

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **7**

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **7**

Stan prawny na 9 marca 2023 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszevska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-443-9
7. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Słowo wstępne	25
Dział I	
Przepisy ogólne	29
Art. 1. [Zakres regulacji]	29
Art. 2. [Inne ustawy]	36
Art. 3. [Organ centralny i doradczy]	40
Art. 4. [Słowniczek]	43
Art. 5. [Waloryzacja]	71
Art. 6. [Cele publiczne]	77
Art. 7. [Rzeczoznawcy majątkowi]	129
Art. 8. [Zawiadamianie stron]	132
Art. 9. [Wstrzymanie wykonania decyzji]	136
Art. 9a. [Organ wyższego stopnia]	142
Dział II	
Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego	147
Rozdział 1	
Zasady ogólne	147
Art. 10. [Zakres przedmiotowy]	147
Art. 10a. (uchylony)	150
Art. 11. [Reprezentacja]	151
Art. 11a. [Rozszerzenie stosowania]	160
Art. 11b. [Nadzór wojewody nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa]	162
Art. 12. [Zasady prawidłowej gospodarki]	164
Art. 12a. [Umarzanie, odraczanie lub rozłożenie na raty płatności należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami]	166
Art. 13. [Obrót nieruchomościami]	170

Art. 14.	[Obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego]	189
Art. 15.	[Zamiana]	193
Art. 16.	[Zrzeczenie się]	196
Art. 17.	[Nabywanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej]	201
Art. 18.	[Formy używania nieruchomości publicznych]	203
Art. 19.	[Szczególne obszary]	205
 Rozdział 2		
Zasoby nieruchomości		210
Art. 20.	[Rodzaje zasobów]	210
Art. 21.	[Zasób nieruchomości Skarbu Państwa]	212
Art. 21a.	[Wyłączenia z zasobu Skarbu Państwa]	213
Art. 22.	[Darowizna na rzecz gminy]	215
Art. 23.	[Gospodarowanie nieruchomościami]	218
Art. 23a.	[Uzyskiwanie zgody wojewody]	243
Art. 24.	[Gminny zasób nieruchomości]	247
Art. 25.	[Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości]	249
Art. 25a.	[Powiatowy zasób nieruchomości]	257
Art. 25b.	[Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości]	258
Art. 25c.	[Wojewódzki zasób nieruchomości]	258
Art. 25d.	[Gospodarowanie wojewódzkim zasobem nieruchomości]	259
Art. 26.	[Granice nieruchomości]	260
 Rozdział 3		
Sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste		261
Art. 27.	[Forma zbycia nieruchomości]	261
Art. 28.	[Tryb przetargowy]	276
Art. 29.	[Obowiązkowe postanowienia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste]	278
Art. 30.	[Ujawnienie]	282
Art. 31.	[Oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu zabudowanego]	283
Art. 32.	[Sprzedaż użytkownikowi wieczystemu]	285
Art. 33.	[Wygaśnięcie użytkowania wieczystego]	294
Art. 34.	[Pierwszeństwo w nabyciu]	303
Art. 35.	[Wykaz nieruchomości]	313
Art. 36.	[Odpowiedzialność za naruszanie art. 34 ust. 1–5 i 7]	318
 Rozdział 4		
Przetargi na zbycie nieruchomości		320
Art. 37.	[Zasada podstawowa i wyjątki]	320
Art. 38.	[Organizacja przetargu]	353
Art. 39.	[Kolejne przetargi]	357

Art. 40.	[Formy przetargu]	359
Art. 41.	[Obowiązki po przetargu]	363
Art. 42.	[Upoważnienie]	366
 Rozdział 5		
Oddawanie w trwały zarząd		384
Art. 43.	[Pojęcie trwałego zarządu]	384
Art. 44.	[Czas trwania trwałego zarządu]	400
Art. 45.	[Ustanowienie trwałego zarządu]	401
Art. 46.	[Wygaśnięcie trwałego zarządu]	406
Art. 46a.	[Wygaszenie trwałego zarządu z urzędu przez wojewodę lub ministra]	409
Art. 47.	[Wygaśnięcie trwałego zarządu na wniosek]	411
Art. 48.	[Przekazanie zarządu]	413
Art. 49.	[Wygaśnięcie trwałego zarządu w związku z likwidacją jednostki]	415
Art. 49a.	[Odpowiednie stosowanie przepisów]	416
Art. 50.	[Odesłanie]	417
 Rozdział 6		
Przekazywanie nieruchomości na cele szczególne		417
Art. 51.	[Wyposażenie jednostek państwowych w nieruchomości]	417
Art. 51a.	[Doposażanie państwowych osób prawnych i państwowych jednostek organizacyjnych]	420
Art. 52.	[Wskazanie nieruchomości]	422
Art. 53.	[Wyposażenie jednostek w nieruchomości]	425
Art. 54.	[Organ wyposażający]	427
Art. 55.	[Podział jednostek]	429
Art. 55a.	[Przejmowanie i przekazywanie nieruchomości przez ministra]	430
Art. 56.	[Tworzenie jednostek samorządowych]	434
Art. 57.	[Likwidacja i prywatyzacja]	435
Art. 58.	[Aporty]	444
Art. 58a.	[Przekazanie nieruchomości na wniosek wojewody]	449
Art. 59.	[Wyposażenie fundacji i darowizna na rzecz organizacji pożytku publicznego]	451
Art. 60.	[Instytucje naczelne i centralne]	456
Art. 60a.	(uchylony)	467
Art. 60b.	(uchylony)	468
Art. 60c.	[Dodatkowe uprawnienia ministra]	469
Art. 61.	[Przedstawicielstwa]	470
 Rozdział 7		
Ustalanie sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowych		473
Art. 62.	[Obowiązki użytkownika wieczystego]	473
Art. 63.	[Dodatkowe terminy i opłaty]	477

Art. 64.	[Termin wnoszenia opłat dodatkowych]	481
Art. 65.	[Wyjątki od pobierania opłat dodatkowych]	482
Art. 66.	[Odpowiednie stosowanie]	483
 Rozdział 8		
Ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości		484
Art. 67.	[Cena nieruchomości i jej związek z wartością nieruchomości]	484
Art. 68.	[Bonifikaty w cenie]	489
Art. 68a.	[Bonifikaty w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego]	523
Art. 69.	[Zaliczenie na poczet ceny]	525
Art. 70.	[Termin zapłaty i rozłożenie jej na raty]	528
Art. 71.	[Opłaty za użytkowanie wieczyste]	534
Art. 72.	[Wysokość opłat za użytkowanie wieczyste]	544
Art. 73.	[Sytuacje szczególne]	554
Art. 74.	[Obligatoryjne bonifikaty]	569
Art. 75.	[Zbieg praw do bonifikat]	576
Art. 76.	[Zmiana stawek procentowych i zwolnienie od opłat rocznych]	576
Art. 77.	[Aktualizacja opłat rocznych]	578
Art. 78.	[Wypowiedzenie opłaty]	591
Art. 79.	[Wniosek o ustalenie opłaty]	601
Art. 80.	[Sprzeciw]	611
Art. 81.	[Żądanie obniżenia opłaty]	617
Art. 82.	[Opłaty z tytułu trwałego zarządu]	620
Art. 83.	[Wysokość opłat, wyłączenia]	622
Art. 84.	[Sytuacje szczególne]	627
Art. 85.	[Pozbawienie bonifikaty i zmiana wysokości opłaty rocznej]	630
Art. 86.	[Podwyższenie stawki procentowej]	631
Art. 87.	[Aktualizacja opłat z tytułu trwałego zarządu]	632
Art. 88.	[Nakłady na budowę]	636
Art. 89.	[Opłaty za zarząd z mocy prawa]	638
Art. 90.	[Przekazanie i wygaśnięcie trwałego zarządu]	638
Art. 91.	[Upoważnienie]	641
 Dział III		
Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości		643
 Rozdział 1		
Podział nieruchomości		643
Art. 92.	[Zakres stosowania]	643
Art. 93.	[Ograniczenia podziału]	652
Art. 94.	[Podział w razie braku planu miejscowego]	676
Art. 95.	[Niestosowanie ograniczeń]	681
Art. 96.	[Formalne podstawy podziału]	691
Art. 97.	[Podział na wniosek i z urzędu]	700
Art. 97a.	[Procedury podziału z urzędu]	714

Art. 98.	[Wydzielenie działek pod drogi]	717
Art. 98a.	[Opłata adiacencka]	740
Art. 98b.	[Połączenie i ponowny podział]	752
Art. 99.	[Droga konieczna]	755
Art. 100.	[Delegacja do wydania rozporządzenia]	757
Rozdział 2		
Scalanie i podział nieruchomości		761
Art. 101.	[Zakres przedmiotowy i wyłączenia]	761
Art. 102.	[Kompetencje gminy i przesłanki postępowania]	764
Art. 103.	[Uczestnicy postępowania]	771
Art. 104.	[Uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości]	776
Art. 105.	[Wydzielenie działek pod drogi]	785
Art. 106.	[Odszkodowanie]	788
Art. 107.	[Opłaty adiacenckie]	790
Art. 108.	[Delegacja ustawowa]	794
Rozdział 3		
Prawo pierwokupu nieruchomości		795
Art. 109.	[Prawo pierwokupu gminy]	795
Art. 110.	[Skutki i wykonanie prawa pierwokupu]	811
Art. 111.	[Cena w przypadku pierwokupu]	816
Art. 111a.	[Prawa i roszczenia związane z gruntami warszawskimi – prawo pierwokupu Skarbu Państwa lub miasta stołecznego Warszawy]	817
Rozdział 4		
Wywłaszczanie nieruchomości		826
Art. 112.	[Wywłaszczenie nieruchomości]	826
Art. 113.	[Beneficjenci wywłaszczenia i nieuregulowany stan prawny nieruchomości]	835
Art. 114.	[Rokowania o nabycie, ogłoszenie zamiaru wywłaszczenia]	841
Art. 115.	[Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego]	845
Art. 116.	[Wniosek o wywłaszczenie]	851
Art. 117.	[Wpis w księdze wieczystej]	856
Art. 118.	[Rozprawa administracyjna]	857
Art. 118a.	[Wywłaszczenie w przypadku nieuregulowanego stanu nieruchomości]	859
Art. 119.	[Decyzja o wywłaszczeniu]	861
Art. 120.	[Wywłaszczenie a nieruchomości sąsiednie]	866
Art. 121.	[Przejście własności, wygaśnięcie użytkowania wieczystego, dzierżawa]	870
Art. 122.	[Niezwłoczne zajęcie nieruchomości]	872
Art. 122a.	[Zrealizowanie celu publicznego a niezakończenie postępowania]	874
Art. 123.	[Wpis w księdze wieczystej]	876

Art. 124.	[Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości]	877
Art. 124a.	[Ograniczenie korzystania z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym]	929
Art. 124b.	[Udostępnianie nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii]	931
Art. 124c.	[Udostępnianie nieruchomości w celu zakładania elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych oraz urządzenia ciągów pieszych]	944
Art. 125.	[Zezwolenie na prowadzenie działalności związanej z wydobywaniem kopalin]	946
Art. 126.	[Ograniczenie praw do nieruchomości w przypadku siły wyższej i zagrożenia powstaniem szkody]	949
Art. 127.	(uchylony)	957
Rozdział 5		
Odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości		957
Art. 128.	[Odszkodowania za wywłaszczenie – podstawowe zasady]	957
Art. 129.	[Ustalenie odszkodowania]	968
Art. 130.	[Wysokość odszkodowania]	981
Art. 131.	[Nieruchomość zamienna]	987
Art. 132.	[Zapłata odszkodowania]	992
Art. 133.	[Wpłata odszkodowania do depozytu sądowego]	1008
Art. 134.	[Wartość rynkowa podstawą ustalenia odszkodowania]	1010
Art. 135.	[Ustalenie odszkodowania na podstawie wartości odtworzeniowej]	1018
Rozdział 6		
Zwrot wywłaszczonych nieruchomości		1020
Art. 136.	[Zwrot wywłaszczonej nieruchomości]	1020
Art. 137.	[Zbędność na cel wywłaszczenia]	1077
Art. 138.	[Wygaśnięcie praw do nieruchomości]	1092
Art. 139.	[Stan zwracanej nieruchomości]	1094
Art. 140.	[Zwrot odszkodowania]	1095
Art. 141.	[Rozłożenie należności na raty]	1102
Art. 142.	[Orzekanie o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości]	1106
Art. 142a.	[Stosowanie przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości do nieruchomości nabytych w drodze umowy]	1110
Rozdział 7		
Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej		1111
Art. 143.	[Budowa urządzeń infrastruktury technicznej]	1111
Art. 144.	[Opłaty adiacenckie]	1115
Art. 145.	[Ustalenie opłaty adiacenckiej]	1121
Art. 146.	[Wysokość opłaty adiacenckiej]	1131

Art. 147.	[Rozłożenie opłaty adiacenckiej na raty]	1138
Art. 148.	[Terminy wnoszenia, waloryzacja, zaliczanie nakładów]	1140
Art. 148a.	(uchylony)	1143
Art. 148b.	[Warunki podłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej]	1143
Dział IV		
Wycena nieruchomości		1145
Rozdział 1		
Określanie wartości nieruchomości		1145
Art. 149.	[Zakres przedmiotowy wyceny nieruchomości]	1145
Art. 150.	[Wycena]	1146
Art. 151.	[Wartość rynkowa i wartość odtworzeniowa]	1150
Art. 152.	[Podejścia do wyceny]	1154
Art. 153.	[Podejścia: porównawcze, dochodowe, kosztowe]	1155
Art. 154.	[Wybór podejścia, metody i techniki szacowania nieruchomości]	1164
Art. 155.	[Dane o nieruchomościach]	1176
Art. 156.	[Operat szacunkowy]	1180
Art. 157.	[Oceny operatu]	1195
Art. 158.	(uchylony)	1218
Art. 159.	[Upoważnienie ustawowe]	1219
Rozdział 2		
Powszechna taksacja nieruchomości		1227
Art. 160.	[Zakres powszechnej taksacji]	1227
Art. 161.	[Cel i podstawa taksacji]	1228
Art. 162.	[Wartości katastralne]	1232
Art. 163.	[Okresy i terminy powszechnej taksacji nieruchomości]	1233
Art. 164.	[Zasady taksacji]	1234
Art. 165.	[Wartość katastralna]	1234
Art. 166.	[Wartość katastralna gruntu]	1235
Art. 167.	[Wartość katastralna części składowych gruntu]	1235
Art. 168.	[Ponowne ustalenie wartości]	1236
Art. 169.	[Mapy i tabele taksacyjne]	1237
Art. 170.	[Decyzja o ustaleniu wartości katastralnej]	1239
Art. 171.	[Obowiązek dostarczenia organowi informacji i dokumentów]	1242
Art. 172.	[Kontrola taksacji]	1243
Art. 173.	[Upoważnienie ustawowe]	1245
Rozdział 3		
Badanie rynku nieruchomości		1246
Art. 173a.	[Zakres badania rynku]	1246
Art. 173b.	[Udostępnianie informacji]	1248
Art. 173c.	[Zakres informacji o rynku nieruchomości]	1249

Dział V

Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami 1251

Rozdział 1

Rzeczoznawstwo majątkowe 1251

Art. 174.	[Rzeczoznawstwo majątkowe i rzeczoznawca majątkowy]	1251
Art. 175.	[Zasady wykonywania zawodu rzeczoznawcy]	1259
Art. 176.	[Wyłączenie rzeczoznawcy od udziału w szacowaniu nieruchomości]	1270
Art. 177.	[Wymagania wobec kandydatów na rzeczoznawców majątkowych]	1273
Art. 178.	[Odpowiedzialność zawodowa]	1281

Rozdział 2

Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami 1288

Art. 179.	(uchylony)	1288
Art. 179a.	[Pośrednik w obrocie nieruchomościami]	1290
Art. 179b.	[Czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami]	1290
Art. 180.	[Czynności pośrednictwa]	1291
Art. 180a.	[Ograniczenia prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami]	1307
Art. 181.	[Zasady wykonywania pośrednictwa – obecnie obowiązkowe ubezpieczenie OC pośrednika w obrocie nieruchomościami]	1311
Art. 181a.	[Uprawnienie pośrednika w obrocie nieruchomościami do wglądu do rejestrów i ewidencji]	1318
Art. 182.	(uchylony)	1319
Art. 183.	(uchylony)	1320
Art. 183a.	(uchylony)	1320

Rozdział 3

Zarządzanie nieruchomościami 1320

Art. 184.	(uchylony)	1320
Art. 184a.	[Zarządca nieruchomości]	1321
Art. 184b.	[Czynności w ramach zarządzania nieruchomością]	1321
Art. 185.	[Zarządzanie nieruchomością i zakres czynności zarządcy]	1322
Art. 186.	[Zasady wykonywania zarządzania nieruchomościami]	1347
Art. 186a.	[Przekazywanie informacji o czynszach]	1352
Art. 187.	(uchylony)	1354
Art. 188.	(uchylony)	1355
Art. 189.	(uchylony)	1356
Art. 190.	(uchylony)	1359
Art. 190a.	[Wyłączenie stosowania przepisów o zarządzaniu nieruchomościami]	1361

Rozdział 4

Nadawanie uprawnień zawodowych rzeczoznawcom majątkowym i dokonywanie wpisów do centralnego rejestru oraz orzekanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej	1365
--	------

Art. 191.	[Nadawanie uprawnień i licencji oraz postępowanie kwalifikacyjne]	1365
Art. 192.	[Stwierdzenie nadania uprawnień zawodowych]	1380
Art. 193.	[Centralny rejestr rzeczoznawców majątkowych]	1381
Art. 193a.	(uchylony)	1387
Art. 194.	[Postępowanie z tytułu odpowiedzialności zawodowej]	1388
Art. 195.	[Postępowanie wyjaśniające]	1393
Art. 195a.	[Zastosowanie kar dyscyplinarnych]	1398
Art. 196.	[Programy studiów podyplomowych i kursów specjalistycznych]	1400
Art. 196a.	(uchylony)	1403
Art. 197.	[Delegacja]	1403
Art. 197a.	[Delegacja ustawowa – doskonalenie kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych]	1405

Dział VI

Przepisy karne i o karach pieniężnych	1409
---	------

Art. 198.	[Kary]	1409
Art. 198a.	[Wyłączenie kary]	1412
Art. 198b.	[Kara za wykonywanie czynności przez osoby niebędące przedsiębiorcami lub rzeczoznawców majątkowych działających w ramach stosunku pracy]	1414
Art. 198c.	[Kara za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez rzeczoznawcę majątkowego]	1416
Art. 198d.	[Kara za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez pośrednika w obrocie nieruchomościami]	1420
Art. 198e.	[Kara za brak spełnienia obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez zarządcę nieruchomości]	1421
Art. 198f.	[Kara za brak spełnienia warunku niekaralności przez osoby zajmujące się pośrednictwem w obrocie nieruchomościami]	1422

Dział VII

Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe	1425
---	------

Rozdział 1

Przepisy przejściowe	1425
----------------------------	------

Art. 199.	[Nabycie własności i nabycie trwałego zarządu]	1425
Art. 200.	[Niezakończone sprawy o stwierdzenie nabycia praw]	1427

Art. 201.	[Postępowanie względem przedsiębiorstw państwowych utworzonych na podstawie zarządzeń Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej]	1445
Art. 202.	[Uwłaszczenie instytucji kultury]	1446
Art. 203.	[Zabezpieczanie zobowiązań]	1458
Art. 204.	[Roszczenie o użytkowanie wieczyste]	1459
Art. 205.	[Stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami do roszczeń spółdzielni, związków spółdzielczych i innych osób prawnych]	1465
Art. 206.	[Upoważnienie do określenia szczegółowych zasad nabywania praw do nieruchomości]	1466
Art. 207.	[Uprawnienia posiadaczy nieruchomości Skarbu Państwa lub gminy]	1467
Art. 207a.	[Zakres stosowania art. 207]	1474
Art. 208.	[Decyzje lokalizacyjne i pozwolenia na budowę jako przesłanki uwłaszczenia]	1475
Art. 209.	[Przekształcenie prawa zabudowy w użytkowanie wieczyste]	1482
Art. 209a.	[Roszczenie o nabycie własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości przyległej związane z własnością lokali]	1486
Art. 210.	[Użytkowanie]	1495
Art. 211.	[Nabycie garażu]	1497
Art. 212.	(uchylony)	1501
Art. 213.	[Wyłączenie stosowania przepisów ustawy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa]	1501
Art. 214.	[Grunty warszawskie – zwrot nieruchomości]	1502
Art. 214a.	[Grunty warszawskie – odmowa ustanowienia użytkowania wieczystego]	1510
Art. 214b.	[Umorzenie postępowań o rozpatrzenie wniosków o ustanowienie wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy]	1521
Art. 214c.	[Odmowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste osobom, które nabyły roszczenie od kuratora spadku lub osoby nieznanej z miejsca pobytu]	1525
Art. 215.	[Odszkodowania za gospodarstwo rolne lub dom jednorodzinny na gruntach warszawskich]	1526
Art. 216.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy]	1534
Art. 216a.	[Wyłączenia pierwszeństwa w nabyciu]	1543
Art. 217.	[Ponowne nabycie własności nieruchomości]	1545
Art. 218.	[Zaliczenie nakładów na poczet ceny]	1547
Art. 219.	[Rozkładanie na raty i umarzanie zaległych opłat oraz umarzanie odsetek]	1550
Art. 220.	[Termin zagospodarowania nieruchomości gruntowej]	1551
Art. 221.	[Określanie stawek procentowych opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste]	1552
Art. 222.	[Zmiana stawek procentowych opłat rocznych z tytułu zarządu]	1556
Art. 223.	[Przekazanie dokumentacji nieruchomości przeznaczonych na potrzeby instytucji państwowych; oddanie w trwałą zarząd nieruchomości zajętych pod drogi krajowe]	1557

Art. 224.	[Przekształcenie ewidencji gruntów i budynków]	1559
Art. 225.	[Wartość katastralna gruntów rolnych]	1560
Art. 226.	[Pierwsza powszechna taksacja nieruchomości]	1561
Art. 227.	(uchylony)	1561
Art. 228.	[Wyjątki w zakresie ewidencjonowania nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa]	1562
Art. 229.	[Wyłączenie roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości]	1563
Art. 229a.	(utracił moc)	1569
Art. 230.	[Termin wykonywania zawodu przez osoby niemające licencji i uproszczony tryb uzyskiwania licencji]	1569
Art. 231.	[Uznawanie uprawnień zawodowych]	1572
Art. 232.	(uchylony)	1573
Art. 233.	[Przepisy intertemporalne]	1574
Rozdział 2		
Zmiany w przepisach obowiązujących		1575
Art. 234–239.	(pominięte)	1575
Rozdział 3		
Przepisy końcowe		1575
Art. 240.	[Wyjaśnienia i odesłania]	1575
Art. 241.	[Utrata mocy prawnej ustaw]	1576
Art. 242.	[Wejście w życie ustawy]	1577
Literatura		1579
Skorowidz rzeczowy		1583

Wykaz skrótów

Akty prawne

- d.p.r.r.** – dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.)
- d.w.u.g.** – dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.)
- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.)
- k.k.** – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339 i 2600)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, 1700 i 2140)
- k.p.a.** – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, 2185 i 1855)
- k.p.c.** – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
- k.p.w.** – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2022 r. poz. 1124)
- k.r.o.** – ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 i z 2022 r. poz. 2140)
- k.s.h.** – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467, 1488, 2280 i 2436)
- nowelizacja z 7.01.2000 r.** – ustawa z 7.01.2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70 ze zm.) – akt nieobowiązujący
- nowelizacja z 28.11.2003 r.** – ustawa z 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492 ze zm.) – akt nieobowiązujący
- nowelizacja z 24.08.2007 r.** – ustawa z 24.08.2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218) – akt nieobowiązujący
- nowelizacja z 26.06.2009 r.** – ustawa z 26.06.2009 r. o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 131, poz. 1075) – akt nieobowiązujący

- p>
nowelizacja z 5.11.2009 r. – ustawa z 5.11.2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1590)
nowelizacja z 24.09.2010 r. – ustawa z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323)
nowelizacja z 28.07.2011 r. – ustawa z 28.07.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 187, poz. 1110)
nowelizacja z 18.08.2011 r. – ustawa z 18.08.2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 224, poz. 1337) – akt nieobowiązujący
nowelizacja z 12.10.2012 r. – ustawa z 12.10.2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1256) – akt nieobowiązujący
nowelizacja z 13.06.2013 r. – ustawa z 13.06.2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. poz. 829) – akt nieobowiązujący
nowelizacja z 27.09.2013 r. – ustawa z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1238 ze zm.)
nowelizacja z 15.05.2015 r. – ustawa z 15.05.2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. poz. 985)
nowelizacja z 12.06.2015 r. – ustawa z 12.06.2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. poz. 1180)
nowelizacja z 25.06.2015 r. – ustawa z 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1271)
nowelizacja z 16.12.2016 r. – ustawa z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260 ze zm.)
nowelizacja z 20.07.2017 r. – ustawa z 20.07.2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1509)
nowelizacja z 4.04.2019 r. – ustawa z 4.04.2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. poz. 801) – akt nieobowiązujący
nowelizacja z 16.04.2020 r. – ustawa z 16.04.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 782)
nowelizacja z 8.07.2021 r. – ustawa z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1561)
o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.)
p.g.g. – ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.)
p.g.k. – ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. bud. z 1974 r. – ustawa z 24.10.1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.) – akt nieobowiązujący
pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.)

pr. lot.	– ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.)
pr. oś.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.)
pr. pocz.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933, 2042)
pr. tel.	– ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648, 1933 i 2581)
pr. wod.	– ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 295)
p.s.w.n.	– ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.)
p.w.u.r.a.	– ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.)
p.w.u.s.t.	– ustawa z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.)
r.e.g.b.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390 i 1781)
r.n.u.z.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 11.03.2014 r. w sprawie nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2006)
r.o.p.k.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 11.03.2014 r. w sprawie opłaty za postępowanie kwalifikacyjne oraz wysokości wynagrodzenia członków Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1222)
r.o.u.o.c.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 26.04.2019 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie czynności rzeczoznawstwa majątkowego (Dz.U. poz. 805)
r.p.t.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 29.06.2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. Nr 131, poz. 1092)
r.p.t.o.z.	– rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 10.02.2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 981 i z 2022 r. poz. 1156)
r.p.w.d.u.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 10.02.1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. Nr 23, poz. 120 ze zm.)
r.s.d.p.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663)
r.s.p.n.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 4.05.2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 86, poz. 736)
r.s.t.p.p.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 14.09.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 2213)

r.w.n.s.o.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 555 i 1561)
r.z.p.k.w.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15.02.2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 312 ze zm.)
r.z.p.m.p.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
u.AMW	– ustawa z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061)
u.c.	– ustawa z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947 i z 2022 r. poz. 2705)
u.c.e.b.	– ustawa z 29.08.2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 497 i z 2022 r. poz. 2206)
u.d.a.r.	– ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 i 1933)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.l.	– ustawa z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.)
u.d.m.	– ustawa z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2021 oraz z 2022 r. poz. 1561 i 2456)
u.d.p.	– ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693, 1768 oraz 1783 i 2185)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.)
u.g.g.	– ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.g.k.	– ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344)
u.g.n.r.	– ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2329)
u.g.t.m.o.	– ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.i.t.r.	– ustawa z 24.04.2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2021 r. poz. 1836 i z 2022 r. poz. 1261)
u.j.b.r.	– ustawa z 25.07.1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 159, poz. 993 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.k.o.w.r.	– ustawa z 10.02.2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 481 ze zm.)
u.k.p.	– ustawa z 30.08.1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2023 r. poz. 343)

u.k.u.r.	– ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2569 i z 2023 r. poz. 326)
u.k.w.h.	– ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146)
u.l.	– ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2022 r. poz. 672, 1726 i 2311)
u.l.z.b.h.	– ustawa z 29.08.1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 110)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409)
u.o.m.a.m.	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457 ze zm.)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.)
u.o.p.d.k.	– ustawa z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194)
u.o.p.l.	– ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172, 975, 1561 i 2456)
u.o.t.h.	– ustawa z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120)
u.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)
u.p.f.t.	– ustawa z 7.09.2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz.U. z 2020 r. poz. 2008)
u.p.n.	– ustawa z 25.06.1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli (Dz.U. Nr 35, poz. 240 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.p.o.l.	– ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70)
u.p.p.p.	– ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 30)
u.p.p.u.w.	– ustawa z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2019 r. poz. 1314)
u.p.r.i.e.	– ustawa z 29.06.2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1484)
u.p.r.s.p.	– ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 i 1846)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.)
u.p.t.z.	– ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 i 2666)

u.p.u.w.	– ustawa z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 i 2666)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747)
u.r.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485)
u.r.o.d.	– ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073)
u.r.p.r.	– ustawa z 8.07.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2097)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40)
u.s.m.	– ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1208 i z 2022 r. poz. 1561)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.p.k.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1347 i z 2022 r. poz. 1700)
u.s.s.e.	– ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 91)
ustawa o CPK	– ustawa z 10.05.2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1354 ze zm.)
ustawa o KZN	– ustawa z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 1961 i z 2022 r. poz. 807 i 1561 oraz z 2023 r. poz. 185)
ustawa o NSA	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – akt nieobowiązujący
ustawa z 29.09.1990 r.	– ustawa z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.) – akt nieobowiązujący
ustawa z 17.09.2020 r.	– ustawa z 17.09.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. poz. 1709)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094)
u.s.w.g.	– ustawa z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1223)
u.s.wyż.	– ustawa z 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.s.z.i.	– ustawa z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1812)
u.s.z.i.d.	– ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162)

u.ś.u.	– ustawa z 4.03.2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2016 r. poz. 893 ze zm.) – od 30.04.2018 r. akt nieobowiązujący
u.t.k.	– ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1556 i 1984 oraz z 2022 r. poz. 727, 1846)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
u.w.r.u.	– ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 884 i 2164)
u.z.o.d.s.	– ustawa z 20.01.1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz.U. Nr 6, poz. 36 ze zm.)
u.z.o.z.	– ustawa z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.z.p.	– ustawa z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.z.t.w.n.	– ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.z.z.m.p.	– ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.)
u.z.w.u.	– ustawa z 8.08.1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 154 ze zm.) – akt nieobowiązujący
u.z.z.w.	– ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 i z 2022 r. poz. 1549)

Publikatory i czasopisma

Apel.-W-wa	– Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie
Biul. SN	– Biuletyn Informacyjny Sądu Najwyższego
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.Urz. MB	– Dziennik Urzędowy Ministra Budownictwa
Dz.Urz. MI	– Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury
Dz.Urz. Woj. Doln.	– Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz.Urz. Woj. Lubel.	– Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz.Urz. Woj. Mazow.	– Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego
Dz.Urz. Woj. Wielk.	– Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
NZS	– Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAG	– Orzecznictwo Sądów Administracyjnych w Sprawach Gospodarczych

OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzeczenia Sądu Najwyższego (Izba Cywilna)
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC-ZD	– Orzeczenia Sądu Najwyższego (Izba Cywilna). Zbiór dodatkowy
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNPG	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Wydawnictwo Prokuratury Generalnej
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy (seria A)
OTK-B	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór urzędowy (seria B)
PiP	– Państwo i Prawo
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.-dod.	– Prokuratura i Prawo – dodatek
Prok. i Pr.-wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	– Przegląd Sądowy
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CPK	– Centralny Port Komunikacyjny
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SIWZ	– specyfikacja istotnych warunków zamówienia
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
SO	– sąd okręgowy
SR	– sąd rejonowy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
Zb. Orz.	– Zbiór Orzeczeń

Słowo wstępne

Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami zastąpiła obowiązującą wcześniej ustawę z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jednak jej zakres regulacji jest znacznie szerszy, gdyż oprócz zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, reguluje ona także wykonywanie, ograniczanie i pozbawianie praw do nieruchomości, wycenę nieruchomości i działalność zawodową rzeczoznawców majątkowych. Do końca 2013 r. regulowała działalność zawodową w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami, obejmując swoim zakresem także pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości. Dodatkowo jej przepisy przejściowe, które dotyczą m.in. uwłaszczenia, porządkują różne starsze stany prawne nieruchomości.

Od czasu wejścia w życie, tj. od 1.01.1998 r., ukazało się 13 tekstów jednolitych tej ustawy. Ustawa o gospodarce nieruchomościami była bowiem wielokrotnie zmieniana, przy czym liczne zmiany, często drobne, wprowadzane były innymi ustawami niż ustawy zmieniające samą ustawę o gospodarce nieruchomościami – przy okazji wprowadzania bądź zmian innych ustaw. Stało się to już tak popularną praktyką, że prawie nie ma kwartału, w którym by nie dokonano co najmniej jednej, a najczęściej kilku zmian przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Najszerszych zmian dokonano z dniem 1.01.2014 r. ustawą z 13.06.2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. poz. 829), po których ukazał się w Dzienniku Ustaw z 23.04.2014 r. (poz. 518) kolejny tekst jednolity ustawy o gospodarce nieruchomościami. Później jednak wprowadzano następne, szersze lub węższe zmiany i ogłoszono kolejne teksty jednolite (Dz.U. z 2015 r. poz. 782 i 1774), po czym można było obserwować wiele następnych zmian ujętych w tekście jednolitym ogłoszonym w Dzienniku Ustaw z 23.12.2016 r. (poz. 2147). Już 1.01.2017 r. weszły w życie kolejne obszerne zmiany omawianej ustawy (opublikowane w Dzienniku Ustaw z 30.12.2016 r. poz. 2260), a w 2017 r. wielu zmian dokonano nowelizacją z 20.07.2017 r. oraz innymi ustawami. W efekcie ogłoszony został w 2018 r. następny tekst jednolity tej ustawy (Dz.U. poz. 121), po którym następują kolejne zmiany, w tym bardzo istotne, bo dotyczące wieczystego użytkowania gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe lub przeznaczonych pod taką zabudowę, wobec czego w tym samym roku ogłoszono następny tekst jednolity (Dz.U. poz. 2204). Kolejny tekst jednolity opublikowany został w 2020 r. (Dz.U. poz. 65), jednak po jego ukazaniu się dokonano dalszych zmian komentowanej ustawy, co uwzględniono w tekście jednolitym z 12.11.2020 r. (Dz.U. poz. 1990). Następny tekst jednolity opublikowany został 21.10.2021 r. (Dz.U. poz. 1899), a ostatni 24.02.2023 r. (Dz.U. poz. 344).

W niniejszym opracowaniu przedstawiono stan prawny aktualny na 9.03.2023 r., ujmując wszystkie zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wielu innych przepisów, jakie weszły w życie do tego czasu.

Omawiając przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, niejednokrotnie komentuje się w niniejszej publikacji także różne przepisy innych ustaw mające związek z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami lub dotyczące zbliżonych zagadnień. Także i te przepisy zostały tu opisane z uwzględnieniem zmian prawnych następujących przed 9.03.2023 r.

Komentarz adresowany jest do prawników (sędziów, notariuszy, adwokatów, radców prawnych, pracowników administracji rządowej i samorządowej) oraz do przedstawicieli zawodów związanych z nieruchomościami (rzeczników majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości, geodetów), ale także do osób, które z innych powodów zajmują się zarządzaniem i gospodarowaniem nieruchomościami lub stykają się z tymi dziedzinami.

Autorka ma nadzieję, że publikacja okaże się przydatna w codziennej pracy osób, do których została skierowana.

USTAWA

z 21 sierpnia 1997 r.

o gospodarce nieruchomościami

(tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 344)

DZIAŁ I

Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres regulacji]

1. Ustawa określa zasady:

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

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

* Ustęp 2 zmieniony został 1.01.2017 r. przez art. 19 pkt 1 ustawy z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260 ze zm.) w ten sposób, że do treści przepisu w brzmieniu wcześniej obowiązującym dodano „z zastrzeżeniem art. 60b ust. 1 i art. 61 ust. 3a”. Następnie został zmieniony 9.09.2021 r. przez art. 1 pkt 1 ustawy z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1561) w ten sposób, że usunięto z niego odesłanie do art. 60b ust. 1, ponieważ art. 60b został tą samą nowelizacją w całości uchylony.

1. Przepis art. 1 określa przedmiotowy zakres stosowania ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344).

Należy zauważyć, że choć w tytule ustawy użyto określenia „gospodarka nieruchomościami”, to zwrot ten rzadko pojawia się w tekście ustawy (obecnie w art. 2, 3, 4, a wcześniej także w art. 223 i uchylonym art. 232), i to tylko w znaczeniu ogólnym. Termin „gospodarka” pojmowany jest tu w znaczeniu ogólnym, jako całość procesów wymiany dóbr i usług. Gospodarka jest więc przedmiotem zainteresowania przede wszystkim nauk ekonomicznych. Gospodarkę nieruchomości można zatem traktować jako tę część gospodarki, która dotyczy nieruchomości, i bez wątplenia tytuł ustawy nawiązuje do takiego rozumienia gospodarki nieruchomościami. Tego

rodzaju ujęcie jest jednak szersze niż zakres, którego dotyczą regulacje komentowanej ustawy. Każdy, kto zajmuje się gospodarką nieruchomościami, musi więc brać pod uwagę zarówno względy ekonomiczne, jak i przepisy dotyczące nieruchomości, lecz nie tylko przepisy omawianej ustawy, ale także przepisy innych ustaw dotyczących nieruchomości.

O racjonalnej gospodarce nieruchomościami mowa jest dodatkowo w art. 184b u.g.n., jako o celu zarządzania nieruchomością, na którego realizację składają się m.in. czynności wymienione w tym artykule w pkt 1–6.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami częściej używa się natomiast terminu „gospodarowanie nieruchomościami”, który jest stosowany w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i własność jednostek samorządu terytorialnego. Znaczenie tego terminu określone zostało w przepisach art. 23 i n. u.g.n. (choć w wyniku nowelizacji z 16.12.2016 r. swoista definicja gospodarowania nieruchomościami przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa pojawia się także w art. 60 ust. 2 u.g.n.).

Zakres przedmiotowy stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami określony został w art. 1 dwójako – przez wskazanie, do jakich (czyich) nieruchomości ustawa ma zastosowanie, oraz przez wskazanie problematyki, do której odnoszą się normy materialne i procesowe zawarte w ustawie.

Ustawa ma więc zastosowanie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i własność jednostek samorządu terytorialnego oraz do problematyki wymienionej w art. 1 ust. 1. Z tym jednak zastrzeżeniem, że tak wyznaczony zakres stosowania ustawy został w art. 2 u.g.n. ograniczony poprzez wskazanie pierwszeństwa stosowania wymienionych w tym przepisie ustaw, a kolejne ograniczenia znajdują się w dalszych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, które wskazują, do jakiego rodzaju czynności lub gruntów ustawa ma zastosowanie lub do jakiego rodzaju czynności bądź gruntów zastosowania nie ma.

Należy też brać pod uwagę, że czynności, do których ustawa ma zastosowanie, powodują, iż odnosi się ona nie tylko do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Przykładowo, przepisy dotyczące podziału nieruchomości stosuje się także do nieruchomości stanowiących własność innych osób, podobnie jak regulacje dotyczące scalania i podziałów nieruchomości. Przepisy dotyczące wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości dotyczą wywłaszczania nieruchomości, które nie stanowią własności Skarbu Państwa ani własności jednostek samorządu terytorialnego. Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej dotyczy właścicieli i użytkowników nieruchomości innych niż Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Przepisy dotyczące działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami, wiążą osoby zajmujące się taką działalnością bez względu na to, czyją nieruchomością się zajmują.

2. Już w samym art. 1 u.g.n. w ust. 2 dokonano jednak pewnego ograniczenia stosowania ustawy w porównaniu z zakresem sprecyzowanym w art. 1 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z jego treścią przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie granicznej.

Nowelizacją z 16.12.2016 r. dodatkowo wprowadzono zastrzeżenie, z którego wynikało, że niestosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej podlegało ograniczeniom zgodnie z art. 60b ust. 1 oraz art. 61 ust. 3a u.g.n. W dodanym tą samą nowelizacją przepisie art. 60b ust. 1 u.g.n. mowa była o tym, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa prowadzi ewidencję nieruchomości Skarbu Państwa, w tym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczonych na potrzeby przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw i instytucji zrównanych z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych. Należało zatem rozumieć, że niepodlegające innym przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami nieruchomości służące wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów o służbie zagranicznej ujmowane są jednak w ewidencji, o której była mowa w art. 60b ust. 1 u.g.n., a która prowadzona miała być zgodnie z innymi przepisami komentowanej ustawy dotyczącymi tej ewidencji.

Jednakże cały art. 60b u.g.n. uchylony został 9.09.2021 r. przez art. 1 pkt 22 nowelizacji z 8.07.2021 r., w związku z czym w art. 1 pkt 1 tej nowelizacji usunięto z art. 1 ust. 2 u.g.n. także przywołanie przepisu art. 60b ust. 1 u.g.n. W wyniku tych zmian minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa nie prowadzi już ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, w tym ewidencji wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także nieruchomości przeznaczonych na potrzeby przedstawicielstw dyplomatycznych i zrównanych z nimi instytucji.

W art. 1 ust. 2 u.g.n. pozostało jedynie przywołanie art. 61 ust. 3a u.g.n., według którego to minister właściwy do spraw zagranicznych wykonuje uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że z odrębnych przepisów lub czynności prawnych wynika właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej.

Dotychczasowa konstrukcja prawna musiała bowiem budzić pewne wątpliwości z tego względu, że skoro jakieś nieruchomości nie mają podlegać przepisom komentowanej ustawy, to nie powinno się umieszczać w tej ustawie przepisów dotyczących wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w stosunku do tych nieruchomości. Przepis taki należałoby ewentualnie umieścić w innej – właściwej – ustawie, chyba że celem ulokowania tego przepisu w ustawie o gospodarce nieruchomościami miało być poddanie wykonywania przez ministra właściwego do spraw zagranicznych uprawnień Skarbu Państwa wobec tych nieruchomości innym przepisom tej ustawy, tj. takim, które dotyczą wykonywania uprawnień właścicielskich. Natomiast niesprecyzowanie, jakie konkretnie przepisy komentowanej ustawy miałyby być w tym przypadku stosowane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, może w różnych sytuacjach faktycznych powodować zarówno problemy interpretacyjne, jak i praktyczne.

Z następnych regulacji zawartych w ustawie mogą wynikać kolejne ograniczenia lub rozszerzenia zakresu stosowania ustawy. Między innymi już w art. 2 u.g.n. wskazano zbiór ustaw, których przepisów w zakresie gospodarki nieruchomościami ustawa o gospodarce nieruchomościami nie narusza.

3. Oprócz wyłączeń wynikających z art. 2 u.g.n. zakres stosowania komentowanej ustawy ograniczają:

- przepis art. 35 ust. 3 u.g.n., który w sprawach dotyczących ustanawiania odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych odsyła do stosowania ustawy z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048);
- przepis art. 92 u.g.n. dotyczący podziałów nieruchomości niezależnie od tego, czy są one własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; zgodnie z jego treścią przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących podziałów nieruchomości nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha;
- przepisy art. 101 ust. 2 i 3 u.g.n. – zgodnie z nimi przepisów ustawy dotyczących scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, natomiast nie stosuje się do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy z 26.03.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów;
- przepis art. 109 ust. 2 u.g.n., który określa zakres stosowania przepisów dotyczących przysługującego gminie prawa pierwokupu; zgodnie z jego treścią przepisów tych nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne (przy czym art. 92 ust. 2 u.g.n. stosuje się odpowiednio);
- przepis art. 112 ust. 1 u.g.n., niezależnie od tego, że dotyczy wywłaszczania nieruchomości, które nie stanowią własności jednostek samorządu terytorialnego ani Skarbu Państwa, ogranicza stosowanie przepisów ustawy dotyczących wywłaszczania, przewidując możliwość ich zastosowania tylko wobec nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo wobec nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (z zastrzeżeniem przepisów art. 122a, 124 ust. 1b, art. 124b, 125 i 126 u.g.n.);
- przepis art. 143 ust. 1 u.g.n., który wyznacza zakres stosowania przepisów dotyczących opłaty adiacenckiej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, niezależnie od tego, że dotyczy właścicieli gruntu innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także użytkowników wieczystych gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, wyłącza stosowanie przepisów ustawy dotyczących tej opłaty w stosunku do nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne (przy czym przepis art. 92 ust. 2 u.g.n. stosuje się odpowiednio);
- przepis art. 149 u.g.n., który wyznacza zakres stosowania przepisów dotyczących określania wartości nieruchomości; zgodnie z jego treścią przepisów tych nie stosuje się do określania wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów;
- przepis art. 160 u.g.n., który wyznacza zakres stosowania przepisów dotyczących ustalania wartości katastralnej nieruchomości; wskazane przepisy stosuje się do tych nieruchomości, dla których ustala się taką wartość;

- przepis art. 213 u.g.n. – wyłącza stosowanie przepisów art. 204–211 u.g.n. do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym zasobem stanowią inaczej;
- przepis art. 215 ust. 1 u.g.n. – rozszerza stosowanie przepisów ustawy dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do odszkodowań za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.) przeszły na własność państwa, jeżeli ich poprzedni właściciele lub następcy prawni tych właścicieli prowadzący gospodarstwo zostali pozbawieni faktycznego władania wspomnianym gospodarstwem po dniu 5.04.1958 r.;
- przepis art. 215 ust. 2 u.g.n., który mówi, że przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po 5.04.1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po 5.04.1958 r. (przy czym w ramach przyznanego odszkodowania poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni mogą otrzymać w użytkowanie wieczyste działkę pod budowę domu jednorodzinnego)¹;
- przepis art. 216 u.g.n., który rozszerza stosowanie przepisów ustawy dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych poprzez objęcie działaniem tych przepisów także nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie ustaw wymienionych w tym przepisie oraz nieruchomości wywłaszczonych na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również gruntów wywłaszczonych na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego²;
- przepis art. 216a u.g.n., który wyłącza stosowanie przepisów ustawy dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w stosunku do nieruchomości przejętych na podstawie przepisów wymienionych w tym artykule.

4. W literaturze podkreśla się, że wcześniejsze regulacje prawne inaczej normowały kwestie gospodarowania nieruchomościami rolnymi i leśnymi, a inaczej pozostałymi nieruchomościami. Różnice te dotyczyły przede wszystkim obrotu oraz gospodarowania gruntami rolnymi oraz leśnymi i utrzymują się do dziś, gdyż odrębne ustawy regulują kwestie: ochrony gruntów rolnych i leśnych, kształtowania ustroju rolnego, zasad zbywania i dziedziczenia gospodarstw rolnych oraz gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

¹ Przepis ten, zgodnie z wyrokiem TK z 13.06.2011 r. (Dz.U. Nr 130, poz. 762), przewidywać powinien także stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości do nieruchomości, które przeszły na własność gminy m.st. Warszawy lub państwa na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, innych niż domy jednorodzinne, jeżeli przeszły one na własność państwa po 5.04.1958 r., i działek, które przed dniem wejścia w życie powołanego dekretu mogły być przeznaczone pod budownictwo inne niż jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciele lub ich następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nimi po 5.04.1958 r.

² Pierwotnie art. 216 ust. 1 w zakresie, w jakim pomijał art. 47 ust. 1 ustawy z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64) jako podstawę nabycia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości, do której stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 działu III niniejszej ustawy, został uznany za niezgodny z art. 64 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19.05.2011 r., SK 9/08 (Dz.U. Nr 115, poz. 673).

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami tylko w odniesieniu do niektórych kwestii dotyczą nieruchomości rolnych i leśnych. Na przykład mają zastosowanie do zbywania i obciążania takich nieruchomości innymi prawami przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyż kwestie te nie zostały odrębnie uregulowane w żadnej innej ustawie. Także podział nieruchomości rolnych i leśnych odbywa się na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeśli jego skutkiem miałyby być wydzielenie działki o powierzchni nieprzekraczającej 3000 m².

Należy przy tym wyjaśnić, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową jest przeznaczeniem na cele rolne i nawet jeśli teren ten zostanie zabudowany, to nadal będzie miał status gruntów rolnych (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 3.10.2019 r., II SA/Kr 779/19, LEX nr 2735673).

5. Zakres stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami różni się od zakresu stosowania wcześniej obowiązującej ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), gdyż ta ostatnia określała (z pewnymi wyjątkami) zasady:
- gospodarowania gruntami zabudowanymi przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy (przy czym zabudowę w rozumieniu ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości stanowiły budowle i urządzenia służące funkcjonowaniu miast i wsi oraz inne budowle i urządzenia o znaczeniu krajowym i regionalnym);
 - wywłaszczania nieruchomości.

Zakres stosowania ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości był zatem co do zasady uzależniony od przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego, a w stosunku do niektórych przepisów tej ustawy przeznaczenie to stanowiło przynajmniej wskazówkę interpretacyjną pozwalającą się zorientować, czy do określonych gruntów należy stosować przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, czy też nie należy. Natomiast z art. 1 u.g.n. wynika, że przepisy ustawy trzeba stosować do wymienionych w tym przepisie gruntów i czynności w każdym przypadku, który nie został wyłączony konkretnymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych przykładowo w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionych, należy uznać za przepisy odrębne i jako takie mające pierwszeństwo w stosowaniu. To oznacza, że jeżeli te odrębne ustawy zawierają odesłanie typu „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami”, to uprawnione jest sięgnięcie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok SN z 18.02.2009 r., I CSK 389/08, LEX nr 560511).

Należy jednak podkreślić, że obecnie obowiązuje wiele przepisów ustaw szczególnych, które inaczej regulują różne kwestie, o których mowa w komentowanej ustawie (i to często bez odnoszenia się do przepisów tej ustawy). Dotyczy to np. tzw. szczególnych czy też uproszczonych trybów przejmowania przez podmioty publicznoprawne własności nieruchomości przeznaczonych na realizację różnych celów publicznych z chwilą uprawomocnienia się stosownych decyzji administracyjnych dotyczących lokalizacji określonych inwestycji (będących jednocześnie najczęściej również decyzjami o podziale nieruchomości). W miarę możliwości przepisy takie zostały omówione w niniejszym komentarzu.

6. W ustawie o gospodarce nieruchomościami nie ma odesłania do stosowania w sprawach nieuregulowanych tą ustawą przepisów ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.) (jak to było w art. 7 u.g.g.). Jednakże niezależnie od tego przepisy Kodeksu znajdują zastosowanie do kwestii nieuregulowanych w ustawie, a dotyczących obrotu i gospodarowania nieruchomościami przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

Omawiana ustawa stanowi szczególną regulację w stosunku do tego, co należy do sfery stosunków cywilnoprawnych i zostało uregulowane w Kodeksie cywilnym. Jej regulacje do czasu wejścia w życie ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów nie wprowadzały zasadniczych odrębności wobec przepisów Kodeksu, ale raczej ustanawiały ograniczenia, jeśli chodzi o obrót i gospodarowanie nieruchomościami przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mające związek z publicznoprawnym charakterem tych podmiotów. Jednakże wprowadzenie przez ww. ustawę przepisu art. 13 ust. 1b u.g.n. spowodowało, że w porównaniu z normami kodeksowymi możliwości oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego zostały znacznie ograniczone, bo wyeliminowano (z pewnymi wyjątkami) możliwość oddawania w wieczyste użytkowanie gruntów przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego nie dokonując jednocześnie zmian dotychczasowych regulacji Kodeksu cywilnego, które na to zezwalały.

Regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami niekiedy uzupełniają regulacje zawarte w Kodeksie cywilnym. Na przykład art. 27 u.g.n. zawiera postanowienia uzupełniające regulacje zawarte w przepisach art. 234 i 237 k.c., dotyczące uzależnienia skuteczności ustanowienia oraz przeniesienia prawa użytkowania wieczystego także od wpisu w księdze wieczystej. Ponadto w art. 71 ust. 1 u.g.n. sprecyzowano, że za użytkowanie wieczyste użytkownik wieczysty wnosi opłatę pierwszą i opłaty roczne, co stanowi uzupełnienie postanowień art. 238 k.c., w którym jest mowa o tym, że wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną. W kolejnych przepisach ustawy natomiast określone zostały zasady wnoszenia pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz zasady aktualizacji opłat rocznych.

Stosowanie wprost lub odpowiednio przepisów Kodeksu cywilnego do spraw uregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami ma więc miejsce wtedy, gdy ustawa zawiera wyraźne odesłanie do przepisów Kodeksu. W innych przypadkach przepisy Kodeksu cywilnego stosuje się uzupełniająco (mimo braku w ustawie o gospodarce nieruchomościami ogólnego odesłania) ze względu na cywilnoprawny charakter spraw i instytucji omawianych w ustawie, takich jak własność, współwłasność, użytkowanie, użytkowanie wieczyste, obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, najem, dzierżawa, prawo pierwokupu, sprzedaż itp. Jeśli natomiast nie ma możliwości zastosowania wprost przepisów ustawy do określonego stanu faktycznego, to z przepisów Kodeksu cywilnego korzysta się jedynie pomocniczo (stosując funkcjonalną lub systemową wykładnię prawa).

7. W ustawie o gospodarce nieruchomościami zawarte zostały zarówno problematyka cywilnoprawna, jak i administracyjna związane z gospodarowaniem nieruchomościami. Do tej pierwszej należą sprawy zasad i form gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności obrotu nieruchomościami. Ustawa ta łączy więc cywilnoprawne i administracyjne podejście do regulacji stosunków prawnych, których przedmiotem jest nieruchomość.

Problematyka administracyjna dotyczy głównie procedur, podziału nieruchomości, ich wywłaszczenia, ustalania i wypłaty odszkodowań, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, ustalania opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Regulacje te stanowią pewien rodzaj administracyjnej ingerencji w sferę stosunków cywilnoprawnych.

Administracyjne regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczą wszystkich nieruchomości, bez względu na rodzaj i charakter podmiotów wykonujących prawa do nieruchomości (nie tylko Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) – chyba że konkretny przepis wyłącza stosowanie ustawy w jakichś sprawach.

8. Odmienny od większości przepisów ustawy charakter mają jej regulacje dotyczące działalności zawodowej w zakresie szacowania wartości nieruchomości. Do końca 2013 r. ustawa ta regulowała także działalność zawodową w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami, jednak 1.01.2014 r. większość przepisów w tym zakresie została uchylona przez art. 8 pkt 7–16 nowelizacji z 13.06.2013 r. Od tego dnia, mimo późniejszych zmian ponownie wprowadzających pewne przepisy dotyczące obrotu i zarządzania nieruchomościami, jedyną działalnością zawodową, jaką regulują przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozostała działalność rzeczoznawców majątkowych, którą łączy z pozostałymi regulacjami tej ustawy nieruchomość jako przedmiot tej działalności, a także niezbędność określania wartości nieruchomości dla realizacji różnych innych przepisów ustawy.

Art. 2. [Inne ustawy]

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

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

- 14) ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061);
15) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 1961 oraz z 2022 r. poz. 807 i 1561).

* Punkt 8 został zmieniony 1.01.2018 r. przez art. 489 pkt 1 ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.).

* Punkt 13 został dodany przez art. 34 pkt 1 ustawy z 8.07.2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1812), która weszła w życie 25.08.2010 r.

* Punkt 6 został uchylony 1.10.2015 r. przez art. 109 pkt 1 lit. a ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061).

* Punkt 7 został uchylony 1.10.2015 r. przez art. 109 pkt 1 lit. a ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061).

* Punkt 14 został dodany 1.10.2015 r. przez art. 109 pkt 1 lit. b ustawy z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061).

* Punkt 15 został dodany 11.09.2017 r. przez art. 116 pkt 1 ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 1961 i z 2022 r. poz. 807 i 1561 oraz z 2023 r. poz. 185).

1. Artykuł 2 u.g.n. określa relacje między przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a innymi ustawami. Wymieniono w nim „w szczególności” w piętnastu punktach akty prawne, których ustawa o gospodarce nieruchomościami nie narusza w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. Dwa z tych punktów zostały w 2015 r. uchylone. Trzeba jednak podkreślić, że nie tylko przepisy ustaw wymienionych w art. 2 u.g.n., lecz także przepisy innych ustaw dotyczących nieruchomości, np. ustawy o własności lokali czy ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy traktować jako przepisy odrębne, mające pierwszeństwo w stosowaniu. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają więc charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie spraw nieuregulowanych w tych ustawach, mimo braku ich literalnego wyłączenia w innych ustawach (por. m.in. wyrok SA w Łodzi z 5.02.2016 r., I ACa 1148/15, LEX nr 2004551). Nie ma więc należytego uzasadnienia pogląd o ograniczeniu zakresu spraw podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami tylko do czynności cywilnoprawnych znajdujących materialnoprawną podstawę w komentowanej ustawie (por. wyrok NSA z 5.08.2015 r., II FSK 4079/14, LEX nr 1783697).

Wyliczenie ustaw przedstawione w art. 2 u.g.n. nie ma zatem istotnego znaczenia regulacyjnego, a jest wyliczeniem przykładowym. Przepis ten odnosi się więc także do innych, niewymienionych w nim ustaw, takich jak np. ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (por. też wyroki WSA w Warszawie: z 17.01.2008 r., I SA/Wa 1764/07, LEX nr 459787 oraz z 11.02.2015 r., I SA/Wa 1235/14, LEX nr 1730256), która np. w art. 2a stanowi, że drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy. Przepis ten powoduje, że drogi publiczne (nieruchomości zajęte pod takie drogi) są wyłączone z obrotu cywilnoprawnego. Kwestią tego wyłączenia zajmował się m.in. SN, który w postanowieniu z 15.02.2012 r., I CSK 293/11, Biul. SN 2012/4, poz. 9, stwierdził, że: „Wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego dróg publicznych przewidziane w art. 2a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (...) dotyczy nieruchomości, które po zrealizowaniu procesu inwestycyjnego są budowlą przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 ustawy)”.

Niedopuszczalność zmiany właściciela publicznego drogi publicznej na osobę prywatną wyłącza także możliwość ustanowienia na gruncie zajęтым pod drogę publiczną prawa użytkowania wieczystego na rzecz osób fizycznych (por. też wyrok WSA w Warszawie z 8.09.2011 r., I SA/Wa 650/11, LEX nr 964974).

Większość wymienionych w art. 2 u.g.n. ograniczeń stosowania komentowanej ustawy odnosi się do nienaruszania w zakresie gospodarki nieruchomościami przepisów innych (wymienionych tam) ustaw. Taka konstrukcja przepisów art. 2 u.g.n. przynosi taki skutek, że – przykładowo – nienaruszanie jednej z wymienionych ustaw, jaką jest ustawa o lasach, powoduje, że do zarządu lasami (gruntami o tym statusie) stanowiącymi własność Skarbu Państwa nie ma zastosowania ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Spośród ustaw wymienionych w art. 2 u.g.n. dwie (wymienione w pkt 14 i 15) dotyczą, inaczej niż pozostałe, konkretnych podmiotów – Agencji Mienia Wojskowego oraz państwowej osoby prawnej – Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN). Agencja ta na mocy art. 6 u.AMW wykonuje w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do nieruchomości wskazanych w tym przepisie (wyłącznie tych, które wskazuje ustawa). Natomiast KZN powierzono w art. 4 ust. 4 ustawy o KZN wykonywanie prawa własności i innych praw do nieruchomości Skarbu Państwa lub oddanych Skarbowi Państwa w użytkowanie wieczyste przekazanych do Krajowego Zasobu Nieruchomości. A także do nieruchomości nabytych przez KZN na rzecz Skarbu Państwa, o których mowa w art. 2 ust. 2 ustawy o KZN. Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o KZN, KZN obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu sprawuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 4a ustawy o KZN, prawa z udziałów lub akcji Skarbu Państwa objętych na jego rzecz przez KZN wykonuje KZN, chyba że Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, powierzy ich wykonywanie organom administracji rządowej, państwowym jednostkom budżetowym, o których mowa w art. 11 ust. 1 i art. 12 ust. 1 pkt 1 u.f.p., lub agencjom wykonawczym, o których mowa w art. 18 u.f.p. lub pełnomocnikom rządu bądź państwowym osobom prawnym, w tym jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa.

2. Omawiany przepis nie wyklucza niestosowania przepisów wcześniejszych w sprawach uregulowanych przepisem późniejszym.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wyłączają stosowania wcześniejszych ustaw (nadal obowiązujących), a dotyczących gospodarowania nieruchomościami.

3. W przypadku kolizji pomiędzy przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a przepisami innej ustawy, zarówno wymienionej w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionej, pierwszeństwo stosowania mają przepisy innych ustaw (które należy uznać za odrębne), natomiast przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być stosowane wtedy, gdy z treści innej ustawy nie można wnioskować, że się ich nie stosuje. Poza tym są stosowane, gdy w innej ustawie zawarto odesłanie typu „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami” (por. wyrok SN z 18.02.2009 r., I CSK 389/08, LEX nr 560511; wyrok WSA w Lublinie z 3.11.2009 r., II SA/Lu 368/09, LEX nr 531591, oraz wyrok WSA w Warszawie z 1.09.2006 r., I SA/Wa 770/06, LEX nr 256599). Przepisy ustawy o gospodarce

nieruchomościami mają więc charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie w nich nieuregulowanym, zwłaszcza że te inne ustawy mogą też zawierać przepisy odsyłające do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na przykład przepisy art. 23 oraz art. 12 ust. 5 ustawy z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162) przewidują stosowanie przepisów komentowanej ustawy. Przepisy art. 23 tej ustawy nie zawężają tego stosowania do jakichś konkretnych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami czy do konkretnego działu tej ustawy, tylko odsyłają do wszystkich przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (nie wspominając przy tym, że stosuje się je „odpowiednio”). Jedynie w art. 12 ust. 5 ww. ustawy, który przewiduje stosowanie przepisów komentowanej ustawy do ustalenia wysokości i wypłacenia odszkodowania, zawarto zastrzeżenie stosowania dodatkowo jej art. 18, dotyczącego ustalania wysokości odszkodowania oraz w art. 11f ust. 2 wskazano, że odpowiednio należy stosować niektóre przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami do spraw omawianych w tym przepisie. Przynosi to w sumie m.in. taki skutek, że w sprawach dotyczących odszkodowań prowadzonych w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych zastosowanie znajdą również przepisy komentowanej ustawy dotyczące wywłaszczeń (por. wyrok NSA z 5.02.2015 r., I OSK 1225/13, LEX nr 1658023).

4. Stosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami do sytuacji objętej regulacją innej ustawy jest zatem możliwe, gdy jednoznacznie nie wynika z niej wyłączenie stosowania przepisów komentowanej ustawy. Brak w innej ustawie takiego wyłączenia i jednoczesny brak w niej uregulowań dotyczących kwestii odmiennie uregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami powoduje, że w razie potrzeby można uzupełniająco stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustalenie zakresu stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami do spraw i okoliczności objętych regulacją innej ustawy wymaga w pierwszej kolejności analizy przedmiotowego zakresu innej ustawy (zarówno gdy stosuje się wykładnię literalną, jak i funkcjonalną). Jeśli przy zastosowaniu wykładni funkcjonalnej okaże się, że dana kwestia nie została objęta przepisami innej ustawy, a powinna podlegać pewnej regulacji, to należy zastosować do niej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zasada ta ma zastosowanie także do ustaw wymienionych w art. 2 u.g.n.

5. Zawarte w art. 2 zastrzeżenie nienaruszania innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami dotyczy głównie działu II komentowanej ustawy (gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego). Dla instytucji oraz spraw regulowanych w działach III–V u.g.n. ustawa ta stanowi podstawowy akt prawny, natomiast w innych ustawach znajdujemy jedynie przepisy rozszerzające lub uzupełniające regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z tego względu nienaruszanie innych ustaw polega w tym przypadku na konieczności ich uwzględniania przy stosowaniu przepisów komentowanej ustawy.
6. W art. 2 pkt 1 lit. g ustawy z 9.09.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 170 i z 2022 r. poz. 2180) przewidziano wyłączenie z opodatkowania tym podatkiem m.in. czynności cywilnoprawnych w sprawach podlegających przepisom o gospodarce nieruchomościami. Takie sformułowanie powoduje, że zwolnieniem tym objęte są zarówno

czynności podlegające przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i czynności podlegające przepisom dotyczącym gospodarki nieruchomościami, zamieszczonym w innych ustawach (w tym wymienionych w art. 2 u.g.n.) – por. wyrok NSA z 11.02.2015 r., II FSK 2742/14, LEX nr 1628876.

Art. 3. [Organ centralny i doradczy]

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

2–3. (uchylone)

* Artykuł 3 został zmieniony 1.01.2013 r. przez art. 13 ustawy z 13.07.2012 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 951) oraz powtórnice 31.08.2016 r. przez art. 14 ustawy z 7.07.2016 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1250).

* Ustęp 2 w brzmieniu: „Organem doradczym ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w sprawach gospodarki nieruchomościami jest Państwowa Rada Nieruchomości” został uchylony 3.07.2014 r. przez art. 2 ustawy z 24.04.2014 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 805).

* Ustęp 3 w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powołuje i odwołuje przewodniczącego i członków Rady, o której mowa w ust. 2, oraz ustala, w drodze zarządzenia, jej regulamin, który określa organizację i zasady działania Rady” został uchylony 3.07.2014 r. przez art. 2 ustawy z 24.04.2014 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 805).

1. Przepis art. 3 ust. 1 u.g.n. określa właściwość funkcjonalną i orzeczniczą ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa³. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis ten dotyczy wyłącznie spraw regulowanych ustawą o gospodarce nieruchomościami i nie przyznaje ministrowi właściwości we wszelkich sprawach dotyczących nieruchomości. Inne ustawy mogą w sprawach dotyczących nieruchomości, a w nich uregulowanych przyznawać właściwość innym ministrom.

Poza tym w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami spotykamy przepisy art. 61 ust. 2, 3 i 3a, które przyznają ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych właściwość w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, a przeznaczonymi na potrzeby przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw i instytucji zrównanych z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych. Tym samym wyłączają one w tych sprawach właściwość ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

³ Wcześniej, przed 1.01.2013 r., właściwy w tych sprawach był minister do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, a przed 1.01.2004 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (urząd ten został ze wskazaną datą zlikwidowany).

Od 9.09.2021 r. obowiązują także nowe przepisy art. 61 ust. 3b i 3c u.g.n. dotyczące ministra właściwego do spraw zagranicznych, a odnoszące się do gospodarowania przez niego nieruchomościami znajdującymi się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do których minister ten wykonuje swoje uprawnienia.

Poza tym przepis art. 3 ust. 1 u.g.n. nie kształtuje całego zakresu właściwości ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, co wynika przede wszystkim z art. 9a ust. 1 ustawy z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.). Problematykę gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomości Skarbu Państwa z uwzględnieniem przepisów odrębnych przypisuje on do działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Od 13.10.2022 r. do treści art. 9a u.d.a.r., zawierającego spis spraw, jakie obejmuje ten dział dodano zastrzeżenie odsyłające do art. 23a ust. 1 pkt 13 u.d.a.r., gdzie przypisano ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego właściwość w sprawach związanych ze sprawowaniem nadzoru nad Krajowym Zasobem Nieruchomości. Redakcja przepisu w nowym brzmieniu powoduje, że należy to odnosić do wszystkich spraw należących do działu budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Ponadto ustawa o działach administracji rządowej może także zawierać (i zawiera) przepisy przyznające właściwość dotyczącą niektórych spraw związanych z nieruchomościami innym ministrom (por. art. 23 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.a.r., które przyznają ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi właściwość w zakresie ochrony gruntów przeznaczonych na cele rolne oraz scalania i wymiany gruntów, jak również gleboznawczej klasyfikacji gruntów oraz podziału i rozgraniczenia nieruchomości na obszarze wsi). Właściwość funkcjonalna ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa polega na wykonywaniu przezeń zadań wynikających z art. 4 ust. 2, art. 4a u.d.a.r. oraz ogólnych zadań ministra kierującego działem administracji państwowej, wynikających z art. 34 i art. 37–38a u.d.a.r. Właściwość orzecznicza wynika natomiast z art. 4 ust. 2 i art. 34 ust. 2 u.d.a.r., a także z art. 5 § 2 pkt 4 i art. 20 w zw. z art. 18 k.p.a.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest zatem naczelnym organem administracji publicznej w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami, jeżeli przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub innych ustaw nie stanowią inaczej. Także w zakresie gospodarowania nieruchomościami przeznaczonymi na cele szczególne, o których mowa w art. 59 i 60 u.g.n. Dopóki inny przepis nie wyłącza właściwości tego ministra w odniesieniu do nieruchomości w konkretnych sprawach, to istnieje domniemanie jego właściwości.

Kompetencje właściwego ministra wynikające z komentowanej ustawy dotyczą zakresu przedmiotowego wymienionego w art. 1 u.g.n., a także:

- badania rynku nieruchomości, opracowywania analiz i zestawień charakteryzujących rynek nieruchomości, a następnie ich udostępniania na stronach internetowych urzędu obsługującego ministra;
- nadawania uprawnień i licencji zawodowych rzeczoznawcom majątkowym;
- powoływania i odwoływania składu osobowego Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej;
- określania przepisów wykonawczych do ustawy o gospodarce nieruchomościami w drodze rozporządzeń;

- powoływania w drodze zarządzenia składu osobowego Komisji Odpowiedzialności Zawodowej;
- orzekania w drodze decyzji o zastosowaniu kar dyscyplinarnych wobec rzeczoznawców majątkowych;
- wyposażania i doposażenia w nieruchomości państwowych osób prawnych i państwowych jednostek organizacyjnych – w ramach regulacji zawartych w art. 51–55a u.g.n. oraz
- rozstrzygania o sposobie zagospodarowania nieruchomości pozostałych po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej, o czym mowa w art. 59 u.g.n.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest też organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów wydających decyzje administracyjne w sprawach nieruchomości – zgodnie z art. 17 pkt 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. Dotyczy to także postępowań w trybach nadzwyczajnych, o których mowa w art. 145–145b, 154–156 i 161 k.p.a. Minister ten jest także organem pierwszej instancji w sprawach nadawania uprawnień zawodowych rzeczoznawcy majątkowego, a także organem pierwszej instancji w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (por. art. 191 ust. 1, art. 192, 194 ust. 1a i art. 195 u.g.n.).

Właściwość tego ministra rozciąga się także na inne sprawy, które zostały wskazane w ustawach. Na przykład organem właściwym do przeprowadzenia postępowania odszkodowawczego za nieruchomości wywłaszczone na podstawie dekretu z 7.04.1948 r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 138 ze zm.) jest zawsze minister albo organ centralny odpowiedzialny za sprawy gospodarki nieruchomościami (w tym wywłaszczeń). Z tego względu art. 3 ust. 1 u.g.n. wskazuje również organ centralny właściwy także w tych sprawach⁴.

Obecnie ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest Minister Rozwoju i Technologii⁵.

⁴ Por. też M. Gdesz, *Rewindykacja nieruchomości wywłaszczonych w trybie dekretu wywłaszczeniowego z 7 kwietnia 1948 r.*, „Palestra” 2003/5–6, s. 63.

⁵ Wcześniej był to Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, a wynikało to z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26.09.2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju (Dz.U. poz. 1841). Z dniem 21.11.2019 r. z mocą od 15.11.2019 r. weszło jednak w życie rozporządzenie Rady Ministrów z 19.11.2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju (Dz.U. poz. 2291), które przejęło z dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju obsługującego sprawy działu budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo ten dział oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Ponadto 19.11.2019 r. weszło w życie z mocą od 15.11.2019 r. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18.11.2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz.U. poz. 2261), w którym przesadzono, że minister ten kieruje m.in. działem administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo. Jednakże 6.10.2020 r. weszło w życie kolejne rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6.10.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz.U. poz. 1718), według którego to ten minister kieruje w szczególności działem administracji rządowej budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, obejmującym także gospodarkę nieruchomościami. Od 12.08.2021 r. istnieje jednak nowe ministerstwo – Rozwoju i Technologii. Na mocy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 27.10.2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. poz. 1945) od 26.10.2021 r. działem budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo kieruje Minister Rozwoju i Technologii. Obecnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 15.04.2022 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Technologii (Dz.U. poz. 838).

2. Organem doradczym właściwego ministra w sprawach gospodarki nieruchomościami była do 2.07.2014 r. Państwowa Rada Nieruchomości. Uchylenie przepisów art. 3 ust. 2 i 3 u.g.n. oznacza likwidację tego ciała, a także rezygnację z obowiązków i kompetencji ministra dotyczących powoływania składu tej Rady, ustalania jej zasad działania, organizacji i regulaminu. Uchylenie tych przepisów nastąpiło z wniosku rządu, który powoływał się między innymi na nieprzydatność organu doradczego o charakterze ogólnym w sytuacji, gdy duża jest różnorodność zagadnień z zakresu gospodarki nieruchomościami rozstrzyganych przez właściwego ministra. Można było zaobserwować spore różnice poglądów dotyczących poszczególnych zagadnień związanych z gospodarką nieruchomościami, a kilkuletnie niefunkcjonowanie Rady (wobec niepowołania jej składu) nie wpłynęło negatywnie na pełnienie obowiązków przez właściwego ministra. Bardziej przydatne miało – zdaniem rządu – okazać się korzystanie przez właściwego ministra z indywidualnych opinii w konkretnych sprawach zamawianych u poszczególnych specjalistów.

Wraz z uchyleniem omawianych przepisów przestał też obowiązywać regulamin nadany zarządzeniem nr 33 Ministra Infrastruktury z 30.12.2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu Państwowej Rady Nieruchomości (Dz.Urz. MI Nr 15, poz. 52).

Art. 4. [Słowniczek]

Ilekróć 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 właścicieli** – należy przez to rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów;
- 5) **planie miejscowym** – należy przez to rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 6) **wycenie nieruchomości** – należy przez to rozumieć postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości;
- 6a) **określaniu wartości nieruchomości** – należy przez to rozumieć określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości;

- 7) powszechnej taksacji nieruchomości – należy przez to rozumieć wycenę nieruchomości, w wyniku której następuje ustalenie wartości katastralnej nieruchomości;
- 8) szacowaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć czynności związane z określeniem wartości nieruchomości;
- 9) właściwym organie – należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa;
- 9a) samorządowej osobie prawnej – należy przez to rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- 9b) jednostce samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć gminę, powiat lub województwo;
- 9b¹) staroście – należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu;
- 9c) właściwym urzędzie – należy przez to rozumieć starostwo powiatowe, w którym wykonywane są zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, albo odpowiednio urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski, w których prowadzone są sprawy gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 9d) radzie lub sejmiku – należy przez to rozumieć radę gminy lub radę powiatu oraz sejmik województwa;
- 10) jednostce organizacyjnej – należy przez to rozumieć państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;
- 11) opłacie adiacenckiej – należy przez to rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości;
- 12) spółce – należy przez to rozumieć spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością;
- 13) osobie bliskiej – należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu;
- 14) (uchylony)
- 15) organizacjach zawodowych rzeczoznawców majątkowych – należy przez to rozumieć stowarzyszenia, których co najmniej połowę członków stanowią rzeczoznawcy majątkowi, związki takich stowarzyszeń, a także izby gospodarcze, których co najmniej połowę członków stanowią przedsiębiorcy, o których mowa w art. 174 ust. 7 pkt 1;
- 16) nieruchomości podobnej – należy przez to rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość;
- 17) stanie nieruchomości – należy przez to rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona;

18) łączności publicznej – należy przez to rozumieć infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego.

* Punkt 14 został zmieniony przez art. 8 pkt 1 nowelizacji z 13.06.2013 r., obowiązujący od 1.01.2014 r., a następnie uchylony 9.09.2021 r. przez art. 1 pkt 2 ustawy z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1561).

* Punkt 15 został zmieniony przez art. 8 pkt 1 nowelizacji z 13.06.2013 r., obowiązujący od 1.01.2014 r., a od 1.09.2017 r. przez art. 1 pkt 1 ustawy z 20.07.2017 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1509).

* Aktualne brzmienie pkt 17 nadane zostało przez art. 1 pkt 1 ustawy z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323), która weszła w życie 27.11.2010 r.

1. Artykuł 4 u.g.n. zawiera słowniczek, w którym objaśniono ważne terminy używane w ustawie i w takim samym rozumieniu w aktach wykonawczych do niej. Od tego, jaki jest zakres pojęciowy poszczególnych terminów, zależy też zakres stosowania i sposób rozumienia poszczególnych przepisów ustawy. Dlatego definicje te będą wielokrotnie przytaczane w odpowiednich komentarzach do poszczególnych przepisów ustawy.

Definicje te mogą być stosowane w interpretacji innych aktów prawnych, o ile nie narusza to ich wykładni funkcjonalnej lub nie jest sprzeczne z ich postanowieniami. Co do zasady mają one znaczenie w przypadkach, w których stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami obok innych aktów prawnych (por. komentarz do art. 1 i 2 u.g.n.).

2. Należy zauważyć, że chociaż zarówno w tytule komentowanej ustawy, jak i w wielu jej przepisach użyto pojęcia nieruchomości, to jednak nigdzie w tej ustawie tego pojęcia nie zdefiniowano. W art. 4 pkt 1 u.g.n. umieszczono jedynie definicję pojęcia nieruchomości gruntowej, a w art. 4 pkt 3 u.g.n. definicję pojęcia działki gruntu.

Definicja nieruchomości gruntowej umieszczona w słowniczku wydaje się służyć jedynie odróżnieniu tej nieruchomości w ramach przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami od nieruchomości budynkowych i lokalowych, czyli wymienionych w tej definicji budynków i lokali stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności. W definicji napisano, że nieruchomość gruntowa to grunt wraz z częściami składowymi. Nie można jednak uważać, że w świetle tej definicji nieruchomość gruntowa to każdy (jakikolwiek) grunt, gdyż skoro użyto jednak słowa „nieruchomość”, to do nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami zastosowanie ma norma zawarta w art. 46 § 1 k.c.

Pojęcie nieruchomości używane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami należy więc rozumieć tak, jak to definiuje art. 46 § 1 k.c. Przepis ten stanowi, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Należy zwrócić uwagę, że wymieniono tu nie część powierzchni ziemskiej, ale części, zatem nieruchomością w rozumieniu Kodeksu cywilnego są grunty stanowiące odrębny przedmiot własności. Nieruchomość może się więc składać z jednej działki gruntu lub z większej liczby działek gruntu stanowiących

odrębny przedmiot własności – nie tylko należących do tego samego właściciela, ale również zgodnie z jego wolą wyodrębnionych jako przedmiot własności – ta sama osoba może bowiem być właścicielem wielu nieruchomości. W świetle art. 47 i 48 k.c. w skład nieruchomości wchodzi nie tylko grunt, ale także części składowe, które nie mogą być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego, w tym w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

Przepis art. 46 § 1 k.c. przewiduje jednak (podobnie jak art. 4 pkt 1 u.g.n.), że niektóre części składowe, takie jak budynki lub ich części (lokale), mogą w pewnych sytuacjach stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności – wtedy są odrębnymi nieruchomościami (budynkowymi lub lokalowymi). Może to mieć miejsce wówczas, gdy przepisy szczególne tak stanowią. Nie należy więc zapominać o art. 49 § 1 k.c., który stanowi, że urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa (z zastrzeżeniem dyspozycji art. 49 § 2 k.c.).

Nieruchomość gruntowa w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmuje zatem, tak samo jak nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., grunt wraz z częściami składowymi (z wyjątkiem określonych przepisami przypadków, gdy budynki lub lokale stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności). Poza tym obie definicje (zawarta w Kodeksie cywilnym i zawarta w komentowanej ustawie) różnią się od siebie tym, że definicja z Kodeksu cywilnego wprost wskazuje na to, że jedna nieruchomość może składać się z więcej niż jednej działki gruntu, natomiast definicja umieszczona w ustawie wskazuje jedynie, że w skład nieruchomości gruntowej wchodzi jakiś grunt. Jednakże skoro w art. 4 pkt 3 u.g.n. zdefiniowano także pojęcie działki gruntu, przez które należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej, to należy przyjąć, że także nieruchomość gruntowa zdefiniowana w art. 4 pkt 1 u.g.n. może składać się z wielu działek gruntu. Poza tym definicja nieruchomości gruntowej zawarta w ustawie nie odnosi się ani do własności gruntu, ani do tego, że nieruchomość gruntowa ma stanowić odrębny przedmiot własności.

Nieruchomość, jako odrębny przedmiot własności, o którym mowa w art. 46 § 1 k.c., może zostać określona w różny sposób – fizycznie, prawnie lub w sposób wieczystoksięgowy (zgodnie z art. 46 § 2 k.c. prowadzenie ksiąg wieczystych regulują odrębne przepisy).

Można też wskazać, że w polskim systemie prawa cywilnego funkcjonują dwa różne pojęcia nieruchomości gruntowej – wynikające z art. 46 § 1 k.c. (opisane wcześniej) oraz wieczystoksięgowe. W świetle tego ostatniego nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej objęta księgą wieczystą. Nieruchomość w ujęciu wieczystoksięgowym może zatem składać się z jednej lub z wielu działek gruntu – o ile działki te należą do tego samego właściciela i zostały wpisane do jednej księgi wieczystej (por. postanowienie SN z 30.10.2003 r., IV CK 114/02, OSNC 1994/12, poz. 201; wyrok SN z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00, Biul. SN 2003/8, poz. 8). Określenie odrębnego przedmiotu własności, o którym mowa w art. 46 § 1 k.c., może natomiast polegać na tym, że nieruchomość składająca się z wielu działek gruntu i stanowiąca dotąd jedną nieruchomość, gdyż jest ujęta w jednej księdze wieczystej, ulega podziałowi w ten sposób, że dla poszczególnych działek gruntu właściciel zakłada odrębne księgi wieczyste. Spowoduje to powstanie odrębnych nieruchomości, nawet wtedy, jeśli poszczególne działki gruntu sąsiadują ze sobą.

Z analizy przepisów Kodeksu cywilnego oraz przepisów ustawy z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146) wynika, że podstawą rozumienia nieruchomości w tej ustawie jest definicja nieruchomości zawarta w art. 46 § 1 k.c.⁶ (przy tym pojęcia nieruchomości ukształtowane w obu tych ustawach są ściśle ze sobą powiązane). Porównanie sposobu pojmowania pojęcia nieruchomości w Kodeksie cywilnym i w ustawie o księgach wieczystych i hipotece z definicją zawartą w komentowanej ustawie nie pozwala stwierdzić, by definicja nieruchomości gruntowej sformułowana w art. 4 pkt 1 u.g.n. mogła funkcjonować całkowicie samoistnie i być (mimo różnic redakcyjnych) interpretowana w całkowitym oderwaniu od pojmowania nieruchomości w Kodeksie cywilnym i w ustawie o księgach wieczystych. W dalszych przepisach ustawa o gospodarce nieruchomościami wielokrotnie odnosi się do nieruchomości w ogóle (a nie do zdefiniowanych w niej nieruchomości gruntowych), a odnosząc się do prawa wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej, wymaga dla powstania i przeniesienia tego prawa wpisu do księgi wieczystej. Tak więc przynajmniej na gruncie art. 27 u.g.n. nieruchomość gruntowa powinna być rozumiana tak samo jak nieruchomość w ujęciu wieczystoksięgowym.

Należy też zauważyć, że zarówno oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, jak i przeniesienie prawa wieczystego użytkowania mieszczą się w świetle art. 13 ust. 1 u.g.n. w pojęciu obrotu nieruchomościami, zaś w świetle art. 4 pkt 3b u.g.n. mieszczą się także w pojęciu zbywania nieruchomości. Nieruchomość może być traktowana w obrocie prawnym jako samodzielny przedmiot tego obrotu wówczas, gdy zostanie wyodrębniona fizycznie i prawnie, do czego może dojść na skutek założenia księgi wieczystej (por. wyrok SN z 26.02.2003 r., II CKN 1306/00, Biul. SN 2003/8, poz. 8).

Używanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęcia nieruchomości nie można jednak całkowicie utożsamiać z jego rozumieniem na gruncie ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Na gruncie wieczystoksięgowym nieruchomość identyfikowana jest z księgą wieczystą i w rezultacie o tym, czy mamy do czynienia z jedną, czy z wieloma nieruchomościami, decyduje liczba ksiąg wieczystych (por. art. 1 u.k.w.h.). W świetle definicji zawartych w art. 4 pkt 1 i 3 u.g.n. nawet odległe od siebie działki mogą być częścią określonej nieruchomości. Z drugiej strony jedna działka też może stanowić nieruchomość (por. wyrok SN z 20.12.2006 r., IV CSK 229/06, LEX nr 369187), a przynajmniej może zostać z większej nieruchomości wyodrębniona jako osobna nieruchomość. Ponadto w postanowieniu z 20.12.2006 r., IV CSK 283/06, LEX nr 369195, SN uznał, że art. 1 u.k.w.h. nie ma zastosowania do pojęcia nieruchomości określonego w art. 109 ust. 1 u.g.n., a na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami funkcjonuje autonomiczne pojęcie nieruchomości. Natomiast w postanowieniu z 20.12.2006 r., IV CSK 229/06, LEX nr 369187, SN uznał, że działki gruntu objęte jedną księgą wieczystą mogą stanowić odrębne nieruchomości w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Oba postanowienia miały na względzie wskazanie, że każda z działek wchodzących w skład większej nieruchomości (ujętych w jednej księdze wieczystej) może być objęta przysługującym gminie prawem pierwokupu, gdyż każda może zostać wyodrębniona jako osobna nieruchomość.

⁶ W Kodeksie cywilnym w art. 46¹ dodano jeszcze jedną definicję – nieruchomości rolnej (gruntu rolnego) – jako nieruchomości, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Definicja ta ma jednak ograniczone znaczenie dla stosowania przepisów komentowanej ustawy, bo może służyć ocenie postępowania w konkretnym przypadku, gdy przepisy wyłączają stosowanie tej ustawy do gruntów rolnych.

Z kolei dwie graniczące ze sobą działki gruntu należące do tego samego właściciela, dla których prowadzone są oddzielne księgi wieczyste, stanowią dwie odrębne nieruchomości gruntowe w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. Jeżeli natomiast dla takich działek jest prowadzona jedna księga wieczysta, stanowią one – w rozumieniu powołanego przepisu – jedną nieruchomość gruntową (por. wyrok NSA z 30.06.2016 r., I OSK 2350/14, LEX nr 2106448).

Aby uznać dany obszar gruntu za nieruchomość, konieczne jest jej wyodrębnienie spośród innych otaczających go gruntów. Dany grunt może zatem stać się nieruchomością na skutek skonkretyzowania jego przedmiotowego zakresu, które następuje przez określenie jego zewnętrznych granic (por. też wyrok NSA z 8.12.2006 r., I OSK 124/06, LEX nr 293155).

Określenie granic zewnętrznych nieruchomości może nastąpić przez założenie dla niej księgi wieczystej. W świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami założenie księgi wieczystej dla jednej działki nie czyni jej odrębnym przedmiotem własności w stosunku do innych gruntów tego samego właściciela, który może posiadać kilka działek sąsiadujących ze sobą. Tylko od właściciela zależy więc, czy zachowa odrębność prawną nieruchomości sąsiadujących ze sobą. Z drugiej strony istnienie wspólnej granicy i tego samego podmiotu własności nie stanowi prawnej podstawy połączenia nieruchomości, dla których są założone odrębne księgi wieczyste, lub tylko jedna z nich ma wpis w księdze wieczystej, a właściciel aprobuje taki stan. Traktowanie dwóch działek sąsiadujących ze sobą, mających jednego właściciela, jako jednej nieruchomości w sensie prawnym jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy żadna z tych działek nie ma założonej księgi wieczystej (por. wyrok NSA z 24.11.2005 r., I OSK 181/05, LEX nr 196738).

Nieruchomość może należeć do jednego właściciela albo być przedmiotem współwłasności. Dotyczy to także nieruchomości składających się z więcej niż jednej działki gruntu, w tym nieruchomości składających się z działek gruntu niesąsiadujących ze sobą. Współwłaścicielom przysługują wówczas udziały we własności nieruchomości – jednakowe dla wszystkich działek gruntu wchodzących w skład nieruchomości. Ma to odpowiednie zastosowanie do udziałów w prawie wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowej składającej się z więcej niż jednej działki gruntu. Zbywanie, nabywanie i zamiana udziałów we własności takich nieruchomości, jakie posiadają poszczególni współwłaściciele może w tej sytuacji dotyczyć tylko jednocześnie udziałów we wszystkich działkach wchodzących w skład danej nieruchomości. Dlatego m.in. SN w uchwale z 21.03.2013 r., III CZP 8/13, www.sn.pl, orzekł, że nieważna jest umowa zamiany udziałów jedynie w niektórych działkach gruntu stanowiących wraz z innymi działkami nieruchomość objętą księgą wieczystą.

W uzasadnieniu tej uchwały zauważono: „Wykładnia pojęcia «nieruchomości» była przedmiotem licznych kontrowersji wynikających z niedostatecznego sprecyzowania pojęcia «odrębnego przedmiotu własności» wskazanego w art. 46 § 1 k.c. jako kryterium powstania i istnienia nieruchomości gruntowej. Z uwagi na niezrealizowanie zasady powszechności ksiąg wieczystych w Kodeksie cywilnym odstąpiono od klarownej, wieczystoksięgowej definicji nieruchomości na rzecz ujęcia materialnoprawnego. Ponieważ ustawodawca nie określił wprost, o jakiej formie wyodrębnienia powierzchni ziemskiej mowa na gruncie art. 46 § 1 k.c. i art. 24 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (...) prezentowane są w doktrynie co najmniej dwa sposoby rozumienia nieruchomości gruntowej.

Według pierwszego z nich nieruchomością jest jednolity fizycznie obszar gruntu należący do tego samego właściciela, graniczący ze wszystkich stron z gruntami należącymi do innych właścicieli,

bez jakiegokolwiek nawiązywania do ksiąg wieczystych. W tym materialnoprawnym ujęciu jedna księga wieczysta mogłaby obejmować kilka nieruchomości, zatem odłączenie z księgi wieczystej i założenie nowej księgi wieczystej, nie musiałoby się wiązać z podziałem nieruchomości.

W myśl drugiej koncepcji, w przypadku nieruchomości wieczystoksięgowych o istnieniu, liczbie nieruchomości oraz ich zakresie przedmiotowym decyduje treść księgi wieczystej. Natomiast takie okoliczności jak sąsiedztwo czy przynależność do jednego podmiotu własności nie mają znaczenia. W tym ujęciu wyrażonym regułą «jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość» kilka działek objętych jedną księgą wieczystą stanowi zawsze jedną nieruchomość, nawet jeśli działki nie graniczą ze sobą, a odłączenie chociażby jednej z działek z księgi wieczystej równoznaczne jest z podziałem nieruchomości.

Te rozbieżności dotyczące prawnego rozumienia nieruchomości znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Za materialnoprawnym ujęciem nieruchomości opowiedział się SN w uzasadnieniach uchwały z 27 grudnia 1994 r., III CZP 158/94, OSNC 1995/4/59 oraz postanowienia z 7 listopada 2003 r., V CK 396/02, LEX nr 381021. Zawarty w motywach tych orzeczeń pogląd, trudno jednak uznać za wyraz ustalonego stanowiska SN, skoro nie został bliżej uargumentowany, a rozpatrywane zagadnienie nie było przedmiotem pogłębionej analizy.

Natomiast dominująca w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest koncepcja pierwszeństwa wieczystoksięgowego modelu nieruchomości, w myśl której nieruchomością jest część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. Natomiast w braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 23 września 1970 r., II CR 361/70, OSNC 1971/6/97; z 26 lutego 2003 r., II CKN 1306/00, LEX nr 83961; z 22.02.2012 r., IV CSK 278/11, LEX nr 1170327; postanowienia SN: z 19 lutego 2003 r., V CK 278/02, LEX nr 77085; z 30 października 2003 r., IV CK 114/02, OSNC 2004/12/201; z 30 maja 2007 r., IV CSK 56/07, LEX nr 301839; z 16 czerwca 2009 r., V CSK 479/08, LEX nr 627259, uchwały Sądu Najwyższego: z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007/2/24; z 26 kwietnia 2007 r., III CZP 27/07, OSNC 2008/6/62; z 17 kwietnia 2009 r., III CZP 9/09, OSNC 2010/1/4).

Stanowisko to należy podzielić. Zestawiając treść art. 46 § 1 k.c. i art. 24 u.k.w.h. za trafną należy uznać koncepcję wieczystoksięgowego rozumienia nieruchomości, wyrażającą się w formule «jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość», jako najlepiej uargumentowaną, racjonalną i odpowiadającą potrzebom obrotu, zwłaszcza w praktyce notarialnej.

Definicja nieruchomości zawarta w art. 46 § 1 k.c. jest na tyle pojemna, że obejmuje zarówno nieruchomości nie mające urządzonych ksiąg wieczystych jak i nieruchomości mające księgi wieczyste. Nie ma zatem podstaw do przeciwstawiania sobie materialnoprawnego (prawnorzecowego) i formalnego (wieczystoksięgowego) pojęcia nieruchomości i przyjmowania dualizmu nieruchomości gruntowej rozpadającej się na pojęcie gruntu w znaczeniu materialnoprawnym oraz wieczystoksięgowym, aktualnym jedynie pod rządem u.k.w.h. Jednakże, gdy dla określonej nieruchomości zostanie założona księga wieczysta obowiązuje reguła «jedna księga wieczysta – jedna nieruchomość» odnosząca się także do graniczących ze sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale nie

graniczających ze sobą. Odesłanie zawarte w art. 46 § 2 k.c. nie stanowi argumentu na rzecz tezy, by zamiarem ustawodawcy było uregulowanie pojęcia nieruchomości bez jakiegokolwiek odniesienia do ksiąg wieczystych i by istniała odrębna kategoria nieruchomości w ujęciu wieczystoksięgowym. Artykuł 46 § 2 k.c. stanowi tylko o regulacji prowadzenia ksiąg wieczystych i niepodobna z tego odesłania wyprowadzać wniosków, co do znaczenia pojęcia nieruchomości.

Odmienny pogląd godziłby w podstawową funkcję ksiąg wieczystych, jaką jest ustalenie stanu prawnego wpisanej do księgi wieczystej nieruchomości jako odrębnego przedmiotu własności i samoistnego przedmiotu obrotu prawnego (art. 1 u.k.w.h.). Byłby on także niezgodny z ustawową zasadą (art. 24 u.k.w.h.), że dla każdej nieruchomości prowadzi się oddzielną księgę wieczystą, chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej⁷. Uznanie zatem księgi wieczystej za czynnik wyodrębniający nieruchomość najlepiej zapewnia bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami, a względy systemowe sprzeciwiają się przypisywaniu pojęciu nieruchomości gruntowej innego znaczenia w obrębie u.k.w.h i art. 46 § 1 k.c. Tak więc pojęcia nieruchomości na gruncie u.g.n. nie można utożsamiać z definicją występującą w u.k.w.h., bo zgodnie z art. 1 u.k.w.h. o tym, czy mamy do czynienia z jedną czy wieloma nieruchomościami, decyduje liczba założonych ksiąg wieczystych. Tymczasem na gruncie art. 4 pkt 1 u.g.n. decydujące znaczenie ma przynależność gruntu do tego samego właściciela (por. też wyrok SA w Krakowie z 21 maja 2015 r., I ACa 320/15, LEX nr 1749589).

Natomiast w żadnym razie nie ma podstaw do przyjmowania, że samo geodezyjne wyodrębnienie działki i nadanie oddzielnego numeru zmienia jej status jako części składowej nieruchomości. Geodezyjnie wyodrębnione działki objęte jedną księgą wieczystą, stanowią części składowe nieruchomości i nie mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu. Nadanie działkom odrębnych numerów geodezyjnych nie wywołuje skutków cywilnoprawnych. Jeżeli takie działki objęte są jedną księgą wieczystą, to bez względu na sposób rozumienia pojęcia nieruchomości składają się na jedną nieruchomość.

W polskim prawie cywilnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych jest zawsze rzecz w całości, a nigdy nie może to być część rzeczy (art. 47 § 1 k.c.). Nie ulega zatem wątpliwości, iż umowa przenosząca udział nie we własności rzeczy, a tylko jej części składowej jest nieważna jako sprzeczna z ustawą (art. 58 § 1 k.c. w zw. z art. 47 § 1 k.c.).

Skoro w stanie faktycznym sprawy umowa zamiany udziałów dotyczyła jedynie niektórych działek gruntu stanowiących wraz z innymi działkami nieruchomość objętą księgą wieczystą, a nie obejmowała rozporządzenia udziałem we współwłasności całej nieruchomości, to jako nie respektująca zasady zakazu rozporządzania częścią składową nieruchomości jest umową nieważną (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 30 maja 2007 r., IV CSK 56/07, LEX nr 301839 oraz z 16 czerwca 2009 r., V CSK 479/08, LEX nr 627259).

Uczestniczący w umowie współwłaściciele nieruchomości jednocześnie złożyli wniosek o dokonanie podziału wieczystoksięgowo nieruchomości przez odłączenie z księgi wieczystej «x» 22 działek zbywanych w udziale przez B. C., nie uzyskując zgody pozostałych współwłaścicieli.

⁷ Należy dodać, że art. 24 ust. 1¹ u.k.w.h. stanowi dodatkowo, że dla gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste oraz dla znajdującego się na tym gruncie budynku lub innego urządzenia, które stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, prowadzi się wspólną księgę wieczystą.

Nie negując, iż uprawnienie do rozporządzenia rzeczą jest atrybutem prawa własności, zauważenia wymaga, że analizowana umowa zamiany przez złożenie wniosku o odłączenie części nieruchomości w postaci już istniejących działek geodezyjnych zmierzała w istocie do podziału nieruchomości objętej księgą wieczystą, z pominięciem uzyskania zgody współwłaścicieli, którzy nie uczestniczyli w transakcji zamiany (art. 199 k.c.). Rozłączenie z woli właściciela nieruchomości wpisanej do jednej księgi wieczystej jest dopuszczalne (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lutego 2009 r., V CSK 333/08 OSNC – ZD 2010/2/33 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2006 r., III CZP 24/06, OSNC 2007/2/24), jednakże w stanie faktycznym sprawy wola taka została wyrażona jedynie przez część współwłaścicieli”.

Nieruchomość budynkowa to budynek wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, stanowiący własność użytkownika wieczystego (odrębny od gruntu przedmiot własności), dopóki trwa użytkowanie wieczyste (por. art. 46 § 1 i art. 235 k.c.). Także wówczas, gdy budynek wzniesiony został przez dzierżawcę, któremu wieczysty użytkownik oddał grunt będący w jego użytkowaniu wieczystym w dzierżawę.

Nieruchomość lokalowa to lokal stanowiący odrębną własność wyodrębnioną zgodnie z przepisami ustawy o własności lokali. Lokal taki składa się z izby lub zespołu izb wydzielonych (ewentualnie wraz z pomieszczeniami pomocniczymi) w obrębie budynku trwałymi ścianami oraz z udziału we własności gruntu lub w prawie jego użytkowania wieczystego i w tych częściach budynku, które stanowią współwłasność właścicieli lokali (por. art. 2 i 3 u.w.l.). Ewentualnie także z pomieszczeń przynależnych, które mogą być położone w oddaleniu od wspomnianych izb, jednak w obrębie tej samej nieruchomości gruntowej.

Mimo zatem że budynki i lokale stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności, to zarówno nieruchomości budynkowa, jak i nieruchomości lokalowa są jednak jakoś związane z prawem do gruntu.

W świetle art. 24 ust. 1^a u.k.w.h. jeśli budynki lub urządzenia związane są z gruntem oddanym w wieczyste użytkowanie, to ujmuje się je we wspólnej księdze wieczystej. Zatem w ujęciu wieczystoksięgowym są traktowane tak, jakby stanowiły wraz z gruntem jedną nieruchomość (co wynika m.in. z konstrukcji trwania odrębnej własności budynku do czasu trwania użytkowania wieczystego).

3. Pojęcie zasobu nieruchomości zostało stworzone na użytek ustawy o gospodarce nieruchomościami i odnosi się do zbiorów nieruchomości stanowiących własność różnych właścicieli publicznych – Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa – albo oddanych im w użytkowanie wieczyste.

Zasobami nieruchomości w rozumieniu ustawy nie są więc zbiory nieruchomości należące do innych właścicieli ani zbiory nieruchomości stanowiące własność państwowych lub samorządowych osób prawnych (por. też wyrok SN z 12.02.2016 r., II CSK 206/15, LEX nr 1975883).

Definicję zasobu nieruchomości zawartą w art. 4 pkt 2 u.g.n. należy jednak czytać łącznie z definicjami zawartymi w art. 21, 24 ust. 1, art. 25a oraz 25c u.g.n., z których wynika, że w skład zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, gminy, powiatu i województwa nie wchodzi te nieruchomości stanowiące własność tych podmiotów, które zostały przez nie oddane w użytkowanie

wieczyste. Tak też stanowi art. 4 pkt 2 u.g.n., który – zgodnie z wyżej wymienionymi przepisami ustawy – stanowi także, że do zasobu nieruchomości wchodzi nieruchomości, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste Skarbowi Państwa, gminie, powiatowi lub województwu. Ponadto z art. 21a u.g.n. wynika, że w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa nie wchodzi grunty pokryte wodami śródlądowymi płynącymi, w rozumieniu Prawa wodnego, ani stanowiące własność Skarbu Państwa urządzenia wodne lub ich części oraz budowle i ich części, o których mowa w art. 216 ust. 5 tej ustawy, ani też grunty zabudowane urządzeniami wodnymi znajdujące się poza linią brzegu oraz urządzenia wodne lub ich części stanowiące własność Skarbu Państwa, wobec których prawa właścicielskie wykonują podmioty, o których mowa w art. 212 ust. 1 pr. wod.

Oprócz zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w omawianej definicji (i do którego stosuje się przepisy komentowanej ustawy), na podstawie przepisów innych ustaw mogą być tworzone inne zasoby nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, do których stosuje się przepisy tych ustaw, zaś przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być stosowane uzupełniająco lub w sprawach nieuregulowanych w tych ustawach szczególnych. Do takich zasobów należą Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Krajowy Zasób Nieruchomości tworzone na podstawie wymienionych w art. 2 u.g.n.: ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości.

4. Termin „działka gruntu” nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości, gdyż działka to całość lub część nieruchomości gruntowej. W przeciwieństwie do nieruchomości, która może się składać z oddalonych od siebie części, działka gruntu – według definicji umieszczonej w art. 4 pkt 3 u.g.n. – stanowi niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej. Nieruchomość zatem może się składać z jednej lub z wielu działek gruntu.

Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami zostało zaczerpnięte z przepisów geodezyjnych i kartograficznych. Dla porównania w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390 i 1781) napisano, że działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych. Obie definicje łączy ciągłość gruntu jako części powierzchni ziemskiej oraz jednorodność prawna (pod względem podmiotowym). Zarówno działka ewidencyjna, jak i działka w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także nieruchomość, to część powierzchni ziemskiej, która w całości stanowi własność tego samego właściciela, przy czym właściciel ten może być jeden lub może ich być wielu (współwłasność). Można jednak zwrócić uwagę, że według cytowanego rozporządzenia działka ewidencyjna ma być położona w granicach jednego obrębu (co wyklucza działki obejmujące obszar z więcej niż jednego obrębu), czego w definicji zawartej w komentowanej ustawie nie uregulowano.

Według § 7 ust. 2 tego rozporządzenia sąsiadujące ze sobą działki ewidencyjne, będące przedmiotem tych samych praw oraz władania tych samych osób lub jednostek organizacyjnych, wykazuje się w ewidencji jako odrębne działki ewidencyjne, jeżeli:

- 1) wyodrębnione zostały w wyniku podziału nieruchomości, a materiały powstałe w wyniku prac geodezyjnych i kartograficznych związanych z tym podziałem przyjęte zostały do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;

- 2) są wyszczególnione w istniejących dokumentach określających stan prawny nieruchomości, a w szczególności w księgach wieczystych, zbiorach dokumentów, aktach notarialnych, prawomocnych orzeczeniach sądowych i ostatecznych decyzjach administracyjnych, a jednocześnie są działkami gruntu lub działkami budowlanymi w rozumieniu przepisów ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 3) obejmują grunty zajęte pod drogi publiczne, linie kolejowe, wody śródlądowe, rowy, a ich wyróżnienie w postaci odrębnych działek jest celowe ze względu na odrębne oznaczenia tych gruntów w innych ewidencjach i rejestrach publicznych bądź ze względu na ich różne nazwy urzędowe.

Choć w ustawie o gospodarce nieruchomościami nie ma o tym mowy, to jednak nie można odnieść przyjętego tam pojęcia działki gruntu do działki innej niż działka wydzielona, o której mowa w definicji działki ewidencyjnej. W świetle przepisów geodezyjnych i kartograficznych opis numeryczny granic działek sporządza się przy użyciu współrzędnych uzyskanych w wyniku pomiarów bezpośrednich lub fotogrametrycznych przedstawionych w państwowym geodezyjnym układzie odniesienia. Kontury użytków gruntowych i klas gleboznawczych przedstawia się w sposób umożliwiający ich jednoznaczną identyfikację, a elementy identyfikacyjne uzyskuje się w drodze pomiarów oraz digitalizacji map analogowych lub ortofotomapy.

Podczas wydzielania działek ewidencyjnych mogą się pojawiać różne problemy związane z przepisami dotyczącymi własności określonych gruntów i z funkcjami tych gruntów. W szczególności dotyczą one wód powierzchniowych, dróg, kolei. Z tego względu w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków określono np., że grunt zajęty przez ciek naturalny stanowi odrębną działkę ewidencyjną niezależnie od tego, czy wody w tym cieku płyną korytem naturalnym, czy korytem uregulowanym odkrytym lub zakrytym.

Działki graniczące ze sobą mogą być traktowane odrębnie, nawet gdy stanowią przedmiot tych samych praw. Może być tak wtedy, gdy:

- wyodrębnione zostały w wyniku podziału nieruchomości, a materiały powstałe w wyniku prac geodezyjnych związanych z tym podziałem zostały przyjęte do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego;
- są wyszczególnione w odrębnych dokumentach dotyczących stanu prawnego nieruchomości, w szczególności w księgach wieczystych, zbiorach dokumentów, aktach notarialnych, prawomocnych orzeczeniach sądowych i ostatecznych decyzjach administracyjnych, a jednocześnie są działkami gruntu lub działkami budowlanymi w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- obejmują grunty zajęte pod drogi publiczne, linie kolejowe, wody śródlądowe lub rowy, a ich wyróżnienie w postaci odrębnych działek jest celowe ze względu na odrębne oznaczenia tych gruntów w innych ewidencjach i rejestrach publicznych lub ze względu na ich różne nazwy urzędowe.

Graniczące ze sobą działki gruntu należące do tego samego właściciela mogą zatem stanowić odrębne nieruchomości (jeśli np. urządzono dla nich odrębne księgi wieczyste).

Należy podkreślić, że zapisy w ewidencji gruntów i budynków mają wyłącznie charakter techniczno-deklaratoryjny. Organy ewidencyjne rejestrują jedynie stany prawne ustalone w innym trybie lub przez inne organy orzekające. Nie mogą one natomiast samodzielnie rozstrzygać

kwestii uprawnień wnioskodawcy do gruntu lub budynku. Zatem wpisem do ewidencji gruntów i budynków nie można wykazać prawa do nieruchomości (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 9.01.2018 r., II SA/Bd 894/17, LEX nr 2445918, oraz wyrok WSA w Gliwicach z 19.01.2018 r., II SA/Gl 955/17, LEX nr 2435876).

5. Działka budowlana w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest tożsama z działką budowlaną zdefiniowaną w art. 2 pkt 12 u.p.z.p. W świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym działka budowlana to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Tak więc działka budowlana, o której mowa w definicji zawartej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to przede wszystkim działka niezabudowana, nadająca się do zabudowy. W świetle definicji umieszczonej w art. 4 pkt 3a u.g.n. działka budowlana to działka zabudowana. Nie jest więc działką budowlaną w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami żadna działka niezabudowana.

Pojęcie działki budowlanej zamieszczone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym służyć ma bowiem przede wszystkim ustaleniu, czy działka nadaje się do zagospodarowania w określony sposób, w tym, czy nadaje się do zabudowy. Jest to podejście zharmonizowane z przepisami Prawa budowlanego umożliwiające prawidłowe stosowanie przepisów budowlanych. Dlatego pojęcie działki budowlanej w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest często przeciwstawiane działkom rolnym lub leśnym, które z zasady nie są przeznaczone do zabudowy, a więc nie są działkami budowlanymi w rozumieniu tejże ustawy.

Pojęcie działki budowlanej zamieszczone w ustawie o gospodarce nieruchomościami służyć ma ustaleniu, jaka powinna być działka gruntu, by mógł na niej stać budynek, który już na niej stoi. Ma to umożliwić dokonanie odpowiednich zmian tych działek, które nie spełniają wymogów podanych w definicji zamieszczonej w art. 4 pkt 3a u.g.n. – tj. których wielkość, cechy geometryczne, brak dostępu do drogi publicznej oraz niedostateczne wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej uniemożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce.

O takim podejściu świadczą następujące przepisy ustawy:

- art. 95 pkt 2 u.g.n., umożliwiający wydzielenie działki budowlanej wokół budynku wzniesionego przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu – niezależnie od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 95 pkt 7 u.g.n., dopuszczający wydzielenie działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu – niezależnie od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 209a ust. 1 i 3 u.g.n., które formułują roszczenia właścicieli lokali wobec Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, jeżeli budynek mieszczący lokale danych właścicieli usytuowany jest na działce niespełniającej

wymogów przewidzianych dla działki budowlanej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Adekwatne roszczenie przysługuje Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego wobec właścicieli lokali.

Można zauważyć, że pojęcie działki budowlanej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami może kłócić się z potocznym rozumieniem terminu „działka budowlana”. Zwykle bowiem pojęcie to jest utożsamiane z możliwością zabudowy określonych gruntów i najczęściej oceny, czy możliwe jest zabudowanie gruntu określonym budynkiem, dokonuje się przed wzniesieniem budynku. Jednakże w takim zakresie, w jakim stosowane są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawsze należy używać pojęcia działki budowlanej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż zarówno te przepisy, jak i zawarta w ustawie definicja działki budowlanej zostały sporządzone na użytek regulacji stanów, które powstały w przeszłości i z punktu widzenia aktualnie obowiązujących norm są nieprawidłowe.

Biorąc jednak pod uwagę cechy, jakie ma spełniać działka budowlana – podane i jednakowe w obu definicjach – tj. wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, można stwierdzić, że działką budowlaną w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami jest taka sama działka jak w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale z tą różnicą, że oceny, czy ma ona pożądane cechy, dokonuje się po wzniesieniu budynku bez uprzedniego wydzielenia gruntu w sposób umożliwiający prawidłowe korzystanie z tego budynku.

W obu definicjach nie ma szczegółowych wskazań, jak mają wyglądać wymienione w nich cechy w różnych przypadkach (w odniesieniu do różnego typu zabudowy). Z intencji wynika jasno, że w przypadku realizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami chodzi o takie cechy działki, jakie obecnie powinna by ona posiadać, gdyby miała zostać zabudowana budynkiem, który już został wzniesiony. Określenie pożądanych cech działki budowlanej w celu realizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie może więc być dowolne ani wynikać z czyjejkolwiek subiektywnej decyzji, zwłaszcza że służyć ma też realizacji roszczeń przewidzianych w ustawie oraz wydawaniu decyzji administracyjnych zatwierdzających podział nieruchomości, a organ wydający decyzję ma działać na podstawie przepisów prawa (por. art. 6 k.p.a.). Dlatego, ustalając te cechy, powinno się bazować na przepisach technicznych i budowlanych – przede wszystkim na przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225), w którym zresztą w § 3 w pkt 1a również umieszczono definicję działki budowlanej, przez którą także należy rozumieć „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z rozporządzenia, odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. Z tym jednak zastrzeżeniem, że i ta definicja nie może być stosowana do realizacji przepisów komentowanej ustawy odnoszących się do działek budowlanych, zamiast definicji zawartej w art. 4 pkt 3a u.g.n. Ma ona jednak znaczenie, np. dla określenia, czy projekt podziału niezabudowanej nieruchomości został sporządzony prawidłowo (jeśli dotyczy on wydzielenia działek budowlanych) oraz do określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych w sytuacji, gdy chodzi o ustalenie, czy są one przeznaczone pod zabudowę lub prawidłowo zabudowane, jak również w innych przypadkach wymagających ustalenia, czy dany grunt należy oszacować jako budowlany.

6. Zdefiniowanie pojęcia zbywania i nabywania nieruchomości nastąpiło przez podanie, że są to wszystkie czynności prawne, które prowadzą do przeniesienia własności nieruchomości lub przeniesienia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddania jej w użytkowanie wieczyste. Chodzi więc o prowadzące do tego umowy (w tym akty notarialne), decyzje administracyjne itp.

Takie zdefiniowanie zbywania i nabywania nieruchomości w art. 4 pkt 3b u.g.n. ogranicza zbywanie i nabywanie nieruchomości do przenoszenia własności (także w drodze wyłączenia) oraz przenoszenia i ustanawiania użytkowania wieczystego. Jednak bez wątpienia należy tym pojęciem objąć także rozwiązywanie użytkowania wieczystego.

Definicja nie obejmuje zmian własności i praw użytkowania wieczystego nieruchomości zachodzących nie w wyniku czynności prawnych, lecz np. na skutek spadkobrania, zrzeczenia się prawa, nacjonalizacji, komunalizacji. Takie zmiany nie są zbywaniem ani nabywaniem nieruchomości w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Definicja ta nie obejmuje także przekształcenia prawa wieczystego użytkowania w prawo własności z mocy przepisu ustawy (jak to ma miejsce obecnie w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów).

Definicję zbywania i nabywania nieruchomości należy stosować w tych przypadkach, gdy przepisy komentowanej ustawy odnoszą się do zbywania lub nabywania nieruchomości. Nie jest to definicja, którą należy odnosić do obrotu nieruchomościami, zdefiniowanego odrębnie w art. 13 ust. 1 u.g.n. i obejmującego sprzedaż, zamianę i zrzeczenie się, oddanie w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddanie w trwałą zarząd, a także obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszenie nieruchomości jako wkładów niepieniężnych (aportów) do spółek, przekazywanie nieruchomości jako wyposażenia tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątku tworzonych fundacji.

Jednakże jeśli wymienione w definicji obrotu nieruchomościami czynności powodować będą zmiany, o których mowa w definicji zbywania i nabywania nieruchomości (przeniesienie w wyniku czynności prawnej własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego albo ustanowienie prawa użytkowania wieczystego), to czynności te będą wchodziły także w zakres pojęcia zbywania i nabywania nieruchomości. Do takich czynności należy zaliczyć np. wnoszenie nieruchomości jako wkładów niepieniężnych do spółek będących osobami prawnymi (por. też wyrok NSA z 7.10.2008 r., I OSK 856/08, ONSA WSA 2009/4, poz. 80, oraz wyrok WSA w Opolu z 8.07.2014 r., II SA/Op 64/14, LEX nr 1490671).

Ze szczególnym przypadkiem zbywania nieruchomości mamy do czynienia, gdy właściciel gruntu wnosi jako wkład do spółki ustanawiane przez siebie na jej rzecz prawo wieczystego użytkowania. Przynosi to bowiem taki skutek, że w zamian za to prawo właściciel gruntu obejmuje akcje lub udziały w spółce, zaś spółka nie wnosi właścicielowi gruntu opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntu. Gdyby jednak spółka zbyła innej osobie to prawo wieczystego użytkowania gruntu, to jego nabywca już z opłat zwolniony nie jest i ma je uiszczać zgodnie z art. 71 u.g.n. Aby bowiem nabywca prawa wieczystego użytkowania od spółki mógł być zwolniony z tych opłat, to po stronie tego nabywcy musiałby istnieć stosunek prawny, z którego mógłby on, podobnie jak spółka, wywodzić swoje prawo do zwolnienia go z obowiązku wnoszenia opłat (por. wyrok SN z 10.03.2017 r., III CSK 77/16, LEX nr 2298269).

Należy zauważyć, że zbywanie i nabywanie nieruchomości dotyczy, w świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 3b u.g.n., nieruchomości w ogóle, a nie nieruchomości gruntowych w rozumieniu art. 4 pkt 1 u.g.n. Dotyczy zatem także nieruchomości budynkowych i lokalowych.

Omawiana definicja zbywania i nabywania nieruchomości nie obejmuje zasiedzenia, chociaż prowadzi ono do zmiany właściciela nieruchomości. Samoistny posiadacz nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste także może nabyć jej własność przez zasiedzenie (por. uchwałę SN z 22.03.2017 r., III CZP 49/16, www.sn.pl).

7. Definicja pojęcia poprzedniego właściciela powinna być rozumiana w ujęciu funkcjonalnym, odpowiednio do celów, jakim ma służyć. Zgodnie z art. 4 pkt 4 u.g.n. jest to osoba, 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. Do poprzedniego właściciela odnoszą się przepisy:

- art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n., który przyznaje mu lub jego spadkobiercy prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości zbywanej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego;
- art. 68 ust. 1 pkt 4 u.g.n., który umożliwia mu uzyskanie bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości zbywanej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego;
- art. 121 ust. 4 u.g.n., dopuszczający oddanie poprzedniemu właścicielowi nieruchomości wywłaszczonej w dzierżawę do czasu realizacji celu wywłaszczenia;
- art. 136 u.g.n., umożliwiający poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy żądanie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, która nie została wykorzystana na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu;
- art. 140 ust. 1 u.g.n., przewidujący w razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę Skarbowi Państwa lub właściwej jednostce samorządu terytorialnego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości w dniu zwrotu, ustalonego w decyzji odszkodowania, a także nieruchomości zamiennej;
- art. 141 ust. 1 u.g.n., dający poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercom możliwość rozłożenia na raty należności, o których mowa w art. 140 u.g.n.;
- art. 209a ust. 2 u.g.n., który uzależnia powiększenie nieruchomości wspólnej o grunty sąsiednie w celu stworzenia z nieruchomości wspólnej działki budowlanej od wcześniejszego rozpatrzenia wniosków poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców o przywrócenie im własności tych gruntów;
- art. 214 ust. 1 i 2 u.g.n., który przyznaje roszczenie o zwrot jednej nieruchomości poprzednim właścicielom, o ile spełnione są warunki określone tym przepisem;
- art. 214a u.g.n., który dotyczy ewentualnej odmowy zwrotu nieruchomości poprzednim właścicielom gruntu w rozumieniu art. 7 ust. 1 dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, a także powiązany z nim art. 214b u.g.n.;
- art. 215 u.g.n., przyznający poprzedniemu właścicielowi roszczenie odszkodowawcze na warunkach określonych tym przepisem.

Omawiana definicja służy więc pewnemu zrekompensowaniu poprzednim właścicielom odebrania im własności w przeszłości bez ich woli lub wbrew ich woli, a nie odnosi się do tych byłych właścicieli, których własność przeszła na Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego z ich własnej woli w drodze czynności prawnych (por. wyrok SN z 12.09.2002 r., IV CKN 1289/00, OSNC 2003/9, poz. 126). Choć należy zaznaczyć, że definicja ta może mieć

zastosowanie w przypadkach, gdy właściciel dokonywał czynności prawnej w sytuacji, którą uznawał za przymusową.

Definicja odnosi się tylko do właścicieli, nie obejmuje więc samoistnych posiadaczy ani takich osób, w stosunku do których już po pozbawieniu ich własności okazało się, że w dacie tego pozbawienia nie miały prawa własności nieruchomości (np. gdy w wyniku zasiedzenia własność nieruchomości przysługiwała w tej dacie innej osobie, co okazało się później w wyniku postępowania sądowego o stwierdzenie zasiedzenia). W takim przypadku poprzednim właścicielem jest ten, komu nieruchomość przypadła w drodze zasiedzenia.

Definicja poprzedniego właściciela odnosi się do osób prawnych i fizycznych (pojedynczych i współwłaścicieli), które utraciły własność w wyniku wywłaszczenia albo przejęcia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów. Nie chodzi tu więc o każdego „poprzedniego właściciela”, lecz tylko o takiego, któremu własność odjęto wbrew jego woli, np. w wyniku wywłaszczenia, orzeczenia o przepadku czy przejęcia za długi. Nie można więc uznać za poprzedniego właściciela, o którym mowa w komentowanym przepisie, osoby, która dokonała przeniesienia własności nieruchomości na mocy dobrowolnie zawartej umowy cywilnoprawnej, ani osoby, która utraciła własność z mocy decyzji administracyjnej wydanej na jej żądanie (por. wyrok NSA z 12.12.2007 r., I OSK 1541/07, LEX nr 424657). Nie jest także poprzednim właścicielem w rozumieniu omawianej definicji osoba, która przekazała gospodarstwo rolne na własność państwa w zamian za świadczenia z ubezpieczenia społecznego (por. wyrok SN z 12.09.2002 r., IV CKN 1289/00, OSNC 2003/9, poz. 126). Poprzednimi właścicielami nie są także udziałowcy zlikwidowanej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, którym w związku z tym nie przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości sprzedanej przez tę spółkę (jej likwidatora) Skarbowi Państwa w trybie i na zasadach określonych w art. 6 nieobowiązującej ustawy z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.) (por. wyrok NSA w Krakowie z 9.07.2001 r., II SA/Kr 2027/00, ONSA 2002/4, poz. 146).

Nie mogą być też zaliczone do kategorii poprzednich właścicieli, którym przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości, osoby ubiegające się o taki zwrot w sytuacji, gdy nie doszło do wydania decyzji stwierdzającej nieważność decyzji skutkującej w przeszłości przejęciem praw do nieruchomości. Nie ma bowiem podstaw do twierdzenia, aby samo prowadzenie postępowania nadzorczego konkretyzowało chociażby na przyszłość jakiegokolwiek uprawnienia majątkowe. Jak zatem stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 29.06.2020 r., I SA/Wa 280/20, LEX nr 3050616, w takiej sytuacji nie ma podstaw prawnych do uznania zaistnienia maksymalnie ukształtowanej ekspektatywy uprawnień, których powstanie stanowi obecnie co najwyżej zdarzenie przyszłe, niepewne i niedookreślone, dlatego nie może ono być przedmiotem skutecznego przeniesienia na rzecz innych osób.

Według art. 112 ust. 2 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Jednakże w omawianej definicji chodzi wyłącznie o osoby, które pozbawione zostały własności nieruchomości, a nie o takie, które pozbawiono innego prawa rzeczowego.

W tym przypadku chodzi o osoby, które pozbawiono własności na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących wywłaszczania nieruchomości oraz na podstawie:

- rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24.09.1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym;
- dekretu o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939–1945 r.;
- dekretu z 26.04.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych;
- ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości;
- ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

8. Zawarta w art. 4 pkt 5 u.g.n. definicja planu miejscowego odsyła do rozumienia planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi tu przede wszystkim o przepisy art. 14, 15 i 16 u.p.z.p., określające charakter planu miejscowego (do planu miejscowego odnoszą się także inne przepisy wspomnianej ustawy).

Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan ten jest aktem prawa miejscowego, a zgodnie z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
- zasady kształtowania krajobrazu;
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej;
- wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
- zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Ponadto według art. 15 ust. 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb:

- granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
- granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
- granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
- granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.p.z.p., oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
- granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a u.p.z.p.;
- granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi publicznej, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska użytku publicznego, sieci przesyłowej, budowli przeciwpowodziowej, sieci szerokopasmowej, inwestycji w zakresie terminalu, inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, przedsięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa;
- granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
- granice Pomników Zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;
- granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
- sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
- minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Od ustaleń zawartych w planie miejscowym ustawodawca uzależnił skuteczność niektórych roszczeń lub wykonanie niektórych czynności, o których mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (np. w art. 22 oraz 93 ust. 1 i 2 u.g.n.).

9. Zgodnie z definicją wyceny nieruchomości, zawartą w art. 4 pkt 6 u.g.n., przez taką wycenę należy rozumieć nie samo określenie wartości nieruchomości (czego dotyczy kolejna definicja), ale cały proces prowadzący do określenia wartości nieruchomości – postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości.

Szerzej opisują ten proces przepisy art. 150–156 u.g.n. dotyczące wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, umieszczone w dziale IV „Wycena nieruchomości” w rozdziale 1 „Określanie wartości nieruchomości”.

10. Zgodnie z art. 4 pkt 6a u.g.n. dla potrzeb tej ustawy przyjmuje się, że określanie wartości nieruchomości to określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości.

Wynikiem określenia wartości nieruchomości nie jest więc określenie jakiejś bezwzględnej (obiektywnej) jej wartości, ale raczej określenie wartości różnych praw przysługujących do

nieruchomości, choć – jak wynika z dalszych przepisów ustawy – najczęściej przez pryzmat wartości nieruchomości jako przedmiotu własności. Mogą więc istnieć różnego rodzaju wartości nieruchomości (co znajduje też potwierdzenie w art. 150 u.g.n.) oraz różne sposoby ich określania.

11. Powszechna taksacja nieruchomości to rodzaj wyceny nieruchomości prowadzący do ustalenia tylko jednego rodzaju wartości – wartości katastralnej.

Wartość ta jest określana masowo, zgodnie z przepisami art. 160–173 u.g.n. (por. komentarze do tych przepisów), przede wszystkim dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości (por. art. 150 ust. 4 u.g.n.), ale także dla niektórych innych (por. art. 162 ust. 2 u.g.n.). W art. 151 ust. 3 u.g.n. zdefiniowano wartość katastralną nieruchomości jako wartość ustaloną w procesie powszechnej taksacji nieruchomości. Taka definicja to swoiste masło maślane, gdyż w przepisach dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości nie zdefiniowano, czym wartość katastralna w istocie jest, ale przedstawiono procedury i sposób jej ustalania, które zostały rozwinięte w rozporządzeniu wykonawczym. Co do istoty wiadomo o wartości katastralnej tyle, że nie powinna ona zbyt odchodzić od wartości rynkowej (tj. od ceny możliwej do uzyskania za nią), jednak przedmiotem ustalenia wartości katastralnej mogą być także nieruchomości, które nie podlegają obrotowi rynkowemu, a więc ich wartość katastralna nie powinna zbyt różnić się od wartości, jaka mogłaby zostać ustalona w drodze indywidualnej ich wyceny.

12. Szacowanie nieruchomości to z kolei zbiór czynności związanych z określaniem wartości nieruchomości (o których mowa w przepisach działu IV u.g.n.), stosowanych w postępowaniu wyceny nieruchomości.

Zgodnie więc z definicją zawartą w art. 4 pkt 8 u.g.n. szacowanie nieruchomości, wbrew potocznym odczuciom i znaczeniu słownikowemu, wcale nie jest określaniem wartości nieruchomości, ale pojęciem szerszym, bo na szacowanie to składają się różne czynności, a nie tylko samo określenie wartości nieruchomości. Zgodnie z przepisami działu IV u.g.n. w skład szacowania nieruchomości wchodzi także: analiza rynku nieruchomości, zebranie danych (informacji) o nieruchomościach, wybór właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, wybór nieruchomości podobnych i analiza ich różnic, analiza cen transakcyjnych za nieruchomości podobne oraz sporządzenie operatu szacunkowego.

13. Definicje zamieszczone w art. 4 pkt 9–10 u.g.n. mają charakter porządkowy i służą przede wszystkim zachowaniu przejrzystości ustawy. Zapobiegają powtarzaniu zawartych w nich opisów za każdym razem, gdy w ustawie mowa jest o właściwym organie, samorządowej osobie prawnej, jednostce samorządu terytorialnego, staroście, właściwym urzędzie, radzie lub sejmiku, jednostce organizacyjnej.

Ponieważ definicje te mają służyć wykonywaniu przepisów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to również one odnoszą się do organów i jednostek Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego.

Tak więc właściwy organ to w świetle art. 4 pkt 9 u.g.n. albo starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, albo organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości

stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa. Organem wykonawczym gminy jest zgodnie z art. 26 u.s.g. – w zależności od liczby mieszkańców gminy – wójt, burmistrz lub prezydent miasta, przy czym nie jest wykluczone złożenie w imieniu gminy oświadczenia woli dotyczącego zarządu mieniem gminy przez pełnomocnika ustanowionego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (por. uchwałę SN z 3.10.2003 r., III CZP 63/03, OSNC 2004/12, poz. 188). Organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, którego przewodniczącym jest starosta (por. art. 26 ust. 1 u.s.p.). Organem wykonawczym województwa jest zarząd województwa, w skład którego wchodzi marszałek województwa (jako przewodniczący), wiceprzewodniczący i pozostali członkowie (por. art. 15 pkt 2 oraz art. 31 ust. 1 i 2 u.s.w.).

Nie jest właściwym organem w rozumieniu komentowanej ustawy wojewoda, nawet jeśli faktycznie wykonuje w stosunku do jakichś nieruchomości Skarbu Państwa różne czynności lub występuje w różnych sprawach jako organ w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie należy też traktować kompetencji wojewody w zakresie wydawania przewidzianych ustawą o gospodarce nieruchomościami regulacji w formie zarządzeń jako uprawniających do uznania go za właściwy organ w rozumieniu tej ustawy.

Samorządowa osoba prawna to osoba prawna powołana lub tworzona przez organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 pkt 9a u.g.n.). Takie brzmienie definicji pozwala zaliczyć do samorządowych osób prawnych zarówno spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i inne samorządowe osoby prawne, przy czym nie wyklucza tego, że taka samorządowa osoba prawna może nie być w 100% własnością jednej jednostki samorządu terytorialnego, ani nie wyklucza zaliczenia do samorządowych osób prawnych takich osób prawnych, które są własnością jednostek samorządu terytorialnego i innych osób (niebędących jednostkami samorządu terytorialnego).

Samorządową osobą prawną, w rozumieniu komentowanego przepisu, może być także utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego fundacja, chociaż jednostka samorządu terytorialnego nie dysponuje wobec niej żadnymi uprawnieniami majątkowymi (może nawet nie mieć wpływu na skład jej organów), niezależnie od wsparcia majątkowego, jakiego jej udzieliła⁸.

Zgodnie z art. 4 pkt 9b u.g.n. jednostkami samorządu terytorialnego są gminy, powiaty lub województwa, a więc jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu innych przepisów:

- ustawy o samorządzie gminnym;
- ustawy o samorządzie powiatowym;
- ustawy o samorządzie województwa.

Wszystkie te jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami, m.in. te, o których mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W definicji starosty umieszczonej w art. 4 pkt 9b¹ u.g.n. napisano jedynie, że starosta to również prezydent miasta na prawach powiatu. Chodzi więc tu o to, że gdy właściwym organem (zdefiniowanym wcześniej) jest starosta, to jest nim odpowiednio także prezydent miasta na prawach powiatu, który w takim mieście zamiast starosty wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

⁸ Por. S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, Sam. Teryt. 2009/7–8, s. 38.

Właściwe urzędy to urzędy prowadzące w imieniu właściwych organów sprawy gospodarki nieruchomościami – odpowiednio starostwo powiatowe (jako wykonujące zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i jako prowadzące sprawy z zakresu gospodarowania nieruchomościami powiatu), urząd gminy i urząd marszałkowski. Należy zauważyć, że w świetle tej definicji właściwymi urządami są tylko urzędy w nich podane. Nie są więc właściwymi urządami siedziby różnych jednostek organizacyjnych (osób prawnych albo jednostek niemających osobowości prawnej), którym jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa powierzyły wykonywanie różnych zadań z zakresu gospodarki nieruchomościami, choćby nawet ich siedziby nazwane zostały urządami. Właściwym urzędem nie jest też urząd wojewódzki.

Rada lub sejmik, o których mowa w art. 4 pkt 9d u.g.n., to organy stanowiące poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa.

Przez jednostkę organizacyjną należy natomiast rozumieć państwową lub samorządową jednostkę niemającą osobowości prawnej. Definicja zawarta w art. 4 pkt 10 u.g.n. nie obejmuje więc jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, które nie należą ani do Skarbu Państwa, ani do żadnej z jednostek samorządu terytorialnego.

Z właściwym rozumieniem omawianych wcześniej definicji wiązać się następnie określone skutki podatkowe. Na przykład opodatkowaniu podatkiem VAT w zakresie wykonywania czynności związanych z gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa podlegają konkretne jednostki samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną. Z uregulowań zawartych w art. 4 u.g.n. nie można zatem wnioskować, że podatnikiem podatku VAT w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa będzie prezydent miasta, który nie posiada osobowości prawnej i jest jedynie organem reprezentującym miasto na prawach powiatu, które to miasto na prawach powiatu jest podatnikiem podatku VAT w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 25.10.2007 r., I SA/Wr 1155/07, LEX nr 471446).

14. Definicja opłaty adiacenckiej określa jednocześnie, kiedy opłata taka może być naliczana. Jest tak w przypadku, gdy wartość nieruchomości wzrośnie w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej sfinansowanej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo wtedy, gdy wartość nieruchomości wzrośnie w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości albo w związku z podziałem nieruchomości.

Opłatę adiacencką, o której mowa w art. 4 pkt 11 u.g.n., należy odróżnić od opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., nazywanej często opłatą planistyczną lub rentą planistyczną. Ona także jest związana ze wzrostem wartości nieruchomości, który jednak następuje z innej przyczyny – z powodu zmiany przeznaczenia nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

Artykuł 4 pkt 11 u.g.n. w sposób jednolity definiuje pojęcie opłaty adiacenckiej, niezależnie od przyczyn wzrostu wartości danej nieruchomości, nie ujmuje przy tym przyczyn, o których mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. (por. wyrok NSA z 10.08.2011 r., I OSK 1402/10, LEX nr 1068397).

Do opłat adiacenckich, o których mowa w art. 4 pkt 11 u.g.n., odnoszą się także przepisy art. 143–148 u.g.n. oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 4.05.2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. Nr 86, poz. 736).

15. W art. 4 pkt 12 u.g.n. zdefiniowano na potrzeby tej ustawy pojęcie spółki, które zostało ograniczone wyłącznie do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnych. Problematyka spółek została szerzej uregulowana w Kodeksie spółek handlowych, w którym stworzono możliwość działania także innych rodzajów spółek. Jednak przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących spółek nie można stosować do spółek o innym charakterze niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne. Wydaje się to uzasadnione w sytuacji, gdy art. 9 ust. 1 u.g.k. przewiduje, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć tylko spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich tylko spółek. Przepisów komentowanej ustawy dotyczących spółek nie stosuje się także do spółek cywilnych, o których mowa w Kodeksie cywilnym.
16. Do osób bliskich zaliczono w art. 4 pkt 13 u.g.n. zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Pojęcie to, choć należy do sfery prawa rodzinnego, nie zostało w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym zdefiniowane, a w ustawie o gospodarce nieruchomościami zdefiniowano je poprzez podanie stopnia pokrewieństwa lub związku rodzinnego albo przysposobienia. Do osób bliskich zaliczono też osoby pozostające faktycznie we wspólnym pożyciu.

To, które osoby lub kiedy pozostają we wspólnym pożyciu, było przedmiotem szerokiej dyskusji i wyroków sądów – także wydawanych w związku ze stosowaniem definicji osoby bliskiej umieszczonej dla potrzeb najmu w art. 691 k.c.

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu nadanym mu przez ustawę z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172, 975, 1561 i 2456), która weszła w życie 10.07.2001 r., w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Przepis ten był przedmiotem bardzo różnych interpretacji oraz krytyki. Zwracano m.in. uwagę, że niesłusznie uniemożliwia on wstąpienie w najem współnajemcom, rodzeństwu, dzieciom pozostającym w rodzinie zastępczej, wnukowi, który wspólnie zamieszkiwał z najemcą (dziadkiem) i z rodzicami i nie może wstąpić w najem po śmierci dziadka i rodziców. Jednak żaden przepis (ani Kodeksu cywilnego, ani żadnej innej ustawy) nie definiuje, co należy rozumieć przez faktyczne pożycie z najemcą. W literaturze przyjmuje się najczęściej, że przez faktyczne pożycie z najemcą w rozumieniu art. 691 k.c. należy rozumieć pozostawanie we wspólnocie domowej, duchowej, gospodarczej i fizycznej, przy czym utrzymywanie współżycia fizycznego nie jest warunkiem koniecznym. Takie rozumienie wspólnego pożycia pozwala zaliczyć do osób pozostających w faktycznym pożyciu z najemcą także dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej, rodzeństwo. Jednakże orzecznictwo nie zawsze jest zgodne z tym poglądem.

Generalnie panuje zgoda co do tego, że za osoby bliskie pozostające w faktycznym wspólnym pożyciu należy uważać konkubentów (pojęcie konkubinatu nie jest prawnie uregulowane, choć

używane jest w piśmiennictwie i w orzeczeniach sądów w znaczeniu pożycia osób odmiennej płci jak małżonkowie, jednak bez zawarcia związku małżeńskiego, a w sferze majątkowej postrzegane jest jak współwłasność w częściach ułamkowych).

Kwestią faktycznego pożycia zajmował się także SN, który w uchwale z 20.11.2009 r., III CZP 99/09, OSNC 2010/5, poz. 74, uznał, że przez faktyczne współżycie w rozumieniu art. 691 § 1 k.c. należy rozumieć więź łączącą dwie osoby pozostające w takich relacjach jak małżonkowie. Uchwała ta dotyczy jednak konkretnej sytuacji, w której o wstąpienie w najem ubiegała się siostra byłej najemczyni, a zatem nie koncentruje się na faktycznym pożyciu osób tej samej płci. W jej uzasadnieniu napisano m.in.: „Użycie w art. 691 § 1 k.c. w obecnym brzmieniu, określenia «osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą» bez wyraźnego odwołania się do określenia, że chodzi o pożycie małżeńskie, nie może być interpretowane w taki sposób, że obejmuje każdą osobę pozostającą z najemcą we wspólnocie domowej, duchowej i gospodarczej.

Po pierwsze, w innych ustawach jednolicie przez wspólne pożycie rozumie się pozostawanie w takich relacjach jak małżonkowie. Gdyby ustawodawca chciał nadać w art. 691 k.c. określeniu «wspólne pożycie» inne znaczenie, niż ma ono w pozostałych ustawach, powinien to wyraźnie zasygnalizować np. poprzez wprowadzenie definicji legalnej tego pojęcia na potrzeby art. 691 k.c. Już z tego względu inne niż przyjmuje się powszechnie w języku prawnym rozumienie terminu «wspólne pożycie» jest wątpliwe. Szeroko na temat rozumienia pojęcia «wspólnego pożycia» użytego w art. 23 k.r.o. oraz w innych ustawach wypowiedział się SN w uchwale z 21.05.2002 r., III CZP 26/02 (OSNC 2003, nr 2, poz. 20). Stanowisko to w pełni podziela SN w obecnym składzie, tym bardziej że znalazło ono swoje potwierdzenie również w doktrynie.

Po drugie, interpretacja określenia «pozostawanie faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą» jako pożycia faktycznego, a nie pożycia tak jak w małżeństwie prowadzi do przekreślenia celu jaki przyświecał nadaniu art. 691 § 1 k.c. jego obecnego brzmienia. Intencja ustawodawcy jest czytelna; należy, w porównaniu do dotychczasowego stanu prawnego, zmniejszyć krąg osób, które mogą po śmierci najemcy wstąpić w stosunek najmu. Przyjęcie wykładni, że w stosunek najmu może wstąpić osoba, która pozostaje z najemcą w faktycznym pożyciu, byłoby rozciągnięciem prawa wstąpienia w stosunek najmu na każdą osobę, która wykaże, że pozostawała z najemcą w stosunku bliskości”.

Należy jednak dodać, że obecnie faktyczne wspólne pożycie należy rozumieć szeroko i zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej, tj. należy uznać, że dotyczy ono nie tylko małżonków i konkubentów, ale także osób tej samej płci (co pozostaje w zgodzie z zasadami stosowanymi w Unii Europejskiej podkreślonymi w wyroku ETPC z 2.03.2010 r. w sprawie *Piotr Kozak v. Polska*, 13102/02, LEX nr 560824). Wyrok ten powinien mieć wpływ także na linię orzecniczą polskich sądów. Orzeczenie opiera się na analizie pojęcia dyskryminacji i według poglądu Trybunału w przypadku zróżnicowanego traktowania ze względu na orientację seksualną związek między tym traktowaniem a celami, jakie państwo chce i może osiągnąć, musi być wyjątkowo ścisły, a przyjęcie określonych środków musi być niezbędne do osiągnięcia dopuszczalnych celów. Dyskryminacja zachodzi wtedy, gdy wynikające z prawa różnice traktowania nie są absolutnie konieczne do osiągnięcia celu przytaczanego przez ustawodawcę. W omawianym przypadku Trybunał uznał, że ochrona tradycyjnej rodziny – cel skądinąd szczytny – nie uzasadnia wykluczenia homoseksualnych par z dziedziczenia. Można bowiem chronić rodzinę

tradycyjną różnymi innymi metodami, niepolegającymi na gorszym traktowaniu związków homoseksualnych w sferze dziedziczenia.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca posłużył się pojęciem osoby bliskiej w przepisach art. 68 ust. 2a pkt 1 i ust. 2b oraz w art. 73 ust. 7 pkt 1 (dotyczących warunków zwrotu bonifikaty udzielonej przy sprzedaży lub oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego), a także w art. 109 ust. 3 pkt 1, który dotyczy wyłączenia przysługującego gminie prawa pierwokupu. Przepisy te dotyczą stosunków cywilnoprawnych, zatem ciężar udowodnienia, że się jest osobą bliską w rozumieniu definicji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne (zgodnie z art. 6 k.c.) – w tym przypadku na zbywcy nieruchomości.

17. Do 9.09.2021 r. w art. 4 pkt 14 u.g.n. zdefiniowane były standardy zawodowe. Przed 1.01.2014 r. były to reguły postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości, ustalone zgodnie z przepisami prawa. Od 1.01.2014 r. standardy te dotyczyły reguł postępowania przy wykonywaniu jednego tylko zawodu – rzeczoznawcy majątkowego. Nowelizacją z 13.06.2013 r. dokonano bowiem (w art. 8) takich zmian ustawy o gospodarce nieruchomościami, które powodują, że zawody pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości przestały być zawodami regulowanymi przez przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tymi zmianami standardy zawodowe, które wcześniej – jako uzgodnione z właściwym ministrem – obowiązywały wszystkich pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości, jacy prowadzili działalność w Polsce, po 1.01.2014 r. obowiązywały na zasadzie dobrowolnego stosowania jedynie członków organizacji zawodowej, która je przyjęła, zaś w odniesieniu do osób niezrzeszonych w takiej organizacji mogły być traktowane jedynie jako zalecenia.

Standardy, o których była mowa w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, nigdy nie były obowiązującymi przepisami, ale musiały się mieścić w granicach prawa. Przed 1.09.2017 r. były one – zgodnie z art. 175 ust. 6 u.g.n. – ustalane przez organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, który zamieszczał o tym uzgodnieniu komunikat w swoim Dzienniku Urzędowym. Standardy nieuzgodnione z właściwym ministrem nie były obowiązujące – nie były standardami zawodowymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Po 1.09.2017 r., zgodnie ze zmianami wprowadzonymi nowelizacją z 20.07.2017 r., standardy te ustalał i ogłaszał w drodze obwieszczenia minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Standardy te obowiązywały rzeczoznawców majątkowych przy wykonywaniu czynności zawodowych (por. art. 175 ust. 1 i art. 178 ust. 1 u.g.n. w brzmieniu sprzed 9.09.2021 r.). Powodowało to, że rzeczoznawcy majątkowi niestosujący obowiązujących standardów mogli zostać z tego powodu pociągnięci do odpowiedzialności zawodowej.

Nowelizacją z 8.07.2021 r. uchylono jednak w art. 4 pkt 14 u.g.n., zawierający definicję standardów zawodowych, jak również usunięto wzmianki o takich standardach z innych przepisów ustawy (z art. 175 ust. 1 i 6, art. 178 ust. 1), co powoduje, że ani ustawa o gospodarce nieruchomościami, ani inny akt prawny nie zawierają już żadnych przepisów dotyczących takich standardów. W nowelizacji z 8.07.2021 r. umieszczono jedynie w art. 10 ust. 2 przepis przejściowy

przewidujący, że standardy zawodowe ustalone oraz ogłoszone na podstawie uchylanego art. 175 ust. 6 u.g.n. zachowują moc przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. do 8.09.2022 r.).

18. Definicja organizacji zawodowych umieszczona w art. 4 pkt 15 u.g.n. dotyczy obecnie tylko organizacji zrzeszających rzeczoznawców majątkowych, których działalność nadal jest uregulowana w komentowanej ustawie. Organizacje zawodowe w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami to obecnie albo stowarzyszenia, których co najmniej połowę członków stanowią rzeczoznawcy majątkowi, albo związki stowarzyszeń, a także izby gospodarcze, których co najmniej połowę członków stanowią przedsiębiorcy, o których mowa w art. 174 ust. 7 pkt 1, czyli zrzeszające rzeczoznawców majątkowych prowadzących we własnym imieniu działalność gospodarczą w zakresie szacowania nieruchomości jednoosobowo lub w ramach spółki osobowej. Nie są to więc organizacje zawodowe w rozumieniu innych ustaw, a w szczególności nie są to samorządy zawodowe w rozumieniu art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) (gdyż samorząd osób wykonujących zawód zaufania publicznego tworzony jest w drodze ustawy). Stowarzyszenia są natomiast dobrowolnymi, samorządnymi, trwałymi zrzeszeniami osób o celach niezarobkowych, które samodzielnie określają swoje cele, programy działania i struktury organizacyjne oraz uchwalają akty wewnętrzne dotyczące swojej działalności – zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261). Na podobnych zasadach działają izby gospodarcze zrzeszające osoby i podmioty prowadzące działalność gospodarczą, które są organizacjami samorządu gospodarczego reprezentującymi interesy gospodarcze przedsiębiorców w nich zrzeszonych, w szczególności wobec organów władzy publicznej i które same określają swoje zadania.

Zmieniona nowelizacją z 20.07.2017 r. definicja organizacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych ma zastosowanie przy realizacji różnych przepisów dotyczących rzeczoznawców majątkowych – art. 157, 177 ust. 2b, art. 191 ust. 4, art. 194 ust. 3, art. 195 ust. 3 u.g.n.

19. Definicja pojęcia nieruchomości podobnej, jaką umieszczono w art. 4 pkt 16 u.g.n., została sporządzona na potrzeby wyceny wartości nieruchomości. Wymieniono w niej cechy, jakie należy brać pod uwagę, porównując nieruchomości – położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, a podobieństwo nieruchomości, o którym mowa w art. 4 pkt 16 u.g.n., nie oznacza oczywiście ich identyczności (por. wyrok NSA z 4.12.2019 r., I OSK 3372/18, LEX nr 2763248).

Przy określaniu, czy dana nieruchomość jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, należy zatem brać pod uwagę cechy wymienione w definicji i wszystkie inne cechy, pod warunkiem że wpływają one na wartość nieruchomości. Do takich innych cech wpływających na wartość nieruchomości można zaliczyć np. powierzchnię lub faktyczny stan nieruchomości. Nie zawsze jednak akurat te cechy powinny być brane pod uwagę, bo nie zawsze wpływają na różnice wartości porównywanych nieruchomości. Z tego względu np. WSA w Krakowie w wyroku z 8.11.2019 r., II SA/Kr 799/19, LEX nr 2745721, ocenił, że okoliczność, iż nieruchomości, które zostały w operacie szacunkowym przyjęte do porównania, mają nawet znacznie różniącą się powierzchnię niż nieruchomość wyceniana, nie przesądza automatycznie, że takie nieruchomości nie mogły zostać potraktowane jako „nieruchomości podobne” do nieruchomości wycenianej. Także zdaniem NSA, jeżeli w procesie wyceny okaże się, że powierzchnia ma wpływ na cenę i biegle wykaże zależność, która pozwala ustalić jak ta cecha i jej

zróznicowanie wpływa na cenę, to nieruchomości o różnych powierzchniach są porównywalne, a więc podobne (zob. wyrok NSA z 20.11.2019 r., II OSK 2930/18, LEX nr 2748925).

Wśród wielu wyroków dotyczących tej kwestii, jak i kwestii porównywalności poszczególnych nieruchomości, można przytoczyć przykładowo wyrok WSA w Olsztynie z 25.08.2009 r., II SA/Ol 701/09, LEX nr 553143, w którym czytamy, że dokonując wyceny nieruchomości z zastosowaniem podejścia porównawczego, ceny nieruchomości wprawdzie koryguje się ze względu na cechy różniące je od przedmiotu wyceny, ale korekta ta dotyczyć musi nieruchomości podobnych do wycenianej. Podobieństwo obiektów nie może budzić wątpliwości, ponieważ zarówno strony, jak i organ, a także sąd muszą mieć możliwość ustalenia, czy analizowane przez rzeczoznawcę nieruchomości są rzeczywiście podobne. W wyroku SA w Warszawie z 7.09.2017 r., VI ACa 913/16, LEX nr 2402418, uznano natomiast, że porównywalność w rozumieniu tego przepisu nie oznacza identyczności porównywanych parametrów, lecz wspólność istotnych cech rynkowych mających zasadniczy wpływ na wartość nieruchomości. Chodzi tu więc o podobieństwo, a nie o tożsamość. „Ustalenie zaś, które z cech nieruchomości mają najistotniejsze znaczenie w konkretnym przypadku, zależy od oceny rzeczoznawcy wyposażonego nie tylko w szczególne kompetencje ustawowe, ale także posiadającego profesjonalną wiedzę na temat czynników oddziałujących na wartość nieruchomości. Dobór nieruchomości do analizy porównawczej jest zabiegiem wymagającym posiadania wiadomości specjalnych. Rolą organu, dla którego sporządzana jest opinia, jest natomiast ocena sporządzonej wyceny, ale tylko i wyłącznie pod względem zachowania warunków formalnych dokumentu oraz logiki dowodu, bez wkraczania w sferę wiedzy specjalistycznej”. Rzeczoznawca zaś powinien należycie uzasadnić dobór nieruchomości przyjętych do porównań, a także wykazać, że ewentualne różnice między nimi znalazły odzwierciedlenie w zastosowanych współczynnikach korygujących cenę. Jeżeli więc w procesie wyceny okaże się, że powierzchnia nieruchomości czy jej lokalizacja ma wpływ na cenę i biegły wykaze zależność, która pozwala ustalić jak ta cecha i jej zróznicowanie wpływają na cenę, to nieruchomości o różnych powierzchniach, czy też w różnych lokalizacjach są porównywalne, a więc podobne (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 25.08.2021 r., II SA/Gd 184/21, LEX nr 3218534).

Podejście porównawcze (metoda porównywania parami) zakłada, że istnieją uprzednio sprzedane nieruchomości porównywalne do nieruchomości mających być przedmiotem wyceny. Zasadą jest zatem wyszukiwanie do porównania nieruchomości mających możliwie jak najwięcej cech podobnych do nieruchomości wycenianej, a następnie korekta o cechy różniące. Metoda ta nie pozwala na przyjmowanie do porównania dowolnych nieruchomości, a jedynie nieruchomości o zbliżonych cechach. Podobieństwo to, a tym samym wyjaśnienie, z jakich powodów do porównania przyjęto te, a nie inne nieruchomości będące w obrocie na określonym obszarze, powinno znajdować precyzyjne wyjaśnienie w sporządzanym operacie. Bez tego nie ma bowiem możliwości kontroli poprawności zastosowania podejścia porównawczego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.04.2015 r., II SA/Bd 115/15, LEX nr 1851685; wyrok NSA z 4.08.2020 r., I OSK 3563/18, LEX nr 3044265, i wyrok WSA w Białymstoku z 2.06.2020 r., II SA/Bk 32/20, LEX nr 3045680).

Przesądzenie, że dana nieruchomość jest lub nie jest podobna do nieruchomości będącej przedmiotem wyceny, należy do rzeczoznawcy majątkowego, który nieruchomość wycenia. Zawsze jednak powinien on brać pod uwagę (porównywać) całe nieruchomości, a nie np. ich części. Omawiana definicja mówi bowiem wyraźnie o nieruchomościach, a tym samym nie umożliwia porównywania ich części.

Katalog cech świadczących o podobieństwie nieruchomości nie jest zamknięty, a wybór cech mających wpływ na wartość nieruchomości oraz ocena stopnia ich istotności należy, jak wspomniano, do kompetencji rzeczoznawcy, które pozostają poza zakresem ingerencji zarówno organów, jak i sądu (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 29.01.2020 r., II SA/Gd 519/19, LEX nr 2781708).

Pojęcie nieruchomości podobnej służy głównie zastosowaniu podejścia porównawczego do określania wartości rynkowej nieruchomości, przy czym podejście to stanowi zasadniczy sposób określania wartości rynkowej nieruchomości (por. art. 153 ust. 1 i art. 152 ust. 3 u.g.n.).

20. Pojęcie stanu nieruchomości ma istotne znaczenie dla wyceny nieruchomości, gdyż wartość nieruchomości najczęściej zależy od jej stanu. Zgodnie z definicją tego pojęcia zamieszczoną w art. 4 pkt 17 u.g.n. na pojęcie stanu nieruchomości składają się: stan zagospodarowania nieruchomości, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Oceniając stan nieruchomości, należy zatem brać pod uwagę wszystkie te aspekty (a pominięcie któregoś z nich powinno być uznane za błąd mogący mieć wpływ na wynik wyceny).

Ustawą z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323), która weszła w życie 27.11.2010 r., dokonano zmiany definicji stanu nieruchomości, dodając, że o stanie nieruchomości decyduje także stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej. To istotna zmiana, gdyż dotychczas nie było jasne, czy stan zagospodarowania nieruchomości obejmuje również jej wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej i jaki ma mieć wpływ to wyposażenie na ocenę stanu nieruchomości (a więc też na wartość nieruchomości), pojawiała się zatem pewna niespójność omawianej definicji i innych przepisów ustawy – tych, które dotyczą opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej wyposażeniem w urządzenia techniczne. Po tej zmianie oczywiste jest, że stan techniczno-użytkowy nieruchomości należy oceniać także w odniesieniu do stanu urządzeń infrastruktury technicznej, w jakie nieruchomość jest wyposażona.

Pojęcie stanu nieruchomości użyte zostało także w art. 139 u.g.n., gdzie jest mowa o tym, że nieruchomość podlega zwrotowi w stanie, w jakim znajduje się w dniu zwrotu, w wyniku czego poprzedni właściciele nie mogą żądać dokonania jakichkolwiek zmian tego stanu, w tym przywrócenia stanu poprzedniego.

21. Zdefiniowanie w art. 4 pkt 18 u.g.n. pojęcia łączności publicznej miało związek z poszerzeniem katalogu celów publicznych zamieszczonego w art. 6 u.g.n., a konkretnie z poszerzeniem celu wymienionego w art. 6 pkt 1 u.g.n. o wydzielanie gruntów pod budowę oraz budowę obiektów i urządzeń łączności publicznej.

Dlatego pojęcie łączności publicznej zostało sprowadzone tylko do infrastruktury telekomunikacyjnej służącej zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648, 1933 i 2581). Taka infrastruktura to, zgodnie z art. 2 pkt 8 pr. tel., urządzenia telekomunikacyjne (z wyjątkiem urządzeń końcowych) oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.

Należy jednak dodać, że obecnie publiczny charakter usług łączności jest związany nie z charakterem lub formą własności podmiotu świadczącego takie usługi (jak to miało miejsce w przeszłości), ale z zakresem dostępności tych usług. Dlatego w Prawie telekomunikacyjnym uregulowane zostały warunki, jakie powinny spełniać publicznie dostępne usługi telekomunikacyjne zdefiniowane w art. 2 pkt 30 pr. tel. i jakie powinien spełniać dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Także w art. 2 pkt 29 pr. tel. zdefiniowano publiczną sieć telekomunikacyjną jako sieć telekomunikacyjną wykorzystywaną głównie do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Umieszczona w ustawie o gospodarce nieruchomościami definicja łączności publicznej dotyczy zatem operatorów dostarczających publiczne sieci telekomunikacyjne (por. art. 2 pkt 29 pr. tel.), których z kolei należy odróżniać od dostawców usług telekomunikacyjnych o charakterze publicznym.

Za każdym razem, gdy trzeba ocenić, czy określony obiekt lub określone przedsięwzięcie mieści się w zdefiniowanym w ustawie o gospodarce nieruchomościami pojęciu łączności publicznej, należy dokonywać jego oceny pod kątem celu, któremu ma służyć w świetle przepisów prawa telekomunikacyjnego (chodzi tu szczególnie o przepisy art. 137–139 pr. tel.). Nie ma bowiem znaczenia, jaki jest charakter podmiotu podejmującego działania w zakresach, dla których określenia użyto słowa „publiczny”. Treść pojęcia łączności publicznej może bowiem być odnoszona też do działań podmiotów prywatnych, a skoro tak, to pojęcie to obejmuje działania także podmiotów prywatnych polegające na dostarczaniu elementów sieci lub świadczeniu usług (por. wyrok NSA z 10.05.2006 r., II OSK 811/05, LEX nr 236467).

Różnych problemów nastroczała w przeszłości ocena, czy do zdefiniowanej w ustawie o gospodarce nieruchomościami łączności publicznej zaliczyć można urządzenie telefonii komórkowej (por. m.in. wyroki NSA: z 4.10.2005 r., II OSK 495/05, LEX nr 202045; z 3.09.2008 r., II OSK 989/07, LEX nr 519007; z 10.05.2006 r., II OSK 811/05, LEX nr 236467, oraz wyrok WSA w Poznaniu z 3.06.2008 r., II SA/Po 196/07, LEX nr 499857; wyrok WSA w Gdańsku z 21.09.2016 r., II SA/Gd 362/16, LEX nr 2141789; wyrok WSA w Kielcach z 29.12.2017 r., II SA/Ke 688/17, LEX nr 2437863, i wyrok WSA w Łodzi z 23.01.2018 r., II SA/Łd 916/17, LEX nr 2435393, czy wyrok WSA w Kielcach z 18.11.2020 r., II SA/Ke 693/20, LEX nr 3089551), w których sądy te uznały, że stacja bazowa telefonii komórkowej jest urządzeniem, które spełnia wymogi omawianej definicji, jest bowiem elementem niezbędnym dla funkcjonowania sieci, bezpośrednio związanym ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych. Do takiej stacji bazowej odniósł się także WSA w Poznaniu, który w wyroku z 24.05.2018 r., II SA/Po 1132/17, LEX nr 2505613, uznał, że w przypadku lokalizacji stacji bazowej telefonii komórkowej zarówno we wniosku złożonym przez inwestora, jak i w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, konieczne jest konkretne wskazanie, jakiego typu mają być anteny, jakiej mocy i wreszcie z ilu anten ma składać się planowana inwestycja, na jakiej wysokości mają być zamontowane oraz jaki ma być kierunek ich usytuowania. Precyzyjne wskazanie w decyzji tych elementów jest bowiem, zdaniem sądu, niezbędne, gdyż zgodnie z art. 55 u.p.z.p. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Wskazana wyżej materia nie może więc być przedmiotem rozstrzygnięcia dopiero w postępowaniu o pozwolenie na budowę.

Stację bazową telefonii komórkowej zaliczył też do urządzeń łączności publicznej, o których mowa w art. 6 u.g.n., WSA w Bydgoszczy w wyroku z 13.03.2018 r., II SA/Bd 1177/17, LEX nr 2495564,

a także WSA w Gliwicach w wyroku z 10.08.2022 r., II SA/GI 412/22, LEX nr 3403966. Skoro więc budowa stacji bazowej telefonii komórkowej jest inwestycją celu publicznego, to również budowa urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej zasilającej taką stację stanowi cel publiczny (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 14.02.2019 r., II SA/Sz 1100/18, LEX nr 2629764).

W innym wyroku WSA w Szczecinie uznał, że budowa obiektu radiokomunikacyjnego mieści się w katalogu celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n., który jako cel publiczny wymienia łączność publiczną i sygnalizację (zob. wyrok z 2.06.2021 r., II SA/Sz 278/20, LEX nr 3197308).

Aktualne brzmienie art. 4 pkt 18 u.g.n. w powiązaniu z przepisami Prawa telekomunikacyjnego nie pozostawia już wątpliwości co do tego, że urządzenia takie wchodzi w skład łączności publicznej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (a tym samym stanowią cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 1 u.g.n.). Jednakże takie zakwalifikowanie tych urządzeń nie zmienia tego, że wywłaszczenie może zostać przeprowadzone tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a w tym przypadku zainteresowane budową są podmioty gospodarcze, w tym podmioty niepaństwowe i niesamorządowe. Efektem wywłaszczenia ma więc być realizacja celów publicznych przez podmioty inne niż te, na których rzecz dokonano wywłaszczenia (kwestie te szerzej omówione zostały w komentarzu do art. 113 u.g.n.).

Art. 5. [Waloryzacja]

1. Waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków.
2. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa.
3. W przypadku gdy dla danego kwartału nie ogłoszono wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie za ten kwartał dokonuje się przy zastosowaniu ostatniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości.
4. W przypadku gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie w tym zakresie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.
5. W przypadku gdy nieruchomość składa się z co najmniej dwóch części odpowiadających różnym rodzajom nieruchomości, waloryzacji, o której mowa w ust. 1, dokonuje się przy zastosowaniu średniej ważonej wskaźników zmian cen nieruchomości właściwych dla każdej z części tej nieruchomości, przyjmując za wagi powierzchnię poszczególnych części.

* Brzmienie art. 5 zostało nadane przez art. 1 ustawy z 15.05.2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. poz. 985), która weszła w życie 14.10.2015 r. – z wyjątkiem zmienionego później brzmienia art. 5 ust. 1.

* Obowiązujące od 31.07.2020 r. brzmienie art. 5 ust. 1 u.g.n. nadane zostało przez art. 4 ustawy z 16.04.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 782). Zmiana polega na zastąpieniu terminu „rejestr cen i wartości nieruchomości” terminem „rejestr cen nieruchomości”.

1. Artykuł 5 u.g.n. reguluje zasady waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Nie dotyczy zasad waloryzacji wartości nieruchomości, jednak następujące w czasie zmiany wartości nieruchomości traktuje jako podstawę prawidłowej waloryzacji tych kwot.

Jak zauważył NSA w Warszawie w wyroku z 7.05.2002 r., I SA 2378/00, LEX nr 81740, odnosząc się do uchylonego już art. 227 u.g.n., waloryzacja i skutki zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania to dwa odrębne zagadnienia. Waloryzacja oznacza urealnienie już ustalonego, a niewypłaconego odszkodowania przy zastosowaniu odpowiednich wskaźników. Dotyczy ona okresu między datą, kiedy decyzja o ustaleniu odszkodowania stała się ostateczna, a datą wypłaty odszkodowania. Zabezpiecza ona zatem interes wierzyciela przez danie mu gwarancji, że mimo opóźnienia w zapłacie odszkodowania otrzyma je w odpowiedniej wysokości. Natomiast skutki zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania, czyli niewywiązania się w terminie przez dłużnika z obowiązku wobec wierzyciela, regulują przepisy Kodeksu cywilnego. Skutki opóźnienia w zapłacie odszkodowania określa art. 481 § 1 k.c. Według tego przepisu, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Tak więc żądanie odsetek nie jest zależne od poniesienia przez wierzyciela szkody jako następstwa opóźnienia. Wynika z tego, że odsetki należą się wierzycielowi w każdym przypadku opóźnienia niejako automatycznie i stanowią dla dłużnika sankcję za sam fakt niespełnienia świadczenia w terminie, chociażby dłużnik nie popadł w zwłokę.

Waloryzacji dokonuje się we wszystkich przypadkach przewidzianych w przepisach komentowanej ustawy. Ma ona dostosować świadczenie do zmiany wartości nieruchomości lub do zmiany wartości pieniądza w czasie.

2. Artykuł 5 u.g.n. wprowadza jednolity sposób waloryzacji kwot należnych na podstawie komentowanej ustawy.

Do czasu nowelizacji z 15.05.2015 r. obowiązywało następujące brzmienie art. 5 u.g.n.: „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»”.

Przepis ten skorelowany był z uchylonym tą samą nowelizacją art. 227 u.g.n., który przewidywał, że do czasu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Mimo że komentowany przepis nakazywał Prezesowi GUS ogłaszanie wskaźników zmian cen nieruchomości, to jednak przez kilkanaście lat obowiązywania ustawy nie ogłosił on tych

wskaźników, co oznaczało, odpowiednio do art. 227 u.g.n., że do czasu ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa GUS. W literaturze zauważało się natomiast, że Prezes GUS nie ogłasza wskaźników zmian cen nieruchomości zapewne dlatego, że w ogóle nie jest to możliwe, gdyż wskaźniki takie nie są mierzalną kategorią statystyczną⁹.

Inny pogląd na tę kwestię wyraził Trybunał Konstytucyjny, który uznając w wyroku z 21.07.2011 r., K 23/08 (Dz.U. Nr 160, poz. 965), art. 5 u.g.n. za zgodny z art. 2 Konstytucji RP, stwierdził jednocześnie, że kwestionowany przepis jest typowym przepisem, z którego wynika obowiązek Prezesa GUS ogłaszania określonych w nim wskaźników. Trybunał zauważył, że wyznaczając w odpowiednich ustawach Prezesowi GUS obowiązek ogłaszania komunikatów i obwieszczeń, ustawodawca nie określa każdorazowo metodologii badań statystycznych pozwalających następnie podać do publicznej wiadomości określone wielkości i wskaźniki. Ustawodawca obowiązki w tym zakresie nałożył na Prezesa GUS w ustawie z 29.06.1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 459 i 830), a jednocześnie stworzył prawne, organizacyjne i finansowe podstawy działalności Prezesa GUS i podległych mu służb statystyki publicznej w celu rzetelnego, obiektywnego i systematycznego informowania społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Niewykonanie obowiązku ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS nie jest wynikiem naruszenia zasad poprawnej legislacji, lecz zaniedbań tego organu, co pośrednio przyznał sam Prezes GUS.

3. Nowelizacja z 15.05.2015 r., nadając nowe brzmienie art. 5 i uchylając art. 227 u.g.n., miała spowodować faktyczną realizację waloryzacji na podstawie ogłaszanych przez Prezesa GUS zróżnicowanych wskaźników zmian cen nieruchomości i zakończenie praktyki dokonywania waloryzacji na podstawie art. 227 u.g.n., czyli z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych. Następować to miało m.in. przez zastosowanie wskaźników zmian cen nieruchomości dla nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen i wartości nieruchomości, z uwzględnieniem danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków. Wprowadzono obowiązek prowadzenia rejestru cen i wartości nieruchomości w sposób uwzględniający dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków (a więc m.in. z podziałem na rodzaje nieruchomości uwzględnianych w tej ewidencji). Rejestr ten, umożliwiający odnotowywanie zmian cen określonych rodzajów nieruchomości, ma więc stać się główną podstawą waloryzacji wartości nieruchomości.

Należy zaznaczyć, że zarówno przed, jak i po nowelizacji z 15.05.2015 r. waloryzacja zapewniać miała zmiany wysokości należności proporcjonalnie do zmian cen nieruchomości (a nie proporcjonalnie do zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych) i zapobiegać skutkom nominalizmu świadczeń pieniężnych, o którym mowa w art. 358¹ § 1 k.c.

Chodzi tu o waloryzację kwot, a więc należności pieniężnych, a nie np. o waloryzację wartości nieruchomości lub praw do nieruchomości.

⁹ Por. J. Kochanowski, *Przepis o wskaźnikach zmian cen nieruchomości przeczy przyzwoitej legislacji*, „Rzeczpospolita” z 22.07.2008 r.

Od 31.07.2020 r. uległo zmianie brzmienie przepisu art. 5 ust. 1 u.g.n. dokonane nowelizacją z 16.04.2020 r. Tą samą ustawą w sposób analogiczny zmieniono art. 181a pkt 6 u.g.n. W obu tych przypadkach zmiany polegają na tym, że zamiast odnosić się do rejestru cen i wartości nieruchomości przepisy te odnoszą się po zmianach do rejestru cen nieruchomości. Zatem stosując zmieniony w ten sposób art. 5 ust. 1 u.g.n., należy dokonywać waloryzacji kwot należnych przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości sklasyfikowanych w rejestrze cen nieruchomości (już nie w rejestrze cen i wartości nieruchomości). Z kolei zmiana pkt 6 w art. 181a u.g.n. powoduje, że pośrednik w obrocie nieruchomościami ma w związku z zawartą umową pośrednictwa prawo wglądu do rejestrów cen nieruchomości, a nie jak wcześniej do rejestrów cen i wartości nieruchomości. Powstaje zatem pytanie, jaki jest sens tej zmiany i czy chodzi o jakiś jeden konkretny rejestr, czy o różne rejestry cen nieruchomości.

Skoro jednak wymienione zmiany komentowanej ustawy wprowadzone zostały równocześnie ze zmianami ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w której także dokonano podobnych zmian (zmieniając rejestr cen i wartości nieruchomości na rejestr cen nieruchomości), to uważać należy, że zmienione przepisy art. 5 ust. 1 oraz art. 181a pkt 6 u.g.n. odnosić się mają do tego rejestru cen nieruchomości, o którym od 31.07.2020 r. mowa jest w przepisach Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Chodzi tu przede wszystkim o art. 4 ust. 1a p.g.k., który przewiduje, iż dla obszaru całego kraju zakłada się i prowadzi w systemie teleinformatycznym bazy danych, obejmujące zbiory danych przestrzennych infrastruktury informacji przestrzennej, dotyczące od 31.07.2020 r. rejestru cen nieruchomości, a nie jak dotychczas m.in. rejestru cen i wartości nieruchomości. A także o art. 26 ust. 2 p.g.k. przyznający ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa kompetencję, by w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi, określił, w drodze rozporządzenia, sposób zakładania i prowadzenia ewidencji gruntów i budynków oraz szczegółowy zakres informacji objętych tą ewidencją, sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych tą ewidencją, a także rodzaje budynków i lokali, które nie będą wykazywane w ewidencji, oraz zakres informacji objętych dotychczas rejestrem cen i wartości nieruchomości, a od 31.07.2020 r. rejestrem cen nieruchomości, zapewniając informację o gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych, władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, a także szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych.

Ani Prawo geodezyjne i kartograficzne, ani ustawa o gospodarce nieruchomościami nie zawierają jednak definicji rejestru cen nieruchomości czy też rejestru cen i wartości nieruchomości. Wobec tego zakładać należy, że po pierwsze rejestr cen nieruchomości ma się tym różnić od rejestru cen i wartości nieruchomości, że nie będą w nim gromadzone dane o wartościach nieruchomości, co zapewne wynika z dotychczasowego stanu rzeczy, w którym nie umieszczano danych o wartości nieruchomości, jeśli takimi danymi nie dysponowano, bo wymagałoby to dokonywania oszacowania, co jakiś czas, aktualnych wartości nieruchomości, w tym takich, które nie były przedmiotem obrotu i ponoszenia kosztów takiej wyceny. To, że chodzi o ten sam rejestr, tylko niezawierający już danych o wartościach nieruchomości potwierdza przejściowy art. 15 nowelizacji z 16.04.2020 r., w którym napisano: „Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ust. 1a pkt 7 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, staje się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy Rejestrem Cen Nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ust. 1a pkt 7 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Po drugie, należy przyjąć, że art. 5 ust. 1 i art. 181a pkt 6 u.g.n. dotyczą rejestru cen nieruchomości w rozumieniu art. 4 ust. 1a pkt 7 oraz art. 26 ust. 2 p.g.k., ale wyłącznie te dwa przepisy komentowanej ustawy odnoszą się ściśle do tego tylko rejestru. Inne przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których mowa o rejestrach nieruchomości należy odczytywać odpowiednio do celu wprowadzenia tych przepisów. W szczególności dotyczy to scaleń i podziałów nieruchomości, wniosków o wywłaszczenie, czy rejestrów, z których korzystają (mają prawo korzystać) rzeczoznawcy majątkowi.

4. W zakresie działania ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca nakazał stosowanie waloryzacji w:

- art. 33 ust. 3a u.g.n., dotyczącym waloryzacji opłat rocznych podlegających zwrotowi, z tytułu niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego, które zostało rozwiązane przed upływem terminu, na który prawo to zostało ustanowione;
- art. 68 ust. 2 u.g.n., dotyczącym waloryzacji kwoty udzielonej bonifikaty przy nabyciu nieruchomości od Skarbu Państwa lub od jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli bonifikata podlega zwrotowi;
- art. 68a ust. 3 u.g.n., dotyczącym prawa odkupu od partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 lub 1a u.p.p.p.;
- art. 132 ust. 1c u.g.n., dotyczącym zwrotu zaliczki z tytułu odszkodowania za wywłaszczenie lub przymusowe zajęcie nieruchomości;
- art. 132 ust. 3 u.g.n., dotyczącym waloryzacji odszkodowania należnego za wywłaszczenie nieruchomości, dokonywanej na dzień wypłaty tego odszkodowania;
- art. 132 ust. 3a u.g.n., dotyczącym waloryzacji kwoty wpłaconego niegdyś odszkodowania, jeżeli podlega ono zwrotowi na skutek stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej to odszkodowanie;
- art. 140 ust. 2 u.g.n., dotyczącym waloryzacji kwoty wpłaconego niegdyś odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości, które podlega zwrotowi na skutek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości;
- art. 140 ust. 5 u.g.n., dotyczącym wysokości zwracanej dopłaty, ustalonej według zasad, o których mowa w art. 140 ust. 2 u.g.n.;
- art. 148 ust. 3 u.g.n., dotyczącym waloryzacji kwoty opłaty adiacenckiej w przypadku upływu stosownego terminu pomiędzy wydaniem decyzji o ustalenie tej opłaty a dniem jej wykonalności;
- art. 200 ust. 1 pkt 4 u.g.n., dotyczącym zaliczania na poczet ceny nabycia własności zwaloryzowanych opłat poniesionych z tytułu zarządu budynków, innych urządzeń i lokali;
- art. 200 ust. 2 pkt 2 u.g.n., dotyczącym waloryzacji należności Skarbu Państwa z tytułu odpłatnego uwłaszczania państwowych osób prawnych na dzień 5.12.1990 r.;
- art. 204 ust. 4 u.g.n., dotyczącym waloryzacji 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;
- art. 217 ust. 2 u.g.n., dotyczącym zwrotu zwaloryzowanego odszkodowania.

W tych przypadkach nie można uchylić się od obowiązku dokonania waloryzacji bez względu na to, czy w określonym czasie nastąpiły okoliczności powodujące zmianę siły nabywczej należności poddawanej waloryzacji.

Należy dodać, że do przeszacowania kwoty wypłacanego odszkodowania dochodzi, jeżeli w okresie od wydania decyzji będącej podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania a datą uiszczenia odszkodowania, tj. 14 dni od uprawomocnienia się decyzji ustalającej wysokość odszkodowania, nastąpiła znacząca zmiana siły nabywczej pieniądza mająca wpływ na wartość nieruchomości będącej przedmiotem postępowania odszkodowawczego.

Wskazanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami przypadków, w których obowiązkowo dokonuje się waloryzacji stosowanych świadczeń pieniężnych, nie wyklucza dokonywania waloryzacji innych jeszcze świadczeń pieniężnych wynikających z przepisów tej ustawy. Muszą to jednak być świadczenia pieniężne o charakterze cywilnoprawnym, np. należność z tytułu zbycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub przez jednostkę samorządu terytorialnego. W takim przypadku waloryzacji dokonuje się po spełnieniu warunków określonych w art. 358¹ § 3 k.c. Waloryzacji tej dokonuje sąd cywilny na wniosek którejkolwiek strony stosunku cywilnoprawnego, którego skutkiem jest powstanie należności, jaką wnioskuje się zwaloryzować. Waloryzacji tej sąd dokonuje, stosując wskaźnik zawarty w omawianym art. 5 u.g.n., ponieważ wskaźnik ten dotyczy waloryzacji wszelkich kwot należnych z tytułów określonych w ustawie.

5. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 2 u.g.n. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w formie obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości nie później niż w terminie 4 miesięcy od zakończenia kwartału, którego te wskaźniki dotyczą, z podziałem na województwa.

Tak skonstruowany przepis nie tylko nakłada na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania zmian cen nieruchomości w formie obwieszczeń publikowanych w Monitorze Polskim w podanych w tym przepisie terminach, ale też przewiduje, że wskaźniki podaje się dla „danego rodzaju nieruchomości”, co pociąga za sobą prowadzenie rejestru (o którym mowa w art. 5 ust. 1 u.g.n.) z podziałem na poszczególne rodzaje nieruchomości.

Dotychczas Prezes GUS ogłaszał jedynie wskaźniki zmian cen za lokale mieszkalne z podziałem na województwa – ostatnio w obwieszczeniu z 5.01.2023 r. (M.P. poz. 47).

6. Uwzględniając ograniczone wciąż możliwości Prezesa GUS w zakresie gromadzenia danych o cenach różnych rodzajów nieruchomości (gdyż ze względu na brak obowiązków przekazywania danych o transakcjach rynkowych gromadzono dotychczas dane głównie o nieruchomościach o funkcjach mieszkalnych) wprowadzono przepisy art. 5 ust. 3 i 4 u.g.n. Pierwszy z nich przewiduje, że w przypadku gdy dla danego kwartału nie ogłoszono wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie za ten kwartał dokonuje się przy zastosowaniu ostatniego ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźnika zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości. Drugi natomiast uwzględnia sytuację, kiedy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości. Wówczas waloryzacji dokonuje się wciąż przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.
7. Całkowicie nową regulację zawiera wprowadzony nowelizacją z 15.05.2015 r. art. 5 ust. 5 u.g.n., w którym przewidziano, że w przypadku gdy nieruchomość składa się z co najmniej dwóch części odpowiadających różnym rodzajom nieruchomości, waloryzacji, o której mowa w ust. 1,

dokonuje się przy zastosowaniu średniej ważonej wskaźników zmian cen nieruchomości właściwych dla każdej z części tej nieruchomości, przyjmując za wagi powierzchnię poszczególnych części. Rozstrzyga to dylemat, jaki powstawał dotychczas w przypadku dokonywania waloryzacji dotyczących nieruchomości o różnych funkcjach.

8. Nowelizacja z 15.05.2015 r. zawiera też samoistny art. 2 w brzmieniu: „Waloryzacji wykonywanej na zasadach określonych w art. 5 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, za okresy poprzedzające kwartał, dla którego Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłosił po raz pierwszy wskaźniki zmian cen nieruchomości dla danego rodzaju nieruchomości, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, dokonuje się przy zastosowaniu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego”. Ta regulacja o charakterze przejściowym skorelowana jest z treścią zmienionej nowelizacją z 15.05.2015 r. art. 5 ust. 4 u.g.n., jak również nawiązuje do postanowień uchylonego art. 227 u.g.n., przesądzając kwestię waloryzacji należności w odniesieniu do nieruchomości, dla których wskaźniki zmiany cen zostały ogłoszone po raz pierwszy w okresach poprzedzających kwartał, dla którego Prezes GUS ogłosił wskaźniki. Przepis art. 5 ust. 4 u.g.n. dotyczy bowiem tylko przypadków, gdy dla danego rodzaju nieruchomości nie ogłoszono nigdy wskaźnika zmian cen nieruchomości.
9. Waloryzacji świadczeń pieniężnych nie dokonuje się w przypadku, gdy kwoty tych świadczeń zostały złożone do depozytu sądowego za stosownym zezwoleniem sądu. Z art. 470 k.c. wynika bowiem, że ważne złożenie do depozytu sądowego ma takie same skutki, jak spełnienie świadczenia. W takiej więc sytuacji ustawodawca przyjmuje domniemanie prawne wypłaty świadczenia uprawnionej osobie, zwalniające zobowiązanego z dalszej odpowiedzialności z tytułu tego świadczenia.

Art. 6. [Cele publiczne]

Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:

- 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie;
- 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie;
- 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;
- 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;

- 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy;
- 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 terrorkomunistycznego;
- 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;
- 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń, niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych, ochrony granicy państwowej lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw;
- 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
- 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
- 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
- 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa;
- 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt;
- 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

* Punkt 1 został zmieniony 21.06.2014 r. przez art. 4 ustawy z 4.04.2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 659) w ten sposób, że dodano drogi rowerowe.

- * Punkty 1c oraz 1d dodane zostały 17.09.2019 r. przez art. 4 ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1716).
- * Brzmienie pkt 2 zostało nadane przez art. 1 pkt 1 ustawy z 6.08.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 155, poz. 1043), która weszła w życie 25.09.2010 r.
- * Punkt 2a dodany został przez art. 3 pkt 1 ustawy z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1238), obowiązującej od 24.11.2013 r.
- * Punkt 4a dodany został 18.02.2021 r. przez art. 95 ustawy z 17.12.2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687).
- * Punkt 6 został zmieniony 18.11.2015 r. przez art. 39 pkt 1 lit. a ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485 i z 2023 r. poz. 28) oraz ponownie zmieniony 1.10.2018 r. przez art. 38 ustawy z 3.07.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.).
- * Punkt 7 zmieniony został 19.09.2020 r. przez art. 6 ustawy z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471).
- * Od 1.01.2013 r. przepis pkt 6a obowiązuje w brzmieniu nadanym przez art. 146 ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933, 2042).
- * Od 1.01.2012 r. przepis pkt 8 obowiązuje w brzmieniu nadanym mu przez art. 191 pkt 1 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.).
- * Punkt 8a dodany został przez art. 3 pkt 2 ustawy z 27.09.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1238), obowiązującej od 24.11.2013 r.
- * Punkt 9c został dodany 18.11.2015 r. przez art. 39 pkt 1 lit. b ustawy z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485).
- * Punkt 9d został dodany 17.01.2018 r. przez art. 3 ustawy z 14.12.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 50).

1. Mówiąc o celach publicznych, należy przede wszystkim mieć na względzie treść art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, według którego wyłączenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z tego powodu w ustawie regulującej kwestie wyłączenia umieszczono także definicję celów publicznych.

Regulacja zawarta w art. 6 u.g.n. nie określa kryteriów ani sposobów uznawania czegokolwiek za cel publiczny. Zawiera ona katalog (spis) różnych czynności, obiektów lub działań, które zalicza się do celów publicznych. Katalog ten jest zamknięty w ramach ustawy o gospodarce nieruchomościami (bo w tej ustawie nie mogą być w innym miejscu wprowadzane cele publiczne inne niż wymienione w art. 6), ale równocześnie otwarty, bo z art. 6 pkt 10 wynika, że kolejne (inne) cele publiczne mogą zostać określone w innych ustawach (co jest w praktyce dość często stosowane). Utrudnia to określenie charakteru katalogu, jednak jest on niewątpliwie ograniczony, więc nie jest dopuszczalne jego poszerzanie w drodze wykładni (por. też wyrok NSA z 15.05.2008 r., II OSK 548/07, LEX nr 503449).

W wyroku tym NSA zauważył, że: „W katalogu tym znajdują się, co prawda pewne «furtki» interpretacyjne, takie jak klauzula obronności państwa czy bezpieczeństwa publicznego, jednak i one muszą być tłumaczone w sposób zwięzający, opierając się na przepisach innych ustaw,

zgodnie z *ratio legis* art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którym jest stworzenie wyraźnie oznaczonej liczby przypadków stosowania terminu «celu publicznego». (...) obecnie tylko budowa i utrzymanie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej *ex definitione* stanowi w tym zakresie cel publiczny, a pozostałe zamierzenia inwestycyjne z tej sfery gospodarki energetycznej do uzyskania takiej kwalifikacji potrzebują wykazania się dodatkową cechą («niezbędnością do korzystania»), to sam fakt wytwarzania i przetwarzania energii w elektrowni wodnej (celem jej późniejszego przekazania do sieci przesyłowych) nie powinien być interpretowany jako wskazujący na ww. niezbędność. (...) Pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym czy funkcjonalnym (...). Oznacza to, że inwestycję tego typu stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny. Nie ma również znaczenia zaangażowanie środków publicznych. Inwestycja celu publicznego może być finansowana równie dobrze w całości ze środków prywatnych jak i publicznych, o ile tylko realizuje cele zawarte w zamkniętym katalogu przepisu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Może też być realizowana w celu osiągnięcia zysku.

Należy zauważyć, że cele wskazane w poszczególnych punktach w art. 6 u.g.n. – jedynym w komentowanej ustawie, który definiuje cele publiczne – zostały tak sformułowane, że nie ma w nich odwoływania się ani do zakresu czy rangi poszczególnych inwestycji lub prac (lokalnej, ponadlokalnej, regionalnej czy krajowej), ani do interesu publicznego, ani też do istotnych dla określonych społeczności skutków. W przepisie tym wymienia się natomiast wykonywanie bądź budowę określonych co do rodzaju obiektów lub prac nie zwracając uwagi na to, jak dużej liczbie osób mają one służyć. Stanowi to pewien problem dla sądów, w których orzecznictwie widoczne są skłonności do patrzenia na cele publiczne w rozumieniu komentowanej ustawy również przez pryzmat przepisów innych aktów prawnych domagających się, by inwestycje celu publicznego miały znaczenie przynajmniej lokalne lub ponadlokalne i realizowały jakiś interes społeczny, zwłaszcza że realizacja celów publicznych, o których mowa w art. 6 u.g.n. jest ściśle powiązana z planowaniem przestrzennym i z rozstrzygnięciami zawartymi w planach miejscowych. Sam art. 6 u.g.n. podstaw do takich oczekiwań jednak nie daje. W konsekwencji oceny sądów co do tego, czy konkretną inwestycję uznać należy za realizację celu publicznego są dość niejednolite (co odzwierciedlają przytaczane dalej orzeczenia).

Na przykład WSA w Olsztynie w wyroku z 28.12.2021 r., II SA/OI 969/21, LEX nr 3281831, uznał, że nie można przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń służy celom publicznym oraz interesowi publicznemu. A inwestor powołujący się na cel publiczny powinien móc wykazać, że realizacja danej inwestycji nie stanowi zaspokojenia interesu prywatnego – indywidualnego bądź grupowego. Natomiast w innym wyroku (z 13.01.2022 r., II SA/OI 897/21, LEX nr 3290290) WSA w Olsztynie wskazał, iż: „Przepis art. 6 pkt 2 u.g.n. nie uzależnia istnienia celu publicznego od ilości odbiorców energii elektrycznej. Mowa w nim jest o budowie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Podobnie takich ilościowych ograniczeń nie zawiera art. 2 pkt 5 u.p.z.p., którego treść pozwala na przyjęcie, że możliwość zapewnienia pięciu działkom energii elektrycznej ma znaczenie lokalne bo ma wpływ na określony rozwój gminy na określonym jej terenie” (zob. też wyrok NSA z 12.10.2022 r., II OSK 3777/19, LEX nr 3419369).

Z kolei NSA w wyrokach z 18.01.2022 r., II OSK 442/19, LEX nr 3336013 i z 15.03.2022 r., II OSK 838/21, LEX nr 3335262, uznał, że jeżeli planowana inwestycja ma na celu dostarczenie odbiorcom na terytorium gminy gazu, co mieści się w zadaniach własnych gminy, to okoliczność, że inwestycja ta w swym przebiegu obejmie wycinek terytorium gminy, a nie wszystkie lub większość położonych na jej terytorium nieruchomości, nie może stać na przeszkodzie uznania tej inwestycji za inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 6 pkt 2 u.g.n. Natomiast WSA w Olsztynie, w wyroku z 28.02.2022 r., II SA/Ol 111/22, LEX nr 3314107, stwierdził, iż nie można co do zasady wykluczyć, że realizowanie przesyłowej linii elektroenergetycznej tylko dla konkretnego terenu stanowi realizację inwestycji celu publicznego, i że bez znaczenia dla takiej kwalifikacji musi pozostawać kwestia liczby działek, które mają być przez taką linię obsługiwane.

Niemniej jednak wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego możliwe jest tylko dla inwestycji stanowiących realizację tzw. celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n., posiadających dodatkowo znaczenie dla jakiejś większej wspólnoty (lokalnej lub ponadlokalnej) – por. wyrok WSA w Białymstoku z 21.09.2017 r., II SA/Bk 375/17, LEX nr 2373327, oraz wyrok WSA w Gdańsku z 20.09.2017 r., II SA/Gd 380/17, LEX nr 2371237, i wyrok WSA w Krakowie z 21.02.2018 r., II SA/Kr 1552/17, LEX nr 2464971. Ale nie każda inwestycja stanowiąca realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n., jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p., gdyż nie każde przedsięwzięcie kwalifikowane jako cel publiczny jest inwestycją o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne danej inwestycji należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 30.01.2019 r., II SA/Gd 606/18, LEX nr 2623546).

Zasad wydawania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczą przepisy art. 50–58 u.p.z.p., wśród których art. 53 ust. 3 pkt 1 stanowi, że właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikających z przepisów odrębnych. Takimi odrębnymi przepisami mogą być zarówno inne przepisy u.p.z.p. – o ile nakładają one określone ograniczenia, jak i przepisy innych ustaw, w tym przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności dotyczące celów publicznych (por. też wyrok WSA w Poznaniu z 14.02.2018 r., IV SA/Po 1086/17, LEX nr 2442532).

Zatem dla stwierdzenia, czy zamierzenie budowlane wymaga decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego bez znaczenia pozostaje to, czy inwestorem jest podmiot prywatny, czy też publiczny. Nie ma także znaczenia okoliczność, czy inwestor jest zainteresowany realizacją inwestycji z powodów czysto merkantylnych (dla osiągnięcia własnego zysku) – por. wyrok WSA w Gdańsku z 23.01.2019 r., II SA/Gd 608/18, LEX nr 2617165.

Nie można bowiem odmówić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeśli inwestycja jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z przepisami odrębnymi. Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego jest możliwa wyłącznie wówczas, gdy organ wykaże niezgodność wnioskowanej inwestycji z przepisami prawa (por. wyrok WSA w Gdańsku z 4.09.2019 r., II SA/Gd 647/17, LEX nr 2724682, i wyrok WSA w Łodzi z 24.09.2019 r., II SA/Łd 548/19, LEX nr 2729712).

Co do zasady cel publiczny musi zostać określony w ustawie – albo w ustawie o gospodarce nieruchomościami, albo w innej ustawie. Coś, co nie zostało wskazane w żadnej z ustaw jako cel publiczny, celem publicznym nie jest (por. uchwałę SN z 17.07.2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004/10, poz. 153).

W literaturze spotykamy rozbieżne poglądy w kwestii, czy w innej ustawie wskazującej cel publiczny musi być jednocześnie zapis dopuszczający wyłączenie na ten cel¹⁰. Ze względu na art. 6 pkt 10 i art. 112 ust. 3 u.g.n. należałoby jednak przychylić się do stanowiska, że wystarczy, jeśli w innej ustawie wskazano jakiś cel publiczny.

Brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami kryteriów pozwalających ocenić, co ma być celem publicznym, a co nie, nie oznacza, że nie można ustalić takich kryteriów w drodze wykładni przepisów Konstytucji RP. Skoro bowiem Konstytucja RP posługuje się pojęciem celu publicznego, to kryteria ustalania celu publicznego także muszą wynikać z Konstytucji RP. W tym przypadku ich ustalenie powinno mieć związek z dopuszczalnością wyłączenia i ograniczania korzystania z wolności i praw ekonomicznych. W ocenie tej dopuszczalności nie bez znaczenia jest publiczny charakter celu, czyli taki, który związany jest z powszechnym korzystaniem z jakiegoś dobra, przedmiotu, urządzenia itp. albo z korzystaniem z nich dla dobra powszechnego, przy czym powszechność oznacza dużą liczbę osób przebywających lub zamieszkujących na danym terytorium (wszystkich lub większość). Publiczny może też oznaczać dostępny dla dużej liczby (wszystkich lub większości) wspomnianych osób.

Na katalog celów publicznych wymienionych w art. 6 u.g.n. można też patrzeć jako na wszystko, czego osiągnięciu służą cele publiczne wymienione w tym przepisie. Celami publicznymi byłyby więc w istocie nie tylko wymienione tu budowle, urządzenia i inne obiekty (np. drogi, linie kolejowe, lotniska), ale także to, czemu służą (w tym przykładzie powszechnie dostępna możliwość przemieszczania i poruszania się). Właściwe zrozumienie celu publicznego może ułatwiać sporządzona w tym duchu definicja obszaru przestrzeni publicznej, zawarta w art. 2 pkt 6 u.p.z.p. (choć oczywiście obowiązuje ona jedynie w zakresie, w jakim stosuje się ustawę, w której została ona umieszczona). W świetle tej definicji obszarem takim jest obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wymieniono więc w tej definicji kryteria określające przestrzeń publiczną, takie jak: zaspokajanie potrzeb mieszkańców, poprawa ich jakości życia, sprzyjanie nawiązywaniu kontaktów społecznych, które mogą być ważne także dla określania celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy jednak zaznaczyć, że nie są celami publicznymi tzw. cele ogólnodostępne – takie pojęcie stosowane jest czasem w praktyce planistycznej. O tym, czy dany cel jest celem publicznym, przesądza bowiem nie np. ogólna dostępność nieruchomości, obiektu lub urządzenia, lecz zapis ustawy.

Według WSA w Warszawie pojęcie celu publicznego oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich. Zastosowanie zasad i trybu przewidzianego

¹⁰ Za koniecznością takiego zapisu optuje m.in. A. Zasadzka, *W kwestii przedmiotu i zakresu wyłączenia*, PPP 2010/2, s. 39, a przeciw takiej konieczności wypowiada się M. Wolanin, glosa do wyroku NSA z 15.02.2000 r., SA/Bk 901/99, OSP 2001/4, poz. 61.

dla lokalizacji inwestycji celu publicznego zależy więc od tego, czy zamierzenia inwestycyjne wymagające uzyskania stosownej decyzji posiadają „pierwiastek publiczny”. Interpretacja pojęcia celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przeniesione zostaje także na regulację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z katalogiem zamkniętym (por. wyrok z 7.03.2007 r., IV SA/Wa 2037/06, LEX nr 319149).

2. Podany w art. 6 u.g.n. katalog celów publicznych został w tej ustawie wykorzystany nie tylko w przepisach dotyczących wywłaszczenia czy ograniczania praw do nieruchomości, lecz także w następujących przepisach dotyczących innych kwestii: 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 i ust. 6 oraz w art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n.

We wszystkich przypadkach, gdy w komentowanej ustawie jest mowa o celu publicznym, należy brać pod uwagę nie tylko cele wymienione wprost w art. 6 u.g.n. pkt 1–9d, ale też cele publiczne określone w innych ustawach (zgodnie z art. 6 pkt 10 u.g.n.). Jednakże katalog ten sformułowano dla potrzeb realizacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie innych ustaw, więc jeśli w innej ustawie nie ma wprost odesłania do tego katalogu, to nie można stosować go na obszarze regulacji objętej tą ustawą.

Katalog celów publicznych wymienionych w ustawie o gospodarce nieruchomościami wskazuje, że cele te nie są tożsame z zakresem użytego w Konstytucji RP pojęcia zadań publicznych, gdyż katalog ten nie ma związku z częścią takich zadań. Nie wszystkie bowiem zadania publiczne mogą być wykonywane przy pomocy instytucji, o których mowa w komentowanej ustawie (w tym wyłączenia).

3. Cele publiczne wymienione w ustawie o gospodarce nieruchomościami i w innych ustawach mogą być realizowane nie tylko przez Skarb Państwa (czy też państwo) oraz jednostki samorządu terytorialnego, ale także przez inne podmioty (chyba że przepis jakiejś ustawy stanowi w danej sprawie inaczej). W tej kwestii wypowiadały się w tym samym duchu różne sądy (por. m.in. wyroki NSA: z 13.03.2008 r., II OSK 222/07, LEX nr 401751, oraz z 9.02.2000 r., I SA 363/99, LEX nr 55777; wyrok WSA w Gliwicach z 18.05.2007 r., II SA/Gl 852/06, LEX nr 507200). Wypada się więc nie zgodzić z wyrokiem WSA w Rzeszowie z 20.09.2007 r., II SA/Rz 466/07, LEX nr 372437, w którym sąd ten stwierdził, że wskazane w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. pojęcie inwestycji celu publicznego obejmuje realizację celów publicznych wskazanych w art. 6 u.g.n. tylko przez podmioty, których ustawowym zadaniem jest prowadzenie działań o znaczeniu lokalnym (gminnym), ponadlokalnym (powiatowym i wojewódzkim) oraz krajowym. Z przymiotu inwestycji celu publicznego mogą korzystać te rodzaje działań wymienionych w art. 6 u.g.n., które realizują jednostki samorządu terytorialnego bądź państwo, wypełniając swoje zadania obligatoryjne. W tym obszarze mogą znaleźć się także jednostki, które na podstawie przepisów szczególnych zostały utworzone przez wskazane jednostki, np. na podstawie ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 679), bądź działają w ramach prawem dopuszczonego współdziałania, np. na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Charakter celów publicznych nie jest jednak związany z publicznoprawnym charakterem podmiotu realizującego te cele, ale z tym, czy dany cel został wymieniony w ustawie jako cel publiczny (por. powoływane już wyroki NSA: z 13.03.2008 r., II OSK 222/07, oraz z 9.02.2000 r.,

I SA 363/99). W niektórych przypadkach ustawodawca uznał za cele publiczne tylko takie działania, które są podejmowane przez podmioty publicznoprawne lub działające w imieniu takich podmiotów organy. Dotyczy to publicznych szkół wyższych i innych szczebli, publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych.

Odpowiednio do uznania, że cele publiczne nie muszą być realizowane przez podmioty publicznoprawne (i odpowiednio do sukcesywnie następujących zmian katalogu celów publicznych, jaki zawiera art. 6 u.g.n.) sformułowano też umieszczoną w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. definicję inwestycji celu publicznego, przez którą należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n.

4. Cele publiczne wymienione w katalogu zamieszczonym w art. 6 u.g.n. nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Dotyczy to także art. 6 pkt 10 – czyli celów publicznych określonych w innych ustawach. Tak więc katalogu tego nie można uznawać za przykładowy.

Cel publiczny nie zależy od uznania jakichkolwiek organów, lecz od przepisów ustawy.

Nie każde zatem zamierzenie, którego rezultat dałoby się nawet zakwalifikować jako „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny”, może być uznane za cel publiczny w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz tylko takie, które mieści się w katalogu celów publicznych zawartym w art. 6 u.g.n. lub zostało w innej ustawie uznane za cel publiczny (por. też wyrok NSA z 30.01.2018 r., II OSK 1179/16, LEX nr 2462975).

5. Niektóre z działań, obiektów lub urządzeń wymienionych w art. 6 u.g.n. zostały uznane za cele publiczne tylko wtedy, gdy mają charakter publiczny. Dotyczy to części obiektów i urządzeń wymienionych w art. 6 pkt 1, 3, 6 i 6a. Jeśli zatem nie zostało to wyraźnie zaznaczone w przepisie, cel publiczny nie musi być powiązany z publicznym charakterem obiektu. Może także istnieć wiele obiektów i urządzeń mających charakter publiczny, które nie zostały przez ustawodawcę zaliczone do celów publicznych.
6. Istnieje związek między regulacją art. 6 u.g.n. a regulacjami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności należy zwrócić uwagę na powiązanie definicji celów publicznych zawartej w art. 6 u.g.n. z inwestycjami celu publicznego, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Te inwestycje celu publicznego zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. jako działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Inwestycją celu publicznego jest zatem tylko taka inwestycja, która zapewnia realizację celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie jest zaś inwestycją celu publicznego taka inwestycja, która nie jest niezbędna do realizacji takiego celu, a jedynie sprzyja

jego osiągnięciu (por. wyrok WSA w Szczecinie z 5.07.2018 r., II SA/Sz 393/18, LEX nr 2520063 i wyrok WSA w Olsztynie z 12.01.2021 r., II SA/Ol 642/20, LEX nr 3146461). Nie wszystkie zatem inwestycje bądź działania mające służyć realizacji celu publicznego są inwestycjami celu publicznego w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jedynie takie, które oprócz realizacji celu publicznego mają znaczenie co najmniej lokalne (gminne), ponadlokalne, krajowe lub międzynarodowe (zob. też wyrok WSA w Warszawie z 30.05.2022 r., I SA/Wa 321/21, LEX nr 3382608). O możliwości wyłączenia decyduje jednak nie to, czy prace mają znaczenie lokalne, ponadlokalne itd., czy nie mają takiego znaczenia, ale to, że służą realizacji celu publicznego (w rozumieniu komentowanej ustawy), który bez przeprowadzenia wyłączenia nie może zostać zrealizowany. Zatem wyłączeniem może zostać objęta nieruchomość niezbędna do realizacji któregoś z celów publicznych, nawet jeśli realizacja tego celu nie jest inwestycją celu publicznego, bo nie ma znaczenia co najmniej gminnego lub szerszego. Samo zaś wyłączenie powinno następować wtedy, gdy nie można zrealizować tego celu w inny sposób (np. bez korzystania z danej nieruchomości) lub nie można pozyskać nieruchomości niezbędnej do realizacji danego celu publicznego w inny sposób (np. drogą kupna lub w wyniku zawarcia innej umowy umożliwiającej dysponowanie nieruchomością dla realizacji konkretnego celu publicznego). Niemniej wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego może stanowić pierwszy krok w kierunku ingerencji w prawo własności (zob. też komentarz do art. 112 u.g.n., teza 4.).

Należy dodać, że realizacja inwestycji celu publicznego odbywa się najczęściej na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (generujących też na ogół przejście własności określonych gruntów na wskazanego właściciela). Decyzja taka ma charakter deklaratoryjny, gdyż organ stwierdza jedynie, czy w świetle powszechnie obowiązujących przepisów dopuszczalna jest realizacja danej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie. Organ nie ma uprawnień kształtujących, nie może stanowić o prawach i obowiązkach inwestora nieprzewidzianych w ustawie lub akcie wykonawczym. To nie od uznania organu zależy, czy na danym terenie będzie możliwa realizacja danej inwestycji celu publicznego, lecz od inwestora i od tego, czy taką możliwość w konkretnym wypadku przewidują przepisy prawa (zob. wyrok NSA z 8.07.2020 r., II OSK 1824/19, LEX nr 3064717 i wyrok WSA w Olsztynie z 7.07.2020 r., II SA/Ol 197/20, LEX nr 3035276).

Według art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym ma nastąpić m.in. rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Niekiedy jednak ustawodawca formułuje nakaz opracowania planu miejscowego w celu zrealizowania konkretnych inwestycji celu publicznego (por. art. 5 ust. 1 ustawy z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz.U. z 2015 r. poz. 2120, art. 16 ust. 6 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. z 2022 r. poz. 840).

W razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lokalizacja inwestycji celu publicznego wymaga wydania decyzji administracyjnej o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Dotyczy to tych przypadków, gdy nie jest wymagane sporządzenie planu miejscowego, z tym zastrzeżeniem, że rozmieszczenia inwestycji celu publicznego na obszarach morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dokonuje się na podstawie ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457 ze zm.).

7. Występują przypadki, w których ustawodawca nie zaliczył określonych działań, obiektów lub urządzeń do celów publicznych, jednak przyznał im podobną ochronę. Ochrona taka nie upoważnia jednak do zaliczenia ich do zbioru celów publicznych, jeśli ustawodawca w żadnej z ustaw nie zakwalifikował ich wprost jako celów publicznych.
8. W art. 6 pkt 1 u.g.n. zalicza się do celów publicznych w ogólności drogi – publiczne i wodne, a od 21.06.2014 r. także drogi rowerowe – a przy tym wymienia się różne rodzaje prac z nimi związanych, które też są celami publicznymi, takie jak wydzielanie gruntów pod drogi, budowa dróg, roboty budowlane dotyczące dróg i utrzymywanie dróg.

Każda z tych prac lub czynności stanowi samodzielnie cel publiczny. Nie muszą więc być one wykonywane razem ani łączyć się w jeden proces. Jest to ważne także dlatego, że jeżeli utrzymanie drogi jest samodzielnym celem publicznym, to mając na względzie taki cel, można obecnie przeprowadzić wywłaszczenie gruntów, które zostały w przeszłości zajęte pod drogi publiczne bez przejścia własności gruntów, na których drogi są usytuowane, przez podmioty publiczno-prawne, więc grunty te nadal stanowią własność prywatną.

Wypada zatem nie zgodzić się z wyrokiem NSA z 21.12.2007 r., I OSK 1759/06, LEX nr 365821, w takim zakresie, w jakim sąd ten uznał, że konieczność utrzymywania istniejących urządzeń publicznych (bez uprzedniej konieczności budowy takich urządzeń) nie stanowi celu publicznego, o jakim mowa w art. 6 pkt 2, 3, 4 u.g.n., a zatem nie uzasadnia wszczęcia postępowania o wywłaszczenie nieruchomości. Utrzymanie drogi stanowi bowiem samodzielny cel publiczny w rozumieniu tego przepisu, choć jednocześnie nie musi wcale być wystarczającą przesłanką wywłaszczenia (zwłaszcza gdy wywłaszczenie dotyczyć ma gruntu sąsiadującego z drogą publiczną)¹¹.

Skoro przepis art. 6 pkt 1 u.g.n. dotyczy dróg publicznych i nie wprowadza ich osobnej definicji, to należy uważać, że obejmuje on wyłącznie drogi sklasyfikowane jako drogi publiczne według przepisów ustawy o drogach publicznych (por. też wyrok WSA w Warszawie z 16.07.2009 r., IV SA/Wa 539/09, LEX nr 553479).

Drogi publiczne zdefiniowane zostały w art. 1 ustawy z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1693, 1768, 1783 i 2185) jako drogi zaliczone na podstawie tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z których może korzystać każdy zgodnie z przeznaczeniem drogi – z wyjątkami określonymi w tej ustawie lub w innych przepisach. Ustawa ta dzieli drogi publiczne na cztery kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Chociaż o zakwalifikowaniu drogi jako publicznej decyduje powszechna dostępność korzystania z niej (ograniczenie dostępu może następować tylko na podstawie przepisów prawa), jednak aby jakaś droga była drogą publiczną, musi też zostać zakwalifikowana do którejś z wyżej wymienionych kategorii dróg publicznych. Fakt, iż z drogi może korzystać każdy, nie jest więc przesłanką wystarczającą do uznania jej za drogę publiczną (zob. też wyrok WSA w Szczecinie z 10.02.2021 r., I SA/Sz 879/20, LEX nr 3145975).

¹¹ W literaturze prezentowane są też odmienne poglądy, zgodne z przytoczonym wyrokiem NSA – por. np. G. Matusik [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 66, gdzie optuje się za tym, że traktowanie utrzymania drogi jako odrębnego celu publicznego nie może prowadzić do legalizowania uprzednio dokonanych bezprawnych ingerencji w prawo własności.

W świetle art. 3 u.d.p. drogi publiczne dzielą się ze względu na ich dostępność na drogi ogólnodostępne oraz drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe.

Według obowiązującego od 21.09.2022 r. brzmienia art. 4 pkt 2 u.d.p. droga stanowi budowlę składającą się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych, lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 pr. bud., stanowiącą całość techniczno-użytkową, usytuowaną w pasie drogowym i przeznaczoną do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Aby drogę móc zaliczyć do którejś z kategorii dróg publicznych, musi ona odpowiadać tej definicji.

Każdej kategorii dróg publicznych przyporządkowana została klasa drogi (por. art. 2 ust. 3 u.d.p.), a klasy te – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 pr. bud. – i szczegółowe warunki techniczne określone zostały w obowiązujących do 20.09.2022 r. aktach prawnych: rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. z 2016 r. poz. 124 ze zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 30.05.2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735 ze zm. i z 2019 r. poz. 1642) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 16.01.2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. Nr 12, poz. 116 ze zm. oraz z 2019 r. poz. 1644). Obecnie obowiązuje w tym zakresie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.06.2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518).

Droga publiczna musi być usytuowana w pasie drogowym, a wydzielanie gruntów pod drogi publiczne także stanowi cel publiczny. Pas drogowy został zdefiniowany w art. 4 pkt 1 u.d.p. jako wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga.

Wydzielanie gruntu pod drogę publiczną polega na wyznaczeniu granic potrzebnego terenu i dokonaniu podziału geodezyjnego gruntu. Procedur takiego podziału dotyczą przepisy art. 92–99 u.g.n. (w tym w art. 97 ust. 3 pkt 1 dopuszcza się dokonanie takiego podziału z urzędu).

Analizując pojęcie drogi publicznej, NSA w wyroku z 22.03.2018 r., I OSK 1151/16, LEX nr 2495281, uznał, że zajęcie nieruchomości pod drogę publiczną oznacza urządzenie na niej drogi zaliczanej do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, przy czym przez określenie to należy rozumieć zajęty pas gruntu w ramach linii rozgraniczających drogę, obejmujący zarówno jezdnię, jak i chodniki, ścieżki rowerowe, miejsca postojowe i parkingi, latarnie, zielen przydrożną, sieci: wodociągowe, ciepłownicze, kanalizacji deszczowej i ściekowej, usytuowane na nim obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. W innym wyroku – z 16.03.2021 r., I OSK 2650/20, LEX nr 3150409 – NSA uznał, iż: „Pojęcie drogi w rozumieniu celu wywłaszczenia należy rozumieć również szerzej, niż wynika to z definicji drogi publicznej zawartej w art. 4 pkt 2 u.d.p., i jest ono bliższe pojęciu pasa drogowego, który zgodnie z art. 4 pkt 1 u.d.p. obejmuje wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane

z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą¹².

Drogi niepubliczne nie stanowią celu publicznego. Nie można więc zaliczyć do kategorii celów publicznych budowy, utrzymania, wydzielania, robót budowlanych związanych z drogami wewnętrznymi (por. wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2005 r., IV SA 3935/03, LEX nr 176118 i wyrok WSA w Białymstoku z 21.03.2019 r., II SA/Bk 818/18, LEX nr 2637356) ani związanych z drogami dojazdowymi i lokalnymi, które nie mieszczą się w definicji drogi publicznej (por. też wyrok WSA w Warszawie z 1.03.2007 r., I SA/Wa 1889/06, LEX nr 315055).

Do celów publicznych zaliczono w art. 6 pkt 1 u.g.n. także wydzielanie gruntów pod drogi rowerowe oraz budowę i wykonywanie robót budowlanych takich dróg. W świetle art. 8 ust. 1¹ pkt 1 i 2 u.d.p. drogą rowerową jest droga wewnętrzna przeznaczona wyłącznie do ruchu:

- 1) osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego albo
- 2) pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego.

Definicja drogi dla rowerów znajduje się także w art. 2 pkt 5 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.) – jest to droga lub część drogi niebędąca jezdnią, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczona do ruchu rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch i ruchu pieszych, w przypadkach przewidzianych w tej ustawie. W ww. ustawie zdefiniowano też drogę dla pieszych i rowerów (w art. 2 pkt 4b) oraz pas ruchu dla rowerów (w art. 2 pkt 5a), a także służę dla rowerów (w art. 2 pkt 5b) i przejazd dla rowerów (w art. 2 pkt 12).

Za cel publiczny WSA w Bydgoszczy w wyroku z 23.09.2008 r., II SA/Bd 533/08, LEX nr 515618, uznał budowę ciągu pieszo-rowerowego.

Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 11.04.2008 r., IV SA/Wa 240/08, LEX nr 464011, uznał, że projektowany publiczny ciąg pieszo-jezdny nie jest klasyfikowany w normatywnym ujęciu jako droga publiczna, dlatego uznanie projektowanego ciągu pieszo-jezdnego za mający stanowić cel publiczny jako droga publiczna nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach prawa. Należy bowiem zauważyć, że w tym przypadku chodziło o ciąg, który dopiero jest projektowany, a zgodnie z art. 6 pkt 1 u.g.n. najwcześniejszym etapem, w którym można mówić o celu publicznym w odniesieniu do drogi publicznej, jest etap umożliwiający jej budowę albo wydzielenie gruntów pod drogi publiczne bądź też przeprowadzanie prac budowlanych dotyczących drogi (niezależnie od tego wyrok ten dotyczy stanu sprzed wprowadzenia do art. 6 u.g.n. pkt 9c uznającego za cel publiczny m.in. wydzielanie gruntów pod ciąg piesze).

Nie należy jednak wymagać, aby cel publiczny odnosić tylko do tych dróg, które już zostały zakwalifikowane do określonej kategorii dróg publicznych, gdyż wtedy realizacja budowy drogi lub wydzielenie gruntu pod budowę drogi jako realizacji celu publicznego nie byłyby w ogóle

¹² Definicja drogi zawarta w art. 4 pkt 2 u.d.p. uległa zmianie z dniem 21.09.2022 r.; aktualne jej brzmienie zostało przytoczone wcześniej.

możliwe. Zresztą w art. 6 pkt 1 u.g.n. wyraźnie wskazano jako osobny cel publiczny wydzielanie gruntu pod drogi publiczne. Z tego względu NSA w wyroku z 4.11.2008 r., II OSK 1312/07, LEX nr 562851, uznał, że samo działanie zmierzające do wydzielenia gruntu pod drogę publiczną i budowy takiej drogi należy uznać za inwestycję celu publicznego. Nie można jednak wymagać, by jeszcze przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, a więc jeszcze przed powstaniem drogi, mogła być ona zaliczona do którejś z kategorii dróg publicznych. W świetle wyroku WSA w Białymstoku z 24.06.2014 r., II SA/Bk 921/13, LEX nr 1513250, wytyczenie dróg (ulic) w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i nadanie im w treści planu parametrów technicznych właściwych do zakwalifikowania ich do dróg publicznych jest wystarczające do uznawania późniejszej czynności wydzielenia gruntów pod te drogi za realizację celu publicznego.

Wydzielanie gruntów pod drogi publiczne dokonywane jest także w ramach scalania i podziału nieruchomości, o którym mowa w art. 101–106 u.g.n. (w tym w art. 105 ust. 1 i 4 u.g.n. dotyczącym skutków przejęcia na własność publiczną z mocy prawa gruntów wydzielonych pod nowe drogi publiczne oraz pod poszerzenie istniejących dróg publicznych), a także w ramach procedur uregulowanych w art. 17 u.s.w.g.

Odrębne regulacje dotyczące wydzielania gruntów pod drogi publiczne zawiera wygasająca 31.12.2050 r. ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 162) przewidująca wydawanie w jednej decyzji administracyjnej o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej orzeczenia o zatwierdzeniu podziału nieruchomości w celu wydzielenia działek gruntu przeznaczonych pod tę drogę oraz orzeczenia o zatwierdzeniu projektu budowlanego pełniącego funkcję pozwolenia na budowę. Skutkiem takiej decyzji – zezwolenia na realizację inwestycji drogowej – jest przejęcie własności działek gruntu przeznaczonych pod drogę publiczną przez odpowiedni podmiot publicznoprawny oraz wygaśnięcie innych praw rzeczowych do tych działek, także prawa użytkowania wieczystego. Ta sama decyzja zawiera też oznaczenie nieruchomości lub ich części (wg katastru nieruchomości), które stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, z chwilą gdy decyzja ta staje się ostateczna (decyzją tą zatwierdza się także podział nieruchomości).

Celem publicznym jest w świetle art. 6 pkt 1 u.g.n. także budowa drogi. Została ona zdefiniowana w art. 4 pkt 17 u.d.p. jako wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowa i rozbudowa. Jak stwierdził WSA w Warszawie w wyroku z 9.01.2018 r., VII SA/Wa 2353/17, LEX nr 2435981, rozbudowa drogi krajowej jako drogi publicznej (jednej z wymienionych w art. 2 ust. 1 u.d.p.) „jest inwestycją celu publicznego z mocy prawa, niezależnie od tego, jaka część użytkowników drogi będzie z niej korzystać”.

Odrębnie zdefiniowano w art. 4 pkt 18 u.d.p. przebudowę drogi – jako wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego. Zdefiniowany został też w art. 4 pkt 19 tej ustawy remont drogi, którym jest wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym. Tak zdefiniowane przebudowa drogi i remont drogi ustawodawca zaliczył do celów publicznych jako roboty budowlane na drogach.

Odrębne definicje budowy, remontu i przebudowy drogi, które zawiera ustawa o drogach publicznych, powodują, że nie stosuje się do dróg publicznych definicji budowy, remontu i przebudowy zamieszczonych w art. 3 pkt 6, 7a oraz 8 pr. bud.

W ustawie o drogach publicznych nie ma natomiast definicji robót budowlanych, które zostały zdefiniowane w art. 3 pkt 7 pr. bud. jako budowa oraz prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego. Jednak skoro w ustawie o drogach publicznych zdefiniowano pojęcia budowy i przebudowy, to definicję robót budowlanych zawartą w Prawie budowlanym stosować należy do celów realizacji art. 6 pkt 1 u.g.n. tylko w zakresie rozbiórki obiektu budowlanego.

Jak uznał NSA w wyroku z 25.02.2016 r., II OSK 2617/15, LEX nr 2037468, kwestia budowy dróg publicznych, niezależnie, czy mamy do czynienia z istniejącą drogą czy jej rozbudową, czy też budową będącą dopiero konsekwencją udzielonego zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, stanowi cel publiczny i wynika to z treści art. 6 pkt 1 u.g.n. Oznacza to, że 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 (por. też wyrok WSA w Poznaniu z 28.06.2018 r., IV SA/Po 349/18, LEX nr 2521357).

Jak jednak słusznie zauważył NSA w wyroku z 5.04.2017 r., II OSK 2026/15, LEX nr 2302514: „Z art. 6 pkt 1 u.g.n. nie wynika obowiązek zapewnienia komunikacji terenów mieszkaniowych poprzez drogi publiczne. Podmioty, które wskutek ustaleń planu miejscowego otrzymują przyzporzenie w postaci przekwalifikowania ich gruntów na cele mieszkaniowe muszą się liczyć z tym, że elementem rozwiązań komunikacyjnych będą również drogi wewnętrzne, utrzymywane przez ich właścicieli a nie wyłącznie sieć dróg publicznych” – zob. też wyrok WSA w Gdańsku z 20.01.2021 r., I SA/Gd 1930/19, LEX nr 3129753.

Celem publicznym nie jest bowiem w świetle art. 6 pkt 1 u.g.n. wydzielanie, budowa ani utrzymywanie dróg wewnętrznych, niebędących drogami publicznymi.

Celem publicznym jest także utrzymanie drogi, które zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 20 u.d.p. jako wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

Nie ma podstaw, by twierdzić, że samodzielnym celem publicznym może być budowa i utrzymanie parkingu. Wykluczona jest bowiem rozszerzająca interpretacja przepisów art. 6 u.g.n. (w tym przypadku pkt 1 tego artykułu) – zob. też wyrok WSA w Rzeszowie z 21.10.2015 r., II SA/Rz 482/15, LEX nr 1936264, w którym stwierdzono, iż nie można pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego decyzji administracyjnej, w której wójt, działając na wniosek gminy, którą z mocy prawa reprezentuje, dokonuje bez jakiegokolwiek podstawy prawnej kwalifikacji parkingu jako inwestycji celu publicznego. Odnosi się do tej kwestii także wyrok NSA z 9.11.2017 r., II OSK 416/16, LEX nr 2425515, w którego uzasadnieniu napisano, że cel publiczny nie zależy od uznania jakichkolwiek organów, lecz od przepisów ustawy, nie każde zatem zamierzenie, którego rezultat dałoby się nawet zakwalifikować jako „dotyczący ogółu, służący ogółowi ludzi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny”, może być uznane za cel publiczny w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, lecz tylko takie, które mieści się w katalogu celów publicznych zawartym w art. 6 u.g.n.

lub zostało w innej ustawie uznane za cel publiczny. Skoro zaś budowa parkingu nie jest inwestycją funkcjonalnie powiązaną i niezbędną do korzystania z budynków instytucji publicznych, o których mowa w art. 6 pkt 6 u.g.n., to nie można jej uznać za inwestycję celu publicznego.

Bo do uznania inwestycji za inwestycję celu publicznego nie wystarczy funkcjonalne powiązanie z inwestycją realizującą bezpośrednio cel publiczny (zob. wyrok NSA z 21.02.2019 r., II OSK 867/17, LEX nr 2683261).

Ogólnodostępny parking dla samochodów osobowych NSA uznał natomiast za cel użyteczności publicznej (por. wyrok z 31.05.2017 r., I OSK 2393/16, LEX nr 2300827), który nie jest tożsamy z celem publicznym. Charakter użyteczności publicznej wynika z przepisów art. 1 ust. 2 u.g.k. oraz z art. 9 ust. 4 u.s.g.

W art. 6 pkt 1 u.g.n. wymienione też zostały obiekty i urządzenia transportu publicznego. Takie pojęcie nie ma definicji prawnej. Natomiast w ustawie z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1343 i 2666) zdefiniowano w art. 4 ust. 1 pkt 2 pojęcie dworca jako miejsca przeznaczonego do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Z kolei w art. 4 ust. 1 pkt 13 tej ustawy „przystanek komunikacyjny” zdefiniowano jako miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu, a ponadto w transporcie drogowym oznaczone zgodnie z przepisami ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Poza tym w art. 4 ust. 2 pkt 3 u.p.t.z. zapisano, że przez przystanek komunikacyjny należy również rozumieć port lub przystań usytuowane na wodach morskich lub wodach śródlądowych. Definicje te z pewnością nie wyczerpują wszystkich możliwości zawartych w bardziej pojemnym określeniu „obiekty i urządzenia transportu zbiorowego”, zatem obiekty te i urządzenia należałoby oceniać indywidualnie, biorąc pod uwagę ich funkcję. Należy zwrócić uwagę, że te obiekty i urządzenia nie tyle są związane z drogą publiczną, co mają służyć transportowi publicznemu (co nie wyklucza ich związku z drogą publiczną). Chodzi tu więc o takie obiekty i urządzenia, jak: przystanki, wiaty, dworce, torowiska oraz jak infrastruktura kolejowa (z wyjątkiem linii kolejowych), porty, przystanie itp. Nie należą do celów publicznych obiekty luźniej związane z transportem, np. rozmaite usługi świadczone na dworcach lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie (gastronomiczne, hotelowe i inne), obiekty handlowe usytuowane w pasach drogowych itp. W praktyce nie zawsze da się je przestrzennie wyodrębnić, więc jeśli są nierozłącznie związane z obiektem transportu publicznego w sposób niepozwalający na ich wydzielenie bez szkody dla takiego obiektu, to dzielą jego los. Zawsze jednak należy dokonywać indywidualnej oceny tego, co powinno zostać uznane za obiekt lub urządzenie transportu publicznego, a co nie.

Drogi wodne wymienione w art. 6 pkt 1 u.g.n. nie zostały nigdzie zdefiniowane pod tą nazwą. Wydaje się jednak, że można do nich zastosować definicję pojęcia śródlądowych dróg wodnych, jaką zawiera art. 193 ust. 1 i 2 pr. wod., przy uwzględnieniu przepisu art. 1 ust. 1 oraz art. 42 i n. ustawy z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1097).

Według art. 193 ust. 1 pr. wod. wody śródlądowe mogą służyć potrzebom śródlądowego transportu wodnego i żegludowemu wykorzystaniu przez statki. Wody śródlądowe służące tym celom są według art. 193 ust. 2 pr. wod. śródlądowymi drogami wodnymi. Śródlądowym drogom wodnym poświęcone są także przepisy art. 193 ust. 3–8 pr. wod.

Do tej definicji nawiązują przepisy zawarte w ustawie o żegludze śródlądowej, dotyczące śródlądowych dróg wodnych, które uznaje się za żeglowne na podstawie przepisów Prawa wodnego. W art. 42 ustawy o żegludze śródlądowej opisano śródlądowe drogi wodne jako mające znaczenie regionalne lub międzynarodowe, zależnie od klasy tych dróg. Szczegółowe zasady klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7.05.2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1170).

Istotne dla stwierdzenia, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z celem publicznym związanym z drogą wodną, jest ustalenie, czy roboty mają być wykonywane w istniejących drogach wodnych, czy też prowadzą do utworzenia nowej drogi wodnej w znaczeniu nadania żeglowności. Budowę, przebudowę i roboty budowlane należy w tym przypadku definiować, biorąc pod uwagę przepisy prawa budowlanego, ale uwzględniając też przepisy Prawa wodnego.

Kolejnym terminem użytym w art. 6 pkt 1 u.g.n. jest „łączność publiczna”. Pojęcie to zostało zdefiniowane na potrzeby komentowanej ustawy w art. 4 pkt 18 u.g.n. (o czym była mowa w komentarzu do tego przepisu). Za cel publiczny uznana jednak została nie sama łączność publiczna, lecz budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych obiektów i urządzeń łączności publicznej, które z kolei służyć mają zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych. Kryterium stanowi zatem w tym przypadku nie publiczna własność urządzeń i obiektów (które mogą być własnością prywatną), lecz to, że służą one świadczeniu usług publicznie dostępnych.

Status obiektów i urządzeń łączności publicznej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami będą więc miały przynajmniej te składniki infrastruktury telekomunikacyjnej („obiekty i urządzenia”), które stanowić będą elementy publicznej sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu Prawa telekomunikacyjnego, a więc sieci telekomunikacyjnej wykorzystywanej głównie do świadczenia publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Jak już była mowa w komentarzu do ustawowej definicji pojęcia łączności publicznej, różne problemy związane były z zakwalifikowaniem do celów publicznych urządzeń, budowy, utrzymania itp. urządzeń telefonii komórkowej. Ostatecznie utrwalił się pogląd zaliczający budowę stacji bazowych telefonii komórkowej do celów publicznych (por. wyroki NSA: z 13.11.2007 r., II OSK 1506/06, LEX nr 438619, oraz z 10.05.2006 r., II OSK 811/05, LEX nr 236467; wyrok WSA w Gdańsku z 22.06.2006 r., II SA/Gd 536/05, LEX nr 203307; wyrok WSA w Szczecinie z 9.02.2006 r., II SA/Sz 1189/04, ZNSA 2006/4–5, s. 130, i wyrok WSA w Gdańsku z 21.09.2016 r., II SA/Gd 362/16, LEX nr 2141789). Jak np. stwierdził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 27.07.2011 r., II SA/Go 141/11, LEX nr 1027046, budowa bazy telefonii komórkowej stanowi realizację celu publicznego także wówczas, gdy budowa tego urządzenia stanowi inwestycję prywatną o charakterze zarobkowym. Za cel publiczny (mieszczący się w budowie obiektów łączności publicznej) WSA w Gdańsku uznał również budowę wieży telekomunikacyjnej wraz z antenami i pozostałą infrastrukturą (por. wyrok WSA w Gdańsku z 27.07.2016 r., II SA/Gd 247/16, LEX nr 2084952).

Niezależnie od różnic terminologii stosowanej w różnych ustawach, normy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinny być interpretowane w sposób eliminujący zakazy (ograniczenia) w lokalizowaniu na danym terenie inwestycji celu publicznego, które dotyczą łączności publicznej. Nieprecyzyjne, a zatem niejasne ustalenia planu miejscowego,

muszą być interpretowane zgodnie z celem (istotą) przepisu art. 46 ust. 1 i 2 u.w.r.u., którym jest znoszenie prawnych ograniczeń w rozwoju łączności publicznej – por. wyroki WSA w Krakowie: z 2.10.2019 r., II SA/Kr 453/19, LEX nr 2730851 i z 30.11.2020 r., II SA/Kr 1009/20, LEX nr 3106556 – w którym stwierdzono wręcz, że plan miejscowy nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi. Podobne konkluzje znajdujemy w wyrokach WSA we Wrocławiu: z 22.10.2020 r., II SA/Wr 95/20, LEX nr 3152656 i z 29.08.2022 r., II SA/Wr 543/22, LEX nr 3426943; w Krakowie z 6.11.2020 r., II SA/Kr 978/20, LEX nr 3090545; w Kielcach z 13.01.2021 r., II SA/Ke 1034/20, LEX nr 3112430; w Gdańsku z 5.01.2021 r., II SA/Gd 685/20, LEX nr 3119231; w Gliwicach z 29.01.2021 r., II SA/Gl 995/20, LEX nr 3145906, i wyroku NSA z 20.05.2021 r., I OSK 2381/18, LEX nr 3224863 i in.). Ponadto ww. art. 46 ma na celu zapewnienie jak największej liczbie odbiorców dostępu do bezprzewodowych sieci telekomunikacyjnych, co pozwala na dokonywanie oceny celowości wprowadzonych w planie miejscowym zakazów i ograniczeń, a jednocześnie wymaga wykazania, że w przeciwnym razie obowiązująca treść planu miejscowego będzie prowadziła do powstawania obszarów niedostępnych dla rozwoju sieci bezprzewodowych, a więc sprzecznych z celami tej ustawy (zob. wyrok NSA z 25.01.2022 r., II OSK 1176/19, LEX nr 3306764). Jednakże zasada, o jakiej mowa w art. 46 ust. 1 u.w.r.u. nie daje podstawy do przyjęcia, że inwestycje tzw. telekomunikacyjne mogą być realizowane na danym terenie niezależnie od treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. wyrok WSA w Poznaniu z 10.10.2019 r., IV SA/Po 587/19, LEX nr 2732052).

Podobnie za cel publiczny uznano budowę, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych sygnalizacji. Sygnalizacja taka powinna bez wątpienia być związana z ruchem drogowym i funkcjonowaniem drogi (a nie służyć innym celom). Funkcjonalności sygnalizacji świetlnej w ruchu drogowym dotyczy art. 2 pkt 24 Prawa o ruchu drogowym. Funkcjonalność sygnalizacji na drogach wodnych należy oceniać przez pryzmat przepisów ustawy o żegludze śródlądowej.

9. W art. 6 pkt 1a u.g.n. wymieniono inną kategorię celów publicznych – wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowę i utrzymanie.

Pojęcie linii kolejowej zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 2 ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 i z 2022 r. poz. 727 i 1846) jako wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga kolejowa przeznaczona do prowadzenia ruchu pociągów (według art. 4 pkt 2a, 2b i 2c u.t.k. wśród linii kolejowych wyróżnia się zdefiniowane w tych przepisach linie kolejowe o znaczeniu państwowym, o znaczeniu obronnym i o znaczeniu wyłącznie obronnym)¹³. W art. 4 pkt 3 i 3a u.t.k. zdefiniowano też pojęcia przyległego pasa gruntu oraz pasa gruntu pod linią kolejową.

Pojęcie drogi kolejowej zostało natomiast określone w art. 4 pkt 1a u.t.k. jako tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z elementami wymienionymi w pkt 2–12 załącznika nr 1 do ustawy, o ile są z nimi funkcjonalnie połączone, niezależnie od tego, czy zarządza nimi ten sam podmiot.

¹³ Linii kolejowych, o których mowa w art. 6 pkt 1a u.g.n. i w art. 4 pkt 2 u.t.k. nie należy myśleć z nieuwjętymi w definicjach celu publicznego, a zdefiniowanymi w art. 4 pkt 1a u.t.k. drogami kolejowymi, ani ze zdefiniowaną w art. 4 pkt 1d u.t.k. kolejką wąskotorową.

Pojęcie linii kolejowej jest węższe od pojęcia infrastruktury kolejowej, przy czym linie kolejowe stanowią część infrastruktury kolejowej (wykaz elementów infrastruktury kolejowej zawiera załącznik nr 1 u.t.k.). Pozostała część infrastruktury kolejowej może ewentualnie być zaliczona do celów publicznych jako obiekty i urządzenia transportu publicznego, o których mowa w art. 6 pkt 1 u.g.n.

W art. 9n–9ag u.t.k. określone zostały zasady ustalania lokalizacji, zatwierdzania podziałów nieruchomości, przejmowania praw do nieruchomości i udzielania pozwoleń na budowę linii kolejowych (przyjęto rozwiązania analogiczne jak w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), co sprawia, że do tych kwestii, które zostały uregulowane w tej ustawie, nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W art. 9ad ust. 1 u.t.k. zawarto odesłanie do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie, a dotyczących szczególnych zasad i warunków przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych. Należy jednak nadmienić, że wydzielanie gruntów pod linie kolejowe odbywa się co do zasady przez podział nieruchomości zgodnie z art. 92–99 u.g.n. Dopuszczalny jest wówczas podział z urzędu (por. art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n.).

Szczególne zasady i warunki przewidziane w ustawie o transporcie kolejowym polegają m.in. na tym, że – zgodnie z przepisami art. 9s u.t.k. – decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zatwierdza się podział nieruchomości (mapy z projektami podziału nieruchomości stanowią przy tym integralną część decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej), a linie rozgraniczające teren ustalone decyzją o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stanowią linie podziału nieruchomości. Nieruchomości, o których mowa w art. 9q ust. 1 pkt 7 u.t.k., stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa (w przypadku wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej złożonego przez PLK S.A. lub CPK) albo jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej złożonego przez tę jednostkę) – z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna. Jeżeli zaś na którejś z takich nieruchomości lub prawie użytkowania wieczystego tej nieruchomości zostały ustanowione ograniczone prawa rzeczowe, z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, prawa te wygasają.

10. Termin „lotnisko” zdefiniowany został w art. 2 pkt 4 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1235 ze zm.), jako wydzielony obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych wraz ze znajdującymi się w jego granicach obiektami i urządzeniami budowlanymi o charakterze trwałym, wpisany do rejestru lotnisk. Należy przyjąć, że wobec tego celem publicznym w rozumieniu art. 6 pkt 1b u.g.n. jest lotnisko tak rozumiane, jak zostało ono zdefiniowane w Prawie lotniczym. Wiąże się z tym jednak pewien kłopot wynikający z tego, że lotnisko musi być wpisane do rejestru lotnisk, więc wywłaszczanie gruntów pod lotniska, których jeszcze nie ma, jest utrudnione z tego względu, że celem publicznym stają się one dopiero po wpisaniu do tego rejestru.

Lotniskiem nie jest lądowisko, które zostało odrębnie zdefiniowane w art. 2 pkt 5 pr. lot. jako obszar na lądzie, wodzie lub innej powierzchni w całości lub w części przeznaczony do wykonywania startów, lądowań i naziemnego lub nawodnego ruchu statków powietrznych. Jak wynika z tej definicji, lądowisko to część lotniska.

Pojęcie lotniska ma szerszy zakres znaczeniowy niż osobno zdefiniowane pojęcie portu lotniczego, którym według art. 2 pkt 17 pr. lot. jest lotnisko użytku publicznego wykorzystywane do lotów handlowych. Należy zwrócić uwagę, że umieszczenie w Prawie lotniczym takich odrębnych definicji lotniska i portu lotniczego powoduje, że za lotnisko w rozumieniu art. 6 pkt 1b u.g.n. należy uważać jedynie zdefiniowane w Prawie lotniczym lotniska. Porty lotnicze tam zdefiniowane będą celami publicznymi w rozumieniu tego przepisu jako obiekty do obsługi ruchu lotniczego.

Skoro celem publicznym są wszelkie lotniska w rozumieniu prawa lotniczego, to są nimi także lotniska, o których mowa w art. 54 pr. lot. (czyli lotniska użytku publicznego oraz lotniska użytku wyłącznego), a także lotniska wojskowe i lotniska służb porządku publicznego. Wydaje się jednak, że ze względu na brak publicznego charakteru należałoby wykluczyć ze zbioru celów publicznych lotniska prywatne wymienione w § 3 ust. 1 pkt 4 lit. c nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych (Dz.U. Nr 122, poz. 1273 ze zm.), które nie służą potrzebom lokalnej społeczności. W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 5.07.2013 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 2145 i z 2023 r. poz. 42) mowa jest w § 2 pkt 2 o podziale lotnisk ze względu na dostępność dla użytkowników i wyróżnia się lotniska użytku publicznego (lit. a) oraz lotniska użytku wyłącznego (lit. b).

Techniczne kwestie szczegółowe dotyczące lotnisk zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 31.08.1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U. Nr 130, poz. 859 ze zm.).

Inwestycje w zakresie lotnisk użytku publicznego realizowane są obecnie na podstawie ustawy z 12.02.2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079 i z 2022 r. poz. 1846). Do nabywania nieruchomości i określania ich wartości na podstawie tej ustawy stosuje się uzupełniająco przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego traktowana jest w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami jako decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Jak stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z 9.03.2018 r., II SA/Kr 839/17, LEX nr 2470604, wykorzystanie nieruchomości na potrzeby lotniska cywilnego, a nie na potrzeby lotniska wojskowego, nie oznacza zmiany celu wywłaszczenia.

Urządzenia do obsługi ruchu lotniczego, o których mowa w art. 6 pkt 1b u.g.n., to – zgodnie z art. 86 ust. 1 pr. lot. – lotnicze urządzenia naziemne do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania obsługi ruchu lotniczego. W świetle art. 88 ust. 3 pr. lot. do urządzeń tych należą urządzenia łączności, radiolokacyjne, radionawigacyjne, automatyczne systemy pomiarowe parametrów meteorologicznych, urządzenia i systemy przetwarzania i zobrazowania danych, wykorzystywane do operacyjnego zabezpieczenia żeglugi powietrznej (dla potrzeb zarówno lotnictwa cywilnego, jak i lotnictwa wojskowego). Urządzenia te mogą być posadowione w otoczeniu lotnisk i w innych miejscach właściwych ze względu na ich funkcję w obsłudze ruchu lotniczego.

Chociaż w art. 86 ust. 3 pr. lot. uznano, że zakładanie oraz utrzymywanie lotniczych urządzeń naziemnych jest celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, to

w zasadzie nigdzie nie zdefiniowano wymienionych w art. 6 pkt 1b u.g.n. oraz w art. 86 ust. 1 pr. lot. obiektów do obsługi ruchu lotniczego, czy do zabezpieczania takiej obsługi. Należy więc przyjąć funkcjonalną wykładnię takich obiektów, np. uznać, że każdy obiekt budowlany przeznaczony lub wykorzystywany do obsługi ruchu lotniczego stanowi cel publiczny w rozumieniu tego przepisu.

Celami publicznymi są nie tylko budowa lotnisk i urządzeń do obsługi ruchu lotniczego, ale także ich eksploatacja.

Szczegółowe kwestie techniczne dotyczące omawianych urządzeń, a także rejonów podejść do lądowania, uregulowane zostały w uchylonym 2.10.2020 r. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25.06.2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska (Dz.U. Nr 130, poz. 1192 ze zm.).

W art. 6 pkt 1b u.g.n. jako cel publiczny wymieniono nie tylko same lotniska (ich budowę i eksploatację) oraz obiekty i urządzenia związane z obsługą ruchu lotniczego, lecz także wydzielanie gruntów pod lotniska oraz takie obiekty i urządzenia. Wydzielanie to odbywa się najczęściej zgodnie z procedurami określonymi w przepisach art. 92–99 u.g.n. i – zgodnie z art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n. – dopuszcza się w tym przypadku dokonanie podziału z urzędu. Ujęcie jako celu publicznego w art. 6 pkt 1b u.g.n. wydzielania gruntów pod lotniska i obiekty obsługi ruchu lotniczego nie eliminuje całkowicie wspomnianego wcześniej problemu niemożności działania przed wpisaniem lotniska do rejestru, bowiem przed dokonaniem wpisu można nadal dyskutować, czy mamy mieć do czynienia z wydzielaniem gruntu pod lotnisko czy ewentualnie pod inny obiekt, lub też z pozyskiwaniem gruntów na podstawie zamiarów, które nigdy nie zostaną zrealizowane. Występuje zatem potrzeba wykazywania, że istnieją realne przesłanki, na podstawie których można stwierdzić, że określone lotnisko rzeczywiście powstanie, i to w zakładanych granicach.

11. Ustawą z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw dodano 17.09.2019 r. w art. 6 u.g.n. pkt 1c i 1d.

Zgodnie z nimi celami publicznymi są wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie (pkt 1c), a także wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie (pkt 1d).

Tak sformułowane cele dotyczą portów i przystani morskich oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do tych portów i przystani.

Podobnie jak w części innych przypadków, uznano tu za cel publiczny zarówno wydzielanie gruntów pod te obiekty, jak i ich budowę. Za cel publiczny uznano też ich modernizację i utrzymanie. Trzeba więc zauważyć, że z punktu widzenia możliwości wywłaszczenia, o ile można jeszcze byłoby znaleźć czasem przesłanki wskazujące na to, że modernizacja taka wymaga wywłaszczenia kolejnych nieruchomości, to już możliwość wywłaszczenia w celu utrzymania istniejących obiektów musi budzić zasadnicze wątpliwości.

W świetle art. 2 pkt 2 ustawy z 20.12.1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2022 r. poz. 1624 i z 2023 r. poz. 261), gdy mowa w tej ustawie o porcie lub przystani morskiej, to

rozumie się przez to akweny i grunty oraz związaną z nimi infrastrukturę portową, znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej. Zgodnie zaś z art. 2 pkt 4 tej ustawy, infrastrukturą portową są znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy (tj. świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej). Natomiast infrastrukturą zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich są w świetle art. 2 pkt 5 cytowanej ustawy prowadzące do portu lub przystani morskiej oraz położone w granicach portu lub przystani morskiej tory wodne, wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami.

Definicja ta niezbyt ostro określa co wchodzi w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich, gdyż w skład takiej infrastruktury, oprócz torów wodnych, wchodzi bliżej niezdefiniowane obiekty, urządzenia i instalacje, które jednakże mają być związane z funkcjonowaniem tych torów wodnych.

Nie można jednak wykluczyć, że w konkretnych przypadkach mogą wystąpić trudności w ustalaniu, co należy zaliczyć do celu publicznego wskazanego w art. 6 pkt 1d u.g.n.

Od 1.01.2022 r. obowiązuje też rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.11.2021 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2334). Wprawdzie dotyczy ono tylko portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, jednakże ze względu na szczegółowe wykazy m.in. różnych urządzeń i instalacji może dostarczać wskazówek, jakie to urządzenia i instalacje zaliczane być mogą do katalogu celów publicznych, o których mowa w art. 6 pkt 1c i 1d u.g.n.

12. W art. 6 pkt 2 u.g.n. zaliczono do celów publicznych budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Skoro przepis ten w pierwszej kolejności zalicza do celów publicznych budowę wskazanych w nim ciągów drenażowych, urządzeń i przewodów, to wskazać należy, że obejmuje on (zgodnie z art. 3 pkt 6 pr. bud.) również ich odbudowę, rozbudowę i nadbudowę. W wyroku z 29.09.2017 r., II OSK 170/16, LEX nr 2417971, NSA uznał także ich przebudowę (wymienioną w art. 3 pkt 7a pr. bud.) za mieszczącą się w dyspozycji art. 6 pkt 2 u.g.n., stwierdzając, że inwestycja polegająca na ich przebudowie nie zmienia jej charakteru, nadal pozostaje ona inwestycją celu publicznego (podobnie uznał NSA w wyroku z 4.10.2017 r., I OSK 3182/15, LEX nr 2418677). Natomiast WSA we Wrocławiu w wyroku z 17.05.2018 r., II SA/Wr 152/18, LEX nr 2503220, stwierdził, że budowa fragmentu sieci kanalizacyjnej nawet dla potrzeb jednego właściciela stanowi realizację celu publicznego.

Należy zauważyć, że przesyłanie płynów i pary obejmuje także przesyłanie wody zimnej i ciepłej, stanowiącej nośnik energii cieplnej. Ustawą z 6.08.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 155, poz. 1043), która weszła w życie 25.09.2010 r., uzupełniono tę definicję w ten sposób, że do celów publicznych zaliczono nie tylko urządzenia służące do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, ale również urządzenia służące do ich dystrybucji. Zmiana ta

umożliwia zaliczenie do celów publicznych kolejnych urządzeń, związanych z rozprowadzaniem poszczególnych mediów, a nie tylko urządzeń umożliwiających ich przesyłanie od producenta do odbiorców.

Nie można jednak przyjmować automatycznie, że każda inwestycja, o której mowa w art. 6 pkt 2 u.g.n. służy celom publicznym. Istotą inwestycji celu publicznego jest bowiem jej nakierowanie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym (zob. wyroki WSA w Olsztynie: z 4.06.2019 r., II SA/Ol 226/19, LEX nr 2690501, i z 28.01.2020 r., II SA/Ol 1108/19, LEX nr 2799058).

Podstawowe definicje w tym zakresie zawarte są w dwóch ustawach: w ustawie z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 ze zm.) oraz w ustawie z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2020 r. poz. 2028 i z 2022 r. poz. 1549).

W art. 3 pkt 11–11h pr. en. zamieszczone zostały definicje sieci, sieci przesyłowej, sieci dystrybucyjnej, w pełni zintegrowanego elementu sieci, sieci gazociągów kopalnianych, gazociągu międzysystemowego, gazociągu bezpośredniego, linii pośredniej i koordynowanej sieci 110 kV¹⁴ oraz sieci transportowej dwutlenku węgla. Dodatkowo należy brać pod uwagę przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 7 pr. bud. (określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych), w których sformułowano wymogi mające wpływ na rozmiary gruntów niezbędnych do lokalizacji poszczególnych urządzeń.

Niekiedy uszczegółowienia tego, co należy zaliczyć do celów publicznych, dokonują sądy. Jak stwierdzono w wyroku NSA z 4.08.2011 r., II OSK 1133/11, LEX nr 1068960, budowa sieci elektroenergetycznej kablowej też bez wątpienia może być zaliczona do inwestycji liniowych wymienionych w art. 6 pkt 2 u.g.n., gdyż przepisy tam zawarte nie ograniczają kręgu inwestorów ani też rodzajów zamierzeń budowlanych, którym mają służyć urządzenia wymienione w tym przepisie (zob. też wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2019 r., IV SA/Po 397/19, LEX nr 2735600). Przepis art. 6 pkt 2 u.g.n. zalicza do celów publicznych wszystkie tam wymienione inwestycje, nie ograniczając ich zakresu pod względem przedmiotowym czy też podmiotowym bądź innym, nie ma więc powodów, aby dokonywać wykładni tego przepisu na zasadzie wyjątku od reguły. Natomiast WSA w Gorzowie Wielkopolskim zaliczył do celów publicznych budowę gazociągu wysokiego (por. wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 9.07.2014 r., II SA/Go 367/14, LEX nr 1490566, i w Poznaniu z 24.10.2019 r., IV SA/Po 397/19, LEX nr 2735600), a NSA w wyroku z 31.05.2017 r., I OSK 2617/16, LEX nr 2300841, oraz WSA w Olsztynie w wyroku z 30.06.2020 r., II SA/Ol 94/20, LEX nr 3032675, za inwestycję celu publicznego uznały przebudowę linii energetycznej.

Z kolei w wyroku z 23.11.2017 r., II SA/Ol 525/17, LEX nr 2408643, WSA w Olsztynie zaliczył do celów publicznych budowę gazociągu wysokiego ciśnienia. Odnosząc się do takiej inwestycji,

¹⁴ Na podstawie tych definicji SKO we Wrocławiu doszło np. do wniosku, że za przewody i urządzenia służące do przesyłania energii elektrycznej w rozumieniu art. 6 pkt 2 u.g.n. należy uznać wyłącznie sieci przesyłowe elektroenergetyczne najwyższych lub wysokich napięć (por. decyzję SKO we Wrocławiu z 5.07.2007 r., SKO 4122/143/07, OwSS 2007/4, poz. 76).

jako inwestycji celu publicznego, WSA w Gdańsku w wyroku z 20.04.2021 r., II SA/Gd 756/20, LEX nr 3176016, uznał, że: „Inwestor nie jest zobligowany do przedłożenia dowodów świadczących o konieczności jak najszybszej budowy. W szczególności nie jest konieczne wykazanie, że bezpieczeństwo energetyczne regionu jest zagrożone, a przedmiotowa inwestycja stan ten niweluje, czy też wykazanie wpływu realizacji inwestycji na stabilności dostaw energii ciepłej. Wystąpienie przesłanki ważnego interesu społecznego czy też ważnego interesu gospodarczego nie jest kwestią wykazania, a raczej argumentacji, nie odnosi się bowiem wyłącznie do sfery faktów, lecz wymaga ich ewaluacji dokonanej przez organ. Nie istnieje zatem potrzeba przedstawiania dowodów na okoliczność spełnienia powyższych przesłanek, a wystarczające jest ograniczenie się do przedstawienia cech, parametrów i przeznaczenia inwestycji”.

Także w przypadku celu wymienionego w art. 6 pkt 2 u.g.n. ustawodawca nie postawił warunku, by cel ten miał być realizowany tylko przez podmioty publiczne. Nie ma zatem znaczenia, kto ten cel realizuje i kto jest jego inwestorem – Skarb Państwa, samorząd terytorialny czy inna osoba prawna (por. też wyrok NSA z 8.03.2017 r., I OSK 2418/16, LEX nr 2284696, i wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.02.2018 r., II SA/Bd 1066/17, LEX nr 2474154). Również nie ma znaczenia, czy na danym obszarze ciąg lub przewód ma charakter tranzytowy, czy też docelowy (por. wyrok WSA w Warszawie z 20.07.2006 r., I SA/Wa 497/06, LEX nr 258367).

Na tle komentowanego przepisu dużo kontrowersji wzbudziły elektrownie wiatrowe. Ministerstwo Infrastruktury w specjalnym, wystosowanym przez Departament Nieruchomości i Planowania Przestrzennego, piśmie z 22.02.2008 r. „Zasady lokalizacji elektrowni wiatrowych”, BN6ml-023-15/08/566, LEX nr 17260, poinformowało m.in., że skoro inwestycją celu publicznego jest m.in. budowa i utrzymywanie przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, to za inwestycję celu publicznego należy uznać budowę turbin wiatrowych, które służą wprowadzeniu energii elektrycznej do publicznej sieci elektroenergetycznej. Wobec tego lokalizacja turbin wiatrowych na terenach pozbawionych planu miejscowego i obowiązku jego sporządzenia albo w przypadku gruntów, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2409), objętych zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu, polegającą na budowie elektrowni wiatrowych, jest dokonywana w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jednak w przypadku, gdy planowane przedsięwzięcie nie ma znaczenia co najmniej gminnego (nie jest inwestycją służącą społeczności gminnej), a energia produkowana jest wyłącznie na potrzeby własne inwestora, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy. W tym samym piśmie ministerstwo uznało, że ponieważ na podstawie art. 143 u.g.n. turbiny wiatrowe, jako urządzenia elektryczne, należą do urządzeń infrastruktury technicznej, to ich lokalizacja na mocy art. 61 ust. 3 u.p.z.p. nie wymaga spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., w tym zasady „dobrego sąsiedztwa”.

Tymczasem WSA w Szczecinie w wyroku z 8.05.2008 r., II SA/Sz 224/08, LEX nr 435125, orzekł, że do celów publicznych – w myśl art. 6 pkt 2 u.g.n. – zaliczono jedynie urządzenia służące do przesyłania energii elektrycznej, nie zaliczając do nich urządzeń do wytwarzania energii, jakimi są elektrownie wiatrowe. Tak samo orzekł WSA w Kielcach w wyroku z 30.10.2008 r., II SA/Ke 343/08, LEX nr 512174, oraz WSA w Warszawie w wyroku z 9.02.2007 r., IV SA/Wa 2339/06, LEX nr 319125, a także NSA w wyroku z 16.12.2020 r., II OSK 149/20, LEX nr 3119214.

Podobnie orzekł WSA w Krakowie w wyroku z 30.01.2009 r., II SA/Kr 735/08, LEX nr 519780, który stwierdził, że z brzmienia art. 6 pkt 2 u.g.n. wprost wynika, iż do celów publicznych zaliczono jedynie budowę i utrzymanie urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, nie zaliczając do nich budowy i utrzymania urządzeń do wytwarzania energii. Odmienna interpretacja, wskazująca na to, iż aby możliwe było przesyłanie energii elektrycznej, konieczne jest istnienie obiektu lub urządzenia niezbędnego do korzystania z tych sieci, prowadziłaby do nieuprawnionego wniosku, iż budowa każdej elektrowni stanowi realizację celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p.

Z wyrokami tymi koresponduje wyrok WSA w Olsztynie z 11.03.2009 r., II SA/Ol 987/08, LEX nr 550313, w którym stwierdzono, że budowa elektrociepłowni nie może zostać uznana za inwestycję celu publicznego.

Odmienne orzekł natomiast WSA w Szczecinie w wyroku z 14.08.2007 r., II SA/Sz 294/07, LEX nr 435127, uznając budowę elektrowni wiatrowych za inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 6 pkt 2 u.g.n.

Wydaje się jednak, że treść art. 6 pkt 2 u.g.n. nie umożliwia zaliczenia budowy i utrzymania urządzeń służących do wytwarzania energii (a także pary, gazów i płynów) do celów publicznych, gdyż wymieniono w tym przepisie tylko urządzenia do przesyłania oraz inne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń służących do przesyłania.

Natomiast przebudowa istniejącej linii energetycznej jest inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 6 pkt 2 u.g.n. (por. wyrok NSA z 31.05.2017 r., I OSK 2617/16, LEX nr 2300841).

Ponadto NSA w wyroku z 24.09.2019 r., I OSK 180/19, LEX nr 2731512, stwierdził, iż: „Zachodzi konieczność wyznaczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego strefy ochronnej w pasie przylegającym do linii elektroenergetycznej zarówno w celu ochrony ludzi przed działaniem pola elektrycznego i elektromagnetycznego znajdującego się w bliskości przewodów i urządzeń elektroenergetycznych przed skutkami awarii linii jak również niebezpieczeństwami związanymi z pracą innych urządzeń elektrycznych w tej strefie jak też wyznaczenie pasa technologicznego dla prawidłowej obsługi linii elektroenergetycznej i jej urządzeń. W szczególności pas technologiczny musi zostać wyznaczony w celu bezpiecznego i swobodnego dostępu do modernizowanych czy przebudowywanych urządzeń energetycznych”. Wytyczenie takiej strefy umożliwia przynajmniej ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w przepisach art. 124 i n. u.g.n.

W ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w art. 2 pkt 7 zdefiniowano sieć jako przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Można zauważyć, że terminy zdefiniowane w wymienionych dwóch ustawach nie pokrywają się z terminologią zastosowaną w art. 6 pkt 2 u.g.n., przy czym wskazany przepis wprost domaga się oceny ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń pod względem funkcjonalnym – mają one bowiem służyć podanym w nim celom, tj. służyć do przesyłania lub dystrybucji

płynów, pary, gazów i energii elektrycznej. Oceny takiej należy dokonać indywidualnie w każdym przypadku, gdy zamierza się zakwalifikować jakiś przewód czy też ciąg drenażowy jako cel publiczny.

Kwalifikacja ta ma istotne znaczenie także z tego względu, że celami publicznymi są również obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń, które uznane zostały za cel publiczny – wyjąwszy urządzenia, które jako cele publiczne zostały wymienione osobno w art. 6 pkt 3 u.g.n.

Kwestią pojęcia obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii, płynów, pary i gazu zajmował się m.in. WSA w Warszawie, który w wyroku z 23.11.2005 r., I SA/Wa 1917/04, LEX nr 214341, stwierdził, że analizując pojęcie innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, należy wziąć pod uwagę dwa elementy:

- przedmiot (cel) danego obiektu lub urządzenia;
- znaczenie, jakie można temu obiektowi lub urządzeniu przypisać.

Natomiast obojętny jest element podmiotowy, tzn. w jakiej formie działa podmiot realizujący określony cel. Wojewódzki sąd administracyjny uznał również, że działki należące do przedsiębiorcy służące do dowozu paliwa do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej służą celom publicznym.

13. Budowa i utrzymanie sieci transportowej dwutlenku węgla to nowy cel publiczny wymieniony w art. 6 pkt 2a u.g.n., dodany nowelizacją z 27.09.2013 r. Zgodnie z wprowadzoną tą ustawą (w art. 3 pkt 11h pr. en.) definicją sieć taka to sieć służąca do przesyłania dwutlenku węgla, wraz z towarzyszącymi jej tłoczniami lub stacjami redukcyjnymi, za których ruch sieciowy jest odpowiedzialny operator sieci transportowej dwutlenku węgla. Według dodanego tą ustawą w art. 3 pr. en. pkt 28a operator sieci transportowej dwutlenku węgla to przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem dwutlenku węgla, a operator ten odpowiedzialny jest za ruch sieciowy sieci transportowej dwutlenku węgla, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tej sieci, jej eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę. Z zamieszczonej w art. 3 pkt 19 pr. en. definicji ruchu sieciowego wynika, że jest to sterowanie pracą sieci. Nie ma natomiast w Prawie energetycznym definicji tłoczni i stacji redukcyjnych, o których mowa w art. 3 pkt 11h pr. en. W art. 3 pkt 12 pr. en. znajdujemy za to definicję przedsiębiorstwa energetycznego, która głosi, że to podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi bądź działalność w zakresie przesyłania dwutlenku węgla, albo przeładunku paliw ciekłych. Przesyłanie dwutlenku węgla zostało natomiast uregulowane w dodanym wspomnianą nowelizacją rozdziale 2b pr. en.
14. W art. 6 pkt 3 u.g.n. ustawodawca wskazał kolejne cele publiczne:
- budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę;
 - budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków;
 - budowę i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania.

W tym przypadku cel publiczny ograniczony został do urządzeń publicznych. Tak więc definicje zawarte w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków mają tu zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim odnoszą się do urządzeń publicznych. Oprócz definicji sieci umieszczonej w art. 2 pkt 7 u.z.z.w. w art. 2 pkt 14 u.z.z.w. znajduje się definicja urządzeń kanalizacyjnych, zaś w pkt 16 – definicja urządzeń wodociągowych. Urządzenia kanalizacyjne to sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków. Natomiast urządzenia wodociągowe to ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody.

Należy zwrócić uwagę, że przepis nie mówi o świadczeniu usług publicznie dostępnych, ale o tym, że to same urządzenia mają być publiczne (mają stanowić własność publiczną). Także w przypadku urządzeń służących do zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków terminy stosowane w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie pokrywają się z terminami stosowanymi w art. 6 pkt 3 u.g.n. Zatem również w przypadku wymienionych w tym przepisie urządzeń należy indywidualnie oceniać, kiedy i które urządzenia zakwalifikować należy jako cel publiczny – mają one nie tylko stanowić publiczną własność, ale także służyć celom podanym w tym przepisie.

W identyfikacji urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę oraz do gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków pomocne być mogą przepisy prawa wodnego wskazujące różne budowle służące tym celom.

Pojęcie odzysku, składowania i unieszkodliwiania odpadów zostało zapożyczony z terminologii stosowanej w ustawie z 14.12.2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.); por. art. 3 ust. 1 pkt 14, 25 i 30 tej ustawy. W świetle zamieszczonych tam definicji za odzysk odpadów należy uważać jakikolwiek proces, którego głównym wynikiem jest to, by odpady służyły użytecznemu zastosowaniu przez zastosowanie innych materiałów, które w przeciwnym przypadku zostałyby użyte do spełniania danej funkcji lub w wyniku którego odpady są przygotowywane do spełnienia takiej funkcji w danym zakładzie lub ogólnie w gospodarce. Składowiskiem odpadów jest natomiast obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów, a przez unieszkodliwianie odpadów rozumieć należy proces niebędący odzyskiem, nawet jeśli wtórnym skutkiem takiego procesu jest odzysk substancji lub energii.

Przepis art. 6 pkt 3 u.g.n., podobnie jak art. 6 pkt 2 u.g.n., wśród celów publicznych uwzględnia jedynie budowę i utrzymanie wymienionych tam urządzeń, nie obejmując osobno wydzielania pod nie gruntów.

15. Znaczenie ochrony środowiska, podkreślone w Konstytucji RP, zostało też uwzględnione w art. 6 pkt 4 u.g.n. – nie w ogólności, lecz jako budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska. Wymieniono przy tym zbiorniki i inne urządzenia wodne służące zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią. Dodatkowo wymieniono także regulację i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nazywanych w art. 211 ust. 3 pr. wod. wodami publicznymi.

Różne zbiorniki i inne urządzenia wodne zdefiniowane zostały w Prawie wodnym. Wymieniono tam w art. 16 pkt 65 urządzenia wodne, do których zaliczają się:

- urządzenia lub budowle piętrzące, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy;
- sztuczne zbiorniki usytuowane na wodach płynących oraz obiekty związane z tymi zbiornikami;
- stawy, w szczególności stawy rybne oraz stawy przeznaczone do oczyszczania ścieków albo rekreacji;
- obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych;
- obiekty energetyki wodnej;
- wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych oraz wyloty służące do wprowadzania wody do wód, do ziemi lub do urządzeń wodnych;
- stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych;
- urządzenia służące do chowu ryb lub innych organizmów wodnych w wodach powierzchniowych;
- mury oporowe, bulwary, nabrzeża, mola, pomosty i przystanie;
- stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych.

Jak widać, nie wszystkie wymienione urządzenia służą zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, zatem np. urządzenie służące do połowu ryb lub bulwary czy pomosty nie mogą zostać uznane za cel publiczny w rozumieniu omawianego przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W art. 17 ust. 1 pkt 3 pr. wod. przesądzono dodatkowo, że przepisy tej ustawy dotyczące urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do:

- urządzeń melioracji wodnych niezaliczonych do urządzeń wodnych;
- obiektów mostowych, rurociągów, linii energetycznych, linii telekomunikacyjnych oraz innych urządzeń, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, prowadzonych przez wody powierzchniowe oraz przez wały przeciwpowodziowe;
- robót w wodach oraz innych robót, które mogą być przyczyną zmiany naturalnych przepływów wód, stanu wód stojących i stanu wód podziemnych poza granicami nieruchomości gruntowej, na której są prowadzone te roboty.

W art. 17 ust. 1 pkt 4 pr. wod. napisano dodatkowo, że stosuje się je także do wykonania urządzeń wodnych – odpowiednio do odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, rozbiórki lub likwidacji tych urządzeń, z wyłączeniem robót związanych z utrzymywaniem urządzeń wodnych w celu zachowania ich funkcji.

W art. 197 ust. 1 pr. wod. wymieniono też odrębnie urządzenia melioracji wodnych, które także mogą stanowić własność Skarbu Państwa. Są nimi rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, drenowania, rurociągi, stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych, ziemne stawy rybne, groble na obszarach nawadnianych, systemy nawodnień grawitacyjnych, systemy nawodnień ciśnieniowych – jeżeli służą celom, o których mowa w art. 195 pr. wod. (czyli melioracjom wodnym polegającym na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy).

Przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych stosuje się odpowiednio do:

- budowli wstrzymujących erozję wodną;
- dróg dojazdowych niezbędnych do użytkowania obszarów zmeliorowanych;
- fitomelioracji oraz agromelioracji;
- systemów przeciwerozyjnych;
- zagospodarowania zmeliorowanych trwałych łąk lub pastwisk;
- zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska.

Należy zauważyć, że do celów publicznych zaliczono nie tylko utrzymywanie zbiorników i innych urządzeń wodnych wymienionych w art. 6 pkt 4 u.g.n. oraz wskazane w tym przepisie regulacje i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, ale w ogólności budowę, jak również utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska. Zatem wszelkie obiekty i urządzenia służące ochronie środowiska, także inne niż dotychczas wymienione, mogą zostać uznane za cele publiczne. Między innymi dlatego WSA w Białymstoku w wyroku z 26.11.2014 r., II SA/Bk 424/14, LEX nr 1789920, uznał, iż cele publiczne w zakresie działań służących ochronie środowiska i przyrody – zważywszy na ich wieloraką postać – są ujęte jedynie zakresowo, a nie kazuistycznie. Publiczny cel inwestycji w zakresie przedsięwzięć służących ochronie przyrody i środowiska należy więc odczytywać poprzez powiązanie określenia danego przedsięwzięcia z całokształtem działań służących ochronie przyrody i środowiska.

Identyfikując takie obiekty i urządzenia, należy mieć na względzie różne przepisy mające związek ze środowiskiem i jego ochroną.

Wśród najważniejszych aktów prawnych odnoszących się do tych kwestii należy wymienić:

- ustawę z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 i 2687);
- ustawę z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.);
- ustawę z 13.04.2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz.U. z 2020 r. poz. 2187).

Ponadto stosowane są bezpośrednio akty prawa międzynarodowego, w tym w szczególności akty Unii Europejskiej, które w razie kolizji z ustawami mają pierwszeństwo stosowania.

16. Punkt 4a dodany został w art. 6 u.g.n. 18.02.2021 r. przez art. 95 ustawy z 17.12.2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687). Wprowadza on nowy cel publiczny w postaci budowy oraz utrzymywania morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ww. ustawy wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy.

W tym przypadku celem publicznym jest zarówno budowa, jak i samo utrzymanie morskiej farmy wiatrowej. Taką farmą jest w świetle art. 3 pkt 3 tej ustawy instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół urządzeń służących do wytwarzania energii, w skład którego wchodzi jedna lub więcej morskich turbin wiatrowych, sieć średniego napięcia wraz ze stacjami elektroenergetycznymi zlokalizowanymi na morzu, z wyłączeniem urządzeń po stronie górnego napięcia transformatora lub transformatorów znajdujących się na tej stacji. Według zaś art. 3 pkt 4 ww. ustawy, morską turbiną wiatrową jest pojedynczy, samodzielny zespół urządzeń służących do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie z energii wiatru na morzu.

Zespół urządzeń służących do wyprowadzania mocy zdefiniowano w art. 3 pkt 13 tej samej ustawy, jako wyodrębniony zespół urządzeń i budowli związanych, jak i niezwiązanych trwale z gruntem, w tym dnem morskim, służących do wyprowadzenia mocy z morskiej farmy wiatrowej od zacisków strony górnego napięcia transformatora lub transformatorów znajdujących się na stacji albo stacjach elektroenergetycznych zlokalizowanych w polskich obszarach morskich do miejsca rozgraniczenia własności, określonego we wstępnych warunkach przyłączenia lub warunkach przyłączenia.

Należy dodać, że zmieniony ww. ustawą art. 23 ust. 1a ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 457 ze zm.), zawiera zakaz wznoszenia i wykorzystywania morskich farm wiatrowych, o których mowa w ustawie z 17.12.2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym. Zatem mogą one być budowane tylko w strefie przyległej i wyłącznej strefie ekonomicznej. Do morskich wód wewnętrznych odnoszą się przepisy art. 4, do morza terytorialnego przepisy art. 5–13, do strefy przyległej przepisy art. 13a i 13b, a do wyłącznej strefy ekonomicznej przepisy art. 14–22 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Natomiast przepisy odnoszące się m.in. do budowy morskich farm wiatrowych umieszczono w art. 23–27t tej ustawy, które odnoszą się do sztucznych wysp, urządzeń i konstrukcji oraz kabli i rurociągów. Na możliwość wybudowania konkretnych farm wiatrowych w konkretnych lokalizacjach mają też wpływ niektóre inne przepisy tej ustawy, np. dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego wyłącznej strefy ekonomicznej.

17. Kolejnym celem publicznym jest opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Uwagi wymaga to, że w tym przypadku celem publicznym nie są obiekty zabytkowe, ale opieka nad nimi.

Formy tej opieki zostały wskazane w art. 5 u.o.z., zgodnie z którym opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega w szczególności na zapewnieniu warunków:

- naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
- korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;
- popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

W świetle art. 3 pkt 12–15 u.o.z. ochronie i opiece podlegają nie tylko pojedyncze zabytki nieruchome, ale także zdefiniowane w tych przepisach: historyczne układy urbanistyczne lub ruralistyczne, historyczne zespoły budowlane, krajobrazy kulturowe i otoczenie obiektów zabytkowych. Jednakże celem publicznym w rozumieniu art. 6 pkt 5 u.g.n. nie jest opieka nad szeroko pojętymi zabytkami, lecz opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki. Nie każdy zatem zabytek nieruchomy może być brany pod uwagę, jeśli chodzi o ten cel publiczny, ale tylko taki, który jest jednocześnie nieruchomością (zob. na ten temat komentarz do art. 4 pkt 1–3). Nie można też uznawać za cel publiczny każdej inwestycji realizowanej na obszarze wpisanym do rejestru zabytków jako układ przestrzenny, czy urbanistyczny otoczony murami, a tylko taką, która z opieką nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki jest ściśle związana (zob. wyrok WSA w Kielcach z 16.06.2021 r., II SA/Ke 463/21, LEX nr 3197151).

Chociaż art. 6 pkt 5 u.g.n. nie włącza do celów publicznych ochrony zabytków (uwzględnia jedynie opiekę nad nimi), to od zastosowania którejś z form ochrony zabytków zależy m.in. to, czy mamy do czynienia z zabytkiem, który może podlegać opiece wymienionej w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Formami ochrony zabytków w świetle ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami są: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

18. Celami publicznymi w świetle art. 6 pkt 5a u.g.n. są ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz ochrona miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego.

Według art. 1 ust. 2 u.o.t.h. ochrona Pomników Zagłady polega na tworzeniu ich stref ochronnych oraz wprowadzeniu na obszarze Pomników Zagłady i ich stref ochronnych szczególnych zasad w zakresie odbywania zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej, budowy obiektów budowlanych, tymczasowych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych oraz na wywłaszczaniu nieruchomości.

Ustawa ta zawiera zamknięty katalog Pomników Zagłady.

Strefę ochronną Pomnika Zagłady stanowi pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic Pomnika Zagłady. Granice obszarów niektórych Pomników Zagłady oraz granice stref ochronnych dla tych Pomników określone zostały w rozporządzeniach:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27.05.1999 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na którego obszarze położony jest Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu, oraz obszaru i granic strefy ochronnej tego Pomnika (Dz.U. Nr 47, poz. 474);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.07.2007 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej (Dz.U. Nr 134, poz. 943);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.07.2007 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej (Dz.U. Nr 134, poz. 944);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 10.07.2007 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położony były Obóz Zagłady w Bełżcu, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej (Dz.U. Nr 134, poz. 945);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 24.08.2007 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Muzeum „Stutthof” w Sztutowie, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej (Dz.U. Nr 163, poz. 1157);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 27.07.2011 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położony Pomnik Męczeństwa na Majdanku (Dz.U. Nr 171, poz. 1017);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 20.04.2009 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 68, poz. 580);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 7.10.2015 r. w sprawie określenia granic Pomnika Zagłady, na obszarze którego jest położone Muzeum Martyrologiczne – Obóz w Chełmnie nad Nerem, oraz obszaru i granic jego strefy ochronnej (Dz.U. poz. 1678).

Niezależnie od art. 6 pkt 5a u.g.n. ochrona Pomników Zagłady została wskazana jako cel publiczny także w art. 1 ust. 3 u.o.t.h.

Za cel publiczny uznana została w art. 6 pkt 5a u.g.n. także ochrona miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego. Do takich miejsc i pomników nie odnosi się bezpośrednio żaden akt prawny. Stosunkowo najmniej wątpliwości będzie więc budziła ochrona takich miejsc i pomników, które są zabytkami w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – ale opieka nad nimi, a w zasadzie nad zajęтыми przez nie nieruchomościami, zaliczona już została do celów publicznych przez przepis art. 6 pkt 5 u.g.n. Zatem w art. 6 pkt 5a u.g.n. chodzi o coś innego – przede wszystkim o ochronę, a nie o opiekę (także w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), a ponadto o ochronę takich miejsc i pomników, które nie są zabytkami.

Z identyfikacją tych ostatnich i ich granic mogą być, wobec braku regulacji prawnych, związane różne problemy, zwłaszcza że nie do końca jest jasne, czy za cel publiczny należy uznać tylko takie miejsce, w którym stoi (lub ma stanąć) pomnik upamiętniający ofiary terroru komunistycznego, czy także inne miejsca terroru komunistycznego.

19. Urzędami organów władzy i administracji, o których mowa w art. 6 pkt 6 u.g.n., są bez wątpienia urzędy konstytucyjnych organów państwa: Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Kancelaria Prezesa Sądu Najwyższego, Kancelaria Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji itp. Są nimi także urzędy różnych organów administracji państwowej (ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów i innych organów szczebla wojewódzkiego, terenowych jednostek organizacyjnych organów szczebla wojewódzkiego i centralnego), a także administracji samorządowej (gmin, powiatów i województw), w tym także urzędy jednostek pomocniczych gmin.

Za cel publiczny uznane zostały tylko budowa i utrzymywanie pomieszczeń takich urzędów. Mimo to NSA w wyroku z 8.06.2017 r., II OSK 2738/15, LEX nr 2350365, uznał za inwestycję celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (wojewódzkim) w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p. oraz za inwestycję funkcjonalnie powiązaną i niezbędną do korzystania z budynków, o których mowa w art. 6 pkt 6 u.g.n., budowę ogólnodostępnego parkingu przy budynku użyteczności publicznej, jakim jest budynek Komendy Wojewódzkiej Policji.

Pojęcie sądów i prokuratur obejmuje wszystkie jednostki organizacyjne sądownictwa powszechnego, administracyjnego i wojskowego oraz wszystkie jednostki organizacyjne prokuratur wszystkich szczebli, zarówno cywilnych, jak i wojskowych.

Celem publicznym była także do 1.10.2018 r. budowa i utrzymanie pomieszczeń państwowych szkół wyższych i szkół publicznych. Przez państwowe szkoły wyższe należało rozumieć uczelnie publiczne zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 2 nieobowiązującej już ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.) jako uczelnie tworzone przez państwo reprezentowane przez właściwy organ władzy lub administracji publicznej (uczelnią z kolei była w świetle art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy szkoła prowadząca studia wyższe, utworzona

w sposób określony w ustawie). W rozumieniu tej ustawy publiczny charakter szkoły wyższej związany jest z charakterem organu tworzącego szkołę.

Pojęcie państwowej szkoły wyższej używane było przed wejściem w życie tej ustawy, toteż po zastąpieniu przymiotnika „państwowe” przymiotnikiem „publiczne” pojęcie państwowej szkoły wyższej utożsamiane było z pojęciem publicznej uczelni.

Brzmienie art. 6 pkt 6 u.g.n. zostało jednak z dniem 1.10.2018 r. zmienione przez art. 38 ustawy z 3.07.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 ze zm.) w ten sposób, że celem publicznym jest obecnie budowa i utrzymywanie pomieszczeń uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n.

Obecnie obowiązuje bowiem ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.), a w świetle art. 165 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. chodzi o federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, która może być utworzona przez publiczną uczelnię akademicką z publiczną uczelnią akademicką, instytutem badawczym, instytutem PAN lub instytutem międzynarodowym. Uczelnią publiczną jest natomiast w świetle art. 13 ust. 1 pkt 1 p.s.w.n. uczelnia utworzona przez organ państwa (przy czym zgodnie z art. 13 ust. 2 p.s.w.n. może to być uczelnia akademicka lub zawodowa).

Mimo ich nieobowiązania należy tu jednak przywołać niektóre regulacje zawarte we wcześniej obowiązujących przepisach ustawy o szkolnictwie wyższym, mogące mieć wpływ na stosowanie aktualnie obowiązujących przepisów. W ich świetle utworzenie publicznej uczelni akademickiej odbywało się na podstawie ustawy. Natomiast utworzenie publicznej uczelni zawodowej odbywało się w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Poza tym ustawa ta wyróżniała inne uczelnie mające publiczny charakter – wojskowe, służb państwowych, artystyczne, medyczne, morskie.

Ponadto uczelniami publicznymi stały się z dniem wejścia w życie Prawa o szkolnictwie wyższym, tj. z dniem 1.09.2005 r., istniejące w tym dniu państwowe szkoły wyższe, państwowe wyższe szkoły zawodowe, akademie wojskowe, wyższe szkoły oficerskie, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie i Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie (por. art. 252 tej ustawy). Wcześniej funkcjonowały one na podstawie ustawy z 31.03.1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym (Dz.U. z 1992 r. Nr 10, poz. 40 ze zm.), ustawy z 26.06.1997 r. o wyższych szkołach zawodowych (Dz.U. Nr 96, poz. 590 ze zm.) oraz ustawy z 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.).

Pojęcie szkół publicznych, o których mowa w art. 6 pkt 6 u.g.n., należy odnieść do szkół innych niż państwowe szkoły wyższe, skoro zostały one wymienione odrębnie, a więc do szkół publicznych w rozumieniu ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230), a od 1.09.2017 r. także w rozumieniu ustawy z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

Pojęcie szkoły obejmuje według art. 2 pkt 2 pr. oś. szkoły:

- podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami przedszkolnymi, integracyjnymi, specjalnymi, przysposabiającymi do pracy, dwujęzycznymi, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe i mistrzostwa sportowego;

- ponadpodstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, dwujęzyczne, z oddziałami integracyjnymi, specjalnymi, dwujęzycznymi, przygotowania wojskowego, sportowymi i mistrzostwa sportowego, sportowe, mistrzostwa sportowego, rolnicze, leśne, morskie, żegluga śródlądowej oraz rybołówstwa;
- artystyczne.

W art. 4 pkt 1 pr. oś. napisano, że przez szkołę należy rozumieć także przedszkole, a w art. 4 pkt 2 tej ustawy zdefiniowano też szkoły specjalne, zaś w art. 8 rozróżniono szkoły i placówki publiczne oraz niepubliczne (szkoły publiczne są zakładane i prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego lub, w zależności od profilu szkoły, przez różnych ministrów).

Od 25.10.1991 r. szkołami publicznymi stały się, z mocy art. 106 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty działające w tym dniu szkoły państwowe oraz szkoły prowadzone przez gminy.

Do celów publicznych, o których mowa w art. 6 pkt 6 u.g.n., należy także zaliczyć rozbudowę szkoły publicznej (por. wyrok WSA w Gdańsku z 24.08.2017 r., II SA/Gd 77/17, LEX nr 2366745).

Oceniając realizację celu wyłączenia, jakim jest budowa szkoły i boiska przyszkolnego, należy uwzględnić nie tylko budowę samego budynku szkoły, ale także wszystkich innych obiektów i urządzeń technicznych jej towarzyszących, jak m.in. stacji transformatorowej, ścieżek i dojeżdż do boisk, bieżni czy terenów zieleni (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 9.01.2020 r., II SA/Gl 1314/19, LEX nr 2781890).

Nie jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 pkt 6 u.g.n. budowa lub utrzymanie szkoły niepublicznej (por. też wyrok NSA w Warszawie z 8.11.2000 r., I SA 1986/99, LEX nr 75560).

Celem publicznym według art. 6 pkt 6 u.g.n. jest także (dodana przez ustawę o rewitalizacji) budowa i utrzymanie pomieszczeń państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W świetle ustawy z 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 194) działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury (art. 1 ust. 1). Natomiast ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym (art. 8). Jednostki samorządu terytorialnego zaś organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, przy czym prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym (art. 9 ust. 1 i 2). Wymieniona ustawa zawiera też przepisy dotyczące tworzenia i podstaw działania państwowych i samorządowych instytucji kultury. Według tej ustawy możliwe jest także prowadzenie działalności kulturalnej przez jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (art. 3 ust. 1), dla których prowadzenie działalności kulturalnej nie jest podstawowym celem statutowym (art. 4 ust. 1), w tym bezpośrednio przez urząd gminy, który jest taką jednostką. Jak się wydaje, w takim przypadku raczej należy brać pod uwagę cel publiczny wymieniony w tym samym punkcie art. 6 u.g.n., jakim jest budowa i utrzymywanie pomieszczeń urzędów organów władzy. Jednak gdy taką działalność prowadzi osoba prawna, dla której działalność ta nie jest celem podstawowym, to budowy i utrzymania pomieszczeń dla takich osób nie można zaliczyć do celów publicznych, gdyż nie są one instytucjami kultury (zob. art. 8 i 9 ww. ustawy).

Nie jest inwestycją celu publicznego placówka, jaką jest świetlica wiejska (por. wyrok NSA z 30.10.2015 r., II OSK 489/14, LEX nr 1987291).

Kolejnym celem publicznym w art. 6 pkt 6 u.g.n. jest budowa i utrzymanie publicznych obiektów ochrony zdrowia. Za obiekty takie można było uważać przede wszystkim publiczne zakłady opieki zdrowotnej, o jakich była mowa w uchylonej 1.07.2011 r. ustawie z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.). Według art. 2 ust. 1 i art. 8 ust. 2 u.z.o.z. publicznymi zakładami opieki zdrowotnej były: szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, sanatorium, prewentorium, hospicjum stacjonarne, inny niewymieniony z nazwy zakład przeznaczony dla osób, których stan zdrowia wymaga udzielania całodobowych lub całodziennych świadczeń zdrowotnych w odpowiednio urządzonym, stałym pomieszczeniu, przychodnia, a także ośrodek zdrowia, poradnia, ambulatorium, pogotowie ratunkowe, medyczne laboratorium diagnostyczne, pracownia protetyki stomatologicznej i ortodoncji, zakład rehabilitacji leczniczej, ambulatorium lub ambulatorium z izbą chorych jednostki wojskowej, Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jednostki organizacyjnej Służby Więziennej, stacja sanitarno-epidemiologiczna, wojskowy ośrodek medycyny prewencyjnej, jednostka organizacyjna publicznej służby krwi oraz inny zakład spełniający warunki określone w wyżej wymienionej ustawie – jeżeli wymienione jednostki zostały utworzone przez ministra lub centralny organ administracji rządowej, wojewodę, jednostkę samorządu terytorialnego albo przez Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego. Publiczny zakład opieki zdrowotnej mogła również prowadzić jednostka badawczo-rozwojowa.

Publiczne zakłady opieki zdrowotnej mogły być samodzielne lub mogły być jednostkami budżetowymi albo zakładami budżetowymi (por. art. 35b ust. 1 i art. 35d u.z.o.z.), albo mogły funkcjonować w formach właściwych dla jednostek badawczo-rozwojowych. Do tworzenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej odnosiły się przepisy art. 36–39 u.z.o.z.

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej zastąpiona została ustawą z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.), w której świetle pojęcie obiektu ochrony zdrowia jest mniej klarowne. Ustawa ta posługuje się bowiem pojęciami podmiotu leczniczego, który nie jest przedsiębiorcą (zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 pkt 4), pojęciem podmiotu leczniczego, który jest przedsiębiorcą (zob. art. 4 ust. 1 pkt 1), pojęciem podmiotu wykonującego działalność leczniczą (definiowanym w art. 2 ust. 1 pkt 5), pojęciem szpitala jako przedsiębiorstwa podmiotu leczniczego (zdefiniowanym w art. 2 ust. 1 pkt 9), pojęciem działalności leczniczej (zdefiniowanym w art. 2 ust. 2 pkt 2). Ale napisano tam tylko, że ilekroć mowa o działalności leczniczej w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne bez bliższego określenia – rozumie się przez to działalność leczniczą w rodzaju świadczenia szpitalne, jak i działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne inne niż szpitalne.

Dopiero z art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 u.d.l. wynika, że podmiotami leczniczymi mogą być m.in. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i jednostki budżetowe. Nomenklatura ustawy o działalności leczniczej różni się znacznie od sformułowania wymienionego w art. 6 pkt 6 u.g.n., dotyczącego obiektów ochrony zdrowia (i to tylko publicznych), a pojęcie ochrony zdrowia zostało w niej w odniesieniu do obiektu użyte tylko raz, i to w odniesieniu do funkcji jako podmiotu leczniczego. Z dużym uproszczeniem więc można ewentualnie zakładać,

że publiczne podmioty lecznicze to placówki ochrony zdrowia (przy czym do celów publicznych można byłoby zaliczyć nie placówki, lecz ich obiekty, gdyż w art. 6 pkt 6 u.g.n. chodzi o budowę i utrzymanie pomieszczeń publicznych obiektów ochrony zdrowia). Nie jest jednak jasne, czy w świetle przepisów ustawy o działalności leczniczej owe podmioty lecznicze należy uznać za zajmujące się akurat ochroną zdrowia, czy czymś innym (bądź i ochroną zdrowia, i czymś innym). Bardziej zatem przydatne w określaniu, co należy uznać za cel publiczny, były, jak się wydaje, przepisy uchylonej ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

Nawiązując do omawianego przepisu SA w Warszawie w wyroku z 13.11.2019 r., V ACa 229/19, LEX nr 2761600, stwierdził, że: „Publiczny obiekt ochrony zdrowia na gruncie art. 6 pkt 6 u.g.n. nie może być utożsamiany z każdym obiektem, w którym prowadzona jest działalność lecznicza na rzecz osób uprawnionych do nieodpłatnej opieki zdrowotnej w oparciu o umowy zawierane z Narodowym Funduszem Zdrowia, lecz tylko z obiektem, w którym świadczenia zdrowotne finansowane ze środków publicznych udzielane są przez publiczny zakład opieki zdrowotnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 i art. 8 ust. 2 u.z.o.z. bo tylko taki zakład ma obowiązek realizowania publicznej opieki zdrowotnej” (zob. też wyrok WSA w Szczecinie z 1.07.2021 r., II SA/Sz 642/21, LEX nr 3208789).

Budowa i utrzymanie niepublicznych obiektów służących ochronie zdrowia (a także niepublicznych przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych) nie mogą zostać uznane w świetle art. 6 pkt 6 u.g.n. za cel publiczny. Zatem cel realizowany przez spółkę z o.o., polegający na prowadzeniu niepublicznego szpitala oraz realizowaniu innych celów leczniczych oraz usług wspomagających, w szczególności na udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz mieszkańców powiatu, nie jest celem publicznym, zdefiniowanym w art. 6 pkt 6 u.g.n. czy też w innej ustawie – por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubuskiego z 7.11.2008 r., NK.II.I.Wit.0911-1-74/08, NZS 2009/2, s. 34.

Przedszkole publiczne to obiekt, którego budowa i utrzymanie stanowi cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 6 u.g.n. Przedszkole jako takie ujęte zostało w art. 2 pkt 1 pr. oś. (w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi lub integracyjnymi, a także inne formy wychowania przedszkolnego), przy czym mogą istnieć zarówno przedszkola publiczne, jak i niepubliczne. W art. 8 ust. 15 pr. oś. napisano, że zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkoli integracyjnych i specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2 pr. oś., należy do zadań własnych gmin. Natomiast w art. 13 ust. 1 pr. oś. przesądzono, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci, opierając się na zasadzie powszechnej dostępności;
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1 pr. oś.

W art. 13 ust. 2 pr. oś. mowa jest też o tym, że publiczna inna forma wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 32 ust. 2, zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym jednak niż czas określony w przepisach

wydanych na podstawie art. 32 ust. 11 pr. oś. W art. 13 ust. 3 pr. oś. napisano natomiast, iż w przypadku publicznych przedszkoli i publicznych innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne, czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez osobę prowadzącą nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla publicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę. W art. 32 zamieszczono różne przepisy dotyczące prowadzonej przez gminy sieci przedszkoli publicznych.

Jak z tego wynika, o tym, czy mamy do czynienia z przedszkolem publicznym, decyduje również to, czy przedszkole spełnia opisane warunki, co niestety trudno stwierdzić w przypadku, gdy chodzi o budowę jeszcze nieistniejącego przedszkola. W takim zatem przypadku trzeba się będzie kierować głównie tym, kto ma być organem prowadzącym przyszłego przedszkola.

Do domów opieki społecznej odnoszą się przepisy art. 54–66 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.). Ustawa ta nie rozróżnia publicznych i niepublicznych domów opieki społecznej (jest w niej jedynie mowa o publicznych lub niepublicznych podmiotach prowadzących takie domy), więc za publiczne należy uznawać takie domy opieki społecznej, które są lub będą prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Za cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 6 u.g.n. można zatem uznać budowę i utrzymanie tylko takich domów pomocy społecznej (opisanych w ustawie o pomocy społecznej), które są prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Publiczną placówką opiekuńczo-wychowawczą jest placówka, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9.06.2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 447, 1700 i 2140). Jak stanowi art. 93 ust. 2 i 2a tej ustawy, placówkę opiekuńczo-wychowawczą prowadzi powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania, przy czym placówka taka może być prowadzona na terenie innego powiatu na podstawie porozumienia między starostą powiatu, który prowadzi placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub zleca realizację tego zadania na podstawie art. 190 ww. ustawy, a starostą powiatu, na terenie którego prowadzona jest placówka opiekuńczo-wychowawcza. Zgodnie z art. 93 ust. 4 placówka opiekuńczo-wychowawcza:

- zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie oraz zaspokaja jego niezbędne potrzeby, w szczególności emocjonalne, rozwojowe, zdrowotne, bytowe, społeczne i religijne;
- realizuje przygotowany we współpracy z asystentem rodziny plan pomocy dziecku;
- umożliwia kontakt dziecka z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej;
- podejmuje działania w celu powrotu dziecka do rodziny;
- zapewnia dziecku dostęp do kształcenia dostosowanego do jego wieku i możliwości rozwojowych;
- obejmuje dziecko działaniami terapeutycznymi;
- zapewnia korzystanie z przysługujących świadczeń zdrowotnych.

Należy zauważyć, że w art. 93 ust. 1 pkt 2 i 3 ww. ustawy wyszczególniono (oprócz wymienionych w pkt 1 placówek opiekuńczo-wychowawczych) regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne

i interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Skoro nie są one placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, ich budowa i utrzymanie obecnie nie mogą być uznane w świetle art. 6 pkt 6 u.g.n. za cel publiczny. Taki stan prawny wydaje się wymagać zmiany w kierunku objęcia dyspozycją art. 6 pkt 6 u.g.n. także tych placówek.

Celem publicznym wymienionym w art. 6 pkt 6 u.g.n. jest również budowa i utrzymanie publicznych obiektów sportowych. Pojęcie publicznych obiektów sportowych nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym.

Do sportu odnosi się natomiast ustawa z 25.06.2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599 i 2185). Napisano w niej w art. 2 ust. 1, że sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Kolejny przepis tej ustawy – art. 2 ust. 1a – stanowi dodatkowo, że za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Z kolei w art. 27 ust. 1 tej ustawy nałożono na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu i przesądzono, że stanowi to zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Jednak choć w ustawie tej wspomina się o obiektach sportowych, nie zawiera ona żadnych bliższych odniesień do takich obiektów.

Należy założyć, że obiektami sportowymi mogą być wszelkie obiekty służące do uprawiania tak zdefiniowanego sportu. Nie wyjaśniono jednak bliżej w żadnej ustawie, które z tych obiektów należy uznać za publiczne, a do takich odnosi się art. 6 pkt 6 u.g.n.

Jeśli przyjmie się w tym zakresie kryterium własnościowe (czego komentowany przepis nie przesądza i co musi budzić różne wątpliwości w kontekście innych celów publicznych, dla których kryterium pozwalającym uznać obiekty za publiczne jest raczej powszechny dostęp lub zaspokajanie powszechnych potrzeb), to można zauważyć, że powodować to może zaliczenie do celów publicznych także takich obiektów sportowych, które wcale nie przyczyniają się do rozwoju psychofizycznego i zdrowia obywateli ani rozwoju stosunków społecznych, lecz służą zupełnie innym celom (komercyjnym, zaspokajaniu potrzeb wąskiego grona sportowców i działaczy zrzeszonych w klubie sportowym itp.).

Zaliczenie obiektów sportowych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego do celów publicznych musiało także wcześniej budzić różne wątpliwości, gdyż dopiero nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami przeprowadzoną w 2007 r. uzupełniono katalog celów publicznych o te obiekty, mimo że już wcześniej zadania z zakresu kultury fizycznej i urządzeń sportowych należały do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (por. art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g., art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p. oraz art. 14 ust. 1 pkt 11 u.s.w.). Wcześniej budowa i utrzymanie publicznych obiektów sportowych nie stanowiły celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (także w rozumieniu art. 6 pkt 10 u.g.n.).

Można dodać, że na podstawie art. 3 u.p.f.t. celami publicznymi są również projektowanie, budowa, przebudowa i remont stadionów wymienionych w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.f.t. i innych obiektów budowlanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (zgodnie z art. 6 pkt 10 u.g.n.).

Należy zaznaczyć, że przepisy definiujące cele publiczne nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Dlatego, między innymi, nie można zaliczyć budynków mieszkalnych mających zapewnić prawidłową pracę placówki dyplomatycznej obcego państwa do celu publicznego określonego jako „budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji”. Także definicja „inwestycji celu publicznego” wskazuje na dwie istotne cechy tego pojęcia, które muszą zostać spełnione łącznie. Pierwszą jest określenie, czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym, czy krajowym, tj. czy ma na celu urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla określonej zbiorowości. Drugą cechą jest natomiast zamierzenie, tj. to, czy przedsięwzięcie stanowi realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Budowa pomieszczeń mieszkalnych dla pracowników przedstawicielstwa dyplomatycznego wraz ze służącą im infrastrukturą techniczną nie spełnia żadnej z tych przesłanek (por. wyrok NSA z 31.01.2019 r., I OSK 4136/18, LEX nr 2620009, i wyrok WSA w Lublinie z 7.02.2019 r., II SA/Lu 788/18, LEX nr 2670483).

20. Cel publiczny wymieniony w art. 6 pkt 6a u.g.n. związany jest z realizacją obowiązku świadczenia powszechnych usług pocztowych. Do końca 2012 r. cel ten związany był ze świadczeniem tych usług przez operatora publicznego, do którego odnosiły się przepisy art. 3 pkt 11, 12 i 25 ustawy z 12.06.2003 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.). Pojęcie operatora publicznego zastąpione zostało wraz z wejściem w życie 1.01.2013 r. ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933, 2042) przez pojęcie operatora wyznaczonego. Został on zdefiniowany w art. 3 pkt 13 tej ustawy jako operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych. W świetle tej definicji immanentną cechą operatora wyznaczonego jest nie sam fakt świadczenia przez niego usług powszechnych, lecz to, że operator ten jest do świadczenia takich usług zobowiązany. Rozwiązanie to kontynuuje dotychczasową zasadę stosowaną w odniesieniu do operatora publicznego – por. np. wyrok WSA w Gdańsku z 5.03.2009 r., I SA/Gd 369/08, LEX nr 505757, w którym stwierdzono, iż żeby dany podmiot uznać za operatora publicznego, nie wystarczy, aby świadczył on powszechną usługę pocztową na zasadzie dobrowolnie prowadzonej działalności gospodarczej, ale konieczne jest jeszcze nałożenie na dany podmiot obowiązku świadczenia takiej usługi. W art. 3 pkt 30 pr. pocz. zdefiniowano ponadto usługi wchodzące w zakres usług powszechnych – jako usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczone przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych; do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich.

Jak wynika z art. 45–47 pr. pocz., powszechne usługi pocztowe świadczone być mogą przez różnych operatorów pocztowych, jednakże zobowiązany do ich świadczenia na terenie całego kraju jest tylko operator wyznaczony. W art. 45 określono iż do usług powszechnych zalicza się świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym w ramach obowiązku wykonywanego przez operatora wyznaczonego (o którym mowa w art. 46) usługi pocztowe obejmujące:

- 1) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie:
 - a) przesyłek listowych, w tym poleconych i z zadeklarowaną wartością, o wadze do 2000 g i liczonych z tolerancją 2 mm wymiarach:
 - maksymalnych – 900 mm, stanowiących sumę długości, szerokości i wysokości, przy czym największy wymiar nie może przekroczyć 600 mm, a w przypadku przesyłki listowej w formie rulonu – 1040 mm, stanowiących sumę długości i podwójnej średnicy, przy czym największy wymiar nie może przekroczyć 900 mm,

- minimalnych – 170 mm w przypadku przesyłki listowej w formie rulonu, stanowiących sumę długości i podwójnej średnicy, przy czym największy wymiar nie może być mniejszy niż 100 mm,
 - minimalnych strony adresowej – 90 × 140 mm;
 - b) przesyłek dla ociemniałych;
 - c) paczek pocztowych, w tym z zadeklarowaną wartością, o masie do 10 000 g i sumie wymiarów (długość, szerokość, wysokość) nieprzekraczającej 3000 mm, przy czym najdłuższy wymiar nie przekracza 1500 mm;
- 2) sortowanie, przemieszczanie i doręczanie nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych o masie do 20 000 g i wymiarach, o których mowa w pkt 1 lit. c.

Napisano także (w ust. 2), że ww. usług pocztowych świadczonych dla nadawców masowych nie zalicza się do usług powszechnych.

Warunki wykonywania usług powszechnych określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw łączności.

Według art. 46 ust. 1 pr. pocz., do świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju jest zobowiązany operator wyznaczony.

Zgodnie z art. 48 pr. pocz. operator wyznaczony nie może odmówić zawarcia umowy o świadczenie usługi pocztowej dotyczącej świadczenia usługi powszechnej, z wyjątkiem przypadków wymienionych w art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 pr. pocz.

Zgodnie z art. 71 ust. 1 pr. pocz. operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE¹⁵. Według art. 77 ust. 1 pr. pocz. decyzja ta wygasa w przypadku:

- 1) wykreślenia operatora wyznaczonego z rejestru;
- 2) wydania decyzji o zakazie wykonywania działalności pocztowej przez operatora wyznaczonego;
- 3) wydania postanowienia o ogłoszeniu upadłości przedsiębiorcy będącego operatorem wyznaczonym.

Według art. 78 ust. 1 pr. pocz. Prezes UKE może też uchylić decyzję o wyborze operatora wyznaczonego w przypadku:

- 1) uporczywego naruszania przez operatora wyznaczonego warunków świadczenia usług powszechnych;
- 2) wykazywania przez operatora wyznaczonego rażąco wysokiego kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych;
- 3) nierentowności usług powszechnych i uznania przez Prezesa UKE, że przedstawiony przez operatora wyznaczonego program działań na rzecz przywrócenia i utrzymania ich rentowności nie zapewni osiągnięcia tego celu

¹⁵ Z tym zastrzeżeniem, że zgodnie z art. 178 ust. 1 pr. pocz. Poczta Polska S.A., będąca do wejścia w życie tej ustawy jedynym operatorem publicznym, pełniła obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od wejścia w życie tej ustawy.

– jeżeli analiza rynku pocztowego wskazuje, że obowiązek świadczenia usług powszechnych może być zrealizowany przez innego operatora pocztowego.

W przypadku gdy żaden z operatorów pocztowych nie spełnia kryteriów, o których mowa w art. 77 ust. 4 pr. pocz., Prezes UKE, w drodze decyzji, wskazuje operatorów pocztowych, którzy pełnić będą obowiązki operatora wyznaczonego, dokonując podziału tego obowiązku według kryterium terytorialnego lub poszczególnych usług powszechnych, lub świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej, w sposób zapewniający brak nakładania się obowiązków świadczenia usług powszechnych (art. 77 ust. 6 pr. pocz.).

Celem publicznym w rozumieniu art. 6 pkt 6a u.g.n. nadal nie jest świadczenie przez operatora wyznaczonego usług powszechnych pocztowych, ale budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia takich usług, a także budowa i utrzymanie innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług. Nowe przepisy Prawa pocztowego z 2012 r. wskazują jednak na to, że podstawowym kryterium oceny powinno być w tym zakresie świadczenie usług powszechnych i niezbędność danych obiektów lub pomieszczeń do świadczenia takich usług, a nie to, czy jakieś usługi są świadczone przez operatora wyznaczonego. Dopiero gdy dany obiekt (pomieszczenie lub pomieszczenia) jest niezbędny do świadczenia usług powszechnych, aby jego budowę i utrzymanie uznać za cel publiczny, konieczne jest spełnienie warunku, by usługi w tym obiekcie świadczone były przez operatora wyznaczonego.

Tak sformułowane przepisy mogą jednak budzić różne zastrzeżenia ze względu na ograniczony, dość krótki w świetle przepisów okres, po upływie którego wyznaczony operator może się zmienić. Jak się bowiem wydaje podstawy wyłączenia powinny się charakteryzować większą trwałością.

Ze względu na ogólność sformułowań „obiekty” i „pomieszczenia” trudno powiedzieć, o jakie dokładnie obiekty i pomieszczenia w tym przypadku chodzi, tak więc do oceny, czy mogą one stanowić cel publiczny, należy zastosować (zgodnie z treścią omawianego przepisu) kryterium funkcjonalnego związku ze świadczeniem usług powszechnych pocztowych. Należy jednak zauważyć, że komentowany przepis art. 6 pkt 6a u.g.n. nie odnosi się wprost do nieruchomości. Mogły zatem pojawiać się różne spory dotyczące gruntu, w tym rozstrzygane na drodze sądowej.

Na przykład NSA w Warszawie w wyroku z 30.01.2001 r., I SA 1984/99, LEX nr 78958, uznał, że w pojęciu obiektów i urządzeń łączności publicznej (art. 6 pkt 1 u.g.n.) nie mieści się wydzielanie gruntu pod budynki służące do obsługi klientów państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska oraz budynki pomocnicze. Można jednak zauważyć, że wyrok ten dotyczył dyspozycji zawartej w art. 6 pkt 1 u.g.n., a nie art. 6 pkt 6a u.g.n., a objęcie przez art. 6 pkt 6a u.g.n. także obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem usług przez operatora publicznego umożliwia uznanie wydzielenia gruntu pod budynki służące do obsługi klientów państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska oraz budynków pomocniczych za cel publiczny¹⁶.

¹⁶ Por. też T. Grossmann, *Pojęcie inwestycji celu publicznego w dziedzinie łączności*, PiP 2005/9, s. 81.

21. W art. 6 pkt 7 u.g.n. zaliczono do celów publicznych budowę i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Od 19.02.2020 r. objęto tym przepisem także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego i dodano, że działania te mają wynikać z umów lub porozumień międzynarodowych. Wymieniono przy tym budowę i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich, jednak celami publicznymi będą także budowa i utrzymanie każdego innego obiektu bądź urządzenia niezbędnego na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej albo do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Po zmianach dokonanych w 2020 r. przepis art. 6 pkt 7 u.g.n. nie jest jasny w takim znaczeniu, że nie wiadomo, czy wymienione w nim działania dotyczące obiektów i urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa oraz strefy ochronnej terenu zamkniętego stanowią cele publiczne tylko wtedy, gdy wynikają z umów i porozumień międzynarodowych, czy także w innych okolicznościach.

W tym przepisie ustawodawca także postawił wymóg niezbędności obiektu lub urządzenia do realizacji wskazanych celów. Niezbędność tę można oceniać przez pryzmat regulacji dotyczących obronności państwa, granicy państwowej oraz bezpieczeństwa publicznego.

Sprawy obronności państwa uregulowane są (poza zapisami Konstytucji RP) przede wszystkim w ustawach:

- z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1623);
- z 17.12.2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 294);
- z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2061);
- z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. poz. 2305), która zawiera m.in. przepisy dotyczące uznawania obiektów za szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa.

Do ochrony granicy państwowej odnoszą się ustawy:

- z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 295);
- z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1061, 1115 i 1855 oraz z 2023 r. poz. 185, 240 i 261).

Do bezpieczeństwa publicznego odnoszą się przede wszystkim ustawy:

- z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2023 r. poz. 171 ze zm.);
- z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2470 ze zm.);
- z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r. poz. 557, 1488 i 2185).

Ponadto obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z 24.08.2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2014 r. poz. 1087 i z 2022 r. poz. 2571). Wymieniono tam m.in. niektóre z obiektów, o których mowa w art. 6 pkt 7 u.g.n., ale także jako niezbędne wskazano nieruchomości przeznaczone dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej. Nie ujęto natomiast w tym rozporządzeniu nieruchomości wykorzystywanych przez inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których

mowa w art. 15 ustawy z 24.08.1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2057), takich jak powiatowa lub miejska straż pożarna, gminna zawodowa straż pożarna, ochotnicza straż pożarna czy zakładowa straż pożarna.

Zgodnie z art. 6 pkt 7 u.g.n. celem publicznym jest zarówno budowa, jak i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń (a więc nie tylko obiektów budowlanych), niezbędnych na potrzeby obronności państwa, chociaż trudno wskazać jakiś związek między utrzymywaniem takich obiektów a możliwością wyłączenia nieruchomości. Można też zauważyć, że podstawowym kryterium pozwalającym zaliczyć konkretny obiekt lub urządzenie do celów publicznych jest ich niezbędność dla celów obronności państwa. Pojawia się zatem pytanie, czy obiekty szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, o których mowa w ustawie o obronie Ojczyzny spełniają to kryterium. Trudno jednak zakładać, że któryś z obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa nie jest niezbędny dla celów bezpieczeństwa państwa.

Od 19.09.2020 r. brzmienie części art. 6 pkt 7 u.g.n. zostało zmienione przez art. 6 ustawy z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.). Istota tych zmian polega po pierwsze na zaliczeniu do celów publicznych także ustanowienia strefy ochronnej terenu zamkniętego, a po drugie na dodaniu zwrotu „wynikających z umów lub porozumień międzynarodowych”, z którego wynikać ma zapewne, że budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa oraz ustanowienie wspomnianych stref ochronnych może nastąpić albo w wyniku umowy lub porozumienia międzynarodowego, albo w związku z ochroną granicy państwowej, albo ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Teren zamknięty zdefiniowany został w art. 2 pkt 9 p.g.k. jako teren o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określony przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Natomiast w art. 4 ust. 3 i 4 u.p.z.p. wskazano, że w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się jedynie granice tych terenów i granice ich stref ochronnych, a w strefie ochronnej ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy, przy czym nie stosuje się tego do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Z powodu tych regulacji plan miejscowy (jeśli jest) nie może zawierać żadnych ustaleń w zakresie możliwości zagospodarowania terenu zamkniętego, co m.in. uniemożliwia posługiwanie się tym planem przy ocenie dopuszczalności proponowanego podziału nieruchomości położonych w obrębie terenu zamkniętego.

Oceny niezbędności obiektu i urządzenia na potrzeby wymienione w art. 6 pkt 7 u.g.n. należy dokonywać indywidualnie, biorąc pod uwagę przepisy dotyczące każdej z wymienionych w przepisie spraw (obronności państwa, ochrony granicy państwowej, bezpieczeństwa publicznego).

22. Sposób sformułowania przepisu art. 6 pkt 8 u.g.n. różni się od sposobu sformułowania punktów poprzednich. Za cel publiczny uznano tu bowiem nie budowę lub utrzymanie obiektów czy pomieszczeń i urządzeń związanych ze wskazaną działalnością, lecz samą działalność w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin objętych własnością górnictw.

Kwestie związane z poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin uregulowane zostały przede wszystkim w przepisach ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1072 ze zm.). W świetle tej ustawy poszukiwanie kopalin to wykonywanie prac geologicznych w celu odkrycia i wstępnego udokumentowania zasobów złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 7 p.g.g.), a rozpoznawanie kopalin to wykonywanie prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pkt 13 p.g.g.). Wydobywanie kopaliny oznacza natomiast jej pozyskiwanie na podstawie koncesji w warunkach i w sposób określony w przepisach działu III p.g.g.

W słowniczku umieszczonym w art. 6 ust. 1 p.g.g. nie ma definicji wydobywania kopalin. Zdefiniowano za to w pkt 3 pojęcie kopaliny wydobytej – jako całość kopaliny odłączonej od złoża. Należy więc przyjmować, że wydobywanie kopalin polega na odłączaniu ich od złoża. W świetle art. 6 ust. 1 pkt 19 p.g.g. złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą.

Należy zauważyć, że cel publiczny dotyczy w tym przypadku jedynie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania nie wszystkich kopalin, ale tylko tych, które są objęte własnością górniczą i które (jak wynika z Prawa geologicznego i górniczego) stanowią własność Skarbu Państwa.

O tym, których kopalin dotyczy art. 6 pkt 8 u.g.n., decyduje zawarte w przepisach art. 10 p.g.g. pojęcie własności górniczej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 p.g.g. własnością górniczą objęte są złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, pierwiastków ziem rzadkich, gazów szlachetnych, bez względu na miejsce ich występowania. Według art. 10 ust. 2 p.g.g. własnością górniczą są objęte także złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek (inne wody nie są kopalinami w świetle art. 5 ust. 1 p.g.g.). Własnością górniczą są objęte także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 ust. 4 p.g.g.).

Wszystkie wymienione złoża kopalin, które są objęte własnością górniczą, stanowią własność Skarbu Państwa. Artykuł 10 ust. 5 p.g.g. stanowi bowiem, że prawo własności górniczej przysługuje Skarbowi Państwa.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 p.g.g. złoża kopalin niewymienionych w ust. 1 i 2 są objęte prawem własności nieruchomości gruntowej (nie są objęte prawem własności górniczej). Zatem obecnie kopalinami stanowiącymi własność Skarbu Państwa objętymi własnością górniczą są złoża kopalin wymienionych w art. 10 ust. 1 i 2 p.g.g. Kopaliny te nie stanowią części składowych nieruchomości gruntowej.

Nie zawsze jednak wydobywanie tych kopalin będzie możliwe, gdyż według art. 7 ust. 1 i 2 p.g.g. podejmowanie i wykonywanie działalności określonej tą ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach.

W ten sposób starano się zharmonizować przepisy Prawa geologicznego i górniczego z zasadami określonymi w art. 112 ust. 1 u.g.n., w którym jest mowa o tym, że przepisy rozdziału komentowanej ustawy poświęconego wywłaszczaniu nieruchomości stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 122a, 124 ust. 1b, art. 124b, 125 i 126 u.g.n. – zob. komentarz do tych przepisów).

Po zmianach wprowadzonych nową ustawą z 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze okoliczność, czy dana kopalina jest objęta własnością górniczą i stanowi własność Skarbu Państwa, nie zależy już od oceny, czy złożę nie stanowi części składowej gruntu w rozumieniu art. 47 § 2 k.c., według którego częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może zostać od niej odłączane bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego. Kwestia ta jest natomiast uzależniona od tego, czy jest to złożę wymienione w art. 10 ust. 1 i 2 p.g.g. Nieaktualne stały się więc orzeczenia sądów (np. wyrok NSA z 22.05.2007 r., I OSK 959/06, LEX nr 346405) uzależniające ocenę, czy daną kopalinę należy uznać za część składową gruntu, od tego, czy jej wydobywanie nie powoduje uszkodzenia lub istotnej zmiany gruntu.

Obecnie kopaliny objęte własnością górniczą (czy też sama własność górnicza) to pojęcie odrębne od nieruchomości. Własność górnicza przysługuje Skarbowi Państwa niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości, pod którą lub na której położone są kopaliny objęte własnością górniczą. Oczywiście jest jednak, że obecność tych kopalin oraz zaliczenie ich poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania do celów publicznych umożliwia wywłaszczenie nieruchomości (w tym także ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości).

Od 1.01.2012 r. nie jest już celem publicznym składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym składowanie węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową. Artykuł 191 pkt 1 p.g.g. usunął bowiem samo składowanie tych kopalin (także węgla brunatnego) z treści art. 6 pkt 8 u.g.n. Zmiana wydaje się uzasadniona z tego względu, że o ile sam dostęp do złóż i ich wydobywanie może zostać uznany za potrzebę wymagającą zabezpieczenia w ramach realizacji celów publicznych, to już składowanie kopalin po ich wydobywaniu budzi wątpliwości, zwłaszcza że może odbywać się w innych miejscach niż miejsce wydobywania (lub miejsce sąsiadujące z miejscem wydobywania). Zgodnie z wcześniejszą, literalną treścią przepisu także składowanie węgla brunatnego i innych kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa po przemieszczeniu go w inne miejsce (również po sprzedaży) mogło stanowić cel publiczny.

Odrębnie od kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa ujęto wcześniej w art. 6 pkt 8 u.g.n. poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową. Przed wejściem w życie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze z 2011 r. znajdowało to uzasadnienie w fakcie, że wydobywanie węgla brunatnego metodą odkrywkową zawsze prowadzi do uszkodzenia lub istotnej zmiany nieruchomości gruntowej, co w przypadku innych

kopalin miało wpływ na ocenę, czy dana kopalina należy do Skarbu Państwa, czy też należy uznać, że wydobycie danej kopaliny stanowi uszkodzenie lub istotną zmianę gruntu w rozumieniu art. 47 § 2 k.c., i tym samym należy uznać, że kopalina ta jest częścią składową gruntu i stanowi własność właściciela gruntu.

Uznanie więc wydobywania węgla brunatnego metodą odkrywkową za cel publiczny w każdym przypadku (także wtedy, gdy stanowi on część składową gruntu) umożliwiło wywłaszczenie nieruchomości i przejęcie własności gruntu wraz z własnością kopaliny przez Skarb Państwa.

W świetle aktualnych przepisów art. 10 ust. 1 i 2 p.g.g. własność górnicza przysługująca Skarbowi Państwa zależy od rodzaju kopaliny, a złoża węgla brunatnego zostały wymienione w art. 10 ust. 1 p.g.g. jako objęte własnością górniczną niezależnie od tego, czy ich wydobycie odbywać się będzie metodą odkrywkową. Zatem art. 6 pkt 8 u.g.n. dotyczy także złóż węgla brunatnego.

23. Kolejnym celem publicznym dodanym nowelizacją z 27.09.2013 r. jest poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

Jeśli chodzi o składowanie dwutlenku węgla, to zastosowanie ma m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z 23.04.2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Dz.Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., s. 114–135, ze zm.). Poza tym dodano w art. 1 ust. 1 pkt 5 p.g.g., z którego wynika, że ustawa ta określa również warunki podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla.

Dodano też w art. 1 ust. 3 p.g.g. definicję projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla, a także w art. 1 ust. 4 p.g.g. przepis stanowiący, że warunki wykonywania i kontrolowania działalności polegającej na przesyłaniu dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwyty i składowania dwutlenku węgla określa Prawo energetyczne.

Kompleksem podziemnego składowania dwutlenku węgla jest – według dodanego wymienioną wyżej nowelizacją art. 6 ust. 1 pkt 2a p.g.g. – podziemne składowisko dwutlenku węgla i otaczające je formacje geologiczne, które mogą mieć wpływ na stabilność i bezpieczeństwo podziemnego składowania dwutlenku węgla. Natomiast podziemnym składowiskiem dwutlenku węgla jest – w świetle dodanego tą samą nowelizacją art. 6 ust. 1 pkt 5a p.g.g. – część górotworu o określonej pojemności wykorzystywana w celu trwałego przechowywania dwutlenku węgla, połączona z powierzchnią instalacją zatłaczającą. Zmieniono też tą nowelizacją definicję poszukiwania i rozpoznawania kopalin, zawarte w art. 6 ust. 1 pkt 7 i 13 p.g.g.

24. O zakładaniu i utrzymywaniu cmentarzy mowa jest przede wszystkim w ustawie z 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947 i z 2022 r. poz. 2705).

Sprawy cmentarzy gminnych należą zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 13 u.s.g. i zgodnie z art. 1 ust. 1 u.c. do zadań własnych gminy (decyduje o tym rada gminy, a w miastach na prawach

powiatu rada miasta po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego). Natomiast o założeniu lub poszerzeniu cmentarza wyznaniowego decydują zgodnie z art. 1 ust. 3 u.c. władze odpowiednich kościołów (może to nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody państwowego inspektora sanitarnego).

Utrzymanie cmentarza gminnego i zarządzanie nim należy do gminy, na której obszarze położony jest cmentarz. Utrzymanie cmentarza wyznaniowego i zarządzanie nim należy do właściwego związku wyznaniowego.

W art. 6 pkt 9 u.g.n. cmentarze gminne i wyznaniowe potraktowane zostały jednakowo, zatem zakładanie i utrzymanie jednych i drugich stanowi cel publiczny. Ustawodawca uznał zatem, że wszystkie te cmentarze pełnią funkcje publiczne. Jest to zrozumiałe także z tego względu, że art. 8 ust. 2 u.c. nakłada na zarządy cmentarzy wyznaniowych położonych w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy gminnych, obowiązek umożliwienia pochowania na cmentarzu wyznaniowym osób innego wyznania i niewierzących bez jakiegokolwiek dyskryminacji.

Skoro celem publicznym jest zakładanie i utrzymywanie wszelkich cmentarzy, to przepis art. 6 pkt 9 u.g.n. dotyczy także cmentarzy wojennych utrzymywanych na podstawie ustawy z 28.03.1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2337).

25. Przepis art. 6 pkt 9a u.g.n. zalicza do celów publicznych ustanawianie i ochronę miejsc pamięci narodowej, które nie zostały w tej postaci zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Biorąc jednak pod uwagę językowe znaczenie tego określenia, należy odwołać się w pierwszej kolejności do przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w której w art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. h mowa jest m.in. o zabytku nieruchomym jako o miejscu upamiętniającym wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Z przepisu art. 6 pkt 9a u.g.n. nie wynika jednak, by celem publicznym był wyłącznie tego rodzaju zabytek. Można więc uznać za cele publiczne także pomniki, tablice i inne formy upamiętniania ważnych miejsc, które zabytkami nie są. Przepis ten bowiem nie odsyła do żadnego z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ani też do żadnej innej ustawy.

Używając terminu „miejsce”, przepis nie precyzuje granic terytorialnych ochrony, więc za każdym razem musi to zostać indywidualnie określone. Może to powodować różne trudności związane i z brakiem regulacji prawnych, i z charakterem poszczególnych obiektów. Wystąpiłyby one np. w przypadku zamiaru dokonania wywłaszczenia obszaru, na którym przed wiekami rozegrała się ważna bitwa, w celu uznania go za miejsce pamięci narodowej. Jak również w przypadku konieczności ochrony już istniejących miejsc pamięci, niestanowiących osobnych nieruchomości, tylko znajdujących się na różnych nieruchomościach bądź umieszczonych w obrębie nieruchomości o innych funkcjach, przed ewentualnie niszczycielską ingerencją czynników lub osób z tymi miejscami niezwiązanych (wymagającą np. zabezpieczenia terenu otaczającego) itp.

26. Ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody jest celem publicznym wymienionym w art. 6 pkt 9b u.g.n. Do tych kwestii odnosi się przede wszystkim ustawa o ochronie przyrody.

Znajdujemy w niej definicję siedliska przyrodniczego, którą można by odnieść do siedliska przyrody, o którym mowa w art. 6 pkt 9b u.g.n. Siedliskiem przyrodniczym jest według art. 5 pkt 17 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916 ze zm.) obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony na podstawie cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych, a formami ochrony przyrody są w świetle tej ustawy parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów.

Nie oznacza to, że wymienione formy ochrony są celami publicznymi same w sobie, bo komentowany przepis zalicza do celów publicznych jedynie ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody. Jednak ten cel publiczny może być realizowany za pomocą wymienionych form ochrony przyrody i wówczas rezerваты przyrody, park narodowy itp. mogą stanowić powód wyłączenia jako służące ochronie konkretnych gatunków zagrożonych wyginięciem lub siedlisk przyrody. Ale cel ten może być realizowany także za pomocą innych form, gdyż według art. 47 ust. 1 u.o.p. rośliny, zwierzęta i grzyby należące do gatunków zagrożonych wyginięciem w środowisku przyrodniczym podlegają ochronie *ex situ* w ogrodach zoologicznych, ogrodach botanicznych i bankach genów. Wydaje się więc, że jeśli formą realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 6 pkt 9b u.g.n., mogą być ogrody zoologiczne i botaniczne oraz banki genów, to także one mogą stanowić powód wyłączenia, jeśli służą realizacji tego celu.

Można dodać, że w art. 7 ust. 1 u.o.p. uznano za cel publiczny również utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego i rezerваты przyrody, a także stwierdzono, że są to cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami.

27. Punkt 9c w art. 6 u.g.n. dodany został przez art. 39 pkt 1 lit. b u.r. i wskazuje jako cel publiczny wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowę lub przebudowę.

Z realizacją tego przepisu związane jednak będą pewne kłopoty wynikające z braku ustawowych definicji niektórych zastosowanych tu terminów, gdyż sama ustawa o rewitalizacji ich nie definiuje. Także w ustawie o drogach publicznych nie ma już obecnie mowy ani o ciągach pieszych lub pieszo-jezdnych, ani o chodnikach jako części drogi przeznaczonej dla ruchu pieszych, chociaż wcześniej z przepisów tej ustawy też nie wynikało, co dokładnie zaliczyć by należało do ciągów pieszych. W ustawie o drogach publicznych wymienia się jedynie plac służący do ruchu pojazdów, a w związku z treścią ustawy o rewitalizacji wydaje się, że nie tylko o takie place miało chodzić. W ustawie o ochronie przyrody wymienia się natomiast w art. 5 pkt 21 parki, promenady i bulwary jako formy terenów zieleni (pełniących funkcje publiczne), których wymieniono tam znacznie więcej. Powstaje zatem pytanie, dlaczego akurat tylko te ewentualnie stanowić mają cele publiczne (np. dlaczego uwzględnia się tylko parki, a zieleńców już nie). Można by też postawić pytanie, czy umieszczony w ustawie o gospodarce nieruchomościami katalog celów publicznych nie powinien obejmować wymienionych w art. 5 pkt 21 u.o.p. ogrodów botanicznych lub zoologicznych. Albo czy w ogóle nie powinien obejmować wszystkich publicznie dostępnych parków i zieleńców, a nie tylko parków, bulwarów i promenad samorządowych.

Pewną pomocą w precyzowaniu celów publicznych, o których mowa w art. 6 pkt 9c u.g.n., mogą być ewentualnie zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projekty

poszczególnych inwestycji (w tym projekty budowlane), a także gminne programy rewitalizacji, a zwłaszcza załączniki graficzne, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 14 u.r., i opisy, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.r. (dotyczące przedsięwzięć rewitalizacyjnych służących realizacji celu publicznego określonego w art. 6 u.g.n.).

Niezależnie od trudności w definiowaniu określonych obiektów należy zwrócić uwagę, że zgodnie z komentowanym przepisem celem publicznym są nie same wskazane obiekty, lecz wydzielane pod nie grunty, ich urządzenie, budowa lub przebudowa. Nie wszystkie obiekty będą stanowiły podstawę uznania takich czynności za cel publiczny, gdyż muszą one być jeszcze publicznie dostępne i samorządowe (oba te warunki mają być spełnione łącznie). Wymóg, by były to obiekty samorządowe, miał w tym przypadku oznaczać zapewne, że stanowić one mają własność jednostki samorządu terytorialnego (bądź ewentualnie związku takich jednostek).

28. Punkt 9d dodany został przez art. 3 ustawy z 14.12.2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r. poz. 50). Zgodnie z tym punktem do celów publicznych zalicza się wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Jednakże wspomniana ustawa nie określa bliżej, o jakie urządzenia lub budowle chodzi. Same pojęcia „urządzenie” lub „budowla” należy zatem rozumieć tak, jak zostały one określone w przepisach budowlanych, a do oceny, czy budowa danego urządzenia lub budowli stanowi cel publiczny, należy stosować wykładnię celowościową – urządzenie lub budowla służyć ma zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Takie sformułowanie celu budowy urządzenia lub budowli jest jednak bardzo pojemne i mało precyzyjne, zwłaszcza w odniesieniu do zapobiegania chorobom zakaźnym zwierząt. Stosowanie omawianego przepisu będzie więc zapewne trudne, gdyż w praktyce pojawiać się będą różne wątpliwości co do znaczenia i zakresu pojęciowego użytych w nim sformułowań.

Pojęcie „urządzenia” należy w rozumieniu omawianego pkt 9d zawęzić do urządzeń, o których mowa w Prawie budowlanym, czyli takich, które są związane z budowlami i obiektami budowlanymi. W innym przypadku wykonywanie niektórych urządzeń służących celom, o których mowa w omawianym przepisie, może nie być związane z nieruchomością czy też w ogóle z obszarem, gdzie występują bądź mogą wystąpić choroby zakaźne zwierząt, i może się odbywać w znacznym oddaleniu od tych obszarów, co powodowałoby jeszcze większe problemy z interpretacją i praktycznym stosowaniem omawianego przepisu. Niemniej, użycie określenia „wykonywanie urządzeń lub budowli” może wskazywać na to, że chodzi o urządzenia, które nie są obiektami budowlanymi i nie są z takimi obiektami związane, co poszerza pole niepewności w kwestii, o jakich urządzeniach może być mowa w omawianym przepisie. Nadto, przyjęcie założenia, że owe budowle i urządzenia służące np. zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt mogą być położone gdziekolwiek, pozwalałoby na dokonywanie wyłączeń z powodu zamiaru ich budowy w dowolnym miejscu, nawet jeśli miałyby np. produkować środki zwalczające choroby zakaźne zwierząt występujące w znacznym oddaleniu (choćby i na innym kontynencie).

Na podkreślenie zasługuje też, że przepis art. 6 pkt 9d u.g.n. pozwala zaliczać do celów publicznych jedynie „wykonywanie” określonych urządzeń lub budowli i nie posługuje się przyjętymi w przepisach budowlanych pojęciami budowy bądź odbudowy, przebudowy, rozbudowy lub remontu. Także więc i w tym zakresie przepis nie jest jasny, gdyż nie określa szczegółowego zakresu owego wykonywania, który to termin sugeruje raczej budowę budowli lub urządzenia od nowa i wydaje się wykluczać różne prace przygotowawcze lub adaptację obiektów już istniejących. Wyklucza też wydzielanie gruntu pod istniejące już urządzenia i budowle.

Poza tym „wykonywanie” wydaje się (w odróżnieniu np. od „wykonania”) wskazywać na wymóg ciągłości dokonywanych czynności. I chociaż byłoby to raczej sprzeczne z intencją ustawodawcy, może powodować wątpliwości, czy po zaprzestaniu wykonywania urządzenia lub budowli (np. po zakończeniu budowy) nie będzie należało rozważać zasadności zwrotu wywłaszczonej nieruchomości.

29. W art. 6 pkt 10 u.g.n. umożliwiono poszerzanie zawartego w ustawie o gospodarce nieruchomościami katalogu celów publicznych przepisami innych ustaw, uznającymi konkretne działania, urządzenia lub obiekty za cele publiczne. Nie wystarczy przy tym określenie publicznego lub powszechnego charakteru czegoś, wymaga się bowiem, aby przepis wprost nazywał coś celem publicznym.

Z punktu widzenia stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami uznanie jakichś działań, obiektów lub urządzeń za cel publiczny w innej ustawie powoduje taki skutek, jakby zostały one ujęte jako cel publiczny w komentowanej ustawie. Zbędne jest zatem wprowadzanie do innych ustaw regulacji analogicznych do tych, które zawarte są w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a dotyczą celów publicznych (np. regulacji na temat wywłaszczania nieruchomości).

O przepisach innych ustaw poszerzających katalog celów publicznych była już kilkakrotnie mowa wcześniej. Zawarty w ustawie o gospodarce nieruchomościami katalog celów publicznych został rozszerzony przez następujące przepisy innych ustaw:

- art. 3 u.p.f.t., który zalicza do celów publicznych przedsięwzięcia w zakresie projektowania, budowy, przebudowy lub remontu stadionów i innych obiektów budowlanych położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezbędnych do przeprowadzenia tego turnieju;
- art. 7 ust. 1 u.o.p., który za cel publiczny uznaje utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego i rezerwatu przyrody;
- art. 1 ust. 3 u.o.t.h., który za cel publiczny uznaje ochronę Pomników Zagłady;
- art. 86 ust. 3 pr. lot., który uznaje za cel publiczny zakładanie oraz utrzymanie lotniczych urządzeń naziemnych;
- art. 3 u.s.z.i., według którego celem publicznym są inwestycje w rozumieniu tej ustawy, tj. inwestycje w zakresie budowli przeciwpowodziowych (wymienionych w art. 2 pkt 1 u.s.z.i.) wraz z obiektami powiązanymi z nimi funkcjonalnie;
- art. 4 u.i.t.r., który uznaje za cel publiczny inwestycje w zakresie terminalu regazyfikacyjnego oraz inwestycje mu towarzyszące;
- art. 49 ust. 3 u.w.r.u., w myśl którego inwestycją celu publicznego jest regionalna sieć szero-kopasmowa;
- art. 3 u.p.r.i.e., który uznaje za cel publiczny zarówno inwestycje w zakresie energetyki jądrowej (zob. komentarz do art. 37 ust. 2 pkt 14 u.g.n.), jak i inwestycje im towarzyszące, które w art. 2 pkt 1 u.p.r.i.e. zdefiniowane zostały jako inwestycje w zakresie budowy lub rozbudowy sieci przesyłowych w rozumieniu art. 3 pkt 11a pr. en. koniecznych do wypro-wadzenia mocy z elektrowni jądrowej lub inne inwestycje niezbędne do wybudowania lub zapewnienia prawidłowej eksploatacji obiektu energetyki jądrowej;
- art. 27 ust. 1 u.r., według którego celem publicznym jest budowa lub przebudowa budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego wykonywana na obszarze specjalnej strefy rewitalizacji (z zachowaniem innych warunków przewidzianych w ustawie o rewitalizacji);

- art. 2 ust. 1 ustawy z 24.02.2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz.U. z 2021 r. poz. 1644), który zalicza inwestycje w zakresie infrastruktury dostępowej do celów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- art. 13e ustawy z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2020 r. poz. 764), który za cel publiczny uznaje wydzielanie gruntów w celu realizacji miejscowego planu odbudowy w rozumieniu tej ustawy;
- art. 3 ust. 1 ustawy o CPK, który za cel publiczny uznaje realizację inwestycji w rozumieniu art. 2 pkt 3 tej ustawy oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu art. 2 pkt 4 tej ustawy;
- a także przez wspomniany wcześniej art. 2 pkt 5 u.p.z.p., w którym mowa o inwestycjach celu publicznego.

Należy dodać, że katalog ten jest sukcesywnie poszerzany w wyniku dodawania w różnych ustawach kolejnych przepisów wprowadzających nowe cele publiczne.

30. Do celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami lub wskazanych w art. 6 u.g.n. odnoszą się przepisy wielu innych aktów prawnych, wprowadzające szczególnie regulacje dotyczące realizacji celów publicznych, m.in.:

- art. 221 ust. 1 u.f.p.;
- art. 20 ust. 2 ustawy z 9.05.2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2157 i 2727);
- § 4 ust. 1 pkt 9 i 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 14.02.2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz.U. z 2013 r. poz. 501 ze zm.);
- art. 23 ust. 1 ustawy z 7.09.2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1309);
- art. 17 ust. 2 u.r.o.d.;
- art. 15 ust. 3 pkt 2, ust. 7 pkt 6 i ust. 9, art. 17 ust. 2 pkt 4, art. 24 ust. 2 pkt 3, art. 44 ust. 4, art. 45 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz art. 66 ust. 2, art. 83d ust. 5 u.o.p.;
- art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 741);
- art. 36 ustawy z 24.08.2001 r. o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali (Dz.U. z 2020 r. poz. 2216);
- art. 9 pkt 3 lit. b ustawy z 9.09.2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 170);
- § 4 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 2 oraz § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2.03.2009 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości (Dz.U. z 2022 r. poz. 2553);
- art. 136 § 1 zdanie trzecie ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 127);
- art. 17b ust. 1 pkt 1 i 2a u.g.n.r.;
- art. 110n § 1 u.p.e.a.;
- art. 3 pkt 2 ustawy z 29.06.1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 140);
- art. 6 ust. 5 u.c.

31. Ani z faktu, że coś uznane zostało za cel publiczny, ani z faktu przeznaczenia lub wykorzystywania nieruchomości do realizacji celu publicznego nie wynikają żadne szczególne preferencje podatkowe (te bowiem mogą wynikać jedynie ze szczególnych przepisów ustaw podatkowych). Nieruchomości takie nie są też wolne od niebezpieczeństwa prowadzenia z nich egzekucji (por. wyrok WSA w Łodzi z 27.09.2007 r., I SA/Łd 834/06, LEX nr 453293).
32. Jak można zauważyć, w przepisach art. 6 u.g.n. ani razu nie użyto terminu „inwestycje” lub „inwestycje celu publicznego”, o których była już wcześniej mowa. Posługiwano się za to terminem „budowa” właściwym dla przepisów prawa budowlanego. O inwestycjach celu publicznego mowa jest natomiast w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Istnieje jednak bezpośredni związek pomiędzy stosowaniem przepisów art. 6 u.g.n. i przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym tych, które dotyczą lokalizacji inwestycji celu publicznego. Relacjami tymi zajmował się m.in. NSA w wyroku z 8.12.2015 r., II OSK 907/14, LEX nr 198927, w uzasadnieniu którego napisano, iż definicja „inwestycji celu publicznego” wskazuje na dwie cechy tego pojęcia. „Pierwszą cechą charakteryzującą inwestycję celu publicznego jest jej zakres, tj. określenie czy dane przedsięwzięcie można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym. Drugą cechą charakterystyczną tego pojęcia jest cel danego zamierzenia, tj. czy stanowi on realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tylko łączne spełnienie tych dwóch przesłanek może przesądzać, iż dane przedsięwzięcie spełnia wymogi by można je zaliczyć do inwestycji celu publicznego, w stosunku do którego zastosowanie mają przepisy art. 50–58 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” – por. wyrok NSA z 27.04.2010 r., II OSK 648/09, LEX nr 597750; wyrok WSA w Krakowie z 21.12.2016 r., II SA/Kr 1218/16, LEX nr 2190150.

W innym wyroku – z 12.12.2017 r., II OSK 751/17, LEX nr 2412338 – NSA stwierdził, że dla objęcia inwestycji zakresem stosowania przepisów dotyczących decyzji lokalizacyjnej „należy udowodnić, że inwestycja ta spełnia wskazane wyżej przesłanki, tj. że jest przedsięwzięciem, które można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym (ma na celu urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości), oraz że stanowi realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Niespełnienie którejkolwiek z dwóch wyżej wskazanych przesłanek skutkować musi przyjęciem, że nie mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego, a do określenia warunków tego przedsięwzięcia właściwym jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy”. Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z 22.01.2020 r., II OSK 567/18, LEX nr 2775273, w którym stwierdził dodatkowo, że znaczenie lokalne lub ponadlokalne „należy powiązać z urzeczywistnieniem potrzeb odpowiednio wspólnoty samorządowej lub całości społeczeństwa zamieszkującego RP”. Analizując te kwestie, WSA w Rzeszowie w wyroku z 6.06.2018 r., II SA/Rz 191/18, LEX nr 2527436, doszedł do wniosku, że „znaczenie lokalne (gminne)”, o którym mowa w art. 2 pkt 5 u.p.z.p., należy rozważać z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb i interesów społeczności lokalnej tworzącej gminną wspólnotę samorządową. Jeżeli więc np. inwestycja ma na celu dostarczenie odbiorcom na terytorium gminy gazu, co mieści się w zadaniach własnych gminy, to okoliczność, że inwestycja ta w swym przebiegu obejmuje wycinek terytorium gminy, a nie wszystkie lub większość położonych na jej terytorium nieruchomości, nie może stać na przeszkodzie uznania tej inwestycji, za inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p., skoro pośrednio ma znaczenie dla całej społeczności lokalnej, stanowiąc przejaw realizacji zadań własnych gminy.

Pod pojęciem inwestycji kryją się wszelkie działania, obejmujące swym zasięgiem potrzeby gminne, powiatowe, wojewódzkie oraz krajowe, stanowiące realizację celów, które zostały wymienione w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak słusznie zauważa Z. Niewiadomski (*Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Warszawa 2006, s. 369 i 371), inwestycja ma znaczenie lokalne lub ponadlokalne, gdy ma realizować potrzeby wspólnoty tworzącej związek publicznoprawny. „Będą to wspólnoty samorządowe na poziomie gminy, powiatu i województwa, a także społeczeństwo jako pewna całość zamieszkująca obszar państwa. Zawsze więc inwestycja celu publicznego nakierunkowania będzie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości przynajmniej na poziomie lokalnym. Pojęcie celu publicznego obejmuje grupę spraw najpowszechniej spotykanych, służących zaspakajaniu bieżących potrzeb ludności i niezbędnych do funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Dotyczy to niektórych zadań własnych w rozumieniu ustaw samorządowych, w tym także takich, które są zadaniami o charakterze użyteczności publicznej. Jest to utrzymywanie i budowa ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 6 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego dotyczy konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Zakres i rodzaj tego zamierzenia określony jest we wniosku zgodnie z wymogami art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

I dalej: „Stosownie do przepisu art. 51 ust. 3 cyt. ustawy w przypadku inwestycji celu publicznego wykraczającej poza obszar jednej gminy decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być zrealizowana inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast”.

Można jednak dodać, że nie zawsze plan miejscowy lub decyzja lokalizacyjna będą wystarczające do prawidłowego wskazania obszaru podlegającego wywłaszczeniu na cel publiczny. Decyzja o ustaleniu inwestycji celu publicznego, która określa przeznaczenie terenu i rozmieszczenie planowanego przedsięwzięcia, może określać możliwy (potencjalny) dopuszczalny sposób zmiany zagospodarowania danego terenu w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wykonanie natomiast projektowanej inwestycji wymaga jeszcze pozwolenia na budowę, które konkretnie umiejscowi daną inwestycję na działce przy uwzględnieniu wszystkich szeroko rozumianych przepisów budowlanych i to właśnie na etapie pozwolenia na budowę uwzględnia się w szczególności zasady poszanowania występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 9.07.2014 r., II SA/Go 367/14, LEX nr 1490566).

Na ocenę, czy inwestycja dotyczy celu publicznego, nie ma wpływu fakt, czy wszystkie jej części mają być realizowane jednocześnie, czy też ich realizacja zostaje rozłożona w czasie. Fakt, że w danym momencie inwestor występuje o wydanie decyzji dotyczącej jedynie fragmentu większej inwestycji, nie zmienia charakteru tej inwestycji i nie sprawia, że przestaje ona być inwestycją celu publicznego (por. wyrok NSA z 18.01.2018 r., II OSK 827/16, LEX nr 2456001).

Jak stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z 13.09.2018 r., II SA/Kr 803/18, LEX nr 2554051, aby wydać decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, należy udowodnić, że inwestycja ta jest przedsięwzięciem, które można zaliczyć do działań o znaczeniu lokalnym, ponadlokalnym czy krajowym (ma na celu urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości), oraz

że stanowi realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Niespełnienie którejkolwiek z dwóch wyżej wskazanych przesłanek skutkować musi przyjęciem, że nie mamy do czynienia z inwestycją celu publicznego, a do określenia warunków tego przedsięwzięcia właściwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego musi być zgodna z przepisami prawa, a zatem i odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji musi się opierać na wyraźnej sprzeczności zamierzenia inwestycyjnego z przepisem nakładającym konkretne ograniczenia (zob. też wyrok WSA w Łodzi z 11.08.2021 r., II SA/Łd 835/20, LEX nr 3217168).

33. Zmienność niektórych przepisów i ich interpretacji powoduje konieczność ustosunkowania się również do decyzji związanych z uznawaniem, co stanowi cel publiczny, wydawanych w różnym czasie (pod rządami różnych wersji przepisów i pod wpływem różnych interpretacji, które później ulegały zmianom). Do tych kwestii odniósł się WSA w Łodzi, który w wyroku z 13.03.2018 r., II SA/Łd 82/18, LEX nr 2472180, uznał, że: „Okoliczność, iż skarżący przychylił się do innej, niż przyjęta przez organ wykładni przepisu art. 6 pkt 2 u.g.n., nawet gdy jest ona obecnie powszechnie stosowana, nie obliuguje do wyeliminowania z obrotu prawnego w drodze stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przy zastosowaniu wcześniej stosowanej wykładni odmiennej, której skarżący nie akceptuje”. W wyroku tym przedstawiono więc zasadę, w myśl której zachowują ważność wszystkie decyzje wydane na podstawie przepisów w brzmieniu obowiązującym w dniu ich wydania, a także wydane zgodnie z interpretacjami tych przepisów, jakie uznawano w tym dniu. Późniejsze zaś zmiany przepisów lub ich interpretacji nie podważają ważności tych decyzji.

W innym wyroku z tego samego dnia (II SA/Łd 83/18, LEX nr 2471533) WSA w Łodzi stwierdził też, że fakt, iż orzecznictwo ukształtowało z czasem inną wykładnię przepisu nie może przesądzić o uznaniu za rażąco naruszającą prawo decyzję, która zapadła w czasie kształtowania się określonej linii orzeczniczej. Zresztą już sam fakt, że takie wątpliwości w orzecznictwie występowały, świadczy o braku jednoznaczności przepisu, a wątpliwości interpretacyjne znajdujące wyraz w braku jednolitego orzecznictwa powodują, że nie ma podstaw do zarzucenia ostatecznej decyzji o ustanowieniu lokalizacji celu publicznego wydanej w określonych okolicznościach wady rażącego naruszenia prawa poprzez błędne zakwalifikowanie inwestycji¹⁷.

34. Za cel publiczny nie można uznać stanu sprzecznego z prawem. Na przykład doprowadzenie energii elektrycznej do domków letniskowych, znajdujących się na terenie, który nie podlega w ogóle zabudowie, nie może być uznane za inwestycję celu publicznego, bowiem cel publiczny musi być zgodny z porządkiem prawnym (zob. wyrok NSA z 14.07.2020 r., II OSK 791/20, LEX nr 3062200).

Art. 7. [Rzeczoznawcy majątkowi]

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

1. W art. 4 pkt 6 i 6a u.g.n. umieszczone zostały definicje wyceny nieruchomości i określania wartości nieruchomości. Artykuł 7 u.g.n. to kolejny przepis tej ustawy odnoszący się do wartości nieruchomości (następne regulacje dotyczące wartości nieruchomości i jej określania zawarte są w art. 149–173 u.g.n.).

¹⁷ Omawiany wyrok dotyczył elektrowni wiatrowej.

W art. 7 u.g.n. ustawodawca przesądza, że wartość nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą określać tylko rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w tej ustawie. Z art. 174 ust. 1 i 2 u.g.n. wynika, że rzeczoznawstwo majątkowe to działalność zawodowa prowadzona przez osoby fizyczne na zasadach określonych w komentowanej ustawie, przy czym rzeczoznawcą majątkowym jest wyłącznie osoba posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie przepisów rozdziału 4 działu V tej ustawy. Zgodnie z art. 174 ust. 3 u.g.n. działalność zawodowa rzeczoznawców majątkowych polega na określaniu wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością.

Należy podkreślić, że zastrzeżenie zawarte w art. 7 u.g.n. obowiązuje nie tylko na obszarze stosowania tej ustawy. Mogą więc pojawić się w praktyce inne niż przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami przypadki, gdy występuje potrzeba określenia wartości nieruchomości, do których wymóg zawarty w art. 7 u.g.n. także będzie miał zastosowanie. Jeśli więc jakaś inna ustawa przewiduje w konkretnych okolicznościach określenie wartości nieruchomości, to powinien ją określać rzeczoznawca majątkowy, o którym mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zostało to zresztą wprost potwierdzone w art. 240 ust. 2 u.g.n., który mówi, że ilekroć w przepisach odrębnych ustaw jest mowa o czynnościach wykonywanych przez biegłych lub inne osoby posiadające uprawnienia do szacowania nieruchomości, należy przez to rozumieć, że czynności te mogą wykonywać wyłącznie rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w niniejszej ustawie.

Zastrzeżenie określania wartości nieruchomości tylko przez rzeczoznawców majątkowych znajduje uzasadnienie w tym, że w różnych przepisach ustawodawca uzależnia wykonywanie czynności prawnych od oszacowania wartości nieruchomości, zatem określanie wartości nieruchomości powinno następować w sposób profesjonalny i zestandaryzowany. Ponadto określanie wartości nieruchomości jest wymagane przy różnych czynnościach dotyczących nieruchomości stanowiących własność publiczną, a gospodarowanie takimi nieruchomościami powinno odbywać się ze szczególną starannością. Od wartości nieruchomości uzależnia się także cenę za nieruchomości zbywane przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz wysokość zobowiązań Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego związaną z odszkodowaniami za wywłaszczane nieruchomościami, a także wysokość należności z tytułu opłat adiacenckich i renty planistycznej.

2. Potrzebę określenia wartości nieruchomości należy przy tym rozumieć szeroko. Skoro bowiem według art. 4 pkt 6a u.g.n. określanie wartości nieruchomości to określanie tej wartości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości, to potrzeby w zakresie szacowania nieruchomości dotyczyć mogą bardzo różnych czynności prawnych i mogą być związane z różnymi prawami do nieruchomości.

Potrzeba taka występuje zawsze, gdy jakiś przepis przewiduje określenie wartości nieruchomości w jakichś okolicznościach lub w jakimś celu. Ale może też wystąpić w toku różnych spraw sądowych i postępowań administracyjnych, w tym dotyczących odszkodowań lub podatków, a także w innych przypadkach, np. gdy jako wkład do spółki handlowej wnoszone jest prawo użytkowania wieczystego (por. wyrok SN z 7.10.2005 r., IV CK 106/05, OSNC 2006/7-8, poz. 128). Rzeczoznawcy majątkowi mają więc określać wartość nieruchomości w różnych

sformalizowanych procedurach: cywilnych, karnych, administracyjnych i gospodarczych – w każdym postępowaniu, w którym ustawodawca przewidział udział biegłego w określaniu wartości nieruchomości.

Operat szacunkowy ma wszystkie cechy opinii biegłego, o jakiej mowa w art. 84 § 1 k.p.a., gdyż jego sporządzenie wymaga wiadomości specjalnych (por. też wyrok WSA w Krakowie z 21.10.2009 r., II SA/Kr 817/09, LEX nr 573770). Złożony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy powinien spełniać nie tylko formalne wymogi takiego dokumentu określone w komentowanej ustawie i przepisach wykonawczych, ale musi też opierać się na prawidłowych danych dotyczących szacowanych nieruchomości (por. wyrok WSA w Warszawie z 27.05.2022 r., I SA/Wa 1124/22, LEX nr 3392713).

Żaden przepis nie obliguje przy tym ani sądu, ani organu władzy, ani organu podatkowego do zatrudnienia określonego rzeczoznawcy czy też do wylaniania rzeczoznawców w drodze przetargu lub do stosowania wyboru ofert biegłych, jak również do wyjaśniania stronom, dlaczego ten, a nie inny biegły sporządza opinię. Organ, dopuszczając dowód z opinii biegłego, wydaje postanowienie, nie wskazując biegłego z imienia i nazwiska. Biegły jest osobą niezależną w postępowaniu, na jego pieczęcie znajduje się numer uprawnień, dzięki czemu strona mająca wątpliwości może je zweryfikować (por. wyrok WSA w Kielcach z 22.12.2009 r., I SA/Ke 519/09, LEX nr 549803).

Można też zauważyć, że z porównania treści art. 7 oraz 240 ust. 2 u.g.n. wynika, że dopiero te oba przepisy łącznie wskazują właściwy zakres praw i obowiązków rzeczoznawców majątkowych, a także że za wartość nieruchomości należy uważać co do zasady wartość określoną przez rzeczoznawcę majątkowego, zwłaszcza gdy występuje on w roli biegłego. Do tej kwestii odniósł się trafnie m.in. WSA w Łodzi, który w wyroku z 2.10.2007 r., II SA/Łd 531/07, LEX nr 384149, orzekł, że jedynym dopuszczalnym przez prawo dowodem określającym wartość nieruchomości w postępowaniu zmierzającym do ustalenia opłaty adiacenckiej jest operat szacunkowy sporządzany przez rzeczoznawcę majątkowego. Zatem nawet jeśli organ odwoławczy przeprowadziłby wskazany przez stronę dowód, to dokonując wymiaru opłaty, powinien oprzeć się na operacie szacunkowym rzeczoznawcy majątkowego. Ponadto skoro strona nie kwestionowała sporządzonego w sprawie operatu szacunkowego, nie wskazywała bowiem w toku postępowania na merytoryczne błędy w sporządzonym operacie szacunkowym, i nie przedstawiła własnej wyceny spornych gruntów (operatu), to organ odwoławczy miał wszelkie podstawy, by uznać, że fakt wzrostu wartości nieruchomości został udowodniony, a tym samym uznać, iż przeprowadzanie kolejnych dowodów dotyczących tej okoliczności jest zbędne. W tym samym wyroku WSA wskazał również, że z samego faktu, iż z biegłym, np. rzeczoznawcą majątkowym, została zawarta umowa cywilna, nie wynika, że opinia biegłego jest stronnicza. Wykonanie tego rodzaju umowy, tj. sporządzenie operatu szacunkowego przez rzeczoznawcę, pozostaje bez wpływu na jego prawa i obowiązki. Tym samym w rozpatrywanej sprawie nie było podstaw do wyłączenia rzeczoznawcy majątkowego na podstawie art. 176 u.g.n. w zw. z art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a.

3. Chociaż w art. 7 u.g.n. mowa jest o wartości nieruchomości w ogólności, to ustawowe zastrzeżenie zawarte w tym przepisie dotyczy tylko określania wartości rynkowej i wartości odtworzeniowej nieruchomości. Wynika to wprost z treści przepisów art. 150 ust. 1 i 5 u.g.n.

Ustalanie wartości katastralnej nieruchomości (uregulowane w art. 160–173 u.g.n.) odbywa się w sposób administracyjnoprawny w procesie powszechnej taksacji nieruchomości, w którym przewidziano udział rzeczoznawców majątkowych jedynie w zakresie szacowania wartości nieruchomości reprezentatywnych. Ustalenia wartości katastralnej nieruchomości dokonuje w świetle przepisów o powszechnej taksacji nieruchomości organ prowadzący kataster nieruchomości w formie decyzji administracyjnej. Odmienność tę potwierdza także nazewnictwo – w odróżnieniu od określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych wartość katastralną „ustala się”. Robi się to na podstawie określonych wskaźników, a nie w relacji do zmiennych czynników wpływających na wartość poszczególnych nieruchomości, jak to ma miejsce przy określaniu wartości nieruchomości.

4. Przepis art. 7 u.g.n. dotyczy określania wartości nieruchomości w takim rozumieniu, w jakim wartość nieruchomości została ujęta w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Dotyczy więc określania tych rodzajów wartości nieruchomości, do których odnoszą się przepisy komentowanej ustawy (wymienia ona takie rodzaje wartości nieruchomości, jak wartość rynkowa i odtworzeniowa oraz wartość katastralna, której, jak już była o tym mowa, nie określają rzeczoznawcy majątkowi). Mogą więc wystąpić sytuacje, w których przepisy innych ustaw przewidują określenie innego rodzaju wartości nieruchomości i w inny sposób, niż ujęto to w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. W takich przypadkach przepisy art. 7 i 240 ust. 2 u.g.n. nie mają zastosowania.

Z taką sytuacją mamy do czynienia np. w przypadku, gdy należy określić bankowo-hipoteczną wartość nieruchomości. Wartość taka jest określana przez bank hipoteczny i służy do oceny ryzyka związanego z nieruchomością jako przedmiotem zabezpieczenia kredytu udzielanego przez bank hipoteczny – zgodnie z art. 2 pkt 4 oraz art. 22 ust. 1 u.l.z.b.h.

Bank ustala tę wartość na podstawie ekspertyzy wykonywanej przez bank lub inne podmioty albo osoby. Ekspertyza taka może być wykonana również przez rzeczoznawcę majątkowego, jednak nie ma obowiązku zatrudniania do jej wykonania rzeczoznawcy majątkowego.

Bankowo-hipoteczną wartość nieruchomości nie jest ustalana na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale według przyjętego przez bank hipoteczny regulaminu zatwierdzonego przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Art. 8. [Zawiadamianie stron]

Jeżeli przy załatwianiu spraw, o których mowa w przepisach działu III, nie istnieje możliwość zawiadomienia stron o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej ze względu na nieustalone adresy stron, stosuje się art. 49 Kodeksu postępowania administracyjnego.

1. Dział III u.g.n. dotyczy wykonywania, ograniczania lub pozbawiania praw do nieruchomości. Zatem art. 8 u.g.n. dotyczy tylko czynności i innych kwestii, o których mowa w tym dziale – podziałów nieruchomości, scalania i podziału nieruchomości, prawa pierwokupu nieruchomości, wywłaszczania nieruchomości, ustalania wysokości i wypłaty odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Większość wymienionych spraw (z wyjątkiem wykonywania

prawa pierwokupu) prowadzona jest w procedurze administracyjnej, w której organ prowadzący postępowanie ma obowiązek powiadamiać na piśmie strony o podejmowanych czynnościach oraz o wydawanych rozstrzygnięciach (decyzjach, postanowieniach) – por. art. 14, 39–40, art. 61 § 4, art. 91 § 2, art. 101, 109 i 125 k.p.a. Zapewnia to stronom możliwość udziału w postępowaniu i reagowania na poczynania organu.

Artykuł 8 u.g.n. stanowi wyjątek od zasady indywidualnego pisemnego powiadamiania stron postępowania administracyjnego o dokonywanych czynnościach oraz wydawanych decyzjach i postanowieniach. Przepis odpowiada na potrzeby, jakie występują w praktyce, gdy adres strony nie jest ustalony i nie można dostarczyć jej odpowiednich zawiadomień. Gdyby wymóg takiego dostarczenia obowiązywał bezwzględnie, znacznie przedłużałoby to czas trwania postępowania.

Wyjątek poczyniono jednak tylko dla sytuacji, gdy adres stron nie został ustalony i wprowadzono go poprzez odesłanie do art. 49 k.p.a. Według tego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w 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 14 dni od publicznego ogłoszenia. Z treści art. 49 k.p.a. wynika, że strony mogą być zawiadamiane w podany tam sposób, tylko jeżeli inny przepis (szczególny) tak stanowi. Zatem art. 49 k.p.a. nie stanowi samodzielnie podstawy zawiadamiania stron przez obwieszczenia lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania. W omawianym przypadku dopiero art. 8 u.g.n. umożliwia zastosowanie takich sposobów powiadamiania (i tylko do spraw, o których mowa w dziale III tej ustawy).

2. Jak wspomniano wcześniej, art. 8 u.g.n. nie ma zastosowania do realizacji prawa pierwokupu nieruchomości, gdyż odbywa się to w procedurze cywilnej, w której organ gminy występuje jako przedstawiciel osoby prawnej – gminy w stosunkach cywilnoprawnych. Skutki skorzystania z prawa pierwokupu powstają z mocy prawa z chwilą złożenia przez organ wykonawczy gminy oświadczenia woli w formie aktu notarialnego. Oświadczenie to dostarczane jest przez notariusza sprzedawcy nieruchomości, do której przysługuje gminie ustawowe prawo pierwokupu. Adres sprzedawcy nie może być w takim wypadku nieznanym, gdyż wcześniej sporządzony został akt notarialny o sprzedaży przez niego nieruchomości innej osobie, na którego sporządzenie reaguje gmina, realizując prawo pierwokupu, i w akcie tym musi figurować adres sprzedawcy.
3. W art. 8 u.g.n. mowa jest o nieustalonych adresach stron. Zwrot ten sugeruje istnienie podmiotu, który nie ustalił adresu obojętnie z jakiej przyczyny. Takim podmiotem jest organ prowadzący postępowanie, który z jakichś względów nie ustalił adresu strony (choć adres ten może być znany komuś innemu, bo nie chodzi tylko o stronę, która w ogóle nie ma adresu, ale o strony, które mają adres nieznanym organowi). Lakoniczna wzmianka o nieustalonych adresach nie powoduje jednak, że organ może zaniechać wszelkich wysiłków mających na celu ustalenie adresu strony postępowania i od razu zastosować art. 49 k.p.a.

Organ jest bowiem zobowiązany do podejmowania prób ustalenia adresu każdej strony postępowania i dopiero w wyniku bezskuteczności wysiłków w tym zakresie może sięgnąć po rozwiązania przewidziane w art. 8 u.g.n.

Należy zauważyć, że w art. 8 u.g.n. mowa jest jedynie o nieustalonym adresie strony, a nie o tym, że nie wiadomo, kto jest stroną postępowania. Komentowany przepis odnosi się zatem do sytuacji, gdy strona jest organowi znana, a nieznanemu organowi jest tylko jej adres. Organ zatem wie, kogo ma szukać, i może podejmować skuteczne próby ustalenia adresu w różnych źródłach informacji – księgach wieczystych, zbiorach dokumentów, rejestrach przedsiębiorców, ewidencji ludności, Centralnym Biurze Adresowym itp.

W przypadku gdy stroną postępowania jest osoba prawna, wiążące są dane tej osoby (także adres siedziby) wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego, więc wysyłanie zawiadomień i decyzji przez organ na ten adres wywołuje, zgodnie z art. 41 § 2 k.p.a., skutki prawne doręczenia nawet wtedy, gdy strona zmieniła adres i nie powiadomiła organu administracji o tym fakcie. Nie wyklucza to podawania przez osoby prawne będące stroną postępowania innych adresów do korespondencji niż adres wpisany w tym rejestrze.

Organ prowadzący postępowanie powinien, zawiadamiając o wszczęciu postępowania, poinformować strony o obowiązku zawiadamiania o każdej zmianie adresu, wynikającym z art. 41 § 1 k.p.a., oraz o skutkach prawnych niewywiązania się z tego obowiązku. Z przepisów art. 41 § 1 i 2 k.p.a. wynika, że zmiana adresu strony bez powiadomienia organu nie powoduje zastosowania art. 8 u.g.n. (czy też art. 49 k.p.a.), ale w takim przypadku należy dokonywać doręczeń na dotychczasowy adres, gdyż będą to zgodnie z art. 41 § 2 k.p.a. doręczenia skuteczne.

4. Odesłanie w art. 8 u.g.n. do art. 49 k.p.a. powoduje, że organ nie musi występować do sądu o wyznaczenie przedstawiciela dla strony o nieznanym adresie – zgodnie z art. 34 § 1 k.p.a.
5. Brak wiedzy o stronach lub stronie postępowania nie upoważnia do zastosowania art. 8 u.g.n. Wtedy bowiem organ powinien wystąpić do sądu o ustanowienie kuratora na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. lub art. 30 § 5 k.p.a. (jeśli sprawa dotyczy spadku).

W praktyce zdarza się, że spośród kilku (wielu) stron postępowania któraś nie jest znana organowi, co oznacza, że organ nie posiada żadnych informacji albo o istnieniu takiej strony, albo o jej związku z prowadzonym postępowaniem. Wtedy może dojść do niezawinionego przez organ (nieświadomego) pominięcia takiej strony w postępowaniu. W konsekwencji wydana w takim postępowaniu decyzja obarczona będzie wadą prawną, która może zostać usunięta w wyniku wznowienia postępowania. Wznowienie takie może jednak nastąpić tylko na wniosek strony, która została pominięta w postępowaniu (por. art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.).

6. Publiczny sposób zawiadamiania stron, o jakim mowa w art. 49 k.p.a., przynosi skutki prawne po upływie 14 dni od publicznego ogłoszenia. Dotyczy to jednak tylko tych stron, których adresów nie udało się organowi ustalić. Strony, których adresy są organowi znane, powinny być na piśmie indywidualnie zawiadamiane o podejmowanych przez organ postanowieniach i wydawanych decyzjach – niezależnie od tego, że dokonano publicznego powiadomienia w sposób przewidziany w art. 49 k.p.a.

Publiczne doręczenie decyzji w sposób, o jakim mowa w art. 49 k.p.a., powoduje, że czternastodniowy termin do złożenia odwołania przez strony o nieustalonych adresach biegnie od 15. dnia, w którym nastąpiło publiczne ogłoszenie o wydaniu decyzji. Decyzja organu pierwszej instancji stanie się ostateczna, jeżeli nie zostanie od niej wniesione odwołanie w terminie 14 dni od dnia skutecznego doręczenia tej decyzji ostatniej ze stron postępowania.

7. Przepis art. 49 k.p.a. pozwala dokonać publicznego zawiadomienia albo w formie obwieszczenia, albo w innej formie publicznego ogłoszenia w inny zwyczajowo przyjęty sposób, bądź przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Cechą zwyczajowego sposobu jest m.in. to, że nie jest on określony żadnym przepisem. Musi jednak, jako przyjęty w danej miejscowości, być tam stosowany przez jakiś czas. Inaczej trudno byłoby go uznać za miejscowy zwyczaj. Musi też cechować się tym, że jest stosowany „zwykle”, tj. istnieje powszechna wiedza o stosowaniu (gdy zachodzi potrzeba) takiego właśnie, a nie innego sposobu przekazywania informacji. Wymogi te mogą się w praktyce sprowadzać np. do tego, że skoro zwykle informacje gminne umieszczone są na stojącej w konkretnym miejscu tablicy ogłoszeń, to umieszczenie gdzie indziej informacji, o których mowa w art. 8 u.g.n., nie będzie mogło zostać uznane za zawiadomienie w zwyczajowo przyjęty sposób.

Należy też zauważyć, że art. 49 k.p.a. wymaga, by sposób ogłaszania był przyjęty w danej miejscowości, a nie np. w innej, położonej w pobliżu lub na terenie danej gminy, choćby nawet w siedzibie gminy. Dlatego w szczególności ogłoszenie powinno nastąpić w danej miejscowości. Chodzi przy tym o miejscowość, której dotyczy rozstrzygnięcie, a nie o miejscowość zamieszkania lub siedziby strony (gdyż ta nie jest znana) – por. wyrok WSA w Warszawie z 25.06.2010 r., IV SA/Wa 631/10, LEX nr 675386. W świetle wyroku tego samego sądu z 2.04.2008 r., IV SA/Wa 179/08, LEX nr 489433, należy stosować kilka form ogłaszania, a nie tylko jedną (np. ogłoszenie w siedzibie organu).

W art. 49 § 1 k.p.a. napisano, że – jeśli przepis szczególnie tak stanowi – zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej. Taka redakcja wskazuje na alternatywność wymienionych tu form zawiadamiania (zamiast publicznego obwieszczenia można zastosować publiczne ogłoszenie w formie zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości, a zamiast ogłoszenia udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej). Wymaganym minimum byłoby zatem zawiadomienie w jednej z podanych form. Biorąc jednak pod uwagę potrzebę osiągnięcia maksymalnej skuteczności zawiadamiania, może być wskazane jednoczesne skorzystanie z więcej niż jednej formy zawiadamiania, jak to sugeruje WSA w Warszawie w wyroku z 2.04.2008 r., IV SA/Wa 179/08. Zwłaszcza że osoby zainteresowane, do których zawiadomienie jest kierowane, nie uzyskują wcześniej wiedzy o tym, czy i w jakiej formie ogłaszane będą dotyczące ich informacje.

8. Ujawnienie się podczas trwania postępowania stron o nieustalonych wcześniej adresach nie upoważnia do wznowienia postępowania z powodu pominięcia ich w dotychczasowym przebiegu postępowania, gdyż publiczne ogłaszanie służyć miało właśnie zapewnieniu ich udziału w postępowaniu. Zatem dopełnienie wymogu publicznego powiadamiania przed ujawnieniem się strony o nieustalonym wcześniej adresie należy traktować tak samo jak skuteczne doręczenia, zaś cały dotychczasowy przebieg postępowania traktować tak, jakby strona, która się właśnie ujawniła, brała w nim udział.

Po ujawnieniu się strony należy w dalszym przebiegu postępowania stosować w stosunku do niej takie zasady doręczeń, jakie obowiązują w stosunku do stron o ustalonych adresach.

9. Zastosowanie trybu ogłaszania, o którym mowa w art. 49 k.p.a., wymaga odpowiedniego udokumentowania, m.in. wskazania w dokumentacji miejsc, liczby, daty i sposobu umieszczenia obwieszczeń. Poza tym organ powinien wykazać, że wystąpiły przesłanki do zastosowania tego trybu (por. wyrok NSA z 8.06.2009 r., II OSK 939/08, LEX nr 563566; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16.03.2011 r., II SA/Bd 397/10, LEX nr 1098898).

Art. 9. [Wstrzymanie wykonania decyzji]

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

* Aktualne brzmienie art. 9 zostało nadane przez art. 1 pkt 2 ustawy z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323), która weszła w życie 27.11.2010 r.

1. Przepis art. 9 u.g.n. wprowadza wyjątki od zwykłego trybu postępowania administracyjnego, przewidując wstrzymanie wykonania decyzji odwoławczej w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Ma to służyć ochronie własności i umożliwić dokonanie przez sąd administracyjny oceny legalności decyzji administracyjnych, zanim ukształtują one na trwałe stan prawny nieruchomości lub staną się źródłem świadczeń finansowych. Artykuł 9 u.g.n. stanowi więc gwarancję nienaruszalności prawa własności do czasu, gdy sąd nie oceni legalności decyzji, co jest szczególnie istotne w przypadku odjęcia lub ograniczenia własności (sąd dokonuje wtedy także oceny istnienia celu publicznego, któremu ograniczenie lub pozbawienie własności ma służyć). W ramach tej oceny sąd odnosi się również do tego, czy rzeczywiście chodziło o realizację celu publicznego.
2. Wykonanie decyzji administracyjnej polega na zrealizowaniu w praktyce tego, o czym mówi rozstrzygnięcie decyzji. Wykonanie to może następować także w drodze egzekucji administracyjnej w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji. Wykonaniu podlega decyzja ostateczna, a zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzją ostateczną jest taka, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Zgodnie z art. 15 k.p.a. postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, jednakże przepis szczególnie umieszczony w innej ustawie może stanowić inaczej.

Na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach decyzje administracyjne mogą być też zaskarżane do sądu administracyjnego, ale tylko z powodu ich niezgodności z prawem (zob. art. 16 § 2 k.p.a.).

Decyzja administracyjna wydana przez organ pierwszej instancji podlega co do zasady wykonaniu po upływie 14-dniowego terminu, jaki ustawodawca w art. 129 § 2 k.p.a. przewidział do złożenia odwołania od decyzji, liczonego dla każdej ze stron tej decyzji od dnia jej doręczenia danej stronie. Jeśli więc którakolwiek ze stron złoży we właściwym terminie odwołanie od decyzji, to decyzja nie podlega wykonaniu (do czasu rozpatrzenia odwołania).

Decyzji organu pierwszej instancji może jednak być nadany rygor natychmiastowej wykonalności i wtedy podlega ona wykonaniu przed upływem terminu przewidzianego do wniesienia odwołania (por. art. 108 § 1 oraz art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.), czyli staje się wykonalna, pomimo że nie jest ostateczna. Decyzja może podlegać natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (por. art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.). Od decyzji organu drugiej instancji nie przysługuje odwołanie do organu wyższej instancji, gdyż nie ma wyższej instancji administracyjnej. Decyzja ta staje się więc ostateczna z chwilą jej wydania i doręczenia przynajmniej jednej ze stron. Z tego względu wstrzymanie wykonania decyzji organu drugiej instancji nie jest możliwe. Decyzja taka może jednak zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, który nie jest kolejną (wyższą) instancją administracyjną, ale sprawuje kontrolę nad zgodnością z prawem wydawanych decyzji (por. art. 16 § 2 k.p.a. oraz art. 1 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. z 2022 r. poz. 2492, oraz art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a.).

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie powoduje automatycznie wstrzymania wykonania decyzji organu drugiej instancji, jednakże organ, który wydał tę decyzję, może wstrzymać jej wykonanie w całości lub w części na wniosek skarżącego lub z urzędu, chyba że należy nadać decyzji walor natychmiastowej wykonalności lub ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie jej wykonania (por. art. 61 § 1 i 2 pkt 1 p.p.s.a.). Jeśli po złożeniu skargi organ drugiej instancji nie wstrzyma wykonania swojej decyzji, to wstrzymać jej wykonanie może ewentualnie sąd administracyjny, ale tylko wtedy, gdy skarżący o to wnioskuję oraz gdy zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania zaskarżoną decyzją trudnych do odwrócenia skutków.

Przepis art. 9 u.g.n. wprowadza wyjątek od tych zasad wykonywania decyzji administracyjnych i wstrzymywania ich wykonywania.

3. Artykuł 9 u.g.n. (poprzez odniesienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego) dotyczy tylko decyzji administracyjnych wydanych przez organy drugiej instancji. Przepis ten dopuszcza wykonanie decyzji organu drugiej instancji dopiero po upływie 14 dni od upływu terminu na złożenie skargi do sądu administracyjnego, a termin ten (zgodnie z art. 53 § 1 p.p.s.a.) wynosi 30 dni od doręczenia decyzji stronie. W sprawach zatem, o których mowa w art. 9 u.g.n., decyzja administracyjna organu drugiej instancji, mimo że jest ostateczna, mogłaby być wykonana najwcześniej po upływie 44. dnia od jej doręczenia stronie (o ile nie została złożona skarga do sądu administracyjnego).

Po zmianach treści art. 9 u.g.n. dokonanych nowelizacją z 24.09.2010 r. mowa jest w tym przepisie o bezskutecznym upływie 30-dniowego terminu do wniesienia skargi, a nie – jak wcześniej – o bezskutecznym upływie terminu do wniesienia skargi. W związku z tym wydaje się, że określenie daty dopuszczalności wykonania decyzji nie musi obecnie być przeprowadzone z uwzględnieniem treści art. 53 § 3 p.p.s.a., który stanowi, że prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia. Niemniej po tej zmianie wzajemna relacja art. 9 u.g.n. i art. 53 § 3 p.p.s.a., jeśli chodzi o uprawnienia prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka do wniesienia skargi, nie jest całkiem jasna.

Złożenie skargi do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji stronie powoduje w myśl art. 9 u.g.n. kolejny skutek w postaci wstrzymania z urzędu wykonania decyzji przez organ, który ją wydał. Wstrzymanie wykonania decyzji następuje w tym przypadku

w drodze postanowienia, przy czym organ nie ma wyboru, gdyż przepis zobowiązuje go do wstrzymania w ten sposób wykonania decyzji. Jest to zatem niejako automatyczny skutek złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Niewydanie w omawianym przypadku postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji powoduje, że stronie skarżącej przysługuje prawo do złożenia ponaglenia w sprawie wydania tego postanowienia do organu wyższego nad organem odwoławczym, a następnie prawo do złożenia skargi na bezczynność organu odwoławczego do sądu administracyjnego. Strona skarżąca może też wnioskować do sądu administracyjnego o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, ale należy pamiętać, że sąd może wstrzymać wykonanie decyzji tylko w przypadkach, o których mowa w art. 61 § 3 p.p.s.a.

Organ mający wstrzymać wykonanie decyzji musi jednak brać pod uwagę, że warunkiem wykonania decyzji administracyjnej jest uzyskanie od sądu administracyjnego zaświadczenia, że nie wpłynęła skarga. Skoro jednak strona, nawet po wydaniu takiego zaświadczenia, może złożyć skargę wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu, to do czasu wydania przez sąd administracyjny prawomocnego postanowienia o odmowie przywrócenia terminu nie można mówić, że upłynął bezskutecznie termin do wniesienia skargi. Prawomocne rozstrzygnięcie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi oznacza, że ustała przeszkoda do wykonania decyzji. Bezprzedmiotowe jest zatem wstrzymywanie przez organ wykonania decyzji aż do czasu wydania prawomocnego postanowienia o odrzuceniu skargi na odmowę przywrócenia terminu, ponieważ właśnie z postanowienia o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi wynika, że termin ten upłynął bezskutecznie.

Wstrzymanie wykonania decyzji przez organ, który ją wydał, jakie wymagane jest przez art. 9 u.g.n., nie jest natomiast uzależnione od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek (oprócz zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego).

Wydanie postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji nie wymaga w omawianym przypadku złożenia żadnego wniosku, bowiem organ odwoławczy ma obowiązek wydać takie postanowienie z urzędu, gdy poweźmie wiadomość o złożeniu skargi do sądu administracyjnego, a skargę do organu odwoławczego składa się (według art. 54 § 1 p.p.s.a.) za pośrednictwem organu odwoławczego (skargę w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej organu – wg art. 54 § 1a p.p.s.a.). Samo wstrzymanie wykonania decyzji wynika nie z faktu złożenia skargi do sądu administracyjnego, ale z postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji (które to postanowienie nie może jednak zostać wydane bez uprzedniego złożenia skargi do sądu administracyjnego).

Należy dodać, że obowiązek wstrzymania wykonania decyzji, o którym mowa w art. 9 u.g.n., powstaje tylko wtedy, gdy decyzja zostanie do sądu administracyjnego zaskarżona przez stronę, ewentualnie (zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a.) przez prokuratora lub Rzecznika Praw Obywatelskich albo Rzecznika Praw Dziecka; obowiązek taki nie powstaje, jeśli decyzję zaskarży osoba niebędąca stroną tej decyzji.

Jeśli natomiast decyzja organu drugiej instancji zostanie zaskarżona do sądu administracyjnego przez stronę tej decyzji, lecz po upływie terminu do złożenia skargi, to do oceny prawnej tego, czy termin rzeczywiście został przekroczony, uprawniony jest ten sąd. W związku z tym

organ drugiej instancji także w tym przypadku obowiązany jest wydać z urzędu postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji (zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 9 u.g.n.).

W razie uchylenia decyzji przez sąd administracyjny pierwszej instancji sąd ten decyduje o dalszym wstrzymaniu jej wykonania do czasu uprawomocnienia się wyroku tego sądu – por. art. 152 p.p.s.a.

4. Na postanowienie o wstrzymaniu wykonania decyzji wydane na podstawie art. 9 u.g.n. nie przysługuje zażalenie, co zostało zastrzeżone wprost w treści tego przepisu. Z art. 141 k.p.a. wynika, że na postanowienie przysługuje zażalenie, gdy Kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi. Jeśli więc w Kodeksie nie ma wyraźnego wskazania, że na jakieś postanowienie zażalenie przysługuje, to nie może ono być skutecznie złożone. Stwierdzenie wprost w art. 9 u.g.n., że na postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji wydawane na podstawie tego przepisu nie przysługuje zażalenie, rozwiewa wszelkie wątpliwości w tym zakresie.
5. Wszystkie skutki wynikające z art. 9 u.g.n. (odsunięcie w czasie chwili, w której decyzja może zostać wykonana, i obowiązek wydania pozwolenia na wstrzymanie wykonania decyzji zaskarżonej do sądu administracyjnego) dotyczą wszystkich rodzajów decyzji, jakie można wydać na podstawie art. 138 k.p.a., tj. decyzji o:
 - utrzymaniu w mocy decyzji organu pierwszej instancji;
 - uchyleniu decyzji wydanej w pierwszej instancji w części lub w całości i rozstrzygnięciu w tym zakresie co do istoty sprawy;
 - uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia;
 - uchyleniu decyzji wydanej w pierwszej instancji w całości i umorzeniu postępowania przed organem pierwszej instancji;
 - umorzeniu postępowania odwoławczego.

W przypadku uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia temu organowi organ pierwszej instancji nie może wydać nowej decyzji przed upływem 44 dni od doręczenia decyzji organu odwoławczego stronie postępowania, bo przecież w tym przypadku wykonanie decyzji organu odwoławczego polega na ponownym rozpatrzeniu sprawy i wydaniu nowej decyzji.

6. Przepis art. 9 u.g.n. dotyczy jednakże tylko decyzji w sprawach, o których mowa w przepisach działu III tej ustawy, z wyłączeniem spraw, o których mowa w art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i 132 ust. 1a u.g.n. Dotyczy zatem decyzji w sprawach:
 - zatwierdzenia podziału nieruchomości;
 - ustalenia odszkodowania za nieruchomości przejęte pod drogi publiczne przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa z chwilą uprawomocnienia się decyzji o podziale wydanej na wniosek właściciela gruntu;
 - ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości;
 - zatwierdzenia połączenia i ponownego podziału nieruchomości;
 - ustalenia odszkodowania za części nieruchomości, związanego ze zmniejszeniem powierzchni nieruchomości w procesie scalania i podziału nieruchomości z powodu wydzielania działek, które stają się z mocy prawa własnością gminy lub innej jednostki samorządu terytorialnego albo Skarbu Państwa, a są przeznaczone pod nowe drogi

i poszerzenie dróg istniejących, oraz odszkodowania za urządzenia i nasadzenia znajdujące się na tych częściach nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego;

- ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;
- wywłaszczenia i odmowy wywłaszczenia nieruchomości;
- odmowy wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego;
- ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na zrealizowanie na nieruchomości określonych inwestycji infrastrukturalnych;
- ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na czasowe prowadzenie działalności górniczej;
- ustalenia odszkodowania za szkody wyrządzone czasowym zajęciem nieruchomości;
- ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie;
- zwrotu i odmowy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej;
- ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu urządzenia lub modernizacji drogi lub wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

Komentowany przepis nie dotyczy decyzji w następujących sprawach:

- zatwierdzenia podziału nieruchomości dokonywanego z urzędu w przypadku, gdy podział jest niezbędny do realizacji celów publicznych (art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n.);
- zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, wydawanego przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej podmiotowi, który będzie realizował cel publiczny (art. 122 i 124 ust. 1a u.g.n.);
- zobowiązania właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości lub innej osoby, której przysługują do nieruchomości prawa rzeczowe, do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych i naziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jak również czynności związanych z usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów (art. 124b ust. 1 u.g.n.);
- zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy wydawanego przez starostę w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody (art. 126 u.g.n.);
- zapłaty odszkodowania ustalonego odrębną decyzją o ustaleniu odszkodowania (art. 132 ust. 1a u.g.n.).

Wyłączenie powyższych spraw spod działania art. 9 u.g.n. jest w pełni zrozumiałe, gdyż decyzje w tych sprawach są wydawane pod presją okoliczności, po to by uniknąć zbędnej zwłoki. Wstrzymanie wykonania decyzji w tych sprawach nastąpić może na zasadach ogólnych, w wyniku złożenia wniosku o wstrzymanie ich wykonania do organu odwoławczego lub do sądu administracyjnego (pod warunkiem złożenia skargi na decyzję).

Wyłączenia te należy uznać za wyraz uznania za większe dobro celów, którym służą przepisy wyłączone z działania art. 9 u.g.n., niż celu, jakiemu służy generalnie art. 9, czyli ochrony własności.

Do sposobu stosowania przepisu art. 9 u.g.n. w praktyce w odniesieniu do wykonania decyzji o zwrocie nieruchomości odniósł się szeroko SN w uzasadnieniu postanowienia z 7.03.2013 r., II CSK 298/12, www.sn.pl, w którym zauważył, że ogólna zasada wykonywania ostatecznych decyzji administracyjnych (w tym przypadku dokonania wpisu w księdze wieczystej) doznaje wyjątku ze względu na art. 9 u.g.n. W dalszej części uzasadnienia czytamy: „Należy stwierdzić, że przez nawiązanie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przepis dotyczy tylko decyzji administracyjnych wydanych przez organy drugiej instancji. Z jego treści wynika, że ustawodawca dopuścił wykonanie decyzji organu drugiej instancji dopiero po upływie 14 dni od upływu terminu do złożenia skargi do sądu administracyjnego, przy czym termin ten (zgodnie z art. 53 § 1 p.p.s.a.) wynosi 30 dni od doręczenia decyzji stronie. W sprawach zatem, których przepis ten dotyczy, w tym i w odniesieniu do decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości (art. 140 ust. 1 u.g.n.), decyzja administracyjna organu drugiej instancji, mimo że jest ostateczna, mogłaby być wykonana najwcześniej po upływie 44 dni od doręczenia jej stronie (o ile nie została złożona skarga do sądu administracyjnego). Z kolei, w myśl zdania 2 powołanego przepisu [art. 9 u.g.n. – dop. E.B.-K.], złożenie skargi do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od doręczenia decyzji stronie powoduje kolejny skutek w postaci wstrzymania z urzędu wykonania decyzji przez organ, który ją wydał. Wstrzymanie wykonania decyzji następuje w tym przypadku w drodze postanowienia, przy czym organ nie ma wyboru, gdyż przepis zobowiązuje go do wstrzymania w ten sposób wykonania decyzji. Jest to zatem niejako automatyczny skutek złożenia skargi do sądu administracyjnego.

Niewątpliwie wyjaśnienia wymaga rozumienie pojęcia «wykonanie decyzji». W literaturze przedmiotu można spotkać stanowisko, że w odniesieniu do decyzji o zwrocie nieruchomości, obejmującej również rozstrzygnięcie o obowiązku zwrotu odszkodowania, wykonanie dotyczy tylko obowiązku świadczenia odszkodowawczego, ponieważ w pozostałym zakresie, to jest zwrotu nieruchomości, decyzja taka nie wymaga wykonania. Aczkolwiek istotnie przyjmuje się, że decyzja o zwrocie nieruchomości wywołuje skutek prawnorzeczowy, to jednak wynikające z ustawy odroczenie w czasie wykonania takiej decyzji ma treść normatywną, którą należy odczytać jako odroczenie w czasie wywołania skutków prawnych, jakie wynikają z jej rozstrzygnięcia (por. postanowienie NSA z 28.10.2011 r., II GZ 480/11, LEX nr 1070301; wyrok NSA z 29.07.2004 r., OSK 591/04, LEX nr 125773). Jeżeli przeto decyzja o zwrocie nieruchomości, zgodnie z treścią zdania pierwszego art. 9 u.g.n. nie podlega wykonaniu przez czas określony w tym przepisie, to rozumieć przez to należy, że przez czas wskazany w ustawie jest pozbawiona skuteczności prawnej; jej skutki prawne uległy zawieszeniu. Po wniesieniu natomiast skargi do sądu administracyjnego wstrzymanie wykonania takiej decyzji, a zatem zawieszenie skutku prawnego, następuje już na mocy postanowienia o wstrzymaniu wykonania decyzji. Ta szczególna regulacja ma służyć ochronie własności i umożliwiać dokonanie przez sąd administracyjny oceny legalności decyzji administracyjnych, zanim ukształtują one na trwałe stan prawny nieruchomości lub staną się źródłem świadczeń finansowych. Artykuł 9 u.g.n. stanowi zatem gwarancję nienaruszalności prawa własności do czasu dokonania przez sąd oceny legalności decyzji.

Wnioskodawca złożył wniosek przed upływem 44 dni, o których była mowa wyżej, zatem w okresie, w którym skutki decyzji administracyjnej o zwrocie nieruchomości były zawieszone z mocy prawa. W takiej przeto sytuacji decyzja administracyjna, mimo jej cechy ostateczności, nie mogła stanowić podstawy wpisu do księgi wieczystej”.

7. Zgodnie z treścią art. 9 u.g.n. przepis ten dotyczy decyzji w sprawach, o których mowa w dziale III komentowanej ustawy (z wyjątkiem decyzji, o których mowa we wskazanych w tym przepisie artykułach, wyłączonych spod działania tego przepisu – art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i 132 ust. 1a u.g.n.), a więc dotyczy on spraw, dla których przewidziane jest w tym dziale wydawanie decyzji administracyjnych w normalnym toku instancji i na podstawie art. 161 § 1 i 2 k.p.a.

Przepis ten nie dotyczy decyzji, które co prawda odnoszą się do spraw wymienionych w dziale III u.g.n., ale wydane zostały na podstawie art. 156 k.p.a., gdyż nie dotyczą spraw, o których mowa w tym dziale, lecz odrębnych spraw administracyjnych, których przedmiotem jest ocena legalności decyzji wydawanych w sprawach, o których mowa w wymienionym dziale III komentowanej ustawy. Wstrzymaniu wykonania podlegają zatem te decyzje, które rozstrzygają sprawy, o których mowa w dziale III u.g.n., nie podlegają mu natomiast decyzje odnoszące się do tych merytorycznych decyzji, oceniające je pod względem zgodności z prawem.

Przepis art. 9 u.g.n. nie dotyczy także decyzji odmownych wydawanych w trybie art. 145, 154 i 155 k.p.a. oraz postanowień wydanych w toku postępowań na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach objętych przepisami działu III u.g.n. Przepis ten bowiem wprost odnosi się do decyzji, nie jest więc możliwe rozszerzenie jego działania także na postanowienia.

Za niedopuszczalne należy uznać, w przypadku zaskarżenia, wydawanie na podstawie art. 9 u.g.n. postanowień o wstrzymaniu wykonania decyzji o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. W odniesieniu do takiego postanowienia należy dopuścić możliwość jego uchylecia przez sąd administracyjny na podstawie art. 61 § 4 p.p.s.a., ponieważ podstawą wydania postanowienia nie jest art. 9 u.g.n., lecz art. 61 § 2 p.p.s.a.

8. Ze względu na treść art. 129 ust. 5 pkt 3 i art. 132 ust. 1 i 1a u.g.n. przepis art. 9 u.g.n. nie może odnosić się również do decyzji, o których mowa w tych przepisach, tj. do decyzji o ustaleniu odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. W art. 132 ust. 1 i 1a u.g.n. określony bowiem został sposób liczenia terminu do wypłaty odszkodowania, który odnosi się także do wypłaty odszkodowania ustalonego w decyzji o odszkodowaniu wydanej w drugiej instancji. Zatem konieczność wypłaty odszkodowania w terminie podanym w przepisach art. 132 ust. 1 i 1a u.g.n. czyni bezprzedmiotowym zastosowanie wstrzymania wykonania decyzji przewidziane w art. 9 u.g.n.

Art. 9a. [Organ wyższego stopnia]

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

1. Artykuł 9a to przepis szczególny wobec zasad ustalonych w art. 17 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 5 § 2 k.p.a., w świetle którego organem wyższego stopnia wobec starosty byłoby SKO – niezależnie od tego, jakie zadania starosta wykonuje. Tymczasem art. 9a u.g.n. przesądził, że organem wyższego stopnia w stosunku do wszystkich decyzji, jakie podejmuje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarki nieruchomościami, przewidzianym w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest wojewoda.

Jako organ wyższego stopnia wojewoda jest w tych sprawach zarówno organem odwoławczym, do którego stosuje się art. 127 § 2 k.p.a., jak i organem nadzoru, do którego stosuje się art. 157 § 1 k.p.a. Jest on także właściwy do rozpatrywania zażaleń na postanowienia wydawane w pierwszej instancji przez starostę w toku postępowań, które mają zakończyć się decyzją w sprawach z zakresu administracji rządowej (por. art. 127 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a.).

2. Omawiany przepis odnosi się także do decyzji wydawanych przez prezydenta miasta na prawach powiatu, który zgodnie z art. 4 pkt 9b¹ u.g.n. wykonuje funkcję starosty. Należy jednak zwrócić uwagę, że uprawnienia wojewody dotyczą tylko tych decyzji wydawanych przez starostę lub prezydenta miasta na prawach powiatu, w których działa on jako organ wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (a nie jako organ reprezentujący powiat lub miasto na prawach powiatu). Równocześnie dotyczy to nie tylko decyzji odnoszących się do nieruchomości Skarbu Państwa, ale także do decyzji podejmowanych z upoważnienia ustawowego przez starostę w stosunku do innych nieruchomości (np. do decyzji wywłaszczeniowych lub o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości). Przepis art. 9a u.g.n. mówi bowiem wprost, że chodzi o sprawy określone w ustawie, w których starosta wydając decyzję, występuje jako podmiot wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej (a więc nie tylko o sprawy dotyczące nieruchomości Skarbu Państwa).

Nie chodzi przy tym o sprawy prowadzone przez inne organy, w których prezydent miasta pełniący funkcję starosty może mieć interes prawny dotyczący gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa położonymi na terenie danego miasta na prawach powiatu. Wówczas jako reprezentantowi Skarbu Państwa przysługują mu uprawnienia do występowania w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym oraz korzystania z gwarancji procesowych, jakie przepisy prawa przyznają stronom tych postępowań (por. postanowienie NSA z 28.05.2008 r., I OSK 550/08, LEX nr 505339).

Jak już wspomniano art. 9a dotyczy tylko działań starosty bądź prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa. Nie dotyczy zatem postępowań w innych sprawach. Dlatego np. miasto na prawach powiatu nie może być pozbawione prawa do wniesienia skargi w sprawie sporu o to odszkodowanie tylko dlatego, że prezydent miasta jest równocześnie starostą (skoro mogłoby być zobowiązane do wypłaty odszkodowania za nieruchomość) – zob. też wyrok NSA z 21.04.2022 r., I OSK 546/22, LEX nr 3337068.

Jeżeli nieruchomość, której dotyczy decyzja starosty wydana na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowi własność jednostki samorządu terytorialnego, to bez względu na podstawę jej nabycia właściwe do rozpatrzenia odwołania od tej decyzji będzie SKO.

3. Artykuł 9a u.g.n. nie ma zastosowania do decyzji uregulowanych w innych ustawach niż komentowana, nawet jeśli wydane one zostały przez starostę wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej i dotyczą nieruchomości, chyba że w innej ustawie zawarto odesłanie do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wtedy nadal art. 9 u.g.n. będzie miał zastosowanie do spraw uregulowanych w komentowanej ustawie, bo jej przepisy będą stosowane do rozstrzygnięcia sprawy, o której mowa w innej ustawie.

Nie powinno się stosować art. 9 u.g.n. do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa dokonywanego na

podstawie ustawy z 29.07.2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2019 r. poz. 1314), bo w ustawie tej brak odesłania do odpowiedniego stosowania reguły określonej w art. 9a u.g.n. (por. też postanowienie NSA z 6.02.2009 r., I OW 162/08, LEX nr 518244). W wielu wyrokach sądów dotyczących stanu prawnego obowiązującego przed 7.01.2010 r. wskazuje się też, że skoro nie ma przepisu, który zasadę wyrażoną w art. 9a u.g.n. przenosiłby na sprawy wskazane w ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, to właściwość starosty wynika z tej właśnie ustawy, która jednoznacznie wskazuje starostę jako organ właściwy do wydania decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a skoro tak, to organem odwoławczym w tych sprawach jest SKO (por. postanowienia NSA: z 5.07.2007 r., I OW 26/07, LEX nr 376611; z 17.10.2007 r., I OW 56/07, LEX nr 399125; z 8.05.2008 r., I OW 7/08, LEX nr 494208; z 16.01.2008 r., I OW 112/07, LEX nr 456659).

W piśmiennictwie i w orzecznictwie prezentowany był jednak przed dniem 7.01.2010 r. także pogląd, że wykładnia systemowa prowadzi do uznania, że wojewoda jest również organem wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, w stosunku do decyzji, jakie podejmuje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (por. wyrok WSA w Warszawie z 26.06.2008 r., I SA/Wa 522/08, LEX nr 532737).

To, że organem odwoławczym od decyzji wydanej przez starostę w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jest wojewoda, potwierdzały też wyroki WSA w Warszawie: z 4.11.2008 r., I SA/Wa 634/08, LEX nr 515572, oraz z 4.11.2008 r., I SA/Wa 644/08, LEX nr 490166. W wyroku WSA w Poznaniu z 28.08.2008 r., III SA/Po 225/08, LEX nr 557024, uznano, że art. 9a u.g.n. stanowi przepis „ustawy szczególnej”, o jakiej mowa w art. 7 pkt 4 ustawy z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.)¹⁸. Obydwa te przepisy z kolei są „przepisami stanowiącymi inaczej”, o jakich mowa w art. 17 pkt 1 k.p.a. Daje to wojewodom status „organu wyższego stopnia” w stosunku do starostów wydających decyzje w sprawach, o których mowa w art. 9a u.g.n.

Ostatecznie obowiązujący od 7.01.2010 r. przepis art. 3 ust. 1a u.p.p.u.w. przesądził kwestię, iż wojewoda jest względem starosty organem wyższego stopnia w sprawach określonych w tej ustawie, a dodanie tego przepisu potwierdza tezę o niemożności stosowania art. 9a u.g.n. w sprawach rozstrzyganych na podstawie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Szczególny charakter przepisu art. 9a u.g.n. sprawia więc, że nie można go interpretować rozszerzająco i może on być stosowany jedynie w zakresie, jaki w nim został literalnie określony.

Odpowiednio – nie należy też stosować art. 9a u.g.n. do realizacji przepisów ustawy z 20.07.2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1495 i 2666), gdyż

¹⁸ Ustawa o administracji rządowej w województwie utraciła moc na podstawie art. 82 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190).

w tej ustawie także nie ma odesłania do stosowania art. 9a u.g.n., zaś wszystkie zawarte w niej odesłania do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczą wskazanych (innych niż art. 9a) przepisów. Poza tym dodany 1.01.2019 r. przepis art. 4a ustawy z 20.07.2018 r. stanowi, że organem wyższego stopnia w sprawach dotyczących gruntów stanowiących przed dniem przekształcenia własność Skarbu Państwa jest wojewoda.

4. Z uwagi na omówiony zakres działania komentowanego przepisu art. 9a u.g.n. wojewoda jest organem wyższego stopnia w stosunku do decyzji starosty, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, wydanych w sprawach:

- ustanowienia i wygaśnięcia trwałego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (por. art. 45 ust. 1, art. 46 ust. 1 i art. 54 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- przekazania trwałego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej (por. art. 48 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (por. art. 84 ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- ustalenia wysokości opłat rocznych i udzielonych od nich bonifikat z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (por. art. 84 ust. 5 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- pozbawienia bonifikaty i zmiany opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (por. art. 85 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- aktualizacji opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (por. art. 87 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- ustalenia opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami nabytymi na własność Skarbu Państwa (por. art. 89 u.g.n.);
- ustalenia odszkodowania za części nieruchomości przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa z mocy prawa z powodu ich wydzielenia pod drogi publiczne i pod poszerzenie dróg publicznych w ramach podziału nieruchomości (por. art. 98 ust. 3 u.g.n.);
- ustalenia odszkodowania za części nieruchomości w związku ze zmniejszeniem ich powierzchni w celu wydzielenia działek gruntu przeznaczonych pod nowe drogi lub pod poszerzenie istniejących dróg, które staną się własnością Skarbu Państwa lub własnością jednostki samorządu terytorialnego, oraz odszkodowania za urządzenia i nasadzenia znajdujące się na tych częściach nieruchomości (por. art. 106 ust. 1 i 1a u.g.n.);
- wywłaszczenia i odmowy wywłaszczenia nieruchomości (por. art. 112 ust. 2 i 4 u.g.n.);
- odmowy wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego na wniosek jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 115 ust. 4 u.g.n.);
- zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji o jej wywłaszczeniu (por. art. 122 u.g.n.);
- ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na zrealizowanie na nieruchomości wskazanych inwestycji infrastrukturalnych (por. art. 124 ust. 1 u.g.n.);
- ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na czasowe prowadzenie działalności górniczej (por. art. 125 u.g.n.);
- zezwolenia na czasowe niezwłoczne zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody (por. art. 126 u.g.n.);
- ustalenia odszkodowania za szkody wyrządzone czasowym zajęciem nieruchomości (por. art. 128 ust. 4 u.g.n.);

- ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie (por. art. 129 ust. 1 i 5 u.g.n.);
- zwrotu i odmowy zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (por. art. 142 u.g.n.);
- ustalania i aktualizacji wartości katastralnej nieruchomości (por. art. 170 ust. 1 i 4 w zw. z art. 224 u.g.n. oraz w zw. z art. 6a ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3, art. 7d pkt 1 i 5 oraz art. 22 ust. 1 p.g.k. w brzmieniu obowiązującym do 30.07.2020 r.¹⁹);
- przekształcenia prawa zabudowy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w prawo użytkowania wieczystego (por. art. 209 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- przyznania prawa użytkowania wieczystego i zwrotu budynków na nieruchomości stanowiącej dotychczas własność Skarbu Państwa (por. art. 214 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- ustalenia odszkodowania za gospodarstwo rolne przejęte na własność państwa na podstawie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (por. art. 215 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- ustalenia odszkodowania za dom jednorodzinny przejęty na własność państwa po 5.04.1958 r. (por. art. 215 ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.);
- ustalenia odszkodowania za działkę gruntu, której władania został pozbawiony jej były właściciel lub jego następca prawny po 5.04.1958 r. (por. art. 215 ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 9 u.g.n.).

¹⁹ Przepis art. 22 ust. 1 p.g.k. w brzmieniu: „1. Ewidencję gruntów i budynków oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie.”, uchylony został 31.07.2020 r. przez art. 1 pkt 18 lit. a ustawy z 16.04.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 782). Nie oznacza to jednak likwidacji ewidencji gruntów i budynków, która nadal prowadzona jest przez starostę.

DZIAŁ II

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego

ROZDZIAŁ 1

Zasady ogólne

Art. 10. [Zakres przedmiotowy]

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.

1. Przepis art. 10 ust. 1 u.g.n. ogranicza zakres działania regulacji działu II komentowanej ustawy do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego – gmin, powiatów i samorządowych województw. Natomiast przepis art. 10 ust. 2 u.g.n. rozszerza ten zakres także na nieruchomości stanowiące własność związków jednostek samorządu terytorialnego.

Dział II komentowanej ustawy zawiera przepisy dotyczące gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i własność jednostek samorządu terytorialnego (a także ich związków), przy czym kolejne rozdziały tego działu regulują:

- zasady ogólne gospodarowania nieruchomościami;
- kwestie dotyczące publicznych zasobów nieruchomości;

- sprzedaż i oddawanie tych nieruchomości w użytkowanie wieczyste;
- przetargi na zbycie nieruchomości;
- oddawanie nieruchomości w trwały zarząd;
- przekazywanie nieruchomości na cele szczególne;
- ustalanie sposobu i terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowych;
- ceny, opłaty i rozliczenia za nieruchomości.

Regulacje we wszystkich tych sprawach, które zawarte są w dziale II, mogą być stosowane wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków (do tych ostatnich, jak stanowi art. 10 ust. 2 u.g.n. – odpowiednio). Nie można ich stosować do nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów, choćby były to podmioty publiczne i nawet jeśli podmioty te pełnią funkcje w administracji publicznej. W szczególności nie można stosować przepisów tego działu do nieruchomości państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną, organów samorządu zawodowego, partii politycznych, związków zawodowych.

Warto przypomnieć, że do części nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa mają zastosowanie przepisy szczególne, więc nie stosuje się do nich przepisów komentowanej ustawy. Do takich należą na podstawie wyłączeń zawartych w art. 2 u.g.n.:

- nieruchomości zarządzane przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, do których stosuje się zbiór uregulowań szczególnych zawartych w ustawie z 28.09.1991 r. o lasach – por. art. 2 pkt 3 u.g.n.;
- nieruchomości będące w zarządzie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, do których stosuje się przede wszystkim przepisy ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – por. art. 2 pkt 4 u.g.n.;
- nieruchomości znajdujące się w zarządzie Agencji Mienia Wojskowego, do których stosuje się przede wszystkim przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy o Agencji Mienia Wojskowego – por. art. 2 pkt 14 u.g.n.;
- nieruchomości pozostających w Krajowym Zasobie Nieruchomości – por. art. 2 pkt 15 u.g.n.

Skutkiem tych wyłączeń jest m.in. to, że organami właściwymi w sprawach nieruchomości Skarbu Państwa będących w zarządzie ww. podmiotów są te podmioty.

Nadmienić też należy, że komentowana ustawa nie narusza także innych ustaw wymienionych w jej art. 2 oraz tam niewymienionych, a dotyczących (jak stanowi art. 2 u.g.n.) gospodarki nieruchomościami. Zatem w zakresie uregulowanym takimi ustawami do nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego stosuje się te ustawy.

Można zauważyć, że w tytule działu II komentowanej ustawy ustawodawca przesądził, iż zawarte w nim przepisy odnoszą się do gospodarowania nieruchomościami, a nie do gospodarki, jak to zostało ujęte w tytule ustawy. Gospodarowanie nieruchomościami, o którym mowa w przepisach tego działu, należy więc odnieść do znaczenia tego pojęcia, jakie wynika z przepisów art. 23 ust. 1–1c oraz art. 25 ust. 2 u.g.n.

2. W art. 10 ust. 3 u.g.n. przesądzono, że przepisy dotyczące czynności cywilnoprawnych dokonywanych między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio do czynności cywilnoprawnych dokonywanych między jednostkami samorządu

terytorialnego. Przepis ten odnosi się oczywiście do czynności, o których mowa w przepisach działu II komentowanej ustawy.

3. Istotne znaczenie ma przepis art. 10 ust. 4, który w przypadku współwłasności pozwala stosować przepisy działu II u.g.n. tylko do gospodarowania udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w tej nieruchomości (co dotyczy także udziału związku jednostek samorządu terytorialnego).

Zatem ani ten przepis, ani żaden inny przepis komentowanej ustawy nie reguluje kwestii zarządzania nieruchomościami stanowiącymi współwłasność Skarbu Państwa i innych właścicieli lub współwłasność jednostek samorządu terytorialnego i innych osób. W tym zakresie zastosowanie będą więc miały przepisy innych ustaw – Kodeksu cywilnego oraz ustawy o własności lokali.

Jednakże gdy nieruchomość stanowi współwłasność Skarbu Państwa i jednostki lub jednostek samorządu terytorialnego (bez udziału we własności innych osób), to powstaje sytuacja szczególna, gdyż do udziału każdego ze współwłaścicieli stosuje się przepisy działu II u.g.n., z tym że procedury stosowane w poszczególnych sprawach do udziału Skarbu Państwa mogą się różnić od procedur stosowanych do udziału jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto w przypadku gdy nieruchomość stanowi współwłasność Skarbu Państwa i powiatu, uprawnienia właścicielskie do całej nieruchomości będzie wykonywał starosta, który też będzie decydował o kwestiach związanych z zarządem taką nieruchomością.

4. Artykuł 10 ust. 5 nakazuje uwzględniać przy gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (oraz związków takich jednostek) przepisy o pomocy publicznej.

Chodzi tu nie tylko o przepisy ustawy z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 743 i z 2022 r. poz. 807), lecz także o art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47).

Stosowanie przepisów o pomocy publicznej w zakresie regulacji działu II u.g.n. dotyczyć będzie sytuacji, gdy zbywanie nieruchomości, ustanawianie prawa wieczystego użytkowania lub ustanowienie trwałego zarządu odbywa się z udziałem przedsiębiorców. Przepisy o pomocy publicznej mają bowiem zapobiegać nieuzasadnionemu preferowaniu niektórych przedsiębiorców przez organy władzy, podmioty publicznoprawne lub regulacje różnej rangi. Do pomocy publicznej może więc dojść w przypadkach ustalania cen obniżonych w stosunku do poziomu cen rynkowych, umarzania różnych opłat i innych należności, odraczania ich płatności, rozkładania na raty i w innych podobnych co do charakteru sytuacjach.

Nie ma jednak podstaw do stosowania przepisów o pomocy publicznej w przypadku, gdy w samym dziale II u.g.n. umieszczony jest przepis, który nakazuje lub umożliwia stosowanie w określonych okolicznościach trybu bezprzetargowego, przyznaje określonym osobom lub podmiotom prawo pierwszeństwa w nabyciu, albo przepis mający powszechne zastosowanie, który traktuje w równie korzystny sposób wszystkich, których dotyczy. Nie należy np. stosować przepisów o pomocy publicznej do przedłużania terminu zabudowy lub zagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.

5. Należy dodać, że mimo osobowości prawnej sam Skarb Państwa nie jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą odnoszącą się do nieruchomości. Kwestię tę wyjaśniał m.in. NSA w wyroku z 17.03.2008 r., II GSK 426/07, LEX nr 480212, w którym uznał, iż z istoty koncepcji Skarbu Państwa wynika, że chociaż jest on osobą prawną, to nie mieści się w kategorii podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność gospodarczą. Nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia, że Skarb Państwa w zakresie, w jakim reprezentowany jest przez starostę, wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w sprawach dotyczących nieruchomości, jest podmiotem gospodarki narodowej, podlegającym wpisowi do rejestru podmiotów gospodarki narodowej z wszystkimi wynikającymi z tego wpisu konsekwencjami.

Art. 10a. (uchylony)

* Artykuł 10a wprowadzony został 1.01.2017 r. przez art. 19 pkt 2 ustawy z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260 ze zm.), po czym uchylony został 9.09.2021 r. przez art. 1 pkt 3 ustawy z 8.07.2021 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1561).

Artykuł 10a u.g.n. wprowadzał od 1.01.2017 r. nowy obowiązek – opracowania i przyjęcia polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Projekt takiej polityki miał opracowywać minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, a przyjmować go miała Rada Ministrów. Wcześniej istniał jedynie obowiązek wynikający z art. 23 ust. 1 pkt 3 u.g.n. wykonywania przez poszczególnych starostów planów wykorzystania zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, przy czym każdy ze starostów opracowywał taki plan w stosunku do nieruchomości, wobec których wykonywał zadania z zakresu administracji rządowej. Po zmianach art. 23 ust. 1 pkt 3 u.g.n. mieli oni od 1.01.2017 r. zamiast takich planów sporządzać plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przedkładać je wojewodzie – celem akceptacji – co najmniej na 2 miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania poprzedniego planu. Także i ten przepis uchylony został 9.09.2021 r. nowelizacją z 8.07.2021 r., przy czym przywrócono jednocześnie (w nowym art. 23 ust. 1a u.g.n.) obowiązek opracowywania przez starostów planów wykorzystania zasobu. Jak z tego wynika, polityka gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa opierać się miała przed 9.09.2021 r. na sporządzanych przez starostów planach realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, które po akceptacji przez właściwych wojewodów służyć miały właściwemu ministrowi do opracowania projektu polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Miała, ale nie opierała się, bowiem nigdy nie doszło do opracowania omawianej polityki ani przyjęcia jej przez Radę Ministrów, choć wprowadzenie nowelizacją z 16.12.2016 r. obowiązku prowadzenia ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa, w tym wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nieruchomości na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczonych na potrzeby przedstawicielstw dyplomatycznych lub konsularnych państw obcych oraz innych przedstawicielstw i instytucji zrównanych z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych powinno ułatwić właściwemu ministrowi przygotowanie projektu polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Odnosił się do tej ewidencji art. 60b ust. 1 i n., który wszedł w życie 1.01.2018 r. i także został uchylony 9.09.2021 r. przez art. 1 pkt 22 nowelizacji z 8.07.2021 r.

Można dodać, że przepisy wprowadzone nowelizacją z 16.12.2016 r. nie określały bliżej ani zawartości tej polityki, ani jej pożądanego kształtu, ani też okresu obowiązywania. Niemniej powinna ona być na tyle szczegółowa, by uwzględniać opracowane przez starostów plany realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przynajmniej w takim zakresie, w jakim zostały zaakceptowane przez wojewodów i następnie skonsumowane w polityce przyjętej przez Radę Ministrów. Nie uregulowano też nigdy kwestii, kto ma być odpowiedzialny za realizację tej polityki, która nie zawiera norm prawnych. Jak się wydaje, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa powinien przynajmniej monitorować realizację tej polityki. W art. 23a ust. 1 u.g.n. zabezpieczono tylko realizację tej polityki w takim zakresie, jaki dotyczy wyrażania zgody, o której mowa w art. 13 ust. 2a, art. 14 ust. 5 lub art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a u.g.n., która miała być m.in. zgodna z przeznaczeniem nieruchomości w planie realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami.

Dodatkowo art. 10a ust. 2 u.g.n. nakładał na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązek ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski, przyjętej przez Radę Ministrów polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wszystko to wymagało wiele wysiłku od wymienionych tu różnych organów. Jak się okazuje niepotrzebnego, bo uchylenie przepisów art. 10a, 23 ust. 1 pkt 3 i art. 60b u.g.n. to wyraz rezygnacji z posiadania i prowadzenia jakiegokolwiek polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z prowadzenia ewidencji wszystkich takich nieruchomości przez właściwego ministra.

Art. 11. [Reprezentacja]

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

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

* Ustęp 2 został zmieniony 1.01.2017 r. przez art. 19 pkt 3 ustawy z 16.12.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. poz. 2260 ze zm.).

1. Przepis art. 11 ust. 1 u.g.n. porządkuje kwestię reprezentacji Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami uregulowanych w dziale II u.g.n. na tle przepisów innych ustaw.

Ustawowe uprawnienia, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.g.n., dotyczą reprezentowania zarówno w sprawach administracyjnych, jak i przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych, a także czynności faktycznych, jakie związane są z dokonywaniem obrotu nieruchomościami i obciążania nieruchomości (por. wyrok NSA w Warszawie z 11.04.2000 r., I SA 1060/99, LEX nr 75554).

Przepis ten koresponduje z treścią art. 4 pkt 9 u.g.n. i stanowi, że organem właściwym do reprezentowania Skarbu Państwa jest starosta, a organami właściwymi do reprezentowania jednostek samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Ta prosta, jak by się mogło wydawać, regulacja komplikuje się jednak w praktyce ze względu na konieczność skorelowania jej z innymi przepisami dotyczącymi jednostek samorządu terytorialnego.

Starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) może być wpisany w dziale II księgi wieczystej jako organ reprezentujący Skarb Państwa na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 23 ust. 1 u.g.n. – por. uchwałę SN z 25.02.2016 r., III CZP 109/15, LEX nr 1991130 (por. też postanowienie SN z 25.01.2017 r., IV CSK 133/16, LEX nr 2271464).

Stosunkowo mało problemów nastęrcza reprezentacja gminy, gdyż zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2 oraz art. 46 ust. 1 u.s.g. organ wykonawczy gminy jest jednoosobowy – jest nim wybierany w wyborach powszechnych wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Może on też ustanowić jednoosobową reprezentację swojego zastępcy lub też reprezentację upoważnionego przez wójta zastępcy wraz z inną upoważnioną przez niego osobą. Dodatkowo ważność zaciągniętych przez wójta zobowiązań pieniężnych uzależniona jest zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.g. od kontrasygnaty skarbnika (będącego głównym księgowym budżetu gminy) lub osoby przez skarbnika upoważnionej.

W sprawach, do których zastosowanie ma Kodeks postępowania administracyjnego, organ wykonawczy gminy (jednoosobowy) działa jednoosobowo jako organ administracji publicznej. W sprawach cywilnoprawnych wójt, burmistrz lub prezydent miasta może działać jednoosobowo lub przy pomocy wyżej wymienionych upoważnionych przez niego osób.

Należy jednak jeszcze zwrócić uwagę, że według art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. do właściwości rady gminy należy uchwalanie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, a do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Powstaje więc pytanie, jak pogodzić tę kompetencję rady z kompetencjami organu wykonawczego gminy, o których mowa w art. 11 ust. 1 u.g.n.

Skoro jednak w myśl art. 46 ust. 1 u.s.g. oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą, a według art. 11 ust. 1 u.g.n. wójt jest reprezentantem gminy w sprawach gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w dziale II komentowanej ustawy, to kompetencje rady gminy nie mogą odnosić się do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu konkretnymi nieruchomościami. Rada stanowi zatem pewne zasady odnoszące się do zasobów lub zbiorów nieruchomości albo do wykonywania wskazanych rodzajów czynności, które muszą się mieścić w zakresie regulacji (możliwości) zawartych w ustawie i mają charakter uzupełniający przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (lub przepisy innych ustaw). Organ wykonawczy gminy, podejmując rozstrzygnięcia dotyczące konkretnych nieruchomości, obowiązany jest stosować się w pierwszej kolejności do przepisów ustawy, a następnie do regulacji zawartych w uchwale rady gminy

dotyczącej wyżej wymienionych zasad. Rada nie może natomiast zastępować wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w sprawach dotyczących pojedynczych (konkretnych) nieruchomości.

W świetle wyroku WSA we Wrocławiu z 3.12.2008 r., II SA/Wr 335/08, Dz.Urz. Woj. Doln. z 2009 r. Nr 55, poz. 1157, wskazywanie burmistrzowi, w jaki sposób ma realizować zadania wynikające z art. 25 ust. 1 u.g.n., stanowi przekroczenie ustawowej delegacji wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. Rada upoważniona jest bowiem wyłącznie do opracowania zbioru podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w treści czynności prawnej dokonywanej przez gminę reprezentowaną przez jej organ wykonawczy. Organ wykonawczy gminy powinien we własnym zakresie decydować, czy przeznaczenie nieruchomości do zbycia lub oddania w korzystanie uzależni od jakichkolwiek dodatkowych warunków. Natomiast w świetle wyroku WSA w Gliwicach z 14.08.2008 r., II SA/Gl 586/08, LEX nr 519134, określenie minimalnych stawek czynszu najmu i dzierżawy w drodze aktu prawa miejscowego nie mieści się w pojęciu zasad wynajmowania i dzierżawy, do stanowienia których rada gminy władna jest jedynie w przypadkach umów zawieranych na okresy wymienione taksatywnie w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g.

Odnosząc się do uchwały rady gminy dotyczącej zasad zbywania i nabywania nieruchomości, ww. przepis ustawy o samorządzie gminnym nie określa, czy dotyczy to czynności odpłatnych czy nieodpłatnych. Zatem może chodzić zarówno o odpłatne, jak i o nieodpłatne ich zbywanie i nabywanie. Powoduje to, że zakres pojęcia spraw majątkowych gminy, przekraczających zwykły zarząd, nie został w tym przepisie ograniczony do czynności odpłatnych. Skoro jednak nieodpłatne przejęcie nieruchomości jest czynnością przekraczającą zwykły zarząd, to także i ono wymaga do czasu uchwalenia przez radę omawianych zasad zgody rady gminy w formie uchwały.

Rada nie jest też upoważniona do umieszczania w uchwale postanowień dotyczących obciążenia nabywcy nieruchomości kosztami przygotowania tej nieruchomości do sprzedaży (jak opłaty notarialne, sądowe, skarbowe, za założenie księgi wieczystej, za wycenę nieruchomości, podział i inne) ani postanowień określających obowiązek nabywcy nieruchomości utrzymania obiektu w należytym stanie oraz obowiązek wpłacenia zaliczki przed nabyciem nieruchomości. Postanowienia takie powinny być konkretyzowane nie w uchwale rady, lecz w umowie sprzedaży nieruchomości i nie można ich kwalifikować jako podstawowych reguł postępowania w zakresie gospodarowania nieruchomościami (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 21.05.2008 r., II SA/Wr 139/08, LEX nr 519139).

Podobne konkluzje należy odnieść także do uchwały rady gminy w sprawie gminnego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uchwalanego na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 u.o.p.l. Także ten program powinien stanowić zbiór podstawowych reguł postępowania organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie cywilnoprawnej zawieranej przez wójta.

Poza tym zasady uchwalane przez radę mogą stanowić wytyczne lub dyrektywy wiążące organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tylko wtedy, gdy nie są sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Między innymi dlatego SN w wyroku z 13.04.2017 r., III CSK 161/16, GP 2017/76, s. 8, orzekł, iż: „Gmina nie może pobierać jednorazowo odsetek z góry za cały okres spłaty nawet wówczas, gdy taką możliwość dają przepisy uchwały rady gminy, określające

zasady ratalnej sprzedaży lokali komunalnych”. W omawianych zasadach można ewentualnie dostrzegać skonkretyzowane dyrektywy prawidłowej gospodarki, którymi powinien kierować się organ wykonawczy zgodnie z art. 12 u.g.n. Nie tworzą one natomiast imperatywnych norm powszechnie obowiązujących. Naruszenie ich przez organ wykonawczy może skutkować odpowiedzialnością organizacyjną i odszkodowawczą członków zarządu, nie wpływa jednakże na ważność dokonanych czynności (np. na wynik przetargu i ważność zawartej następnie umowy)¹. Dotyczy to wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Do wykazania sprzeczności z prawem uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. konieczne jest stwierdzenie, że rada gminy wydała uchwałę wyrażającą zgodę na dokonanie określonych czynności przez organ wykonawczy w sytuacji, gdy zasady ich dokonywania zostały już wcześniej uregulowane w uchwale gminy bądź czynność wskazana w tym przepisie nie przekracza zakresu zwykłego zarządu (por. też wyrok NSA z 1.04.2022 r., I OSK 103/22, LEX nr 3334878).

W przypadku braku określenia zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych rada gminy ma jedynie kompetencje w przedmiocie wyrażania zgody na wymienione w tym przepisie czynności obrotu nieruchomościami, natomiast nie posiada uprawnień (kompetencji) do wskazywania, z kim dana umowa i na jakich zasadach ma zostać zawarta (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 11.10.2007 r., II SA/Wr 35/07, LEX nr 398981).

Podobną regulację zawiera art. 12 pkt 8 lit. a u.s.p., według którego do właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Tę kompetencję rady powiatu należałoby traktować analogicznie do kompetencji rady gminy do uchwalania podobnych zasad, z tym jednak zastrzeżeniem, że inaczej niż w gminie skonstruowany został organ wykonawczy powiatu.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2 oraz art. 26 ust. 1 u.s.p. organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, który zgodnie z art. 26 ust. 2 oraz art. 27 ust. 1 u.s.p. jest wieloosobowy, wybierany przez radę powiatu i liczy od trzech do pięciu osób (w jego skład wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie). W świetle art. 48 ust. 1 u.s.p. oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd, przy czym według art. 48 ust. 2 u.s.p. zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. Ponadto, w myśl art. 48 ust. 3 u.s.p., jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej.

Taka konstrukcja organu wykonawczego powiatu i składania przez ten organ oświadczeń woli w sprawach majątkowych sprawia, że działając w sprawach cywilnych, o których mowa w dziale II u.g.n., powiat reprezentowany będzie przez dwóch członków zarządu lub przez jednego członka zarządu działającego łącznie z inną osobą upoważnioną przez zarząd (zgodnie

¹ Por. K. Stefaniuk, *Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1999/10, s. 85.

z art. 48 ust. 1 u.s.p.), a przy tym reprezentującym powiat członkiem zarządu powiatu wcale nie musi być starosta.

Inaczej jest jednak, gdy powiat ma być reprezentowany w postępowaniu administracyjnym w sprawach objętych regulacjami działu II u.g.n., do których zastosowanie ma Kodeks postępowania administracyjnego – wówczas powiat reprezentowany jest przez starostę działającego jednoosobowo jako organ władzy publicznej.

Takie same zasady jak w powiecie obowiązują przy reprezentowaniu województwa, gdyż tam skład i kompetencje organu wykonawczego zostały skonstruowane podobnie. Zgodnie z art. 15 pkt 2 u.s.w. organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd, który w myśl art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 u.s.w. jest wieloosobowy, wybierany przez sejmik województwa i składa się z pięciu osób (w jego skład wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie). Podobnie jak w powiecie, oświadczenia woli w imieniu województwa składa marszałek województwa wraz z członkiem zarządu województwa, chyba że statut województwa stanowi inaczej (por. art. 57 ust. 1 u.s.w.), z tą jednak różnicą, że sejmik województwa może udzielić marszałkowi upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli, innych niż przewidywane w statucie województwa (por. art. 57 ust. 2 u.s.w.). Tak samo jak w powiecie czynność prawna, z której wynika zobowiązanie pieniężne, wymaga do jej skuteczności kontrasygnaty głównego księgowego budżetu województwa lub osoby przez niego upoważnionej (por. art. 57 ust. 3 u.s.w.).

W sprawach cywilnych objętych regulacjami działu II u.g.n. samorząd województwa reprezentowany będzie zatem przez marszałka województwa wraz z członkiem zarządu województwa lub ewentualnie przez samego marszałka województwa.

W sprawach administracyjnych, do których stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego, samorząd województwa reprezentowany będzie przez marszałka województwa działającego jednoosobowo jako organ administracji publicznej.

2. Wyrażona w art. 11 ust. 1 u.g.n. zasada reprezentacji Skarbu Państwa przez starostę dotyczy nie tylko czynności wymienionych w art. 21 u.g.n., ale także innych, zarówno tych, o których mowa w art. 23 ust. 1 u.g.n., jak i tych, o których mowa w innych przepisach tej ustawy, także w sprawach nieruchomości, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste, chyba że w jakiejś konkretnej sprawie przepis szczególnie wyłącza te uprawnienia starosty (por. wyroki SA: w Poznaniu z 21.03.2007 r., I ACa 1136/06, LEX nr 298421; w Katowicach z 17.12.2003 r., I ACa 591/03, LEX nr 193554; wyrok SN z 11.02.2004 r., III CK 68/03, LEX nr 276235).

Komentowany przepis nie ogranicza reprezentacji Skarbu Państwa tylko do mienia wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Przepis art. 23 ust. 1 pkt 8 u.g.n. również nie może być interpretowany jako wyjątek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 u.g.n. Nie wyklucza bowiem reprezentacji starosty w sprawach dotyczących nieruchomości, które nie wchodzą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ale jedynie doprecyzowuje, jakie zadania spoczywają na staroście w związku z gospodarowaniem zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Wyjątkiem w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.g.n. byłby zaś przepis, który wyraźnie wskazywałby, że w sprawie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Skarb Państwa reprezentuje inna jednostka organizacyjna, bądź rozstrzygałby negatywnie, że w takim przypadku działania starosty są wykluczone (por. wyrok SA w Poznaniu z 21.03.2007 r., I ACa 1136/06, LEX nr 298421).

Starosta jest także reprezentantem Skarbu Państwa w sprawach podatków dotyczących nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (por. wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2007 r., I SA/Bk 416/07, LEX nr 309945). Sąd ten rozważał też kwestię reprezentacji Skarbu Państwa w sprawach podatkowych. W wyroku z 10.10.2007 r., I SA/Bk 415/07, LEX nr 374673, SN orzekł, że żaden przepis ustawy z 30.10.2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 888) nie reguluje zasad przedstawicielstwa Skarbu Państwa jako osoby prawnej w sytuacji, w której jest on podatnikiem. Przyjąć zatem należy, iż to przepisy szczególne regulują sposób reprezentacji Skarbu Państwa w stosunkach prawnopodatkowych. Ponadto SN stwierdził, że skoro obowiązek podatkowy ciążyący na Skarbie Państwa dotyczy nieruchomości stanowiących jego własność, przyjąć należy, iż w stosunkach prawnopodatkowych dotyczących tych nieruchomości (gruntów leśnych) reprezentantem Skarbu Państwa jest właściwy miejscowo starosta. Zatem obowiązki związane ze składaniem deklaracji na podatek leśny i reprezentowaniem Skarbu Państwa w stosunkach prawnopodatkowych dotyczących gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa powinien wykonywać nie Minister Skarbu Państwa², lecz właściwy miejscowo starosta.

Jako przykład wyjątku wynikającego z odrębnej ustawy podać można art. 4 ust. 3 u.l. W wyroku z 12.05.2008 r., II SA/Kr 839/07, LEX nr 505883, WSA w Krakowie stwierdził, że „gospodarowanie nieruchomościami” w rozumieniu art. 4 ust. 3 u.l. obejmuje także reprezentowanie Skarbu Państwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości objętych zarządem. Terminy „gospodarowanie” i „reprezentacja” w rozumieniu art. 32 ust. 1 u.l. odnoszą się nie tylko do czynności cywilnoprawnych, ale również do udziału w postępowaniach administracyjnych dotyczących nieruchomości objętych zarządem. Przepis art. 4 u.l. stanowi „wyjątek wynikający z odrębnej ustawy” w rozumieniu art. 11 ust. 1 u.g.n.

3. Należy zwrócić uwagę, że chociaż starosta reprezentuje Skarb Państwa we wskazanych w art. 11 ust. 1 u.g.n. sprawach, to nie jest on organem Skarbu Państwa, ale organem powiatu lub gminy (jeśli uprawnienia starosty wykonuje prezydent miasta na prawach powiatu). Mimo to jest on *statio fisci* Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zarówno w postępowaniu cywilnym (także w postępowaniu sądowym dotyczącym roszczeń majątkowych podlegających zaspokojeniu przez Skarb Państwa), jak i w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok SA w Gdańsku z 9.11.1999 r., I ACa 240/99, OSAG 2000/2, poz. 3; wyrok NSA z 17.05.2006 r., I OSK 888/05, LEX nr 236577; wyrok SN z 2.07.2004 r., II CK 405/03, LEX nr 174135; postanowienie SN z 9.08.2000 r., I CKN 843/00, LEX nr 52651). Zatem to starosta (ewentualnie prezydent miasta na prawach powiatu) będzie występował w sprawach sądownoadministracyjnych dotyczących nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa jako mający interes prawny w tych sprawach, a także w sprawach sądowych cywilnych dotyczących takich nieruchomości. Należy także założyć, że będzie on również reprezentował Skarb Państwa w postępowaniu karnym dotyczącym takich nieruchomości. Nie należy jednak mylić funkcji starostów jako reprezentantów Skarbu Państwa z samą osobą prawną – Skarbem Państwa (por. też postanowienie SN z 17.11.2005 r., IV CK 313/05, LEX nr 186703).

² Minister Skarbu Państwa funkcjonował do końca 2016 r. Od 1.01.2017 r. został bowiem zlikwidowany dział administracji rządowej – Skarb Państwa. Nie oznacza to jednak, że z tą datą przestał istnieć Skarb Państwa będący właścicielem nieruchomości i praw do nieruchomości. Zmieniły się jedynie niektóre zasady jego reprezentowania jako właściciela.

Innym wyjątkiem wynikającym z odrębnej ustawy są szczególne uprawnienia procesowe Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z przepisów ustawy z 15.12.2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2100).

4. Zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 u.g.n. opisane wcześniej kompetencje starosty do reprezentowania Skarbu Państwa mogą zostać w konkretnej sprawie wyłączone przez szczególny przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami lub innej ustawy.

Przykładem ograniczeń zawartych w samej ustawie o gospodarce nieruchomościami są przepisy nakładające na starostę obowiązek uzyskania zgody wojewody na dokonanie określonej czynności prawnej – art. 13 ust. 2a, art. 14 ust. 1–5, art. 23 ust. 1 pkt 7, art. 32 ust. 1a, art. 46 ust. 4, art. 84 ust. 3. Wojewoda może też przyznać pierwszeństwo w nabywaniu lokali najemcom i dzierżawcom na podstawie art. 34 ust. 6 u.g.n., zwolnić z obowiązku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, opierając się na art. 37 ust. 3 u.g.n., oraz zwolnić z obowiązku zawarcia umowy najmu, dzierżawy lub użytkowania w drodze przetargu na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n.

O wojewodzie jako organie wyższego stopnia w stosunku do starosty gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa była też mowa w art. 9a u.g.n. Poza tym wojewoda został wymieniony w wielu innych przepisach – m.in. w art. 12, 22, 23a, 34, 36, 40, 43, 46a, 58a, 60, 68, 68a, 70, 73, 76, 89 i 111a u.g.n.

Pewne uprawnienia wojewody do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynikają też z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190), według którego wojewoda jest reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Ponadto kompetencje w zakresie nadzoru wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa przyznano wojewodzie w art. 3 ust. 2a tej ustawy – o czym będzie jeszcze mowa w komentarzu do art. 11b u.g.n. Ten dodany nowelizacją z 8.07.2021 r. przepis stanowi, że nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej sprawuje wojewoda (zob. komentarz do tego przepisu).

Szczególne kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przypadają też ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa oraz ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Kompetencje ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wynikają z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (z art. 3, 51–53 oraz 57–60 u.g.n.). Kompetencje ministra właściwego do spraw administracji publicznej wynikają z przepisów innych ustaw i dotyczą przekazywania nieruchomości Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego. Poza tym szczególne uprawnienia w zakresie wyposażania państwowych osób prawnych w nieruchomości przysługują ich organom założycielskim lub sprawującym nad nimi nadzór. Funkcje te mogą pełnić różni ministrowie lub wojewodowie.

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, nieobjętymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, uregulowane zostało w różnych ustawach

wymienionych m.in. w art. 2 u.g.n., co wyłącza kompetencje starosty w odniesieniu do części nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (zostały one wymienione w komentarzu do art. 10 u.g.n.).

5. Artykuł 11 ust. 2 u.g.n. stanowi, że jeżeli przepisy komentowanej ustawy wymagają udzielenia zgody przez radę, sejmik lub wojewodę, wyrażenie zgody następuje odpowiednio w drodze uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody.

Zgodnie z utrwalonym w piśmiennictwie i w orzecznictwie poglądem przepis ten nie stanowi nałożenia do kompetencji rad jednostek samorządu terytorialnego w zakresie uchwalania zasad, o których była mowa wcześniej, gdyż zgoda musi mieć w każdym przypadku charakter indywidualny. Zgodnie z tym poglądem uchwała wyrażająca zgodę nie może więc mieć charakteru ogólnego ani charakteru przepisu prawa miejscowego. Nie jest właściwe udzielanie przez radę gminy zgody na wszystkie czynności danego rodzaju i nie wystarczy ustalenie zasad, że np. ze wszystkimi nieruchomościami określonego rodzaju należy postępować w przewidziany w uchwale sposób. Zatem zarówno zarządzenie wojewody, jak i uchwała rady mają w tym przypadku stanowić reakcję na wniosek i odnosić się do indywidualnej sprawy ujętej we wniosku. Taki pogląd wyrażają wyroki NSA: z 27.05.2002 r., I SA 413/02, LEX nr 826559, oraz z 23.01.2007 r., I OSK 1747/06, LEX nr 320927, a także wyrok WSA w Gliwicach z 28.01.2009 r., II SA/Gl 912/08, LEX nr 509627. Wydaje się go potwierdzać zawarty w treści przepisu wymóg, by zgoda została udzielona po złożeniu wniosku przez starostę w określonym terminie. Wykluczałoby to możliwość uznania za wyrażenie zgody regulacji zawartych we wcześniej podjętej uchwale rady, odnoszących się do zasad, jakie należy stosować w określonych okolicznościach, choćby nawet uchwała ta wyrażała zgodę na takie potraktowanie sprawy, o jakie chodzi we wniosku.

Pogląd ten wydaje się jednak nie w pełni zgodny z intencjami ustawodawcy, w każdym razie przynajmniej w odniesieniu do wyrażania zgody na uzyskanie bonifikaty, o którym mowa w art. 68 u.g.n. Świadczy o tym aktywność ustawodawcy zmierzająca do wprowadzenia takich zmian ustawy, które powodują w praktyce odejście od zasady indywidualizmu w udzielaniu zgody na udzielanie bonifikat. Pogląd ten utrzymywał się jednak mimo nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, która weszła w życie 22.10.2007 r. i miała na celu m.in. likwidację indywidualnego charakteru zgody na zastosowanie bonifikaty (dodano wtedy m.in. do art. 68 u.g.n. ust. 3a, zgodnie z którym zgoda organu stanowiącego na udzielenie bonifikaty może dotyczyć więcej niż jednej nieruchomości). Wobec tego wprowadzono kolejne zmiany art. 68 (dodanie ust. 1b) i art. 73 ust. 3 u.g.n., dokonane ustawą z 5.11.2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1590). Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy zmieniającej miały one doprowadzić do sytuacji, w której wyrażanie zgody na udzielenie bonifikaty w każdej indywidualnej sprawie nie będzie konieczne, gdyż bonifikaty będą mogły być udzielane systemowo na podstawie zasad przewidzianych w stosownych uchwałach rad lub sejmików o zasadach zbywania nieruchomości. I zdaniem NSA do takiego stanu doprowadziły.

Naczelnny Sąd Administracyjny uznał bowiem w wyroku z 22.02.2022 r., I OSK 1501/21, LEX nr 3330551, że możliwe jest zastosowanie przez organ wykonawczy gminy bonifikaty od ceny nieruchomości zbywanej, jeżeli istnieje stosowna uchwała rady gminy. Bo od dnia wejścia w życie nowelizacji z 5.11.2009 r. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest już uprawniony do wyrażenia indywidualnej zgody na udzielenie bonifikaty od ceny sprzedawanej

nieruchomości ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. Od tego dnia organ wykonawczy gminy decyduje o obniżkach cen przy sprzedaży poszczególnych nieruchomości z zastrzeżeniem, że działa zgodnie z zasadami ustalonymi uprzednio przez organ stanowiący i stosuje stawki procentowe ustalone przez ten organ.

Ostatecznie, jak się wydaje, różne wątpliwości rozstrzyga nowelizacja z 12.06.2015 r., którą dodano w art. 68 ust. 1b u.g.n. zdanie drugie w brzmieniu: „Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości”. Oznacza to bowiem, że bonifikaty, o których mowa w art. 68 ust. 1 u.g.n., udzielane są na podstawie uchwały rady lub sejmiku albo zarządzenia wojewody (a nie za zgodą), zaś dotyczące bonifikat uchwały lub zarządzenia mogą mieć zarówno charakter zasad wskazujących reguły postępowania we wszystkich określonych przypadkach, jak i charakter indywidualny (i dotyczyć tylko jednej nieruchomości lub kilku wskazanych nieruchomości).

Niezmienione pozostawiono jednak inne przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których mowa jest o uzyskiwaniu zgody na udzielenie bonifikaty albo o uzyskiwaniu zgody w innych sprawach (por. art. 68 ust. 2c i 3, art. 68a, art. 73 ust. 4, art. 84 ust. 3 i 4). Zatem np. przepis art. 11 ust. 2 będzie miał zastosowanie do tych spraw, w których wymagane jest udzielenie zgody. Natomiast nie będzie się go stosowało do spraw, w których ustawa umożliwia działanie na podstawie zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku.

Charakter zarządzenia wojewody wyrażającego zgodę, o której mowa w art. 11 ust. 2 u.g.n., był przedmiotem różnych dyskusji. Zarządzenie to nie ma charakteru aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, o których była mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)³ (por. postanowienie NSA z 4.03.2003 r., II SAB/Kr 151/01, OSP 2004/6, poz. 72), i nie nosi znamion decyzji administracyjnej przewidzianej przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 16.02.2005 r., I SA/Wa 2051/04, LEX nr 165739).

Komentowany przepis określa termin wydania zgody – ma ona zostać wydana w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę, przy czym bez różnicy pozostaje, czy zgodę wyraża wojewoda w formie zarządzenia czy rada w formie uchwały. W drugim przypadku podjęcie w tym terminie uchwały rady może czasem być trudne ze względu na sformalizowane procedury pracy rad niektórych jednostek samorządu terytorialnego.

Z tego względu w wyroku z 22.07.2008 r., I OSK 200/08, LEX nr 490122, NSA wyjaśnił, że przepis art. 11 ust. 2 u.g.n. należy tak interpretować, że jeżeli wyrażenie zgody pochodzić ma od wojewody, wtedy następuje to w drodze zarządzenia wydanego w terminie miesiąca od złożenia odpowiedniego wniosku przez starostę. Natomiast termin do podjęcia uchwały przez radę lub sejmik wynikać będzie z przepisów dotyczących ustroju tych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym należy uznać za błędne i naruszające art. 11 ust. 2 stanowisko, iż zgoda, o której mowa, stanowiąc wyraz współdziałania organów, powinna być wyrażona w formie i trybie określonych w art. 106 k.p.a.

³ Ustawa o NSA została uchylona 1.01.2004 r. przez ustawę z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 ze zm.).