

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2020.02.09>

Michał KIEDRZYNEK

<https://orcid.org/0000-0001-9214-2820>

Wydział Prawa i Ekonomii

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. J. Długosza w Częstochowie

e-mail: m.kiedrzynek@ujd.edu.pl

Pojęcie nieruchomości gruntowej w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Streszczenie

Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi uregulowane zostało w wielu aktach prawnych, spośród których największą rolę pełni ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zawarte w niej definicje mają za zadanie wyjaśniać najważniejsze pojęcia związane z materią tej ustawy. Jednak w odniesieniu do definicji nieruchomości gruntowej mamy do czynienia z powtórzeniem tego, co zostało określone przepisami prawa cywilnego. Taka sytuacja wzbudza uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, co może rodzić doniosłe skutki w stosowaniu tej ustawy. Istnienie dwóch definicji dla tego samego obiektu jest stanem niepożądanym i ustawa o gospodarce nieruchomościami powinna zostać w tym zakresie zmieniona poprzez zamieszczenie stosownego odesłania do przepisów prawa cywilnego.

Słowa kluczowe: prawo, prawo administracyjne, gospodarka nieruchomościami, nieruchomość, administracja publiczna.

Wprowadzenie

Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi w polskim porządku prawnym opiera się na wielu aktach prawnych, spośród których najdonioślejszą rolę pełni ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹. Określa ona najważniejsze zasady dotyczące gospodarowania nieruchomościami, zasobów nieruchomości, wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości czy określania ich wartości. Zawiera ona także przepis, w którym zdefiniowane zostały istotne po-

¹ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm., (dalej: u.g.n.).

jęcia związane z gospodarką nieruchomościami. Do najważniejszych terminów na gruncie u.g.n. bez wątpienia należy „nieruchomość gruntowa”.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 u.g.n. ilekroć w ustawie jest mowa o nieruchomości gruntowej „należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności”. Przytoczona definicja ustawowa nie jest jedynym określeniem nieruchomości, która funkcjonuje w porządku prawnym. Inną, najważniejszą definicję nieruchomości z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa i obrotu gospodarczego prawodawca zamieścił w przepisach Kodeksu cywilnego². Zgodnie z art. 46 § 1 k.c. „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeśli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”. Istotne są także definicje nieruchomości wynikające z przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece³. Jak stanowi art. 1 ust. 1 u.k.w.h. „Księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości”, natomiast w myśl art. 24 ust. 1 u.k.w.h. „Dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej”. Z powyższych wynika zasada, że nieruchomością jest obszar objęty jedną księgą wieczystą⁴.

Istnienie kilku różniących się definicji tego samego zagadnienia rodzi uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Co więcej, ustawodawca posługuje się w przepisach u.g.n. zarówno pojęciem „nieruchomości”, jak i „nieruchomości gruntowej”. Głównym celem niniejszego opracowania jest określenie występujących pomiędzy najważniejszymi definicjami relacji. Drugie pytanie, jakie się nasuwa, dotyczy tego, czy konieczne jest istnienie odrębnych definicji nieruchomości w różnych aktach prawnych? Dla osiągnięcia tych celów analizie zostanie poddane, oprócz kluczowych przepisów prawa, także obecny dorobek doktryny prawa oraz dotychczasowe orzecznictwo sądowe w tym zakresie.

1. Kwestie językowe pojęcia „nieruchomość gruntowa”

Istotnym, choć często pomijanym, etapem badań nad prawem jest analiza słów składających się na określony przepis lub wyrażenie. W odniesieniu do pojęcia „nieruchomości gruntowej” istotne jest przyjrzenie się temu, co w języku polskim oznacza słowo „nieruchomość” oraz „grunt”, i co wynika z zestawienia ze sobą tych słów.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm., (dalej: k.c.).

³ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204, (dalej: u.k.w.h.).

⁴ M. Wolanin, *Podstawowe pojęcia nieruchomości i działki gruntu – cz. I – pojęcie nieruchomości*, „Nieruchomości” 2017, nr 4, s. 10 i n.

Pierwszym słowem, na które należy zwrócić uwagę jest „nieruchomość”. W języku polskim słowo to posiada kilka znaczeń, wśród których najpowszechniej używane jest odniesienie go do placów, budynków czy majątków ziemskich⁵. W takim sposób nieruchomości są najczęściej definiowane, jako fragment powierzchni ziemi lub budynek. Wyraz nieruchomość powstał od słowa ruch, oznaczającego min. zmianę położenia obiektu i dodania przedrostka „nie”⁶. Jak widać, w języku polskim, odwrotnie niż ma to miejsce w doktrynie prawa cywilnego, nieruchomość definiuje się poprzez taką rzecz, która nie przemieszcza się w przestrzeni względem innych obiektów⁷.

Drugim ze słów, na które należy zwrócić uwagę jest „grunt”. Dla tego słowa w języku polskim można odnaleźć kilka znaczeń⁸. W kontekście nieruchomości gruntowej należy zwrócić uwagę na trzy najważniejsze znaczenia. Z uwagi na istniejącą definicję nieruchomości rolnej (gruntów rolnych), można pominąć w dalszych rozważaniach pojmowanie gruntu jako wierzchniej warstwy ziemi uprawnej⁹. W kontekście regulacji u.g.n. raczej nie będzie odpowiednie przyjęcie znaczenia gruntu jako własności ziemskiej lecz jako jednego z określeń powierzchni ziemi¹⁰.

W powszechnym rozumieniu używanie samego słowa „nieruchomość”, „grunt” czy łącznie „nieruchomość gruntowa” są traktowane jako wyrazy bliskoznaczne, które określają wyodrębniony na podstawie (jakichkolwiek) kryteriów obszar powierzchni ziemskiej. Natomiast w odniesieniu do porządku prawnego istnienie dwóch definicji powinno oznaczać określenie dwóch różnych rzeczy.

2. Pojęcie nieruchomości w polskim porządku prawnym

Polski porządek prawny reguluje zagadnienie nieruchomości w wielu aktach prawnych, zarówno z obszaru prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego. Rozumienie terminu nieruchomości w doktrynie prawa cywilnego i administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym wielokrotnie stawało się przedmiotem zainteresowań i rozważań. Dla przeprowadzenia rzetelnych badań należy się po-

⁵ „bycie nieruchomym, stan bezruchu; bezruch», nieruchomość posągu. Nieruchomość akcentu w języku polskim”, M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Tom II, Warszawa 1988, s. 357.

⁶ „«zmiana położenia punktu materialnego (ciała) w stosunku do innych punktów dokonująca się w czasie; posuwanie się, przesuwanie się w pewnym kierunku»; Ruch ciał w przestrzeni”, M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Tom III, Warszawa 1988, s. 142.

⁷ „Taką właśnie metodą podziału posłużył się ustawodawca, definiując tylko pojęcie nieruchomości. Wszystkie zatem rzeczy, które nie mają cech nieruchomości, należy zaliczyć do klasy rzeczy ruchomych”, Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 114 i n.

⁸ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/grunt.html> [dostęp 7 września 2020 r.].

⁹ Art. 46¹ k.c. „Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej”.

¹⁰ Zob. M. Szymczak, *Słownik języka polskiego*, Tom I, Warszawa 1988, s. 703–704.

chylić nad dotychczasowym stanem wiedzy w niniejszym zakresie, gdyż pojęcie nieruchomości nie jest jednoznacznie przez wszystkich rozumiane.

Pierwszą kwestią, na jaką należy zwrócić uwagę, jest funkcjonowanie podziału nieruchomości gruntowych na ujęcie materialnoprawne oraz na formalnoprawne¹¹. Materialnoprawna definicja nieruchomości wynika z przepisów Kodeksu cywilnego, natomiast formalnoprawna wynika pośrednio z przepisów u.k.w.h.¹². Należy podkreślić, że formalnoprawna definicja nieruchomości jest efektem działalności orzecznictwa i doktryny, gdyż bezpośrednia definicja legalna nieruchomości gruntowej w u.k.w.h. nie istnieje¹³. Podział ten jednak był słusznie krytykowany zarówno w literaturze¹⁴, jak i w orzecznictwie sądowym¹⁵. Dla potrzeb niniejszej publikacji przyjęta zostanie definicja wynikająca z przepisów prawa cywilnego. Powyższy podział nie wyczerpuje zagadnienia rodzajów nieruchomości.

Drugą kwestią, na jaką należy zwrócić uwagę, to istnienie nieruchomości budynkowych oraz lokalowych¹⁶. Istnienie odrębnych nieruchomości jest wyjątk-

¹¹ „W literaturze i orzecznictwie wyrażono kilka odmiennych stanowisk w tym przedmiocie; w pewnym uproszczeniu wskazuje się zwykle dwa ujęcia: prawnomaterialne ujęcie gruntu, odmawiające znaczenia księgom wieczystym przy definiowaniu gruntu, oraz wieczystoksięgowo (formalne) jego rozumienie, przyznające księgom wieczystym znaczenie rozstrzygające. Należy przy tym pamiętać, że spór koncepcji materialnej i formalnej odnosi się w zasadzie do tej kategorii gruntów, dla których zostały utworzone księgi wieczyste; sytuacja prawna powierzchni ziemskiej, nieobjętej księgą wieczystą pozostaje bowiem poza zakresem koncepcji wieczystoksięgowej”, A. Sylwestrzak, *Zakres nieruchomości gruntowej w płaszczyźnie poziomej*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 2, s. 117 i n.

¹² „Nieruchomość w znaczeniu wieczystoksięgowym definiowana jest jako część powierzchni ziemskiej, dla której założono księgę wieczystą. W myśl tego poglądu art. 46 § 2 k.c. wskazuje na to, że prawodawca chciał oddzielić pojęcie gruntu w znaczeniu kodeksowym od pojęcia gruntu w znaczeniu wieczystoksięgowym”, M. Warciński, *Służebności gruntowe według Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 270 i n.

¹³ „Jak już wcześniej wskazano, definicja wieczystoksięgowa nieruchomości nie znajduje bezpośredniego oparcia w przepisach ustawy o księgach wieczystych i hipotece (choćby w taki sposób, z jakim mamy do czynienia w treści art. 46 § 1 k.c. czy w treści art. 4 ust. 1 u.g.n.), a jest jedynie pojęciem wykreowanym poprzez orzecznictwo i doktrynę”, K. Jędrej, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XXXIX, s. 241.

¹⁴ „Jednakże od strony przedmiotowej pojęcia nieruchomości są rozbieżne, przy czym pojęcie wieczystoksięgowe, ujęte od strony czysto formalnej, bez należytego zobiektywizowania kryteriów odróżnienia w poszczególnych sytuacjach”, S. Rudnicki, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 1994, nr 1, s. 30 i n.

¹⁵ „Odesłanie zawarte w art. 46 § 2 k.c. nie stanowi argumentu na rzecz tezy, by zamiarem ustawodawcy było uregulowanie pojęcia nieruchomości bez jakiegokolwiek odniesienia do ksiąg wieczystych i by istniała odrębna kategoria nieruchomości w ujęciu wieczystoksięgowym. Art. 46 § 2 k.c. stanowi tylko o regulacji prowadzenia ksiąg wieczystych i niepodobna z tego odesłania wyprowadzać wniosków, co do znaczenia pojęcia nieruchomości”, Uchwała SN z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt III CZP 8/13, www.sn.gov.pl.

¹⁶ „Mogą więc istnieć trzy rodzaje nieruchomości - grunt (ewentualnie grunt wraz ze stojącymi na nim budynkami i innymi urządzeniami znajdującymi się na tym gruncie), budynek trwale związany z gruntem (jeśli na mocy przepisów stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności) oraz

kiem od zasady określonej w art. 48 k.c., zgodnie z którym „Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania”¹⁷. Najczęściej spotykanym przypadkiem istnienia odrębnej od gruntu własności budynku jest użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 235 § 1 k.c. „Budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste”. Nieruchomości lokalowe zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali¹⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.w.l. „Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, zwane dalej «lokalami», mogą stanowić odrębne nieruchomości”. Z dalszych przepisów art. 2 u.w.l. wynika, że dla samodzielności lokalu wymagane jest jego wydzielenie trwałymi przegrodami i stwierdzenie tego faktu przez właściwy organ. Tak wydzielony lokal w obrębie budynku może stanowić nieruchomość lokalową i pozwala to na korzystanie z niej przez właściciela z wyłączeniem innych osób¹⁹.

W porządku prawnym znane są także inne rodzaje nieruchomości²⁰. Jednak z uwagi na występowanie trzech poruszonych wyżej w przepisach u.g.n., dla jasności wyводу pominięte zostanie ich przybliżenie.

3. Definicja nieruchomości gruntowej w przepisach u.g.n. wobec innych definicji nieruchomości

Definicja nieruchomości gruntowej zawarta w art. 4 pkt 1 u.g.n. zawiera w sobie kilka istotnych elementów, na które należy zwrócić uwagę. Użyte przez

część budynku (jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowi odrębną nieruchomość)”, E. Bończak-Kucharczyk, *Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną. Cele i zasady ogólne, wiedza i podejmowanie decyzji, procedury, kontrola i sprawozdawczość*, Chotomów 2008, s. 3.

¹⁷ „Artykuł 48 k.c. jest wyrazem zasady ujmowanej w paremii: *superficies solo cedit* [...] zasada ta doznaje w prawie polskim licznych ograniczeń, na które wskazuje już art. 46 § 1 k.c.”, A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 237.

¹⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 532 ze zm., (dalej: u.w.l.).

¹⁹ „Wydzielenie tego typu samodzielnych lokali pozwala na korzystanie z części budynku z wyłączeniem innych osób, dając jednocześnie możliwość rozporządzania tą częścią. Samo zaś położenie lokalu w budynku nie ma żadnego znaczenia, gdyż może on być usytuowany zarówno na jednej kondygnacji budynku, zajmując jej część lub całość, jak i na kilku, jeżeli tylko taki zespół pomieszczeń stanowi funkcjonalnie wyodrębnioną całość”, W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010, s. 104–105.

²⁰ A. Kaczor, A. Klimczyk, P. Pucher, R.T. Skowron, R. Wypiór, G. Zawada, *Leksykon nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 110 i n.

ustawodawcę słowo „grunt” bez innych przymiotników każe przyjąć, że w tym przypadku chodzi o grunt jako obszar powierzchni ziemskiej, wyodrębniony względem otoczenia na podstawie jakiś kryteriów. Drugim elementem definicji nieruchomości gruntowej w art. 4 pkt 1 u.g.n. są użyte słowa „częściami składowymi” i poprzedzenie ich przyimkiem „wraz”. Grunt wraz z częściami składowymi jako jednorodny przedmiot jest wiernym odzwierciedleniem przepisów k.c. w odniesieniu do nieruchomości. Ustawodawca w tym samym przepisie wyraźnie podkreślił, że budynki i lokale są wyłączone z definicji nieruchomości gruntowej, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Poruszone powyżej trzy elementy definicji nieruchomości gruntowej dają obraz zagadnienia, które zostało uregulowane w przepisach ogólnego prawa cywilnego. Jednak założenie racjonalnego ustawodawcy każe zakładać, że przestrzega on zasad techniki prawodawczej i nie nadaje dwóm pojęciom tego samego znaczenia oraz nie powtarza tych samych regulacji w kilku aktach prawnych.

W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, że definicja zawarta w przepisie art. 4 pkt 1 u.g.n. powieliła w znacznej mierze normy zawarte w art. 46–49 k.c.²¹. Podkreślany jest także jej porządkujący i konsolidujący charakter²². Taki sposób interpretacji zdaje się być powszechny, pomimo sygnalizowania istniejących pomiędzy omawianymi definicjami różnic²³. Podkreśla się także to, że definicja nieruchomości gruntowej nie może być interpretowana w oderwaniu od przepisów k.c. oraz u.k.w. i funkcjonować w obrocie prawnym całkowicie samodzielnie²⁴.

Podobne stanowisko przejawia się także w orzecznictwie sądowym. W uzasadnieniach orzeczeń również wskazuje się na rozumienie nieruchomości grun-

²¹ „Z definicji nieruchomości gruntowej wynika natomiast powielenie w niej klasycznej definicji nieruchomości zawartej w art. 46 § 1 KC z uwzględnieniem art. 47–49 KC, jako obejmującej grunt i wszystkie jego części składowe, przez co części te stanowią przedmiot tego samego prawa, które przysługuje danemu podmiotowi do gruntu, tj. prawa własności”, M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 20.

²² „Omawiana definicja służy zatem normatywnemu odróżnieniu jej od nieruchomości budynkowej i nieruchomości lokalowej w ramach GospNierU [...] Definicja «nieruchomości gruntowej» konsoliduje zatem dla potrzeb GospNierU treści normatywne wynikające z art. 46–49 KC”, M. Wolanin, *Podstawowe...*, s. 8.

²³ „Nieruchomość gruntowa w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmuje zatem, tak samo jak nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., grunt wraz z częściami składowymi (z wyjątkiem określonych przepisami przypadków, gdy budynki lub lokale stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności). Poza tym obie definicje (zawarta w Kodeksie cywilnym i zawarta w komentowanej ustawie) różnią się od siebie tym, że definicja zawarta w Kodeksie cywilnym wprost wskazuje na to, że jedna nieruchomość może składać się z więcej niż jednej działki gruntu, natomiast definicja umieszczona w ustawie wskazuje jedynie, że w skład nieruchomości gruntowej wchodzi jakiś grunt [...] Poza tym definicja nieruchomości gruntowej zawarta w ustawie nie odnosi się ani do własności gruntu, ani do tego, że nieruchomość gruntowa ma stanowić odrębny przedmiot własności”, E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 48.

²⁴ *Ibidem*, s. 49.

towej określonej w art. 4 pkt 1 u.g.n. w taki sam sposób jak nieruchomości w przepisach art. 46 i n. k.c.²⁵ Stwierdzenie to dotyczy zarówno orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i powszechnych²⁶, gdzie podkreśla się jej uniwersalność²⁷. Również i w orzecznictwie sądowym można spotkać pogląd, że definicja nieruchomości gruntowej w przepisach u.g.n. pełni funkcję porządkującą²⁸, jak również pozwala na odróżnienie jej od definicji działki gruntu²⁹.

Wobec słusznego stanowiska nauki prawa jak i orzecznictwa należy przyjąć, że definicja nieruchomości gruntowej, zawarta w przepisach u.g.n., choć wzbogacona o przymiotnik „gruntowa”, oznacza to samo, co definicja nieruchomości zawarta w przepisach prawa cywilnego. Jednak w świetle zasad techniki prawodawczej sytuacja, w której ustawa powtarza przepisy zawarte w innej ustawie jest niedopuszczalna³⁰.

²⁵ „Z kolei art. 4 pkt 1) GospNierU. zawiera definicję nieruchomości gruntowej, która winna być rozumiana tak, jak to definiuje art. 46 § 1 KC. Tak więc nieruchomość gruntowa w rozumieniu GospNierU. obejmuje tak jak i nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 KC jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej”, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 850/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁶ „Sąd Okręgowy rozstrzygając o opłacie w odniesieniu do działki [...] a następnie do działek wylonionych z jej podziału nie wyszedł ponad żądanie albowiem po zmianach ewidencyjnych nadal była to oddana w użytkowanie wieczyste ta sama nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego jak i ta sama nieruchomość gruntowa w rozumieniu art. 4 pkt1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami”, Wyrok SA w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 5 października 2018 r., sygn. akt I ACa 3/18, www.sn.gov.pl.

²⁷ „Obciążenie prawem użytkowania wieczystego dotyczy nieruchomości gruntowych, zatem definicja legalna pojęcia «nieruchomość gruntowa», zawarta w art. 4 pkt1 GospNierU, pokrywa się z pojęciem nieruchomości w rozumieniu art. 46 in princ. KC oraz art. 24 ust. 1 zd. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Wskazuje się również, że definicja nieruchomości gruntowej w powyższym znaczeniu ma charakter uniwersalny, przy czym jeżeli została założona księga wieczysta obowiązuje zasada «jedna księga – jedna nieruchomość»”, Wyrok SA w Łodzi – I Wydział Cywilny z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt I ACa 68/14, www.sn.gov.pl.

²⁸ „Należy podzielić stanowisko, zgodnie z którym definicja nieruchomości gruntowej zawarta w GospNierU służy jedynie odróżnieniu tej nieruchomości w ramach przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami od nieruchomości budynkowych i lokalowych, czyli wymienionych w tej definicji budynków i lokali stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności. Skoro ustawodawca posłużył się określeniem «nieruchomość», to do nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami zastosowanie ma norma zawarta w przepisie art. 46 § 1 KC., co oznacza, że pojęcie nieruchomości używane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami należy rozumieć tak, jak to definiuje art. 46 § 1 KC”, Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt. I OSK 2136/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

²⁹ „Art. 4 pkt 1 i pkt 3 GospNierU ustawodawca zdefiniował odrębnie na potrzeby stosowania tej ustawy pojęcie «nieruchomości gruntowej» oraz pojęcie «działki gruntu» [...] W świetle takiej definicji nawet odległe od siebie działki mogą być częścią określonej nieruchomości gruntowej”, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 116/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283, (dalej: ZTP).

W § 10 ZTP wskazuje się, że do jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, natomiast w przypadku definicji „nieruchomości gruntowej” określa się to, co zostało już określone przepisami art. 46 i n. k.c. Co więcej, § 4 ust. 1 ZTP wskazuje się, że ustawa nie może powtarzać regulacji innych ustaw. W tym kontekście racjonalnym założeniem byłoby przyjęcie, że „nieruchomość gruntowa” jest czymś innym niż „nieruchomość” w przepisach k.c. Również sama u.g.n. posługuje się zarówno pojęciem „nieruchomości”, jak i „nieruchomości gruntowej”. Jednak doktryna prawa i orzecznictwo traktują obie definicje jednakowo, choć istnienie definicji określających to samo nie jest stanem pożądanym.

Dla klarowności stanu prawnego ustawodawca powinien zmienić redakcję art. 4 ust. 1 u.g.n. Zamiast konstruować nową definicję nieruchomości wzbogaconej o przymiotnik „gruntowa”, która wprowadza stan niepewności w nazewnictwie (tożsamość znaczenia powinna wynikać z ustawy, nie zaś z orzecznictwa i poglądów doktryny prawa), powinien odesłać do odpowiednich przepisów k.c. i u.w.l.³¹. Takie rozwiązanie legislacyjne pozwoliłoby uporządkować siatkę pojęciową u.g.n. i pozwoliło jednocześnie uniknąć wielu potencjalnych konfliktów, które hipotetycznie może wynikać z istnienia dwóch definicji tego samego obiektu (które nauka i praktyka traktują jako tożsame). Istnienie odesłania do właściwych przepisów prawa cywilnego pozwalałoby też na odróżnienie pojęcia nieruchomości od pojęcia działki gruntu. Taki sposób regulacji jest także wskazany w § 9 ZPT³².

Podsumowanie

Gospodarowanie i obrót nieruchomościami pełni istotną rolę w życiu gospodarczym i społecznym, natomiast jako zagadnienie prawne było i jest obiektem zainteresowania nauki prawa. Gospodarowanie nieruchomościami znajduje podstawy w wielu aktach prawnych, pośród których u.g.n. pełni doniosłą rolę. Wobec tego ten akt prawny powinien być prawidłowo zredagowany, a pojęcia w nim zawarte nie powinny nasuwać wątpliwości interpretacyjnych. Jednak istnienie dwóch terminów określających to samo pojęcie takie wątpliwości niewątpliwie rodzi, co należy ocenić negatywnie.

Ustawodawca dążąc do spójności porządku prawnego i chcąc jednocześnie pozostać w zgodzie z zasadami techniki prawodawczej powinien znowelizować

³¹ „Przepisami odsyłającymi nazywane są te przepisy, które to same nie podają rodzaju i rozmiaru skutków prawnych, bądź też same nie formułują pełnego określenia należnego sposobu zachowania się adresatów, lecz – unikając powtórzeń – wskazują inne przepisy, w których owe skutki prawne lub sposób zachowania się adresata zostały już ustalone”, J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993, s. 40–41.

³² § 9 ZPT „W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny praw, w szczególności określanej jako „kodeks” lub „prawo”.

obecnie obowiązującą definicję „nieruchomości gruntowej” poprzez zamieszczenie w niej odwołania do przepisów k.c. i u.w.l. Pozwoli to na większą zrozumiałość u.g.n. jako całości oraz pozwoli na uniknięcie potencjalnych sporów, które mogą wyniknąć w trakcie stosowania u.g.n. Wielość orzeczeń oraz stanowisk doktryny prawa administracyjnego, w których podkreślana jest zbieżność definicji nieruchomości gruntowej zawartej w u.g.n. i nieruchomości wynikającej z k.c. potwierdza, że taki zabieg byłby wysoce pożądany.

Bibliografia

Literatura

- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Bończak-Kucharczyk E., *Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną. Cele i zasady ogólne, wiedza i podejmowanie decyzji, procedury, kontrola i sprawozdawczość*, Chotomów 2008.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Jędrej K., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XXXIX.
- Kaczor A., Klimczyk A., Pucher P., Skowron R.T., Wypiór R., Zawada G., *Leksykon nieruchomości*, Warszawa 2008.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1993.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009.
- Rudnicki S., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 1994, nr 1.
- Sylwestrzak A., *Zakres nieruchomości gruntowej w płaszczyźnie poziomej*, „Monitor Prawniczy” 2010, nr 2.
- Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010.
- Szymczak M., *Słownik języka polskiego*, Tom I–III, Warszawa 1988.
- Warciański M., *Służebności gruntowe według Kodeksu cywilnego*, Warszawa 2013.
- Wolanin M., *Podstawowe pojęcia nieruchomości i działki gruntu – cz. I. – pojęcie nieruchomości*, „Nieruchomości” 2017, nr 4.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204 ze zm.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 532 ze zm.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283.

Orzecznictwo

Uchwała SN z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt III CZP 8/13, www.sn.gov.pl.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt. I OSK 2136/15, www.orzecznictwo.nsa.gov.pl.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 września 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 116/10, www.sn.gov.pl.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 850/11, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Wyrok SA w Łodzi – I Wydział Cywilny z dnia 4 lipca 2014 r., sygn. akt I ACa 68/14, www.sn.gov.pl.

Wyrok SA w Krakowie – I Wydział Cywilny z dnia 5 października 2018 r., sygn. akt I ACa 3/18, www.sn.gov.pl.

Inne

<https://sjp.pwn.pl/szukaj/grunt.html>. [dostęp 7 września 2020 r.].

The Concept of Land Real Estate in the Act on Real Estate Management

Summary

The management of public real estate has been regulated in many legal acts, among which the Act of August 21, 1997 on real estate management plays the greatest role. The definitions contained in it are intended to explain the most important concepts related to the subject of this act. However, with regard to the definition of land real estate, we are dealing with a repetition of what was defined by the provisions of civil law. Such a situation raises justified interpretation doubts, which may have significant consequences in the application of this act. The existence of two definitions for the same object is undesirable and the Real Estate Management Act should be amended in this respect by including an appropriate reference to the provisions of civil law.

Keywords: law, administrative law, real estate management, real estate, public administration.