obowiązkowej opłaty na rzecz właścicieli nieruchomości w celu zrównoważenia korzyści, jakie uzyskali właś-

ciciele nieruchomości lub użytkownicy wieczyści na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych budową urządzeń infrastruktury technicznej, które podwyższają wartość nieruchomości. Artykuł 4 pkt 11 precyzuje źródła środków finansowania, które są przeznaczone na budowę infrastruktury technicznej. Pochodzić one muszą ze ściśle sprecyzowanych źródeł finansowania, tj.: środków finansowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Źródłem środka finansującego opłatę adiacencką jest również opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.

Należy nadmienić, że opłata adiacencka uznawana jest przez judykaturę za instytucję jednolitą i stanowi zobowiązanie właściciela lub współużytkowników nieruchomości do poddania się obowiązkowi opłaty (por. wyrok NSA z 10 sierpnia 2011 r., I OSK 1402/10, LEX nr 1068897).

19. Zgodnie z art. 4 pkt 12 za spółkę w rozumieniu komentowanej ustawy rozumie się spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. W rozumieniu komentowanej ustawy definicja spółki nie dotyczy innych spółek kapitałowych regulowanych przepisami Kodeksu spółek handlowych, takich jak spółka jawna lub komandytowa itp.

20. Pojęcie osoby bliskiej, zgodnie z art. 4 pkt 13, oznacza zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione przez osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Definicję tę należy stosować ściśle z uwagi na fakt, że do pojęcia tego odwołują się odpowiednio art. 68 ust. 2a, art. 109 ust. 3.

Pojęcie osoby bliskiej, o którym mowa w art. 4 pkt 13, jest utożsamiane z pojęciem osoby pozostającej w konkubinacie, która formalnie nie funkcjonuje w systemowej regulacji prawnej (por. M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 36). W świetle poglądów judykatury pojęcie to jest ponadto związane ze wspólnym faktycznym zamieszkiwaniem, pożytkowaniem wspólnym wyników pracy, a także wychowaniem dzieci lub opieką nad nimi (por. uchwała SN z 21 maja 2002 r., III CZP 26/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 20).

21. Problematyka standardów zawodowych, o których jest mowa w art. 4 pkt 14, jako określonych reguł postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ustalone zgodnie z przepisami prawa.

22. Pojęcie organizacji zawodowych określone w art. 4 pkt 15 obejmuje stowarzyszenia i związki stowarzyszeń zrzeszające osoby zawodowo wykonujące czynności rzeczoznawcy majątkowego zgodnie z działem V, rozdziałami 1, 2, 3 komentowanej ustawy.

23. Nieruchomość podobna, zgodnie z art. 4 pkt 16, powinna posiadać cechy porównywalne z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny. Do cech tych ustawodawca zalicza: położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na wartość nieruchomości.

W literaturze przedmiotu wskazuje się konieczność właściwego doboru materiału porównawczego dotyczącego nieruchomości podobnej ze względu na możliwość popełnienia błędów w wycenie nieruchomości (por. S. Kalus, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 649). Taki kierunek analizy pojęcia nieruchomości podobnej prezentuje również judykatura (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 49, oraz cytowane tam orzecznictwo).

24. Pojęcie stanu nieruchomości, o którym mowa w art. 4 pkt 17, jest związane z problematyką doboru metody, sposobu i procedury szacowania nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego. Ustawa w art. 4 pkt 17 wylicza cechy stanu nieruchomości, lecz również cechy dotyczące czynników występujących poza samą nieruchomością, które mają bezpośredni wpływ na szacowanie wartości nieruchomości.

Stan nieruchomości zgodnie z komentowaną ustawą dotyczy m.in. stanu zagospodarowania np. w sensie urbanistycznym, lecz również i planistycznym, który wpływa na wartość nieruchomości.

Stan prawny może dotyczyć stanu dotyczącego własności nieruchomości, lecz również stanu przeznaczenia na określone cele nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, podziału geodezyjnego nieruchomości, np. na działki budowlane, lub jego braku. Stan techniczno-użytkowy związany jest zazwyczaj z budynkiem lub budowlą posadowioną na nieruchomości, stopniem zaawansowania budowy lub – w przypadku budynków istniejących – np. ze stanem dekapitalizacji budynku. Natomiast stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej może dotyczyć wielu elementów infrastruktury technicznej, np. drogowej, komunikacyjnej, energetycznej, łączności, sieci ciepłowniczej, wodociągowej, kanalizacyjnej itp.

Stan otoczenia nieruchomości jest pojęciem pojemnym i może dotyczyć wielkości, charakteru, stopnia zurbanizowania oraz dostępności do publicznej komunikacji, walorów środowiskowych lub też uciążliwej emisji podmiotów występujących w otoczeniu nieruchomości.

Wymienione cechy stanu nieruchomości w procesie szacowania wartości nieruchomości mogą wpływać na wzrost lub obniżenie wartości nieruchomości.

25. Przez łączność publiczną należy rozumieć, zgodnie z art. 4 pkt 18, infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów Prawa telekomunikacyjnego. Pojęcie łącz-

ności publicznej pojawia się w komentowanej ustawie m.in. w przypadku wydzielania gruntów dla celów łączności publicznej. Ustawodawca w art. 6 pkt 1 użył pojęcia łączności publicznej jako definicji zbiorczej. Dla potrzeb interpretacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy to gospodarowania nieruchomościami związanymi z budową urządzeń łączności publicznej, m.in.: stacji nadawczych, przekaźników radiowych i telekomunikacyjnych itp. oraz budynków i budowli z tym związanych.

Dla definiowania pojęcia łączności publicznej miarodajna jest ustawa z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.), która precyzuje warunki, jakim powinien odpowiadać dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Prawo telekomunikacyjne definiuje infrastrukturę oraz elementy telekomunikacyjne w tym urządzenia telekomunikacyjne. Z punktu widzenia zastosowania definicji łączności publicznej na potrzeby komentowanej ustawy należy odnosić się bezpośrednio do przepisów Prawa telekomunikacyjnego (art. 137–139), zważywszy na fakt powiązania łączności publicznej z pojęciem celu publicznego zawartym w art. 6. W tej kwestii, dotyczącej np. łączności urządzeń telefonii komórkowej, wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 października 2005 r. (II OSK 495/65, „Wspólnota" 2007, nr 35, s. 46; por. także M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce*…, 2013, s. 41). Zgodnie z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego budowa stacji telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego, niezależnie od faktu, czy urządzenia tego typu stanowią inwestycje prywatne o charakterze zarobkowym (por. wyroki NSA: z dnia 4 października 2005 r., II OSK 495/05, z dnia 3 września 2008 r., II OSK 989/07 z dnia 10 maja 2006 r., II OSK 811/05).

Art. 5. ZASADA WALORYZACJI NALEŻNOŚCI

Art. 5. Waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

1. Zgodnie z art. 5 celem waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom zasady nominalizmu pieniężnego wyrażonej w art. 358 k.c. Waloryzacja dotyczy kwot należnych wyrażonych w pieniądzu, a nie wartości nieruchomości lub praw do nieruchomości (por. E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce*…, s. 52).

Artykuł 5, przewidując waloryzację kwot pieniężnych, odwołuje się do tytułów, które określane są w komentowanej ustawie *expressis verbis*.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami są to następujące tytuły:

1) art. 33 ust. 3a – waloryzacja opłat rocznych podlegających zwrotowi, z tytułu niewykorzystania okresu użytkowania wieczystego;
2) art. 68 ust. 2 – waloryzacja kwoty udzielonej bonifikaty przy nabyciu nieruchomości skarbowej lub samorządowej, jeżeli spełnione są przesłanki żądania zapłaty tej kwoty;
3) art. 132 ust. 3 – waloryzacja odszkodowania należnego za wywłaszczoną nieruchomość;
4) art. 132 ust. 3a i art. 140 ust. 2 – waloryzacja wypłaconego wcześniej odszkodowania za wywłaszczenie;
5) art. 148 – waloryzacja kwoty opłaty adiacenckiej;
6) art. 200 ust. 2 pkt 2 – waloryzacja należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego uwłaszczenia państwowych osób prawnych na dzień 5 grudnia 1990 r.;
7) art. 204 ust. 4 – waloryzacja opłat z tytułu użytkowania budynków, lokali i innych urządzeń zaliczanych na poczet ceny nabycia tych obiektów w ramach uwłaszczenia spółdzielni, związków spółdzielczych i innych osób prawnych.

Literatura przedmiotu wskazuje na brak możliwości uchylenia się od obowiązku dokonania waloryzacji bez względu na fakt wystąpienia okoliczności powodujących zmianę siły nabywczej pieniądza odnośnie do należności poddanej waloryzacji (M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 43).

Obowiązkowy charakter przeprowadzenia waloryzacji kwot należnych, o których mowa w art. 5, nie wyklucza poddania waloryzacji innych świadczeń, o których mowa w ustawie na podstawie art. 358 § 3 k.c., w drodze cywilnoprawnej przed sądem powszechnym na wniosek strony umowy. Jak wskazuje literatura, stosowana jest w tym celu podstawa wskaźników określanych w art. 5 u.g.n. Jednakże w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2011 r. (I OSK 1739/10, Lexis.pl nr 5799689) orzeczono, że kwota wypłaconego odszkodowania nie może być waloryzowana na podstawie art. 5 ani też nie może być stosowana metoda waloryzacji zawarta w przywołanym przepisie.

2. Komentowana ustawa zobowiązała Prezesa GUS do ogłaszania wskaźników zmiany cen nieruchomości w drodze obwieszczenia. Od momentu wejścia komentowanej ustawy w życie Prezes GUS nie ogłasza jednak wskaźników zmian cen nieruchomości. W związku z tym określenie wskaźników zmian cen nieruchomości, waloryzacji dokonuje się zgodnie z art. 227 przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS.

Taki stan prawny znalazł swój wyraz również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Otóż w wyroku z 21 lipca 2011 r. (K 23/08, OTK-A 2011, nr 6,

poz. 62) Trybunał, uznając zgodność art. 5 u.g.n. z art. 2 Konstytucji RP, w uzasadnieniu wyroku wskazał, że: „Na marginesie Trybunał zauważa jednak, że niewykonanie przez jeden z centralnych organów administracji rządowej – Prezesa GUS, przez 13 lat, obowiązku ustawowego i narażenie na straty uprawnionych ze względu na mniej korzystne waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, zamiast z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, świadczy nie tylko o słabości niektórych segmentów państwa, lecz również o lekceważeniu zasad państwa prawnego przy stosowaniu prawa, oraz adresatów norm prawnych".

Art. 6. CELE PUBLICZNE

Art. 6. 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;

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;

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;

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, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i 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. poz. 1529), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;

7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;

8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górniczą;

8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;

9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;

9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;

9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;

10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

1. Ustawodawca, określając w art. 6 cele publiczne, nie zdefiniował tego pojęcia w sposób syntetyczny, lecz dokonał wyliczenia celów publicznych na potrzeby stosowania przepisów ustawy, bazując na kryterium przedmiotowym (por. wyrok NSA z 2 czerwca 2009 r., II OSK 878/08, Lexis.pl nr 4129344). Niewątpliwie określenie celów publicznych służy realizacji interesów publicznych (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szałuchowicz, 2003, s. 37). Zgodnie z brzmieniem art. 6 cel publiczny musi być określony w komentowanej ustawie lub w innej ustawie. Wskazuje to art. 6 w pkt 1–9b, który w drodze wyliczenia enumeratywnego określa cele publiczne. Taki katalog jest zamknięty, z zastrzeżeniem sformułowanym w art. 6 pkt 10, który za cele publiczne uznaje również inne cele określone w odrębnych ustawach. Oznacza to, że jedynie w drodze ustawowej może być określony inny cel, który nie został wskazany w komentowanej ustawie (por. uchwała SN z 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 153). Cele publiczne określone w drodze ustawowej mogą być realizowane przez podmioty państwowe, samorządowe oraz inne podmioty (por. wyrok NSA z 13 marca 2008 r., II OSK 222/07, Lexis.pl nr 2320828, oraz z 9 lutego 2006 r., I SA 363/99, LEX nr 55777). Literatura przedmiotu wskazuje, że ustawowo wyodrębnione

cele publiczne muszą być interpretowane literalnie przy wykluczeniu rozszerzającej wykładni prawa. Przyjęto założenie, że normatywnego znaczenia zakresu pojęć użytych w art. 6 należy poszukiwać w innych aktach prawnych rangi ustawowej (por. Z. Marmaj, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. G. Bieniek, 2011, s. 45).

Poza art. 6 pojęcie celu publicznego występuje w wielu przepisach komentowanej ustawy, takich jak: art. 13 ust. 2, art. 24 ust. 2, art. 34 ust. 8, art. 37 ust. 3, art. 68 ust. 1 pkt 1, art. 72 ust. 3 pkt 1 i 4, art. 83 ust. 2 pkt 1 i 2, art. 84 ust. 3 pkt 1 art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 109 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 5 oraz art. 112 ust. 1. Ostatni z wymienionych artykułów odgrywa szczególną rolę przy stosowaniu przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne. Podkreślono również w literaturze, że określenie w drodze ustawowej celów publicznych służy ograniczeniu władzy publicznej w sferze działań opartych na swobodnym uznaniu pojęcia celu publicznego (por. J. Szachułowicz, w: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami…*, red. J. Szałuchowicz, 2003, s. 39).

2. Katalog celów publicznych określonych w art. 6 pkt 1 u.g.n. otwiera definicja celu: „wydzielanie gruntów pod drogi publiczne". Definicję drogi publicznej zawiera art. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).

Do dróg publicznych zaliczono drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23 kwietnia 2010 r. (II OSK 704/09, Lexis.pl nr 8038898), budowa drogi gminnej jako drogi publicznej jest inwestycją celu publicznego z mocy prawa, niezależnie od tego, jaka część mieszkańców gminy będzie z tej drogi korzystać. Celem publicznym jest także budowa, utrzymanie i wykonanie budowlanych robót drogowych. Należy nadmienić, że wydzielenie gruntów pod drogi publiczne określa również odrębna ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.). Por. także wyrok NSA z 4 listopada 2008 r., II OSK 1312/07, Lexis.pl nr 2795356).

3. Definicje „drogi wodnej" należy odnieść do definicji śródlądowej drogi wodnej zawartej w art. 9 ust. 1 pkt 18 pr.wod. w powiązaniu z art. 1 ust. 1 i art. 42 ustawy z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1458). Śródlądową drogą wodną są wody powierzchniowe, na których w określonych warunkach hydrologicznych przy udziale istniejących urządzeń wodnych jest możliwy przewóz osób i towarów statkami żeglugi śródlądowej.

4. Pojęcie łączności publicznej zostało zdefiniowane przy okazji komentowania pojęcia infrastruktury publicznej w art. 4 pkt 18.

5. Pojęcie wydzielania gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymanie (art. 6 pkt 1a) zostało skomentowane w uwagach do art. 2, pkt 10.

6. W art. 6 pkt 1b występuje określenie „wydzielenia gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń". Dotyczy ono lotniska, jak również szeroko rozumianej infrastruktury lotniczej i pozalotniczej. Definicje techniczno-prawne lotniska oraz infrastruktury lotniczej i pozalotniczej precyzuje art. 2 pr.lot.

7. Definicje zawarte w art. 6 pkt 2, dotyczące budowy i utrzymania infrastruktury liniowej, tj. ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń należy analizować w powiązaniu z przepisami ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.). Warto tu wspomnieć wyrok NSA z 29 sierpnia 2013 r. (II OSK 845/12, Lexis.pl nr 8120149), w którym orzeczono, że inwestycje dotyczące budowy linii energetycznych powinny być określane jako cel publiczny zgodnie z art. 6 pkt 2. Wskazuje na to również wyrok NSA z 4 sierpnia 2011 r. (II OSK 1133/11, Lexis.pl nr 2789015). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 marca 2011 r. (II OSK 58/11, Lexis.pl nr 2538998) elektrownia wiatrowa nie jest celem publicznym, o jakim mowa w art. 6 pkt 2 i 4 u.g.n., zgodnie z powołanym orzecznictwem. Natomiast w świetle powoływanego orzecznictwa (wyrok NSA z 29 sierpnia 2013 r., II OSK 845/12, Lexis.pl nr 8120149) linia energetyczna kablowa odprowadzająca prąd z elektrowni wiatrowej zaliczana będzie do inwestycji celu publicznego.

Pojęcie transportu w prawie energetycznym dotyczy transportu (przesyłu) paliw i energii. Natomiast dystrybucja oznacza rozdział i dostarczanie paliw oraz energii do odbiorców za pomocą sieci infrastruktury paliwowo-energetycznej.

8. Zgodnie z art. 6 pkt 3 publiczne urządzenia służące do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania w sensie techniczno-prawnym definiowane są przez ustawę z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858 ze zm.), a także przepisy ustawy – Prawo wodne. Definiowane w powoływanych ustawach urządzenia są urządzeniami o charakterze infrastrukturalnym lub urządzeniami liniowymi o charakterze sieciowym oraz urządzeniami mechanicznymi wolnostojącymi, budowlami lub składowiskami. Jednakże cel publiczny związany z tego typu publicznym urządzeniem nie obejmuje wydzielania gruntów pod te urządzenia.

9. Zdefiniowanie pojęć związanych z budową i utrzymaniem obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, o których jest mowa w art. 6 pkt 4 u.g.n., wy-

maga odesłania do przepisów rangi ustawowej, takich jak: ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 210 ze zm.) czy też ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

Natomiast definicje o charakterze techniczno-prawnym dotyczące zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i utrzymywaniu wód oraz urządzeń melioracji wodnych będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oparte są na przepisach Prawa wodnego (por. także J. Szachułowicz, *Nowe prawo wodne z komentarzem*, Warszawa 2003, s. 155–193).

10. Ustawodawca w art. 6 pkt 5 u.g.n. do celu publicznego zaliczył opiekę nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446). Opieka nad zabytkami została zdefiniowana w art. 5 powołanej ustawy i nie jest tożsama z ochroną zabytków.

11. Za cel publiczny art. 6 pkt 5a uznaje ochronę pomników zagłady zgodnie z brzmieniem przepisów ustawy z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 422 ze zm.) oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego. Ochrona pomników zagłady polega na tworzeniu stref ochronnych na obszarze pomników oraz szczególnych zasad odbywania zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej, budowy obiektów budowlanych w tym obiektów tymczasowych, a także urządzeń budowlanych oraz wywłaszczania nieruchomości.

12. Celem publicznym zgodnie z art. 6 pkt 6 jest również budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych.

Termin „pomieszczenia publiczne", o którym była mowa wcześniej w komentowanej ustawie, został powiązany z kategorią podmiotów, dla których wybudowano pomieszczenia lub są one w trakcie budowy (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. S. Kalus, s. 76). Termin „urząd" zawarty w art. 6 pkt 6 należy rozumieć jako zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania zadań i kompetencji organów (por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2001, s. 93 i n.). Cechą charakterystyczną urzędu jest obsługa organu. W przypadku powstania wątpliwości odnośnie do definiowania celu publicznego określonego w art. 6 pkt 6 należy uwzględniać definicje zawarte w odrębnych ustawach. Urzędami organów władzy są np.: Kancelaria Sejmu, Senatu, Kancelaria Prezesa

RM. Przez urzędy organów administracji rządowej należy rozumieć ministerstwa, a urzędem administracji samorządowej jest np. urząd marszałkowski. Pojęcie pomieszczeń sądów i prokuratur jako oczywiste nie wymaga definiowania. Przy definiowaniu pomieszczeń dla podmiotów i jednostek organizacyjnych wymienianych w art. 6 pkt 6 nieposiadających statusu urzędu należy uwzględniać przepisy innych ustaw określające ich status prawny. Odnieść się zatem trzeba odpowiednio do ustawy z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.) czy też do ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), jak również ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 217 ze zm.) czy też do przepisów ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.). Należy wskazać również przepisy ustawy z 26 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 715) czy też ustawy z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA-EURO 2012 (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 ze zm.).

13. Budowa i utrzymanie obiektów oraz pomieszczeń związanych z realizacją obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2013 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529) stanowi, zgodnie z art. 6 pkt 6a u.g.n., pojęcie celu publicznego. Dotyczy on nie tylko budowy i utrzymywania obiektów i pomieszczeń związanych z realizacją tych świadczeń, lecz także zapewnienia użyteczności w świadczeniu tego rodzaju usług (por. M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce*…, 2013, s. 98).

Uwolnienie reglamentowanego rynku świadczeń usług pocztowych 1 stycznia 2016 r. związane będzie z ograniczeniem dotychczasowych obowiązkowych zadań przez wyznaczonego operatora usług, jakim jest obecnie przedsiębiorstwo Poczta Polska S.A.

14. Celem publicznym określonym w art. 6 pkt 7 jest również budowa i utrzymanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych dla potrzeb obronności państwa i ochrony granicy państwowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i niezbędnej infrastruktury budynkowej związanej z powyższym celem publicznym.

Ocena tych celów publicznych w zakresie utrzymania obiektów oraz niezbędnych urządzeń, jak również infrastruktury związanej z realizacją tego celu, uregulowana jest przez akty prawne rangi ustawowej. Precyzują one z punktu widzenia gospodarki nieruchomościami rodzaj określonego celu publicznego zgodnie z art. 6 pkt 7. Problematykę tę w sferze prawa materialnego regulują następujące ustawy: w kwestii obronności państwa – Konstytucja RP oraz ustawa z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 461 ze zm.), ustawa z 22 czerwca 1995 r.

o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367 ze zm.), ustawa z 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. Nr 229, poz. 1496 ze zm.).

Ochronę granicy państwowej regulują przepisy ustawy z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 67 ze zm.) oraz ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.).

Problematyki bezpieczeństwa publicznego dotyczą przepisy ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 287 poz. 1687 ze zm.), ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1415), ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

Ponadto należy wskazać akt niższego rzędu – rozporządzenie Rady Ministrów z 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1087).

15. Określenie celu publicznego na podstawie art. 6 pkt 8 dotyczy poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania złóż kopalin objętych własnością górniczą. Czynności te mają bezpośredni związek z art. 125, regulującym zezwolenie na prowadzenie działalności związanej z wydobyciem kopalin. Czynności określone w art. 6 pkt 8 należy odnieść do przepisów ustawy z 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 196 ze zm.).

16. Zakładanie i utrzymywanie cmentarzy jako cel publiczny określony w art. 6 pkt 9 należy odnieść do następujących regulacji ustawowych: ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.), ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 231 poz. 1965 ze zm.) – w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych, oraz ustawy z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. Nr 39, poz. 311 ze zm.).

17. Termin „ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej", określony w art. 6 pkt 9a, wobec braku zdefiniowania tego pojęcia przez ustawę należy stosować w odniesieniu do ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

18. Celem publicznym zgodnie z art. 6 pkt 9b jest ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody. Sformułowany cel publiczny dotyczy ochronnych działań związanych z zachowaniem zasobów środowiska i przyrody. W celu ustalenia oddziaływania urządzeń i obiektów oraz gospodarki terenami na ten cel publiczny należy posłużyć się ustawą z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Należy

uwzględnić również regulacje prawne zawarte w Prawie wodnym oraz w ustawie z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963 ze zm.). Istotny wpływ na regulację tej problematyki ma również ustawodawstwo Unii Europejskiej, to jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE 2010 L 20/7 ze zm.) oraz dyrektywa Rady 94/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE 1992 L 206/7 ze zm.), tzw. dyrektywa siedliskowa (por. także P. Czechowski, Z. Niewiadomski, *Natura 2000 a parki narodowe – wybrane problemy prawne*, w: M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus, *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekologiczne, społeczne oraz prawne*, red. D. Strus, Warszawa 2012, s. 101–116).

19. Artykuł 6 pkt 10 dopuszcza określenie w odrębnych ustawach innych celów publicznych. Przy określeniu i definiowaniu ustalonego wcześniej celu należy stosować interpretację gramatyczną wskazującą ściśle w ramach danej ustawy cel publiczny. Stanowisko literatury przedmiotu w tym zakresie jest w przeważającej większości jednoznaczne (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 78–79, wraz z przywoływanymi poglądami literatury przedmiotu).

Literatura przedmiotu w zależności od odrębności celów publicznych sformułowanych w konkretnych ustawach podaje katalog ustawowych celów publicznych regulowanych bezpośrednio lub pośrednio przez odrębne ustawy w nawiązaniu do gospodarki nieruchomościami (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce*…, red. S. Kalus, s. 79; M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce*…, 2013, s. 107–115; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce*…, s. 89).

Art. 7. OKREŚLANIE WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Art. 7. Jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V.

1. Artykuł 7 precyzuje wyłączność uprawnień rzeczoznawcy majątkowego do określania zgodnie z art. 4 pkt 6a wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości. Wyłączność uprawnień rzeczoznawcy majątkowego precyzuje komentowana ustawa w każdym z przypadków, w którym nakłada ona obowiązek określenia wartości nieruchomości. Status rzeczoznawcy majątkowego precyzują art. 174–178.

W przypadku gdy w odrębnych ustawach, zgodnie z art. 240 ust. 2, jest mowa o czynnościach wykonywanych przez biegłych lub inne osoby mające uprawnie-

nia do szacowania nieruchomości, należy przez to rozumieć czynności wykonywane przez rzeczoznawców majątkowych, o których jest mowa w komentowanej ustawie. Zakres stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących ustalania wartości nieruchomości – wyceny nieruchomości – precyzuje art. 149, odnosząc się do wszystkich nieruchomości bez względu na ich rodzaj, położenie, przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny.

2. Należy zwrócić również uwagę na odrębny system szacowania nieruchomości od ustalonego w komentowanej ustawie systemu wycen w przypadku dotyczącym np. ustalania bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości w celu zabezpieczenia kredytów udzielanych przez bank na płaszczyźnie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 99, poz. 919 ze zm.; por. M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 118).

3. Trzeba wskazać również na stanowisko judykatury kwestionujące niekiedy wyłączność uprawnień rzeczoznawcy majątkowego, np. w przypadku uznania opinii biegłego niebędącego rzeczoznawcą majątkowym, dotyczącego ustalenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości (por. wyrok SN z 20 stycznia 2009 r., II CSK 440/08, niepubl.; por. Z. Marmaj, w: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. G. Bieniek, 2011, s. 50–51).

W wyroku z 11 stycznia 2007 r. (II CSK 296/06, Lexis.pl nr 1120617) Sąd Najwyższy stwierdził, że przy ustalaniu w postępowaniu sądowym wysokości szkody spowodowanej zniszczeniem budynków w wyniku pożaru nie stosuje się przepisów komentowanej ustawy regulujących zasady wyceny nieruchomości. W literaturze przedmiotu podnosi się, że wyłączność kompetencji rzeczoznawcy majątkowego doznaje ograniczeń na skutek dyskusyjnych orzeczeń sądowych kwestionujących określenie wartości nieruchomości, jak również wyłączność kompetencji rzeczoznawcy odnośnie do podejścia, metody i techniki szacowania nieruchomości w procesie odszkodowawczym, co jest związane z autonomią sądu odnośnie do oceny wyboru przez biegłego rzeczoznawcę metod i technik wyceny (por. G. Matusik, w: G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce…*, red. S. Kalus, s. 80–81).

Teza ta została sformułowana na tle analizy treści wyroku SN z 27 stycznia 2010 r. (II CSK 388/09, Lexis.pl nr 3025443) oraz wyroku SN z 11 stycznia 2007 r. (II CSK 296/06, Lexis.pl nr 1120617).

4. Zgodnie z art. 10 ust. 1 u.s.w.g. w zw. z art. 2 pkt 2 u.g.n. postępowanie objęte scaleniem gruntów rolnych i leśnych dotyczące szacowania wartości oraz opracowania projektu scalenia wyłączone jest ze sfery kompetencji rzeczoznawcy majątkowego, o którym jest mowa w komentowanej ustawie.

Art. 8. ZAWIADOMIENIE PRZEZ OBWIESZCZENIE]

Art. 8. 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.

Przepis art. 8 dotyczy możliwości zawiadomienia stron w trybie indywidualnym o czynnościach i decyzjach organu. Artykuł 49 k.p.a. reguluje problematykę tzw. ogłoszenia publicznego. Zgodnie z powoływanym artykułem strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Powoływane przepisy działu III w art. 8 w zw. z art. 49 k.p.a. stanowią przepisy szczególne dopuszczające zawiadomienie adresatów o podjętym w odniesieniu do nich postępowaniu w drodze określonych czynności lub decyzji przez ogłoszenie publiczne. Określony w art. 8 katalog stosowania szczególnego trybu zawiadamiania przez ogłoszenie dotyczy postępowań związanych z:

1) podziałem nieruchomości;
2) połączeniem i podziałem nieruchomości;
3) scalaniem i podziałem nieruchomości;
4) wywłaszczeniem nieruchomości;
5) ograniczeniem wykonywania prawa przysługującego do nieruchomości;
6) ustaleniem odszkodowania za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości w innej formie prawnej, w przypadku gdy ustalenie odszkodowania następuje w odrębnym postępowaniu;
7) zwrotu nieruchomości wywłaszczonej;
8) ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Warunkiem zastosowania art. 49 k.p.a. w zw. art. 8 u.g.n. jest okoliczność braku możliwości zawiadomienia strony przy uwzględnieniu pełnej wiedzy, którą posiada organ administracji co do osoby strony w rozumieniu rozdziału 6 k.p.a. Wynika to z niemożliwości ustalenia adresu strony.

Zastosowanie art. 8 u.g.n. w zw. z art. 49 k.p.a. stwarza domniemanie prawne skutecznego zawiadomienia stron w ramach prowadzonego postępowania, w tym skutecznego doręczenia decyzji administracyjnej stronom, których adresy nie zostały skutecznie ustalone w trybie czynności związanych z zawiadomieniem indywidualnym (por. M. Wolanin, w: J. Jaworski, A. Prusaczyk, T. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce…*, 2013, s. 122).