

Dr Gerard Bieniek
Sędzia Sądu Najwyższego

O zmianach ustawy o gospodarce nieruchomościami

1. Uwagi wstępne

W Dzienniku Ustaw Nr 102 z 2010 r. poz. 651 ogłoszono kolejny raz jednolity tekst ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Poprzedni jednolity tekst tej ustawy był ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2004 r. Nr 261, poz. 2603. Od tego czasu w ustawie tej dokonano 20 zmian, które uwzględnia tekst jednolity ogłoszony z Dz.U. Nr 102 z 2010 r. Nie oznacza to jednak, że tekst ogłoszony w dniu 11 czerwca 2010 r. należy uznać za stabilny. Przeciwnie, jeszcze w 2010 r. po ogłoszeniu jednolitego tekstu dokonano kolejnych zmian w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zmian tych dokonano:

– w ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675);

– w ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963);

– w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 155, poz. 1043);

– w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 197, poz. 1307);

– w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323).

Zakres i częstotliwość tych zmian budzą co najmniej mieszane odczucia, wszakże dla praktyki istotne jest to, aby posługiwać się aktualnym tekstem ustawy, co może przysparzać pewnych trudności. Celem niniejszego opracowania jest uporządkowanie i omówienie zmian dokonanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami po ogłoszeniu jednolitego tekstu w Dz.U. Nr 102 z 2010 r. poz. 651.

2. Zmiany w przepisach ogólnych (art. 1-9a u.g.n.)

2.1. W ustawie z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963) dokonano zmiany art. 2 u.g.n. w ten sposób, że dodano punkt 13 obejmujący właśnie ustawę z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...). Na czym polegają konsekwencje tej zmiany? Art. 2 u.g.n., stanowiąc, że „ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności (...)”, określa w istocie relacje między przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami a innymi ustawami, które regulują szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami. Użyte w tym przepisie określenie „nie narusza” należy rozumieć w ten sposób, że przepisy innych ustaw wymienione przykładowo w art. 2 u.g.n., jak i w tym przepisie niewymienione, są przepisami odrębnymi i jako takie mają pierwszeństwo w stosowaniu. Do tych ustaw odrębnych zaliczono też ustawę z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...). W tym miejscu nie zachodzi potrzeba omówienia tych odrębności, natomiast powstaje pytanie, kiedy – stosując te ustawy odrębne – możemy sięgnąć do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Niewątpliwie poprawność legislacyjna wymagałaby, aby w ustawie odrębnej zamieszczono normę odsyłającą typu „w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami” względnie normę odsyłającą do stosowania określonej grupy przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Takie też odesłania znajdują się w ustawie z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...) (por. art. 30, art. 20 ust. 8, art. 7 ust. 7 pkt 1). Takie uregulowanie usuwa pojawiające się tu czasami wątpliwości. Na marginesie należy jedynie zauważyć, że określenie „w sprawach nieuregulowanych” oznacza, iż sprawa jest uregulowana w ustawie odrębnej także wówczas, gdy w dro-

dze wykładni przepisów ustawy odrębnej znajdujemy uregulowanie danego stanu faktycznego. Wówczas – rzecz jasna – nie stosujemy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2.2. W ustawie z dnia z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323) dokonano niewielkiej zmiany art. 4 pkt 17 u.g.n., w którym zawarta jest ustawowa definicja pojęcia „stan nieruchomości”. Wyliczenie dotychczasowych elementów charakteryzujących to pojęcie uzupełniono o element w postaci „stopnia wyposażenia (nieruchomości) w urządzenia infrastruktury technicznej”. Jest to uzasadniona zmiana. Pojęcie „stan nieruchomości” użyte zostało w kilku przepisach ustawy, np. w art. 130 ust. 1 u.g.n. regulującym zasady ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość; w art. 139 u.g.n. dotyczącym zasad zwrotu wywłaszczonej nieruchomości i inne.

2.3. Drobnej zmiany art. 6 pkt 2 u.g.n. dokonano w ustawie z 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 155, poz. 1043). W art. 6 u.g.n. wymieniono taksatywnie działania uznane za realizację celu publicznego. Takie cechy posiada 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. W dotychczasowej treści art. 6 pkt 2 u.g.n. mowa była jedynie o „urządzeniach służących do przesyłania”, obecnie dodano „lub dystrybucji”. Jest to związane z tym, że w ramach przedsiębiorstw przesyłowych wyodrębniono przedsiębiorstwa zajmujące się wyłącznie dystrybucją np. energii elektrycznej i realizując to zadanie korzystają z odpowiednich przewodów i urządzeń.

2.4. W ramach przepisów ogólnych ustawy o gospodarce nieruchomościami zmianie uległ także art. 9. W przepisie tym sprecyzowano, kiedy następuje wykonanie decyzji wydanej na podstawie przepisów działu III u.g.n. Jako zasadę przyjęto upływ 14 dni od dnia, w którym upłynął termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego, przyjmując zarazem, że w razie wniesienia skargi właściwy organ z urzędu wstrzy-

muje wykonanie tej decyzji, wydając stosowne postanowienie. W przepisie tym zamieszczono zarazem wyjątki, które obejmowały dotychczas decyzje wydane:

a) na podstawie art. 97 ust. 3 pkt 1 u.g.n. (podział nieruchomości dokonany z urzędu, jeżeli jest on niezbędny dla realizacji celów publicznych);

b) na podstawie art. 122 u.g.n. (zezwoleń na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji o wywłaszczeniu);

c) na podstawie art. 126 (zezwoleń na czasowe zajęcie nieruchomości).

Te przypadki uzupełniono w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323) o decyzje wydane na podstawie:

d) art. 124 ust. 1a u.g.n. (zezwoleń na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji zezwalającej na zakładanie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów itp.);

e) art. 124b ust. 1 u.g.n. (zobowiązanie właściciela nieruchomości do jej udostępnienia w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii urządzeń przesyłowych);

f) art. 132 ust. 1a u.g.n. (wydanie odrębnej decyzji o odszkodowaniu za wywłaszczoną nieruchomość).

3. Zmiany w przepisach działu II (art. 10-91) ustawy o gospodarce nieruchomościami

3.1. W ustawie z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675) dokonano korekty art. 37 ust. 2 pkt 11 u.g.n. Przypomnijmy, że w przepisie tym wyliczono taksatywnie przypadki, kiedy nieruchomości skarbowe i samorządowe mogą być zbywane w drodze bezprzetargowej. W art. 37 ust. 2 pkt 11 u.g.n. wymieniono przypadek, gdy nieruchomość jest sprzedawana partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100), jeżeli sprzedaż stanowi wniesienie wkładu własnego podmiotu publicznego, a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 powołanej ustawy. Zmiana art. 37

ust. 2 pkt 11 polega na dodaniu słów „a wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 powołanej ustawy”.

Komentując tę zmianę należy zwrócić uwagę na to, że ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje dwa sposoby realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwszy polega na zawarciu umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w której partner prywatny (przedsiębiorca krajowy lub zagraniczny) zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości lub w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, zaś podmiot publiczny (przede wszystkim jednostka sektora finansów publicznych) zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego. To wniesienie wkładu własnego w postaci składnika majątkowego (nieruchomości, przedsiębiorstwa, ruchomości, prawa majątkowego) może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użytkowania, użyczenia, najmu lub dzierżawy. Drugim sposobem realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego jest zawiązanie przez podmiot publiczny i partnera prywatnego spółki kapitałowej, spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, przy czym podmiot publiczny nie może być komplementariuszem. Także w tym przypadku może nastąpić wniesienie przez podmiot publiczny wkładu własnego w postaci składnika majątkowego (w szczególności nieruchomości) w drodze sprzedaży, użytkowania, użyczenia, najmu lub dzierżawy.

Do tych uregulowań nawiązuje art. 37 ust. 2 pkt 11 u.g.n., stanowiąc, że właśnie w sytuacji, gdy wniesienie wkładu własnego przez podmiot publiczny następuje przez sprzedaż nieruchomości na rzecz partnera prywatnego lub spółki, o której wyżej mowa, to sprzedaż ta następuje w trybie bezprzetargowym, o ile wybór partnera prywatnego nastąpił w trybie przewidzianym w art. 4 ust. 1 lub 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Stosownie do art. 4 ust. 1 tej ustawy, jeżeli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, wyboru partnera dokonuje się, stosując przepisy ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. Nr 19, poz. 101) z uwzględnieniem ustawy o partnerstwie publiczno-

prywatnym, zaś w innych przypadkach wyboru partnera dokonuje się, stosując przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 655 ze zm.) z uwzględnieniem przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 4 ust. 2).

3.2. Niewielkiej korekty art. 43 ust. 4a u.g.n. dokonano w dwóch ustawach z tej samej daty, tj. 24 września 2010 r., czyli w ustawie o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 197, poz. 1307) oraz w ustawie o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323). W pierwszej z nich dopisano w art. 43 ust. 4a u.g.n. „Rzecznika Praw Dziecka”; w drugiej zaś dopisano „innych sądów administracyjnych”. Praktycznie oznacza to, że zbędna jest zgoda organu nadzorującego na to, aby Rzecznik Praw Dziecka, a właściwie jego urząd lub wojewódzki sąd administracyjny, na rzecz których ustanowiono trwałe zarząd, mogli dokonać zabudowy, odbudowy, rozbudowy itp. obiektu budowlanego posadowionego na nieruchomości objętej trwałym zarządem; oddać tę nieruchomość w najem, dzierżawę lub użyczenie, jak też wypowiedzieć te umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia.

3.3. Zmieniono też art. 60 ust. 1 u.g.n. ustawą z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka (...). W art. 60 ust. 1 u.g.n. przyjęto, że nieruchomościami skarbowymi, które są przeznaczone na potrzeby statutowe instytucji wymienionych taksatywnie w tym przepisie – gospodaruje minister właściwy ds. Skarbu Państwa. W wyniku nowelizacji do wyliczonych dotychczas instytucji dopisano Rzecznika Praw Dziecka. Godzi się zauważyć, że podstawową, prawną formą gospodarowania tymi nieruchomościami jest oddanie ich nieodpłatnie w trwałe zarząd tym jednostkom organizacyjnym.

3.4. W ustawie z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323) dokonano zmiany art. 83 ust. 2 pkt 2 u.g.n. W przepisie tym określono wysokość stawki procentowej opłaty z tytułu trwałego zarządu, m.in. za nieruchomości oddane na siedziby organów władzy i administracji publicznej niewymienionych w art. 60 ust. 1 u.g.n. (tak było dotychczas) oraz w art. 60a ust. 1 u.g.n. (czego dokonano w nowelizacji). Oznacza to, że za nieruchomości oddane

w trwały zarząd na siedziby organów władzy i administracji publicznej niewymienionych w art. 60 ust. 1 i 60a ust. 1 u.g.n. pobiera się opłaty roczne przy zastosowaniu stawki 0,3% ceny, zaś za nieruchomości oddane w trwały zarząd na cele statutowe (a więc m.in. na siedziby) organom władzy i administracji publicznej wymienionym w art. 60 ust. 1 i 60a ust. 1 u.g.n. nie pobiera się opłat (por art. 60 ust. 2 i art. 60a ust. 3 u.g.n.).

4. Zmiany w przepisach działu III (art. 92-148b) ustawy o gospodarce nieruchomościami

4.1. Najliczniejszych zmian dokonano w przepisach działu III ustawy regulujących wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości. Zmiany te odnoszą się do: podziałów nieruchomości, prawa pierwokupu nieruchomości oraz – w najszerszym zakresie – wywłaszczenia nieruchomości. Niektóre z nich mają charakter porządkowy lub uzupełniający, niektóre zaś – charakter merytoryczny.

4.2. Taki uzupełniający charakter mają niewątpliwie zmiany dotyczące podziału nieruchomości. Objęły one art. 95, w którym dodano pkt 6c przewidujący możliwość dokonania podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu – niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w celu wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963). Przypomnijmy, że w art. 95 u.g.n. wymieniono taksatywnie przypadki, kiedy można dokonać podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku takiego planu – niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to katalog zamknięty, stanowiący wyjątek od reguł przyjętych w art. 93 ust. 1 u.g.n. (podziału można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego), w art. 94 ust. 1 u.g.n. (jeżeli nie ma planu, a podział ma dotyczyć nieruchomości położonej na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzenia planu, to podział ten może być dokonany, jeżeli nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi lub zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) oraz w art. 94 ust. 3 u.g.n. (jeżeli

nie został uchwalony plan, a istnieje obowiązek jego sporządzenia, postępowanie w sprawie podziału nieruchomości zawieszają się do czasu uchwalenia planu). Uzupełnienie katalogu przypadków, kiedy podział nieruchomości może być dokonany niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w braku planu – niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu o przypadku wydania decyzji o wydzieleniu części nieruchomości objętej decyzją o realizacji budowy przeciwpowodziowych jest uzasadnione, jeśli zważyć na przepisy ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...). W świetle przepisów tej ustawy (art. 9) realizacja inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych wymaga albo przejęcia nieruchomości lub jej części na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, albo trwałego ograniczenia w korzystaniu z tej nieruchomości lub jej części. W sytuacji, gdy w rachubę wchodzi część nieruchomości, trzeba dokonać jej wydzielenia w drodze podziału, przy czym – stosownie do art. 19 ust. 1 i 2 tej ustawy – decyzją o pozwoleniu na realizację inwestycji w zakresie obiektów przeciwpowodziowych zatwierdza się podział nieruchomości.

4.3. Porządkowej zmiany dokonano w art. 97a pkt 2 u.g.n. dotyczącym postępowania wywłaszczeniowego nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Według dotychczasowej treści art. 97a pkt 2 u.g.n. postępowanie wywłaszczeniowe można wszcząć, jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia nie zgłoszą się osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości. Obecnie napisano bardziej precyzyjnie, że chodzi o osoby, które wykażą, że przysługują im prawa rzeczowe do nieruchomości.

4.4. W ustawie z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. Nr 143, poz. 963) dokonano zmiany art. 109 ust. 3 u.g.n., w którym wymieniono taksatywnie przypadki, kiedy gminie nie przysługuje ustawowe prawo pierwokupu. Katalog ten uzupełniono (art. 109 ust. 3 pkt 9 u.g.n.) o przypadek, gdy sprzedaż nieruchomości następuje na cele realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych w rozumieniu wyżej powołanej ustawy z 8 lipca 2010 r. Przepis ten wymaga szerszego komentarza.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę, że w ustawie z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...) uregulowano (rozdział 3) nabywanie nieruchomości w związku z realizacją inwestycji w postaci budowli przeciwpowodziowych. Podstawowym sposobem nabycia własności nieruchomości jest nabycie przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna (art. 19 ust. 4 ustawy). Oczywiście to nabycie następuje za odszkodowaniem; podobnie za odszkodowaniem następuje nabycie użytkowania wieczystego. Jest zrozumiałe, że o żadnym pierwokupie nie może tu być mowy. Powstaje więc pytanie, kiedy mogą wejść w rachubę przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami o ustawowym pierwokupie gminy, bowiem wówczas aktualne byłoby też wyłączenie, o którym mowa w art. 109 ust. 3 pkt 9 u.g.n. Treść przepisów wskazanej ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...) pozwala stwierdzić, że złożenie przez inwestora (regionalny zarząd gospodarki wodnej, urząd morski, województwo, powiat, gminę, partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym) wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji – wszczynają postępowanie w tej sprawie, o czym wojewoda zawiadamia właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy). Inwestor, składając wniosek, musi bowiem wskazać te nieruchomości, których własność z mocy prawa przechodzi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jak i te nieruchomości, co do których własność nie przechodzi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, lecz co do których następuje trwałe ograniczenie w sposobie korzystania (art. 6 ust. 1 pkt 10 i 11 ustawy). Z chwilą zawiadomienia właściciela nieruchomości objęte wnioskiem, a będące już własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być przedmiotem obrotu (art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy), zaś pozostałe nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego, przy czym zarówno zbywca, jak i nabywca obowiązani są do zgłoszenia wojewodzie danych nowego właściciela lub użytkownika wieczystego. Jeśli więc nabywcą takiej nieruchomości będzie inwestor realizujący budowlę przeciwpowodziową, tj. Skarb Państwa – gdy inwestorem będzie regionalny zarząd gospodarki wodnej lub urząd morski bądź wojewódz-

two, powiat, gmina względnie partner prywatny w ramach partnerstwa publiczno-prawnego, to pierwokup gminy przewidziany w art. 109 ust. 1 u.g.n. jest wyłączony (art. 109 ust. 3 pkt 9 u.g.n.).

Trzeba też zwrócić uwagę na art. 23 ust. 1 ustawy z 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach (...). Stanowi on, że inwestor może nabywać w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (gdy inwestorem jest regionalny zarząd gospodarki wodnej lub urząd morski) albo jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości poza obszarem inwestycji, w celu dokonania ich zamiany na nieruchomości położone w obszarze inwestycji lub wydzielenie tych nieruchomości w postępowaniu scaleniowo-wymiernym. Jeśli więc nabycie nastąpi w tym trybie, to również wyłączony jest ustawowy pierwokup gminy przewidziany w art. 109 ust. 1 u.g.n.

4.5. Zmiana art. 112 ust. 1 u.g.n. (w ustawie z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami) tylko pozornie ma charakter porządkowy. W przepisie tym określono przedmiotowy zakres stosowania przepisów o wywłaszczeniu. Zgodnie z nim przepisy o wywłaszczeniu 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 (gdy nie ma miejscowego planu). To jest reguła, od której przewidziano wyjątki. Dotychczas były dwa wyjątki, o których stanowią art. 125 i 126 u.g.n. Pierwszy umożliwia staroście wydanie zezwolenia (na okres do 12 miesięcy) na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu, wydobywaniu lub składowaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego metodą odkrywkową, drugi upoważnia starostę do wydania decyzji o czasowym (do 6 miesięcy) zajęciu nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstania znacznej szkody. Oznacza to, że starosta może wydać taką decyzję także w odniesieniu do nieruchomości nieprzeznaczonych na cele publiczne bądź w planie miejscowym, bądź w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Te wyjątki uzupełniono w nowelizacji o stany faktyczne uregulowane w art. 122a i art. 124b. Pierwszy z tych przepisów dotyczy sytuacji, gdy cel publiczny został zrealizowany, a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone decyzją ostateczną. Wówczas starosta wydaje decyzję o na-

byciu praw (własności, użytkowania wieczystego, niektórych ograniczonych praw rzeczowych) na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Takie unormowanie jest konsekwencją tego, że nie można wydać decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli cel publiczny został zrealizowany. Z tego względu w omawianym przepisie przewiduje się wydanie decyzji o nabyciu praw na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Może to nastąpić także w odniesieniu do nieruchomości, co do której nie przewidziano na jej realizacji celu publicznego ani w planie miejscowym, ani w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Drugi z wymienionych przepisów (art. 124b) przewiduje możliwość wydania przez starostę decyzji zobowiązującej właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do udostępnienia tej nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontem lub usunięciem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń przesyłowych.

4.6. Nowelizacja art. 113 u.g.n. polega na dodaniu ust. 7 o treści: „przepis ust. 6 stosuje się również, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe”. Ta zmiana ma istotne znaczenie praktyczne. Dotychczas w takiej sytuacji wnioskodawca albo musiał sam złożyć wniosek o stwierdzenie nabycia spadku i doprowadzić do jego zakończenia, albo – jeśli takie postępowanie wszczęto – oczekiwać na jego zakończenie. Obecnie stosuje się te same uproszczenia postępowania, jakie ustawa przewiduje dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (por. art. 114 ust. 3, 118 ust. 1a, art. 118a i inne).

4.7. Drobną zmianą nastąpiła w art. 114 ust. 4 u.g.n. Przepis ten określa dwumiesięczny termin liczony od dnia ogłoszenia o zamiarze starosty co do wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – do zgłoszenia się osoby, która wykaże, że do tej nieruchomości przysługują jej prawa rzeczowe. Wprawdzie przed nowelizacją przepis ten stanowił, że chodzi o osoby, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, to jednak nie sposób uznać, aby wystarczające było tu samo twierdzenie danej osoby o przysługiwaniu praw rzeczowych; trzeba było to wykazać tak, jak stanowi obecnie ten przepis (art. 114 ust. 4 u.g.n.). Taka sama zmiana nastąpiła w art. 118a ust. 1 u.g.n.

4.8. Art. 115 ust. 2 u.g.n., inaczej niż art. 61 § 3 k.p.a., określa datę wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. zasadą jest, że datą wszczęcia postępowania jest data złożenia wniosku przez stronę właściwemu organowi, natomiast stosownie do art. 115 ust. 2 u.g.n. datą wszczęcia postępowania jest bezskuteczny upływ dwumiesięcznego terminu do zawarcia umowy o nabycie praw, które mają być wywłaszczone, przy czym termin ten wyznacza się na piśmie właścicielowi nieruchomości, użytkownikowi wieczystemu lub osobie mającej ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości. Ewentualne zawarcie umowy następuje w wyniku rokowań. W następstwie zmiany art. 115 ust. 2 u.g.n. nastąpiło uporządkowanie w zakresie określenia daty wszczęcia postępowania wywłaszczeniowego, gdyż według poprzedniego brzmienia nie było jasne powiązanie upływu dwumiesięcznego terminu także z zakończeniem rokowań.

4.9. Ustawą z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323) dodano nowy przepis oznaczony jako art. 122a. Stanowi on, że jeżeli cel publiczny został zrealizowany, a postępowanie wywłaszczeniowe nie zostało zakończone wydaniem ostatecznej decyzji o wywłaszczeniu, starosta w drodze decyzji orzeka o nabyciu praw na rzecz Skarbu Państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego za odszkodowaniem; wcześniej starosta wyznacza dwumiesięczny termin do zawarcia umowy. To unormowanie jest konsekwencją stanowiska, że nie można wydać decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli cel publiczny został zrealizowany. Powstaje pytanie, kiedy przepis ten może być zastosowany, w szczególności, czy znajdzie on zastosowanie, gdy w ogóle nie wszczęto postępowania wywłaszczeniowego, a cel publiczny został zrealizowany; czy można go zastosować, gdy np. stwierdzono nieważność ostatecznej decyzji wywłaszczeniowej bądź nastąpiło wznowienie postępowania lub ostateczną decyzję uchylił sąd administracyjny. Podejmując tę kwestię, należy zgodzić się z tym, że art. 122a jest przepisem szczególnym. Stosując więc wykładnię gramatyczną (która w tym przypadku jest w pełni uzasadniona) należy dojść do wniosku, iż wydanie przez starostę decyzji o nabyciu praw przez Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie art. 122a u.g.n. wchodzi w rachubę wówczas, gdy równolegle toczy się postę-

powanie wywłaszczeniowe (tyle tylko, że nie zostało ono zakończone przez wydanie decyzji ostatecznej). Oznacza to, że zastosowanie art. 122a u.g.n. nie wchodzi w rachubę wówczas, gdy zrealizowano cel publiczny, lecz w ogóle nie zostało wszczęte postępowanie wywłaszczeniowe. Można natomiast bronić poglądu, że przepis ten można zastosować także wówczas, gdy decyzja ostateczna została wprawdzie wydana, jednak stwierdzono jej nieważność lub została uchylona przez sąd administracyjny. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że postępowanie wywłaszczeniowe jest wówczas w toku i zachodzi potrzeba jego zakończenia przez wydanie decyzji ostatecznej.

4.10. W ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 155, poz. 1043) nadano nowe brzmienie art. 124 ust. 1 u.g.n. Zmiana jest niewielka. Chodzi o przewody i urządzenia służące do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej – jak było przed nowelizacją, zaś obecnie chodzi o przewody i urządzenia służące do przesyłania i dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej. Taka zmiana uzasadniona jest tym, że np. odnośnie do energii elektrycznej nastąpił rozdział na podmioty zajmujące się przesyłem i podmioty zajmujące się dystrybucją.

Wskazany art. 124 u.g.n. został też znowelizowany w ustawie z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106, poz. 675). Mianowicie dodano ust. 1 b do art. 124 u.g.n. stanowiący, że w zakresie urządzeń łączności publicznej starosta wydaje decyzje o udzieleniu zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie urządzeń łączności publicznej w uzgodnieniu z prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

4.11. Stosownie do art. 124 ust. 6 u.g.n. właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości są zobowiązani udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii urządzeń. Obowiązek ten podlega egzekucji administracyjnej. Wykładnia tego przepisu wzbudzała wątpliwości. Przeważał pogląd, że przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej do wydania decyzji w przedmiocie udostępnienia nieruchomości, lecz określa on obowiązki właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w stosunku do któ-

rego wydano decyzję przewidzianą w art. 124 ust. 1 u.g.n. Należy wszakże zauważyć, że w orzecznictwie administracyjnym pojawiła się inna wykładnia, którą przedstawiono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 22 listopada 2006 r., II SA/Bd 744/06 (ONSA/WSA 2007, nr 4, poz. 102). Stwierdzono tam, że z art. 124 ust. 6 u.g.n. nie wynika, aby udostępnienie nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których stanowi art. 124 ust. 1 u.g.n., było uzależnione od legalnego ich usytuowania. Jest to swoisty rodzaj stanu wyższej konieczności, a więc trudno przyjąć, aby w sytuacji awarii czy potrzeby konserwacji prowadzić długotrwałe postępowanie zmierzające do ustalenia, czy słupy stoją legalnie, czy nielegalnie.

Zagadnienie to rozwiązano w art. 124b ust. 1 u.g.n., który został wprowadzony ustawą z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323). Przepis ten stanowi, że starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności.

Powyzszą decyzję starosta wydaje z urzędu lub podmiotu zobowiązanego do dokonania czynności związanych z konserwacją, remontem, usunięciem awarii bądź związanych z usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów lub urządzeń. Obowiązek ten może być nałożony na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, a jego wykonanie podlega egzekucji administracyjnej.

Za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności, o których mowa wyżej, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości określony w decyzji, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia odszkodowania.

Znaczenie tego przepisu trudno przecenić, wszakże niewątpliwie jest on bardzo istotny dla praktyki, która w takich sytuacjach poszukiwała oparcia w art. 142 k.c. i w art. 126 u.g.n. Przepis art. 124b u.g.n. ma także zastosowanie do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (por. art. 124a w brzmieniu nadanym ustawą z 24 września o zmianie (...)).

4.12. Art. 126 u.g.n. reguluje czasowe zajęcie nieruchomości. Przepis ten został zmieniony ustawą z 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 200, poz. 1323). Zmiany te można sprowadzić do następujących stwierdzeń.

Po pierwsze, dotychczas art. 126 ust. 1 u.g.n. przewidywał fakultatywną możliwość wydania decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości („starosta może udzielić”). Obecnie, po skreśleniu słowa „może” jest to tryb obligatoryjny („starosta udziela”). Jest to zmiana istotna, jeśli zważyć, że przesłanką uzasadniającą udzielenie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości jest stan wyższej konieczności lub nagła potrzeba zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Te okoliczności uzasadniały też uzupełnienie art. 126 ust. 1 u.g.n. przez wprowadzenie zapisu, że wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Po drugie, art. 126 ust. 3 nadano nową treść. Utrzymano obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, nadając mu charakter bezwzględny. Jednocześnie przewidziano odszkodowanie za udostępnienie nieruchomości oraz za szkody powstałe wskutek zajęcia nieruchomości, przy czym ustalenie wysokości następuje w następstwie uzgodnienia

(30 dni), a w razie jego braku – starosta wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania.

Po trzecie, utrzymano – w art. 126 ust. 4 u.g.n. – roszczenie właściciela (użytkownika wieczystego) o nabycie nieruchomości lub użytkownika wieczystego, jeśli nie jest możliwe korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem. O ile jednak dotychczas było to roszczenie wobec Skarbu Państwa – reprezentowanego przez starostę, o tyle obecnie roszczenie to przysługuje wobec podmiotu, który zajął nieruchomość.

Po czwarte, w art. 126 ust. 5-10 u.g.n. uregulowano możliwość czasowego zajęcia nieruchomości bez decyzji, jeśli zaistniała nagła potrzeba zapobieżenia okolicznościom, które stwarzają stan wyższej konieczności, względnie stwarzają możliwość powstania znacznej szkody. Podmiot, który zajął nieruchomość, ma obowiązek złożyć w ciągu 3 dni od dnia zajęcia wnioski o wydanie decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości; jeśli tego nie uczyni, to starosta nakłada grzywnę w wysokości 5.000 zł za każdy dzień zwłoki. Ukaranie grzywną następuje też, gdy nie było przesłanek do zajęcia nieruchomości bez decyzji. Taką przesłanką jest też potrzeba zapobieżenia powstania znacznej szkody wynikającej z awarii. 4.13. Zmiana art. 130 ust. 1 u.g.n. polega na uzupełnieniu kryteriów, według których ustala się wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Do dotychczasowych kryteriów, tj. „stan nieruchomości” i „wartość nieruchomości” dodano „przeznaczenie nieruchomości”. Art. 130 ust. 1 u.g.n. uzupełniono też wyraźnym odesłaniem do stosowania art. 134 u.g.n., co oznacza, że chodzi o wartość rynkową nieruchomości.

4.14. Art. 132 u.g.n. uzupełniono o postanowienia oznaczone jako ust. 1b i ust. 1c art. 132. Zgodnie z tymi przepisami, w przypadku wydania decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości, na wniosek osoby wywłaszczonej wypłaca się zaliczkę w wysokości 70% odszkodowania, w terminie 50 dni od złożenia wniosku. Zaliczka ta podlega zarachowaniu na poczet odszkodowania. Jeśli decyzja o niezwłocznym zajęciu nieruchomości została uchylona lub stwierdzono jej nieważność, to zaliczka podlega zwrotowi, chyba że przysługuje właścicielowi odszkodowanie

z tytułu wydania decyzji i nabyciu prawa przez Skarb Państwa na podstawie art. 122a u.g.n.

Art. 132 ust. 6 u.g.n. uzyskał też nowe brzmienie. Stwierdzono w nim wyraźnie, że odszkodowanie za szkody powstałe:

- wskutek wydania zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania i dystrybucji pary, gazów, energii elektrycznej itp. (art. 124 ust. 1 u.g.n.);
 - wskutek wydania decyzji zobowiązującej do udostępnienia nieruchomości w celu naprawy, remontu, usunięcia awarii wyżej wymienionych urządzeń (art. 124b u.g.n.);
 - wskutek wydania decyzji zezwalającej na poszukiwanie, rozpoznanie, wydobywanie lub składowanie kopalin (art. 125 u.g.n.);
 - wskutek wydania decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości (art. 126 u.g.n.)
- obciąża osobę lub jednostkę, która uzyskała to zezwolenie.

4.15. W art. 134 ust. 2 u.g.n., w którym wskazano kryteria określenia wartości nieruchomości dla celów odszkodowania, pominięto stopień wyposażenia nieruchomości w urządzenia infrastruktury technicznej. Uzasadnia to fakt, że definicja „stanu nieruchomości” (art. 4 pkt 17) obejmuje stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury.

5. Zmiany w przepisach rozdziału 1 działu IV ustawy (art. 149-159 u.g.n.)

W rozdziale tym dokonano dwóch zmian obejmujących art. 154 ust. 1 i art. 155 ust. 2 u.g.n. W art. 154 ust. 1 u.g.n. wskazano w szczególności te elementy, które ma uwzględnić rzeczoznawca majątkowy, dokonując wyboru właściwego podejścia, metody i techniki szacowania nieruchomości. Spośród tych elementów pominięto obecnie: „stopień wyposażenia (nieruchomości) w urządzenia infrastruktury technicznej” oraz „stopień jej zagospodarowania”. Te elementy są objęte definicją „stan nieruchomości” (art. 4 pkt 17 u.g.n.). Zmiana art. 155 ust. 2 u.g.n. ma charakter redakcyjny.