

GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

Komentarz

redakcja naukowa Elżbieta Klat-Górska

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

KOMENTARZE

GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI

Komentarz

redakcja naukowa Elżbieta Klat-Górska

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

KOMENTARZE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Adam Bródka – art. 115–124b, 125–131

Adam Bródka, Andrzej Nikiforów – art. 133

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

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

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

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

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

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

ISBN 978-83-8328-845-1

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

USTAWA

z 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami

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

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres regulacji ustawowej]

1. Ustawa określa zasady:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Gospodarowanie nieruchomościami według ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DZIAŁ II

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego

Rozdział 1

Zasady ogólne

Art. 10. [Zakres zastosowania przepisów]

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

- 1. Przepisy działu II u.g.n. jako uregulowania o charakterze ogólnym.** Trzeba wskazać – uwzględniając art. 2 u.g.n. – że przepisy niniejszego działu stosuje się do nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, jeżeli ustawodawca nie wprowadził regulacji prawnej, którą należy stosować w pierwszej kolejności. Komentowana ustawa nie narusza bowiem innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności normujących gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa:
- ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹;
 - ustawy z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²;
 - ustawy z 30.05.1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa³ oraz ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego⁴;
 - ustawy o lasach;
 - ustawy z 6.07.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju⁵;
 - ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;
 - ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁶;
 - Prawa wodnego.
- 2. Regulacje innych aktów prawnych.** W zakresie nieuregulowanym ustawą (np. dotyczącym zdolności do czynności prawnych, przedstawicielstwa, oświadczenia woli, zasad wykonywania umów, obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi) albo w wypadku gdy przepisy komentowanej ustawy odsyłają np. do zasad ogólnych (zob. np. art. 36 u.g.n.), stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Poza tym w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego należy stosować odpowiednio bądź wprost m.in. ustawę o księgach wieczystych i hipotece, ustawę o własności lokali, ustawę z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁷, ustawę z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁸, Prawo geodezyjne i kartograficzne czy ustawę o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i ustawę o rodzinnych ogrodach działkowych.

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

¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1308.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1623.

³ Dz.U. z 2013 r. poz. 712 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 2061 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1235.

⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1054 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 2278.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 ze zm.

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

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

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

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

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 52.

¹⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 1460.

¹¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1525.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 28.

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

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

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

Publikacja stanowi szczegółową analizę przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami z uwzględnieniem takich kwestii jak: pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z zasobu gminy, organizacja przetargów na sprzedaż albo najem nieruchomości z zasobów publicznych, zwrot bonifikat udzielonych od ceny nieruchomości, ustalanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustalanie opłat adiacenckich, geodezyjne podziały nieruchomości gruntowych, a także zwrot uprzednio wywłaszczonych nieruchomości.

Komentarz omawia najnowsze zmiany legislacyjne dotyczące m.in.:

- rozszerzenia katalogu celów publicznych o budowę, przebudowę i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej,
- umożliwienia nabycia prawa własności gruntów, wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe, a także zmiany zasady ustalania ceny nieruchomości gruntowej, która jest zbywana na rzecz użytkownika wieczystego,
- nadania spójnej terminologii między przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Książka przeznaczona jest dla prawników: sędziów, notariuszy, adwokatów, radców prawnych, pracowników administracji rządowej i samorządowej, a także dla przedstawicieli zawodów związanych z nieruchomościami (deweloperów, geodetów, rzeczoznawców majątkowych).

Elżbieta Klat-Górska – doktor habilitowana nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Studiów Podyplomowych Prawa Gospodarki Nieruchomościami na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu; autorka publikacji naukowych przede wszystkim z zakresu prawa gospodarki nieruchomościami oraz postępowania administracyjnego.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

