

Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz

Wydanie 7.

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

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

Tekst jednolity z dnia 21 października 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990)¹

(zm.: Dz.U. 2019, poz. 2020; 2021, poz. 11, poz. 234, poz. 815)

¹ Tekst jednolity ogłoszono dnia 12.11.2020 r.

Dział I. Przepisy ogólne

Literatura: J. Szachulowicz, Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami, PS 1999, Nr 3; M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz, Warszawa 2021.

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.

Spis treści

	Nb		Nb
1. Przedmiotowy zakres stosowania ustawy	1	6. Relacje z prawem cywilnym	6
2. Zakres stosowania GospNierU	2	7. Cywilnoprawna i administracyjnoprawna regulacja praw	7
3. Regulacje dotyczące gruntów rolnych i leśnych	3	8. Ustrojowy status działalności zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości	8
4. Struktura przedmiotowego zakresu stosowania omawianej ustawy	4	9. Zasady i procedury wyceny nieruchomości	9
5. Przepisy przejściowe	5		

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.

W niektórych przepisach GospNierU zawarto również odesłanie do uzupełniającego stosowania przepisów innych ustaw w sprawach lub w przypadkach nieuregulowanych w GospNierU albo z uwzględnieniem tych innych ustaw. Niekiedy wskazano również,

do jakiego rodzaju gruntów ustawa ma zastosowanie, co także ogranicza zakres jej stosowania tylko do tego rodzaju gruntów.

2. Zakres stosowania GospNierU. Poza art. 2 GospNierU, omówionym odrębnie, stosowanie GospNierU zostało określone lub ograniczone albo uzupełnione o przepisy innych ustaw 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 o służbie zagranicznej, przez co należy rozumieć ustawę z 21.1.2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 464); odesłanie to dotyczy w szczególności art. 7 pkt 7 powołanej ustawy, w którym zdefiniowano pojęcie „placówka zagraniczna” na użytek stosowania tej ustawy. Placówką taką jest: przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsulat generalny, konsulat, 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 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. 6 pkt 10 GospNierU, rozszerzającym katalog celów publicznych na tak określone cele w odrębnych ustawach. W wyniku tak sformułowanego odesłania, celami publicznymi w rozumieniu GospNierU i w konsekwencji stosowanie jej przepisów zostało rozszerzone na wszystkie takie cele, które mianem: „cel publiczny” zostały określone w innych ustawach. Stosowanie GospNierU zostało jednak rozszerzone tylko na ustawowo określone cele publiczne, rozszerzenie to nie dotyczy takich celów, których „publiczny” charakter wynika wyłącznie z innych aktów, aniżeli ustawy;
- 3) w art. 10 ust. 5 GospNierU, w którym unormowano zasady i czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, także tych, które zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz poddane innym formom prawnym korzystania z tych nieruchomości, np. trwałe zarząd, najem, dzierżawa, użyczenie, darowizna itd. Ustawodawca zastrzegł dopuszczalność gospodarowania tymi nieruchomościami przez podmioty reprezentujące ich właścicieli, tj. właścicieli publicznoprawnych, poprzez konieczność uwzględnienia przepisów o pomocy publicznej – obecnie zawartych w ustawie z 30.7.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 708 ze zm.). Zasady i czynności dotyczące gospodarowania nieruchomościami na podstawie GospNierU przez podmioty publicznoprawne doznają więc ograniczenia wynikającego z przepisów powołanej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;
- 4) w art. 11 ust. 1 i art. 11a GospNierU normujących reprezentację Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu nieruchomościami tych podmiotów, jak również działań podejmowanych na rzecz lub w interesie tych podmiotów, których przedmiotem są istniejące lub przyszłe prawa do nieruchomości, a także których skutki dotyczą istniejących lub przyszłych praw do nieruchomości. W powołanych przepisach ustawodawca zawarł domniemanie

- kompetencji na rzecz organów wymienionych w tych przepisach, które jest wyłączone jedynie szczególną regulacją zawartą w dalszych przepisach GospNierU (np. w art. 60 ust. 1 GospNierU) albo w odrębnych ustawach. Domniemanie to jest zatem wyłączone jedynie szczególną normą rangi ustawowej. Stanowi więc zasadę określania kompetencji co do reprezentacji podmiotu publicznoprawnego w gospodarce nieruchomościami mogącą być wyłączoną tylko przez niewątpliwą treściowo inną normę ustawową. Stopień konkretności tych norm determinuje zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania przepisów art. 11 ust. 1 i art. 11a GospNierU nie tylko w obszarze działania lub stosowania tej ustawy, ale także w innych obszarach, dotyczy to szczególnie art. 11a, którego walor normatywny w oczywisty sposób wykracza poza ramy stosowania przepisów GospNierU;
- 5) w art. 12a ust. 1 GospNierU dotyczącym umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Skarbowi Państwa w gospodarowaniu nieruchomościami przez starostę i przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. W przepisie zawarto odesłanie do stosowania jedynie wybranych przepisów ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305) i to tylko w sposób uzupełniający regulacje zawarte w GospNierU. Zakres uzupełnienia jest wyznaczony ustawowym sformułowaniem: „w przypadkach nieuregulowanych” w GospNierU, co stanowi dyrektywę interpretacyjną, że art. 56, 57 i 58 ust. 2–4 FinPublU stosuje się tylko wtedy, gdy materia uregulowana w tych przepisach nie została unormowana w przepisach GospNierU i brak takiego unormowania nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy. Powołane przepisy FinPublU nie mają pierwszeństwa w stosowaniu, a stosuje się je tylko uzupełniając w zakresie wyznaczonym w art. 12a ust. 1 GospNierU, tj. w przypadkach uzupełnienia regulacji GospNierU, jeżeli normatywna treść tych regulacji (ich wykładnia) nie wyklucza zastosowania powołanych przepisów FinPublU. W takich przypadkach zawsze więc konieczne jest ustalenie w drodze wykładni treści normy wynikającej z przepisów GospNierU, aby na tej podstawie dokonać oceny, czy normatywna treść wynikająca z powołanych przepisów FinPublU stanowi niezamierzony przez ustawodawcę nieuregulowany przypadek w przepisach GospNierU. Uznanie bowiem braku regulacji w GospNierU w zakresie treści normatywnych wynikających z powołanych przepisów FinPublU za zamierzone (celowe) działanie ustawodawcy wyklucza stosowanie tych treści w sposób uzupełniający przepisy GospNierU przez to, że nie stanowią w istocie takiego uzupełnienia;
- 6) w art. 13 ust. 1 GospNierU dotyczącym zakresu prawnych form obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W istocie przepis ten zawiera domniemanie nieograniczonych form obrotu tymi nieruchomościami, gdzie ograniczenia tego obrotu mogą wynikać jedynie z odrębnych ustaw i są traktowane jako wyjątek od ustawowej zasady swobodnego obrotu. Takie ograniczenie zawarte jest np. w art. 11d ust. 9 InwDrPublU, z którego wynika, że z dniem zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego, objęte wnioskiem o wydanie powołanej decyzji nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Kierując się zasadą, że normatywne wyjątki należy interpretować ściśle

(zakaz dokonywania rozszerzającej wykładni), przepisy GospNierU dotyczące form obrotu nieruchomościami stanowią zasadę od której wyjątek może wynikać jedynie z zawężającej wykładni przepisu innej ustawy;

- 7) w art. 21a GospNierU określającym wyłączenie jej stosowania do gruntów literalnie wskazanych w tym przepisie, jako objętych regulacją ustawy z 20.7.2017 r. – Prawo wodne;
- 8) w art. 32 ust. 2 zd. 2 GospNierU bezwzględnie wyłączającym stosowanie art. 241 KC, dotyczącego skutków prawnych wygaśnięcia użytkowania wieczystego, w razie konfuzji tego prawa w wyniku uzyskania przez użytkownika wieczystego w drodze umowy sprzedaży prawa własności nieruchomości obciążonej dotychczas prawem użytkowania wieczystego. W ten sposób ustawodawca wyraził bezwzględne pierwszeństwo stosowania przepisów GospNierU w zakresie unormowanym w art. 241 KC;
- 9) w art. 35 ust. 3 GospNierU, zawierającym odesłanie do stosowania ustawy z 24.6.1994 r. o własności lokali w **sprawach dotyczących ustanawiania odrębnej własności lokali**, jako jednej z form zbycia nieruchomości przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w drodze ustanowienia odrębnej własności lokalowej (utworzenia nieruchomości lokalowej);
- 10) w art. 43 ust. 5 GospNierU dotyczącym podmiotowego zakresu ustanawiania trwałego zarządu nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego albo stanowiących przedmiot użytkowania wieczystego przysługującego tym podmiotom. Ustawodawca zastrzegł oddawanie nieruchomości w trwałe zarząd państwowej jednostce organizacyjnej albo odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Wynika z tego pierwszeństwo stosowania przepisów odrębnych, aczkolwiek podmiotowy zakres ustanawiania trwałego zarządu na podstawie GospNierU stanowi normatywną zasadę mogącą być wyłączoną, odrębnym przepisem. O ile ustawodawca użył w tym przypadku sformułowania „odrębne przepisy”, to za oczywiste należy przyjąć, że przepisy te muszą mieć rangę ustawową. Nie jest bowiem dopuszczalne uznanie za odrębne przepisy aktów prawnych niższego rzędu, skoro akt taki nie może wyłączać ustawy będącej aktem wyższego rzędu – w myśl zasady *lex superior derogat legi inferiori*. Przepis odrębny niższego rzędu nie może również uchylać przepisu wyższego rzędu, jako uznawany za przepis szczególny, skoro zasadę wykładni prawa *lex specialis derogat legi generali* nie stosuje się do aktów prawnych o różnej hierarchii, ale do aktów prawnych tej samej rangi;
- 11) w art. 50 GospNierU zawierającym odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów KC o użytkowaniu w sprawach nieuregulowanych w GospNierU dotyczących trwałego zarządu. Z powołanej normy wynika pierwszeństwo stosowania przepisów GospNierU i uzupełniający charakter przepisów KC, ale tylko w sprawach nieuregulowanych w GospNierU w sposób niezamierzony przez ustawodawcę;
- 12) w art. 68a ust. 4 GospNierU zawierającym bezwzględne wyłączenie stosowania art. 593 § 1 i art. 594 KC do prawa odkupu ustanowionego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w umowie sprzedaży nieruchomości przez te podmioty na rzecz partnera prywatnego lub spółce z o.o. albo spółce akcyjnej zawiązanej przez podmiot publiczny i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego unormowanego w ustawie

- z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. W ten sposób ustawodawca wyraził bezwzględne pierwszeństwo stosowania przepisów GospNierU wyłączające stosowanie powołanych przepisów KC;
- 13) 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;
- 14) w art. 98a ust. 4 GospNierU określającym dopuszczalność rozliczenia opłaty adiacenckiej lub zaległości z jej tytułu przeniesieniem na rzecz gminy prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku geodezyjnego podziału nieruchomości. Ustawodawca wskazał na odpowiednie stosowanie w tym zakresie art. 66 OrdPU. Przez odpowiedniość należy rozumieć stosowanie w zakresie adekwatnym do przedmiotu regulacji zawartej w powołanym art. 98a ust. 4 GospNierU;
- 15) w art. 98a ust. 5 GospNierU zawierającym odesłania do stosowania przepisów FinPublU do ulg w spłacie opłaty adiacenckiej oraz umarzania należności z tego tytułu; ustawodawca nie zastrzegł jakichkolwiek warunków stosowania przepisów powołanej ustawy, dlatego przepisy te stosuje się bezpośrednio i wprost;
- 16) 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;
- 17) w art. 107 ust. 5 GospNierU określającym dopuszczalność rozliczenia opłaty adiacenckiej lub zaległości z jej tytułu przeniesieniem na rzecz gminy prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku scalenia i podziału nieruchomości. Ustawodawca wskazał na odpowiednie stosowanie w tym zakresie art. 66 OrdPU. Przez odpowiedniość należy rozumieć stosowanie w zakresie adekwatnym do przedmiotu regulacji zawartej w powołanym art. 107 ust. 5 GospNierU;
- 18) w art. 107 ust. 6 GospNierU zawierającym odesłania do stosowania przepisów FinPublU do ulg w spłacie opłaty adiacenckiej oraz umarzania należności z tego tytułu; ustawodawca nie zastrzegł jakichkolwiek warunków stosowania przepisów powołanej ustawy, dlatego przepisy te stosuje się bezpośrednio i wprost;
- 19) 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 użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę, gdy nieruchomości te są przeznaczone na cele rolne i leśne w mpzp albo gdy są wykorzystywane na takie cele według ewidencji gruntów i budynków;
- 20) w art. 112 ust. 1 GospNierU, określającym zakres stosowania **przepisów dotyczących wywłaszczania nieruchomości** – przepisy te stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem art. 122a, 124 ust. 1b, art. 124b, 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;
- 21) w art. 132 ust. 2 GospNierU zawierającym odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów KC do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania za wywłaszczenie; odpowiedniość stosowania oznacza adekwatność przepisów KC do sytuacji opisanej w powołanym art. 132 ust. 2, tj. do skutków zwłoki oraz do skutków opóźnienia w zapłacie odszkodowania, nie zaś do samej zwłoki i samego opóźnienia;
 - 22) w art. 141 ust. 4 GospNierU zawierającym odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów KC do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie należności na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego w ramach rozliczenia zwrotu nieruchomości wywłaszczonej; odpowiedniość stosowania oznacza adekwatność przepisów KC do sytuacji opisanej w powołanym art. 141 ust. 4, tj. do skutków zwłoki oraz do skutków opóźnienia w rozliczeniu stosownych należności, nie zaś do samej zwłoki i samego opóźnienia;
 - 23) 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;
 - 24) w art. 148 ust. 2 GospNierU zawierającym odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów KC do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej na rzecz gminy; odpowiedniość stosowania oznacza adekwatność przepisów KC do sytuacji opisanej w powołanym art. 148 ust. 2, tj. do skutków zwłoki oraz do skutków opóźnienia w zapłacie tej opłaty, nie zaś do samej zwłoki i samego opóźnienia;
 - 25) w art. 148 ust. 5 GospNierU zawierającym odesłania do stosowania przepisów ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych do ulg w spłacie opłaty adiacenckiej oraz umarzania należności z tego tytułu; ustawodawca nie zastrzegł jakichkolwiek warunków stosowania przepisów powołanej ustawy, dlatego przepisy te stosuje się bezpośrednio i wprost;
 - 26) w art. 149 GospNierU, normującym 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; w przepisie ustawodawca zawarł domniemanie stosowania przepisów GospNierU w zakresie wyceny nieruchomości. Nie jest jednak wykluczone ich wyłączenie przepisem zawartym w odrębnej ustawie, co wyraźnie musiałoby wynikać z treści przepisu wyłączającego i wtedy należałoby zastosować zasadę wykładni prawa – *lex posterior derogat legi priori*;
 - 27) w art. 156 ust. 5 GospNierU zawierającym klauzulę o nienaruszaniu przez normy określające termin wykorzystania operatu szacunkowego (tzw. termin aktualności operatu szacunkowego) uregulowań wynikających z przepisów

odrębnych; przepisy odrębne mają w tym zakresie pierwszeństwo stosowania przed GospNierU; ustawodawca użył w tym przypadku sformułowania „odrębne przepisy”, za oczywiste należy jednak przyjąć, że przepisy te muszą mieć rangę ustawową. Nie jest bowiem dopuszczalne uznanie za odrębne przepisy aktów prawnych niższego rzędu, skoro akt taki nie może wyłączać ustawy będącej aktem wyższego rzędu – w myśl zasady *lex superior derogat legi inferiori*. Przepis odrębny niższego rzędu nie może również uchylać przepisu wyższego rzędu, jako uznawany za przepis szczególny, skoro zasadę wykładni prawa *lex specialis derogat legi generali* nie stosuje się do aktów prawnych o różnej hierarchii, ale do aktów prawnych tej samej rangi;

- 28) 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;
- 29) w art. 161 ust. 1 GospNierU definiującym cel powszechnej taksacji nieruchomości i podstawy prawne jej przeprowadzenia; z zastrzeżenia ustawodawcy wynika, że podstawą tą jest GospNierU oraz odrębne przepisy; tak skonstruowana treść powołanego przepisu oznacza komplementarność przepisów GospNierU i odrębnych przepisów, jako podstawy przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości; do odrębnych przepisów należy m.in. odrębna ustawa wskazana w art. 163 ust. 1 GospNierU, jako podstawa prawna służąca określeniu terminu rozpoczęcia i zakończenia powszechnej taksacji oraz źródła jej finansowania;
- 30) w art. 163 ust. 1 GospNierU zawierającym odesłanie do odrębnej ustawy, jako prawnej formy określenia w przyszłości terminu rozpoczęcia i zakończenia powszechnej taksacji nieruchomości oraz źródeł jej finansowania; jest to odesłanie do przyszłego aktu prawnego, jako ustawowo określonej w GospNierU formy prawnej unormowania okoliczności określonych w powołanym art. 163 ust. 1;
- 31) w art. 174 ust. 1 GospNierU akcentującym rolę przepisów GospNierU, jako wystarczającej podstawy prawnej kształtującej wykonywanie rzeczoznawstwa majątkowego, jako działalności zawodowej; jednocześnie w przepisie tym podkreślono, że to spełnianie wymogów GospNierU przesądza o zawodowym charakterze wykonywania rzeczoznawstwa majątkowego;
- 32) w art. 174 ust. 9 GospNierU wyłączającym stosowanie wobec biegłych sądowych wykonujących wycenę na zlecenie sądu przepisu GospNierU określającego formę prawną wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, tj. art. 174 ust. 7 tej ustawy; obowiązek wynikający z tego przepisu nie ma więc zastosowania przy dokonywaniu wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego w charakterze biegłego sądowego;
- 33) w art. 190a GospNierU wyłączającym zastosowanie przepisów tej ustawy o zarządzaniu nieruchomościami do gospodarowania nieruchomościami w sytuacjach określonych w tym przepisie; wyłączenie to jest literalnie jednoznaczne, ale dotyczy tylko przepisów o zarządzaniu nieruchomościami;
- 34) 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; przepis zawiera domniemanie niestosowania wskazanych przepisów GospNierU, które może być wyłączone przepisem dotyczącym tego Zasobu; zwartą regulację prawną dotyczącą

tego Zasobu zawiera ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;

- 35) 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 użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, 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;
- 36) 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;
- 37) 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, 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, która – z nielicznymi wyjątkami – określała zasady (art. 1 ust. 1 GospGruntU):

- 1) gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, zwanymi dalej „gruntami”; zabudowę w rozumieniu ustawy stanowią budowle i urządzenia służące do funkcjonowania miast i wsi oraz inne budowle 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 5 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 6 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 wskazał na 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. 55a ust. 3, 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 unormowanej 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. Przepisy KC mają przy tym zastosowanie do sytuacji unormowanych w GospNierU w ramach dyrektywy wykładni *lex specialis derogat legi generali*.

- 7 7. **Cywilnoprawna i administracyjnoprawna regulacja praw.** W GospNierU uregulowana została zarówno problematyka cywilnoprawna, 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 nieruchomości.

8. Ustrojowy status działalności zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości. Ponadto w GospNierU uregulowany został ustrojowy status działalności zawodowej w zakresie szacowania nieruchomości, zasady i procedura nadawania uprawnień zawodowych w tym zakresie oraz procedura odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych. Unormowano także 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 nieruchomości.

9. Zasady i procedury wyceny nieruchomości. W GospNierU uregulowano również w kompleksowy sposób rodzaje wartości nieruchomości i metody ich określania nie tylko w obszarze stosowania instytucji prawnych unormowanych w GospNierU, ale także na potrzeby stosowania innych aktów prawnych.

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 oraz z 2019 r. poz. 861);
- 3) ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 1463);
- 4) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 396, 568 i 1086);
- 5) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 72, 278, 1087 i 1747);
- 6) *(uchylony)*
- 7) *(uchylony)*
- 8) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2020 r. poz. 310, 284, 695, 782, 875 i 1378);
- 9) ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2019 r. poz. 1580 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 284 i 1378);
- 10) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1043, 1378 i 1778);
- 11) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363);
- 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 oraz z 2020 r. poz. 471);
- 13) ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 933 oraz z 2020 r. poz. 471);
- 14) ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2020 r. poz. 231 i 284);
- 15) ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2020 r. poz. 1100).

Spis treści

	Nb		Nb
1. Ogólne wyłączenie stosowania przepisów GospNierU	1	4. Zakres stosowania GospNierU do ilości objętych regulacją innej ustawy . .	4
2. Pierwszeństwo stosowania innych ustaw .	2	5. Ustawowe zastrzeżenie nienaruszania innych ustaw	5
3. Systemowa wykładnia prawa	3	6. Orzecznictwo sądowe	6

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 2. Pierwszeństwo stosowania innych ustaw. Ustawodawca dokonał **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 aktów rangi ustawowej, w których są lub będą w przyszłości zawarte normy dotyczące gospodarowania nieruchomościami. W ten sposób ustawodawca uznał, że GospNierU stanowi ogólną normę prawną natomiast inne ustawy, także te, które wejdą w życie w przyszłości, stanowią normę szczególną i w konsekwencji stosowanie norm szczególnych przed normą ogólną wynika z dyrektywy wykładni *lex specialis derogat legi generali*. Znajduje tutaj zastosowanie także dyrektywa wykładni *lex posterior derogat legi priori*, w której za przepis późniejszy uznawana jest ustawa wchodząca w życie po wejściu w życie GospNierU, która ma pierwszeństwo przed GospNierU wobec przedmiotu regulacji tej nowej ustawy.

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, ale mającym walor o tyle konkretyzujący, że nie pozostawia żadnych wątpliwości o pierwszeństwie stosowania ustaw wyliczonych we wskazanym katalogu.

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, jeżeli za przepis późniejszy przyjąć GospNierU.

Należy podkreślić, że wspomniane wyżej dyrektywy wykładni stosowane są w przypadku zaistnienia kolizji pomiędzy dwoma przepisami zawartymi w aktach 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. Systemowa wykładnia prawa. Omawiany przepis w powiązaniu z art. 1 3 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. Zakres stosowania GospNierU do okoliczności objętych regulacją innej 4 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. Ustawowe zastrzeżenie nienaruszania innych ustaw w zakresie dotyczącym 5 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. **6. Orzecznictwo sądowe.** W wyr. z 18.2.2009 r. (I CSK 389/08, Legalis) SN wskazał, że **art. 2 GospNierU określa relację między 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 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 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.

Natomiast w wyr. z 22.9.2016 r. (I ACa 1609/15, Legalis) SA w Warszawie wyraził pogląd, że posłużenie się przez ustawodawcę w art. 2 GospNierU sformułowaniem „nie narusza” sprzeciwia się przyjęciu, że chodzi o nadanie przepisom wymienionych ustaw charakteru *lex specialis*, a przepisom GospNierU charakteru *lex generalis*, dla określenia takiej bowiem relacji między regulacjami zawartymi w dwóch różnych ustawach właściwe są inne sformułowania. Wskazuje ono natomiast na nadanie GospNierU charakteru regulacji pełniącej funkcje uzupełniające. Zwrot „nie narusza” oznacza w tym wypadku, że wymienione ustawy stosuje się równolegle z GospNierU, przy czym pierwszeństwo mają przepisy tych ustaw „szczególnych”, a w pozostałym, nieuregulowanym w nich, zakresie przepisy GospNierU. Innymi słowy, przepisy GospNierU mają charakter uzupełniający w kwestiach, które nie zostały uregulowane w ustawach wymienionych w art. 2. Należy zastrzec, że pogląd ten nie uwzględnia okoliczności, że nie zawsze przepisy GospNierU będą mogły być stosowane

Przejdź do księgarni →