

**Ustawa o gospodarce
nieruchomościami.
Komentarz**

Wydanie 6.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 741)

Tekst jednolity z dnia 25 października 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 2204)¹

(zm.: Dz.U. 2017, poz. 1509; 2018, poz. 2348; 2019, poz. 270, poz. 492, poz. 801,
poz. 1309, poz. 1589, poz. 1716)

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 26.11.2018 r.

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. 60b ust. 1 i art. 61 ust. 3a.

1. **Przedmiotowy zakres stosowania ustawy.** Omawiany przepis definiuje przedmiotowy zakres stosowania ustawy. W odniesieniu do tego zakresu ustawa stanowi podstawową regulację o charakterze ustrojowym. Zasadniczo zakres ten wyznaczony został przez określenie problematyki, której normy materialne i procesowe zawarte zostały w ustawie.

Zakres ten doznaje jednak dwojakich ograniczeń. Po pierwsze, w art. 2 GospNierU określone zostały wyłączenia stosowania ustawy przez wskazanie na pierwszeństwo stosowania wymienionych w tym przepisie ustaw. Po drugie, wyłączenia omawianej ustawy zawarte zostały w dalszych jej przepisach przez przedmiotowe określenie, do jakiego rodzaju czynności lub gruntów nie stosuje się przepisów GospNierU, albo przez wskazanie, do jakiego rodzaju gruntów ustawa ma zastosowanie.

2. **Zakres stosowania GospNierU.** Poza art. 2 GospNierU, omówionym odrębnie, stosowanie GospNierU zostało określone lub ograniczone w następujących jej przepisach:

- 1) w art. 1 ust. 2 GospNierU, zawierającym wyłączenie stosowania przepisów ustawy do nieruchomości służących wykonywaniu zadań placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu przepisów ustawy z 27.7.2001 r. o służbie zagranicznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2040); odesłanie to dotyczy w szczególności art. 4 pkt 2 powołanej ustawy, w którym zdefiniowano pojęcie „placówka zagraniczna” na użytek stosowania tej ustawy. Placówką taką jest: przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsul generalny, konsul, wicekonsulat, agencja konsularna, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mająca siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy GospNierU, z wyjątkiem art. 60b ust. 1 i art. 61 ust. 3a, nie mają więc zastosowania do nieruchomości, na których znajdują się wymienione powyżej placówki. O ile więc placówki te stanowią instytucje Państwa Polskiego, to jednak zostały wyłączone z rygorów unormowanych w przepisach GospNierU, poza jednak art. 60b ust. 1 i art. 61 ust. 3a GospNierU, które stosuje się do nieruchomości tych placówek.
- 2) w art. 35 ust. 3 GospNierU, zawierającym odesłanie do stosowania ustawy z 24.6.1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 737 ze zm.; dalej: WILokU) w **sprawach dotyczących ustanawiania odrębnej własności lokali**, jako jednej z form zbycia nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) w art. 92 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących podziałów nieruchomości** – przepisów tych 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;
- 4) w art. 101 ust. 2 i 3 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących scalania i podziałów nieruchomości** – przepisy te stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, z zastrzeżeniem, iż przepisów tych nie stosuje się do nieruchomości, które zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie ustawy z 26.3.1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 908 ze zm.; dalej: ScalGrU);
- 5) w art. 109 ust. 2 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących prawa pierwokupu** przysługującego gminie

- przepisów tych nie stosuje się wobec niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego oraz wobec prawa użytkownika wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę;
- 6) w art. 112 ust. 1 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących wywłaszczenia nieruchomości** – przepisy te stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, art. 124 ust. 1b, art. 124b, art. 125 i 126, na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
 - 7) w art. 143 ust. 1 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących opłaty adiacenckiej** z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej – przepisy te stosuje się do nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne;
 - 8) w art. 149 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących określania wartości nieruchomości** – przepisy te stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny, z wyłączeniem określania wartości nieruchomości w związku z realizacją ScalGrU;
 - 9) w art. 160 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących ustalania wartości katastralnej nieruchomości** – przepisy te stosuje się do tych nieruchomości, dla których ustala się taką wartość;
 - 10) w art. 213 GospNierU, w którym wyłączone zostały wymienione w nim przepisy art. 204–211 (**dotyczące roszczeń o uzyskanie tytułów prawnych** przez dotychczasowych posiadaczy nieruchomości) ze stosowania wobec nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące gospodarowania tym Zasobem stanowią inaczej;
 - 11) w art. 215 GospNierU, w którym rozszerzono stosowanie **przepisów ustawy dotyczących odszkodowań** za wywłaszczone nieruchomości do gospodarstw rolnych położonych na gruntach przejętych na rzecz Państwa na podstawie dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytko-

waniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: GruntWarszD), a także do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5.4.1958 r., i do działki, która przed dniem wejścia w życie powołanego GruntWarszD mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne;

- 12) w art. 216 GospNierU, w którym rozszerzono stosowanie **przepisów ustawy dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych** do nieruchomości nabytych lub przejętych na podstawie aktów prawnych wymienionych w tym przepisie;
- 13) w art. 216a GospNierU, w którym wyłączono stosowanie **przepisów ustawy dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych** do nieruchomości przejętych na podstawie aktów prawnych wymienionych w tym przepisie.

3 3. Regulacje dotyczące gruntów rolnych i leśnych. W dotychczasowej tradycji prawnego reglamentowania gospodarki nieruchomościami wyodrębniano regulacje prawne dotyczące nieruchomości rolnych i leśnych. Na tym tle powstała odrębna gałąź prawa zwana prawem rolnym. Podstawowym kryterium wyróżniającym te regulacje były ograniczenia, jakie z nich wynikały dla obrotu i gospodarowania ziemią rolną i leśną. Odrębności te utrzymują się do dzisiaj, chociażby w postaci wielu ustaw dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, kształtowania ustroju rolnego, zasad zbywania i dziedziczenia gospodarstw rolnych zawartych w ustawie z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.; dalej: KC), gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przepisy GospNierU w niektórych kwestiach obejmują także nieruchomości rolne i leśne. Dla przykładu, gospodarka nieruchomościami rolnymi i leśnymi w zakresie zbywania oraz obciążania tych nieruchomości innymi prawami przez jednostki samorządu terytorialnego nie została odrębnie uregulowana, dlatego mają do niej zastosowanie przepisy GospNierU.

Podział nieruchomości rolnych i leśnych dokonywany jest w procedurze i z ograniczeniami określonymi w przepisach GospNierU, jeżeli w jego wyniku zostałaby wydzielona działka gruntu o powierzchni mniejszej niż 3000 m².

4 4. Struktura przedmiotowego zakresu stosowania omawianej ustawy jest zatem odmienna od zakresu stosowania poprzedniej ustawy z 29.4.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.; dalej: GospGruntU), która – z nielicznymi wyjątkami – określała zasady (art. 1 ust. 1 tej ustawy):

- 1) gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, zwanymi dalej „gruntami”; zabudowę w rozumieniu ustawy stanowią

budowie i urządzenia służące do funkcjonowania miast i wsi oraz inne budowie i urządzenia o znaczeniu krajowym lub regionalnym;

2) wywłaszczania nieruchomości.

Powołana treść wskazuje, że zakres stosowania GospGruntU był określony przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego – a przynajmniej stanowiło to wskazówkę interpretacyjną przy stosowaniu tej ustawy. Ustawa o gospodarce nieruchomościami znajduje natomiast zastosowanie do wszystkich instytucji prawnych w niej wymienionych, wobec każdego rodzaju nieruchomości, chyba że przepisy tej ustawy wyraźnie wyłączają jej zastosowanie.

Z omawianego art. 1 wynika zatem domniemanie zastosowania przepisów GospNierU, jeżeli w dalszych jej przepisach lub w przepisach innych ustaw nie postanowiono inaczej.

5. Przepisy przejściowe. Poza wyraźnie sformułowanym w omawianym przepisie przedmiotowym zakresem stosowania ustawy, w przepisach przejściowych GospNierU zawarto wiele regulacji prawnych dotyczących przede wszystkim prawnego ustabilizowania lub usankcjonowania dotychczasowego stanu posiadania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności unormowano problematykę uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych (art. 199–203 GospNierU) oraz uwłaszczenia spółdzielni, związków spółdzielczych i innych osób prawnych i osób fizycznych (art. 204–211 GospNierU). Przepisy te mają charakter epizodyczny, mający zastosowanie przejściowo, aż do całkowitego wyjaśnienia i uregulowania dotychczasowego stanu posiadania nieruchomości stanowiących własność państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przez inne podmioty.

6. Relacje z prawem cywilnym. W omawianej ustawie brak jest ogólnego odesłania w sprawach tą ustawą nieuregulowanych do przepisów KC, tak jak było to w art. 7 GospGruntU. Nie oznacza to jednak, aby omawiana ustawa zawierała wyczerpujące regulacje w zakresie problematyki ujętej także w KC. Przez fakt przedmiotu, którego dotyczą regulacje tej ustawy, tj. nieruchomości, w sprawach uregulowanych w omawianej ustawie, szczególnie w sferze zasad gospodarowania nieruchomościami państwowymi i samorządowymi co do ich obrotu, znajdują zastosowanie także przepisy KC w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w omawianej ustawie, a posiada cywilnoprawny charakter.

Gospodarowanie nieruchomościami poprzez ich zbywanie lub obciążanie innymi prawami to w istocie problematyka cywilnoprawna. Dotyczy bowiem sposobów i warunków dopuszczających przenoszenie prawa własności nieruchomości i ustanawiania do niej innych praw rzeczowych i obligacyjnych. Nie ulega więc wątpliwości, że w tym zakresie omawiana ustawa stanowi szczególną regulację tego, co należy w istocie do sfery cywilnoprawnej.

Analiza przepisów GospNierU dotyczących szczególnie zasad gospodarowania nieruchomościami państwowymi i samorządowymi nie wskazuje jednak na daleko idące odrębności wobec przepisów KC, lecz na wynikające z niej ograniczenia w obrocie tymi nieruchomościami, przede wszystkim ze względu na publicznoprawny charakter podmiotów, którym przysługuje własność nieruchomości.

Ponadto, omawiana ustawa w niektórych zakresach uzupełnia regulacje KC. Dla przykładu, w art. 234 i 237 KC określono oddawanie nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w użytkowanie wieczyste oraz przenoszenie tego prawa w taki sposób, w jaki dokonuje się przeniesienia własności nieruchomości. Polega to zatem na konieczności sporządzenia przede wszystkim stosownej umowy w formie aktu notarialnego. W art. 27 GospNierU dodatkowo natomiast stwierdzono, iż poza koniecznością sporządzenia umowy w formie aktu notarialnego, ustanowienie i przeniesienie prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy wymaga wpisu w księdze wieczystej. W ten sposób skuteczność ustanowienia oraz przeniesienia prawa użytkowania wieczystego w drodze umowy uzależniona została od ujawnienia nabywcy w księdze wieczystej.

Poza tym, w art. 238 KC ustawodawca stwierdził, że ponoszenie przez użytkownika wieczystego opłat rocznych przez cały czas trwania tego prawa, jako wynagrodzenia dla publicznoprawnego właściciela nieruchomości za wykonywanie prawa użytkowania wieczystego. W art. 71 ust. 1 GospNierU określono natomiast reguły ponoszenia opłaty pierwszej i opłat rocznych. W kolejnych przepisach tej ustawy określone zostały zasady i tryb ustalania wysokości tych opłat oraz ich aktualizacji.

W konsekwencji należy stwierdzić, że **przepisy KC stosuje się wprost lub odpowiednio** tylko w przypadku wyraźnego szczególnego odesłania zawartego w przepisach GospNierU [art. 29 ust. 1, art. 33 ust. 3, art. 36 (poprzez wskazanie ogólnych zasad odpowiedzialności), art. 50, art. 95 pkt 4 (poprzez odesłanie do odrębnych ustaw), art. 97 ust. 2, art. 132 ust. 2, art. 141 ust. 4, art. 148 ust. 2, art. 200 ust. 1 pkt 3, art. 209a ust. 1, art. 210 ust. 1 i 3 w zw. z art. 50 GospNierU]. W pozostałych przypadkach **przepisy KC stosuje się uzupełniająco**, pomimo braku takiego odesłania, ze względu na cywilnoprawny charakter instytucji prawnej zawartej w GospNierU (np. własność, współwłasność, użytkowanie wieczyste, użytkowanie, forma aktu notarialnego przy sprzedaży nieruchomości, obciążenie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, prawo pierwokupu i odkupu, najem, dzierżawa itp.) oraz tylko pomocniczo, w wyniku zastosowania funkcjonalnej lub systemowej dyrektywy wykładni prawa w przypadku braku możliwości literalnego zastosowania przepisów GospNierU do określonego stanu faktycznego.

7 7. Cywilnoprawna i administracyjnoprawna regulacja praw.

W GospNierU uregulowana została zarówno problematyka cywilno-

prawna, jak i problematyka administracyjnoprawna gospodarki nieruchomościami. **Do problematyki cywilnoprawnej należy** bowiem cała sfera regulacji dotyczących zasad i form prawnych gospodarowania nieruchomościami przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi tu w szczególności o określenie w GospNierU ekwiwalentności świadczeń w obrocie nieruchomościami tych podmiotów, ze zwróceniem szczególnej uwagi na przypadki wyłączenia tej ekwiwalentności (obróć nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznoprawnymi, bonifikaty od cen sprzedaży i opłat z tytułu użytkowania wieczystego, darowizny i zrzeczenia się prawa do nieruchomości), określenie zakresu praw ustanawianych do nieruchomości będących własnością publiczną, przetargowy tryb wyłaniania nabywców i podmiotów innych praw do nieruchomości stanowiących własność publiczną.

Problematyka administracyjnoprawna zawiera się przede wszystkim w procedurach dotyczących podziałów nieruchomości, wywłaszczenia, ustalania odszkodowania i zwrotu nieruchomości wywłaszczonych oraz w ustalaniu opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Ta część regulacji GospNierU stanowi w istocie administracyjnoprawny sposób kształtowania gospodarki nieruchomościami jako sfery o naturze cywilnoprawnej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami w tej części określa zatem administracyjnoprawne sposoby oddziaływania na cywilnoprawną sferę nieruchomości, a szczególnie na jej zakres podmiotowy.

Administracyjnoprawna część regulacji GospNierU dotyczy wszystkich nieruchomości, niezależnie od rodzajów i charakteru podmiotów wykonujących określone prawa do tych nieruchomości, chyba że w tym względzie określone zostało wyłączenie stosowania tej ustawy.

Zamieszczenie w GospNierU regulacji o charakterze cywilnoprawnym i określenie w tej ustawie administracyjnoprawnych form oddziaływania na cywilnoprawną sferę nieruchomości powoduje, iż GospNierU nie jest aktem prawnym o jednolitym charakterze. Stanowi akt łączący w sobie cywilnoprawną i administracyjnoprawną metodę regulacji praw i stosunków prawnych, których przedmiotem jest nieruchomość.

8. Ustrojowy status działalności zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości. Ponadto w GospNierU uregulowany został ustrojowy status działalności zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości oraz zasadnicze warunki wykonywania pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami. Jest to odrębna część regulacji prawnych, dotycząca tej sfery działalności, której przedmiotem są nieruchomości. Zwornikiem wszystkich regulacji materialnoprawnych i procesowych zawartych w ustawie jest zatem nieruchomość.

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 2018 r. poz. 908);
- 3) ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2017 r. poz. 788 oraz z 2018 r. poz. 650, 651, 1479, 1507 i 1669);
- 4) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 91 i 1162);
- 5) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 2014);
- 6) *(uchylony)*
- 7) *(uchylony)*
- 8) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. poz. 1566, z późn. zm.);
- 9) ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2018 r. poz. 1183, 1629 i 1637);
- 10) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 i 2361 oraz z 2018 r. poz. 650, 927, 1338 i 1629);
- 11) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474);
- 12) ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1380);
- 13) ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 433 i 1722);
- 14) ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1456 oraz z 2018 r. poz. 138);
- 15) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. poz. 1529 i 2161 oraz z 2018 r. poz. 756, 1496 i 1716).

- 1 1. **Ogólne wyłączenie stosowania przepisów GospNierU.** Omawiany przepis zawiera ogólne wyłączenie stosowania przepisów GospNierU wobec innych ustaw, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to zasad określonych w wymienionych w komentowanym przepisie ustawach. Ustawodawca przyznał bowiem pierwszeństwo w stosowaniu regulacjom

zawartym w ustawach wymienionych w tym przepisie, przed zasadami wynikającymi z GospNierU.

2. Pierwszeństwo stosowania innych ustaw. Ustawodawca dokonał **2** **dwojakiego wyliczenia ustaw, których GospNierU nie narusza.** Po pierwsze, stwierdził, że GospNierU „nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami”. Takie wyliczenie oznacza nienaruszanie jakichkolwiek innych aktów, ale tylko rangi ustawowej, w których są lub będą w przyszłości zawarte normy dotyczące gospodarowania nieruchomościami.

Po drugie, GospNierU nie narusza w szczególności ustaw wyliczonych w tym przepisie. Wyliczenie to nie jest więc zupełne, stanowi katalog ustaw, który jest otwarty na te, które aktualnie obowiązują oraz na te, które będą obowiązywać w przyszłości w wyniku ich uchwalenia. Ustanowienie jednak nawet otwartego katalogu wskazuje na ustawy o zwartej regulacji, cechującej się do pewnego stopnia kompleksowością ich zakresu w określonej dziedzinie. Wyliczenie konkretnych ustaw nie ma więc szczególnego znaczenia normatywnego, jest bowiem wyliczeniem przykładowym, w celach informacyjnych.

Za każdym razem, **gdy określony stan faktyczny miałby podlegać regulacjom innej ustawy oraz GospNierU, omawiany przepis daje pierwszeństwo stosowania innej ustawie.** W legislacyjnej konstrukcji omawianego przepisu zawarta zatem została dyrektywa wykładni *lex specialis derogat (legi) generali* o pierwszeństwie innych ustaw wobec GospNierU. W wyr. z 22.9.2016 r. (I ACa 1609/15, Legalis) SA w Warszawie, powołując się na pogląd wyrażony przez SN w wyr. z 21.5.2004 r. (V CK 503/03, Legalis), stwierdził, że: „Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 2 tej ustawy [tj. w GospNierU] sformułowaniem «nie narusza» sprzeciwia się przyjęciu, że chodzi o nadanie przepisom wymienionych ustaw charakteru *lex specialis*, a przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami charakteru *lex generalis*, dla określenia takiej bowiem relacji między regulacjami zawartymi w dwóch różnych ustawach właściwe są inne sformułowania”. Oba sądy nie wyjaśniły jednak, jakie to inne sformułowania są właściwe do wyartykułowania przez ustawodawcę stosowania zasady *lex specialis derogat (legi) generali*. Dalsze wywody tych sądów świadczą jednak o uznawaniu przepisów GospNierU za mające charakter uzupełniający wobec innych ustaw dotyczących gospodarowania nieruchomościami, szczególnie nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Omawiany przepis wyłącza zaś stosowanie dyrektywy wykładni *lex posterior derogat (legi) priori* o niestosowaniu (uchyleniu) przepisów wcześniejszych w sprawach uregulowanych przepisem późniejszym.

Należy podkreślić, że obie dyrektywy wykładni stosowane są w przypadku zaistnienia kolizji pomiędzy dwoma przepisami zawartymi w ak-

tach prawnych tej samej rangi. W takim przypadku powstaje pozorna sprzeczność między tymi przepisami, której usunięciu służą wspomniane dyrektywy wykładni. Oznacza to, że przepisy GospNierU nie wyłączają wcześniejszych aktów prawnych rangi ustawowej (nadal obowiązujących) dotyczących problematyki gospodarki nieruchomościami.

W przypadku zaistnienia kolizji pomiędzy przepisami GospNierU oraz przepisami innej ustawy, przepisy GospNierU muszą ustąpić przepisom innej ustawy. Przepisy GospNierU mogą być wtedy zastosowane tylko przy braku możliwości wyinterpretowania z innej ustawy wyłączenia stosowania GospNierU.

Przepisy GospNierU mają więc charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie spraw nieuregulowanych w tych ustawach. Omawiany przepis ma zatem charakter normy kolizyjnej.

- 3 3. Systemowa wykładnia prawa.** Omawiany przepis w powiązaniu z art. 1 GospNierU posiada szczególne **znaczenie w przypadku stosowania systemowej wykładni prawa**. Stosowanie omawianej ustawy do sytuacji objętych zakresem regulacji innych ustaw jest bowiem możliwe tylko w przypadku jednoznacznego ustalenia, iż z innych ustaw nie wynika wyłączenie stosowania GospNierU. Brak literalnego wyłączenia w innych ustawach nie oznacza jeszcze takiego braku w ogóle. Kompleksowość regulacji zawartej w innej ustawie może się bowiem przejawiać także i w tym, że brak literalnego uregulowania danej okoliczności jest zamierzonym działaniem (zaniechaniem) ustawodawcy, który w ten sposób świadomie nie poddał danej okoliczności reglamentacji prawnej. Sięganie w takim przypadku do GospNierU nie może więc naruszać funkcjonalnej wykładni przepisów odrębnej ustawy. Dopiero bowiem wtedy spełniony będzie postulat ustawodawcy o nienaruszaniu przez GospNierU innych ustaw w zakresie gospodarki nieruchomościami.

- 4 4. Zakres stosowania GospNierU do okoliczności objętych regulacją innej ustawy** polega zatem na ustaleniu w pierwszej kolejności przedmiotowego zakresu stosowania innej ustawy. Ustalenie tego zakresu powinno przy tym nastąpić przez zastosowanie wykładni literalnej i funkcjonalnej. Dopiero gdy w ramach wykładni funkcjonalnej okaże się, że dana okoliczność nie została objęta przepisami innej ustawy, lecz powinna podlegać prawnej reglamentacji, wtedy należy zastosować GospNierU w ramach systemowej wykładni prawa.

W odniesieniu do ustaw literalnie wyliczonych w omawianym przepisie należy zatem sięgnąć do treści ich przepisów określających normatywny zakres stosowania każdej z nich.

- 5 5. Ustawowe zastrzeżenie nienaruszania innych ustaw** w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami dotyczy przede wszystkim działu II omawianej ustawy. W kolejnych bowiem działach GospNierU

zawarte zostały regulacje prawne kompleksowo normujące określone w nich instytucje prawne, których zasady nie zostały uregulowane w innych ustawach. W zakresie instytucji prawnych uregulowanych w dziale III–V ustawa ta stanowi podstawowy akt prawny, wobec którego inne ustawy mogą zawierać rozszerzenie lub uzupełnienie stosowania omawianej ustawy. Nienaruszanie innych ustaw w tym zakresie przejawia się zatem w konieczności ich uwzględnienia przy stosowaniu przepisów GospNierU.

6. **Orzecznictwo sądowe.** W wyr. z 18.2.2009 r. (I CSK 389/08, 6 Legalis) SN wskazał, że **przepis art. 2 GospNierU określa relację między przepisami GospNierU a innymi ustawami**, regulującymi szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami. Trafnie przyjmuje się w piśmiennictwie, że przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych przykładowo w art. 2 GospNierU, 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 GospNierU.

Również w wyr. z 3.3.2011 r. (I OSK 640/10, Legalis) NSA potwierdził, że użyte w przepisie art. 2 GospNierU sformułowanie „w szczególności” oznacza, iż katalog wskazanych w tym przepisie ustaw jest otwarty, a zatem przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych tam przykładowo, jak i niewymienionych, należy uznać za przepisy odrębne – które mają pierwszeństwo – w ich stosowaniu.

Także w wyr. z 12.3.2014 r. (II GSK 1/13, Legalis) NSA stwierdził, że zwrot „nie narusza” należy rozumieć w ten sposób, że przepisy innych ustaw wymienione przykładowo w art. 2 GospNierU, jak i w tym przepisie niewymienione, są przepisami odrębnymi i jako takie mają pierwszeństwo w stosowaniu. Warunkiem zatem koniecznym do uznania, że mamy do czynienia z przepisem odrębnym, jest istnienie w innej ustawie niż GospNierU przepisów określających podejścia, jakie mają mieć zastosowanie do wyceny nieruchomości (art. 152 ust. 2 GospNierU) oraz metody tej wyceny (rozporządzenie Rady Ministrów z 21.9.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.). Skoro ustawa z 8.7.2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2097) nie zawiera przepisów regulujących te zagadnienia, to z treści art. 2 GospNierU nie można skutecznie wywodzić, że ma ona pierwszeństwo przy ustaleniu podejść i metod wyceny nieruchomości.

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)

- 1 1. **Właściwość funkcjonalna i orzecznicza ministra.** Przepis określa właściwość funkcjonalną i orzeczniczną ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Właściwość wskazanego ministra w sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami wynika przede wszystkim z art. 9a ust. 1 pkt 8 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 945 ze zm.; dalej: DziałAdmRzU). Problematyka gospodarki nieruchomościami przypisana bowiem została do ustawowo określonego działu administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo.

Przykładem odrębności normatywnej dotyczącej określania właściwości organu szczebla naczelnego w zakresie gospodarki nieruchomościami wobec przepisów DziałAdmRzU, także więc wobec omawianego art. 3, jest art. 61 ust. 3a GospNierU, w którym wskazano właściwość ministra właściwego do spraw zagranicznych 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.

- 2 2. **Zakres właściwości ministra.** Właściwość funkcjonalna ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przejawia się w wykonywaniu przez ten organ zadań wynikających przede wszystkim z art. 4 ust. 2, art. 4a, 34, 37 i 38 DziałAdmRzU, w obszarze gospodarki nieruchomościami.

Właściwość orzecznicza tego ministra w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami na szczeblu naczelnym wynika natomiast z art. 4 ust. 2 i art. 34 ust. 2 DziałAdmRzU oraz z art. 5 § 2 pkt 4 i art. 20 w zw. z art. 18 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; dalej: KPA). Minister ten jest zatem naczelnym organem administracji publicznej w zakresie gospodarki nieruchomościami, jeżeli przepisy GospNierU lub innych ustaw nie stanowią inaczej.

Oznacza to domniemanie kompetencji na rzecz tego ministra, które to domniemanie może być wyłączone wyraźnym przypisaniem kompetencji w zakresie gospodarki nieruchomościami w określonej sytuacji innemu

organowi. Dla przykładu, poza wskazanym wyżej art. 61 ust. 3a GospNierU, z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 3 DziałAdmRzU wynika, że ochrona gruntów przeznaczonych na cele rolne oraz scalanie i wymiana gruntów, gleboznawcza klasyfikacja gruntów, a także podziały i rozgraniczenia nieruchomości na obszarze wsi należą do działu rozwój wsi, kierowanego przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Z art. 28 ust. 1 pkt 8 DziałAdmRzU wynika natomiast, że ochrona lasów i gruntów leśnych należy do działu środowisko, kierowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska.

3. **Minister jako organ wyższego stopnia.** Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa **jest także organem wyższego stopnia** wobec wojewodów wydających decyzje administracyjne w tym zakresie w pierwszej instancji, co wynika z art. 17 pkt 2 w zw. z art. 5 § 2 pkt 4 KPA. Nadzędność ministra wobec wojewodów wydających decyzje administracyjne w I instancji dotyczy oczywiście wszystkich postępowań administracyjnych, zarówno więc prowadzonych w trybie tzw. zwykłym, służącym rozstrzygnięciu sprawy określonej w materialnym prawie administracyjnym, jak i w trybach postępowań nadzwyczajnych, określonych w art. 145, 154, 155, 156 i 161 KPA.

4. **Minister jako organ pierwszoinstancyjny.** Ponadto, **minister** właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa **jest organem pierwszoinstancyjnym** w sprawach nadawania uprawnień rzeczoznawcy majątkowego oraz organem I instancji w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych, co wynika z art. 191 ust. 1, art. 192 oraz z art. 194 ust. 1a i art. 195a GospNierU.

5. **Podstawa prawna właściwości ministra.** Aktualnie ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest Minister Inwestycji i Rozwoju, co wynika z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa RM z 10.1.2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju (Dz.U. z 2018 r. poz. 94 ze zm.) w zw. z art. 5 pkt 1a i art. 9a ust. 1 pkt 8 DziałAdmRzU.

Art. 4. [Słowniczek]

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) **nieruchomości gruntowej** – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności;
- 2) **zasobie nieruchomości** – należy przez to rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy,

- powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa;
- 3) działce gruntu – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej;
 - 3a) działce budowlanej – należy przez to rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce;
 - 3b) zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste;
 - 4) poprzednim właścicieli – należy przez to rozumieć osobę, która została pozbawiona prawa własności nieruchomości wskutek jej wywłaszczenia albo przejęcia na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na podstawie innych tytułów;
 - 5) planie miejscowym – należy przez to rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
 - 6) wycenie nieruchomości – należy przez to rozumieć postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości;
 - 6a) określaniu wartości nieruchomości – należy przez to rozumieć określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości;
 - 7) powszechnej taksacji nieruchomości – należy przez to rozumieć wycenę nieruchomości, w wyniku której następuje ustalenie wartości katastralnej nieruchomości;
 - 8) szacowaniu nieruchomości – należy przez to rozumieć czynności związane z określaniem wartości nieruchomości;
 - 9) właściwym organie – należy przez to rozumieć starostę, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa;

- 9a) samorządowej osobie prawnej – należy przez to rozumieć osoby prawne powoływane lub tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego;
- 9b) jednostce samorządu terytorialnego – należy przez to rozumieć gminę, powiat lub województwo;
- 9b¹) staroście – należy przez to rozumieć również prezydenta miasta na prawach powiatu;
- 9c) właściwym urzędzie – należy przez to rozumieć starostwo powiatowe, w którym wykonywane są zadania z zakresu administracji rządowej dotyczące gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, albo odpowiednio urząd gminy, starostwo powiatowe lub urząd marszałkowski, w których prowadzone są sprawy gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego;
- 9d) radzie lub sejmiku – należy przez to rozumieć radę gminy lub radę powiatu oraz sejmik województwa;
- 10) jednostce organizacyjnej – należy przez to rozumieć państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej;
- 11) opłacie adiacenckiej – należy przez to rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości;
- 12) spółce – należy przez to rozumieć spółkę akcyjną lub spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością;
- 13) osobie bliskiej – należy przez to rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu;
- 14) standardach zawodowych – należy przez to rozumieć reguły postępowania przy wykonywaniu zawodu rzeczoznawcy majątkowego, ustalone zgodnie z przepisami prawa;
- 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.

1 1. **Słowniczek pojęć.** Omawiany przepis zawiera słowniczek pojęć używanych w GospNierU, stanowi jednocześnie wykładnię autentyczną tych pojęć, tj. pochodzącą od samego ustawodawcy. Należy ją odróżnić od tzw. wykładni legalnej, powszechnie błędnie utożsamianej z wykładnią autentyczną. Wykładnia legalna polega na jej dokonywaniu przez organ lub podmiot do tego uprawniony przepisami prawa, które określają również procedurę dokonywania takiej wykładni. Niedługo uprawnienie do dokonywania takiej wykładni posiadał TK w postaci dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Obecnie legalna wykładnia wyrażana jest przez TK w tzw. wyrokach zakresowych. Natomiast definicja zawarta w treści aktu prawnego, jak w omawianej ustawie pochodzi od samego prawodawcy, w tym przypadku od ustawodawcy, dlatego w nauce prawa zwana jest wykładnią autentyczną, tj. pochodzącą od autora – twórcy aktu prawnego.

Celem słowniczka jest ustalenie jednolitej wykładni zdefiniowanych w nim pojęć w obszarze całej ustawy i aktów wykonawczych. Pojęcia zawarte w GospNierU oraz w aktach wykonawczych należy więc rozumieć zgodnie z definicją zawartą w słowniczku.

Definicje te mogą być stosowane także w obszarze innych aktów prawnych, o ile nie narusza to funkcjonalnej wykładni tych aktów prawnych. Co do zasady, definicje te znajdują bowiem zastosowanie w obszarze GospNierU, ale przez stosowanie jej przepisów obok innych aktów prawnych, w sposób wynikający z art. 1 i 2 GospNierU, definicje te mogą znaleźć zastosowanie także do sytuacji prawnie reglamentowanej przez inny akt prawny.

Każde ze zdefiniowanych pojęć nabiera normatywnego kształtu i znaczenia w konkretnym przepisie prawa, w którym pojęcia te zostały użyte.

Przejdź do księgarni →