
Załącznik nr 2

AUTOREFERAT

*przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych, w szczególności
określonych w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach
naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki*

(w języku polskim)

1.	Imię i nazwisko	3
2.	Posiadane dyplomy i stopnie naukowe	3
3.	Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach dydaktyczno-naukowych	3
4.	Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki	4
4.1.	Zakres publikacji	4
4.2.	Geneza, główne tezy i cele badań oraz osiągnięte wyniki i potencjalne ich wykorzystanie	11
4.2.1.	Geneza cyklu publikacji - uzasadnienie podjęcia tematu	11
4.2.2.	Tezy i cele badań	12
4.2.2.1.	Teza główna i tezy pomocnicze	12
4.2.2.2.	Cele badań	13
4.2.2.3.	Organizacja badań i metody badawcze	14
4.3.	Szczegółowy opis osiągniętych wyników	14
4.3.1.	Identyfikacja i analiza problemów w procesie wywłaszczeń dla potrzeb inwestycji publicznych, ustalania odszkodowań oraz opracowywania dokumentacji geodezyjno-prawnej w świetle nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości oraz niedoskonałej regulacji prawnej wraz z propozycją usprawnienia procesów	14
4.3.2.	Analiza porównawcza oraz weryfikacja metod nabywania prawa do terenu dla celów usytuowania sieci infrastruktury technicznej w aspekcie modyfikacji obowiązujących zasad	26
4.3.3.	Opracowanie geodezyjno-prawnych procedur dotyczących zbywania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem roszczeń byłych właścicieli o zwrot oraz osób trzecich o uwłaszczenie	31
4.3.4.	Identyfikacja problemów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, oraz wpływu roszczeń rewindykacyjnych na proces gospodarowania nieruchomościami publicznymi	37
4.3.5.	Propozycja działań w obszarze nadzoru właścicielskiego dotyczących nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w kontekście celowego charakteru tego prawa	41
4.3.6.	Tabelaryczne zestawienie osiągniętych wyników	44
4.4.	Podsumowanie, perspektywy badawcze, potencjalne wykorzystanie wyników	45
4.5.	Bibliografia	50
5.	Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze	52
5.1.	Regulowanie stanów prawnych nieruchomości wykorzystywanych oraz przeznaczonych na cele drogowe	52
5.2.	Rola użytkowania wieczystego w gospodarowaniu mieniem gminy	52
5.3.	Analiza form i zasad gospodarowania nieruchomościami publicznymi	53
5.4.	Regulacja stanów prawnych rodzinnych ogrodów działkowych	54



1. Imię i nazwisko

ANNA TREMBECKA

2. Posiadane dyplomy i stopnie naukowe

- A.** Tytuł zawodowy magistra inżyniera w dyscyplinie geodezja inżynieryjno-gospodarcza uzyskany na Wydziale Geodezji Górniczej AGH w Krakowie.

Praca magisterska pod tytułem „*Wyznaczenie przemieszczeń fundamentów walcowni*” obroniona 15 kwietnia 1981 r.

Opiekun naukowy: doc. dr hab. inż. Aleksander Płatek (AGH w Krakowie).

- B.** Dyplom ukończenia studiów wyższych specjalistycznych z zakresu zarządzania i administracji samorządowej na Uniwersytecie Nauk Ścisłych i Technologii w Lille (Francja), uzyskany 16 maja 2000 r.
-

- C.** Stopień doktora nauk technicznych w dyscyplinie geodezja i kartografia uzyskany na Wydziale Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska AGH w Krakowie.

Praca doktorska pod tytułem: „*Geodezyjno-prawne problemy własnościowych przekształceń terenów przemysłowych*”, obroniona 15 czerwca 2000 r.

Promotor: dr hab. inż. Zofia Śmiałowska-Uberman, prof. AGH (AGH w Krakowie).

Recenzenci: prof. dr hab. inż. Stanisław Latoś (AGH w Krakowie),
dr hab. inż. Karol Noga, prof. AR (AR w Krakowie).

- D.** Świadectwo ukończenia studiów podyplomowych z zakresu szacowania nieruchomości, Akademia Ekonomiczna w Krakowie i Politechnika Krakowska, uzyskane 21 czerwca 2003 r.
-

- E.** Dyplom ukończenia kursu dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa i spółek komunalnych organizowanego przez Zespół Ekspertów Manager w Krakowie – 2005 r.
-

- F.** Dyplom złożenia egzaminu dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa – 2005 r.
-

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach dydaktyczno-naukowych

- A.** Od 2008 roku - Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, adiunkt.
-

- B.** Od 29 września 2011 r. do 30 września 2012 r. - Politechnika Świętokrzyska, Wydział Budownictwa i Inżynierii, adiunkt.
-

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki

4.1. Zakres publikacji

Moim osiągnięciem naukowym jest cykl publikacji powiązanych tematycznie, zatytułowany „*Optymalizacja geodezyjno-prawnych procedur nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz zbywania nieruchomości publicznych*”

Zestawienie publikacji stanowiących osiągnięcie przedstawia tabela 4.1-1.

Tabela 4.1-1. Zestawienie cyklu publikacji nt.: „Optymalizacja geodezyjno-prawnych procedur nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz zbywania nieruchomości publicznych”

OZN.	PUBLIKACJA	RODZAJ LICZBA PUNKTÓW	LICZBA PUNKTÓW WG UDZIAŁU
[C1]	Gdesz M., Trembecka A., 2011, <i>Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi</i> . Katowice, Wydawnictwo Gall, ISBN: 978-83-60968-14-7, 280 s.	Monografia 20 pkt	14 pkt
[C2]	Trembecka A., 2013, <i>Analysis of geodetic and legal documentation in the process of expropriation for roads: Krakow case study</i> . Geodesy and Cartography, vol. 62 no. 1, s. 67 - 84	Lista B MNiSW 8 pkt	8 pkt
[C3]	Trembecka A., 2017, <i>Wpływ nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości na proces ustalania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone pod drogi</i> . Świat Nieruchomości, nr 2 (100), s. 23 - 29	Lista B MNiSW 10 pkt	10 pkt
[C4]	Trembecka A., 2016, <i>Analysis of surveying and legal problems in granting right-of-way and expropriation for the purpose of locating technical infrastructure</i> . Geodesy and Cartography vol. 65 no. 1, s. 95 - 109,	Lista B MNiSW 13 pkt	13 pkt
[C5]	Trembecka A., 2015, <i>Gospodarka nieruchomościami. Teoria i praktyka</i> . Kraków : Wydawnictwa AGH, s. 298-[306]. ISBN: 978-83-7464-753-3	Monografia 20 pkt	20 pkt
[C6]	Trembecka A., 2016, <i>Analysis of disposal of public property without tender procedure on the example of the municipality of Krakow</i> . Real Estate Management and Valuation vol. 24 no. 2, s. 5 - 12	Lista B MNiSW 12 pkt	12 pkt
[C7]	Trembecka A., 2011, <i>Kiedy i na jakich warunkach: zwrot wywłaszczonych nieruchomości</i> . Geodeta, magazyn geoinformacyjny, nr 9, s. 40 - 45	-	-
[C8]	Trembecka A., Kwartnik-Pruc A., 2018, <i>Problems of real estate management with respect to claims to restitutions of expropriated properties</i> . Real Estate. Management and Valuation vol. 26 no. 3, s. 105-112.	Lista B MNiSW 12 pkt.	8,4 pkt
[C9]	Trembecka A., 2016, <i>Analiza skutków zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego</i> . Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, Polska Akademia Nauk. Oddział w Krakowie, s. 219-231.	Lista B MNiSW 10 pkt	10 pkt
Razem		105pkt	95,4 pkt

Źródło: opracowanie własne.



[C1]

Gdesz M., **Trembecka A.** 2011, *Regulowanie stanu prawnego nieruchomości pod drogi*. Katowice, Wydawnictwo Gall, ISBN: 978-83-60968-14-7, 280 s.

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na:

- opracowaniu koncepcji,
- samodzielnym opracowaniu rozdziałów nr: 1,2,3,5,7,8,11, dotyczących: nabywania przez podmioty publicznoprawne gruntów wydzielanych pod drogi, zajętych pod drogi w przeszłości, przeznaczonych pod drogi w planach zagospodarowania przestrzennego, zmiany wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planów, opłat adiacenckich, czynności geodezyjno-prawnych w ramach regulacji stanu prawnego dróg,
- redakcji naukowej.

Mój udział określłam na 70 %.

Opracowanie przedstawia kompleksowo zagadnienie regulacji stanów prawnych nieruchomości pod drogi w celu ukształtowania jednolitych i spójnych koncepcji postępowań geodezyjno-prawnych, oraz podejmuje próbę wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych występujących w praktyce.

W monografii przedstawiłam propozycje procedur w zakresie nabywania gruntów:

- wydzielanych pod drogi w ramach podziałów geodezyjnych nieruchomości,
- przeznaczonych pod budowę nowych dróg, w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- zajętych w przeszłości pod drogi publiczne,
- z mocy prawa na podstawie ustawy o szczególnych zasadach realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
- w drodze pierwokupu,

oraz ustalania odszkodowań z tytułu nabycia nieruchomości pod drogi w poszczególnych trybach.

Opracowanie określa rodzaje i zakresy dokumentacji geodezyjno-prawnej, niezbędnej do złożenia wniosku do wojewody o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie gruntów zajętych pod drogi oraz czynności geodezyjno-prawne w ramach regulacji stanu prawnego dróg. Wskazuje na problemy ustalania odszkodowań z tytułu nabycia nieruchomości pod drogi, zarówno w zakresie ustalania wysokości odszkodowania, jak również uprawnionych podmiotów. Zawiera ocenę skutków uchwalenia lub zmiany planów zagospodarowania przestrzennego w aspekcie ich wpływu na wartość nieruchomości, a w konsekwencji na opłaty planistyczne lub roszczenia o odszkodowania. Analizą objęłam także zagadnienia dotyczące zwrotów nieruchomości wywłaszczonych pod drogi, wykazując, że zajęcie gruntu pod drogę publiczną stanowi przesłanką odmowy zwrotu, pomimo zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia. Zaproponowałam czynności geodezyjno-prawne w przypadkach niezgodności między danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych, a także zakres dokumentacji dla potrzeb ujawnienia w księgach wieczystych dawnych decyzji wywłaszczeniowych.

Oprócz trybów administracyjnoprawnych monografia przedstawia propozycję sposobów regulacji stanu prawnego nieruchomości drogowych w trybie cywilnoprawnym, poprzez zasiedzenie lub realizację roszczenia o nabycie (ze względu na nakłady poniesione na budowę) na podstawie uregulowań Kodeksu cywilnego.

Analiza uwarunkowań prawnych i organizacyjnych oraz identyfikacja kluczowych problemów umożliwiła zaproponowanie metod postępowania, w celu optymalizacji procedur

geodezyjno-prawnych, w procesach nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz regulowania ich stanu prawnego.

[C2]

Trembecka A., 2013, *Analysis of geodetic and legal documentation in the process of expropriation for roads: Krakow case study*. Geodesy and Cartography, vol. 62 no. 1, s. 67-84.

W artykule zaprezentowałam uwarunkowania i tryb postępowania w ramach wywłaszczania z mocy prawa nieruchomości pod budowę dróg publicznych, w świetle ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Sformułowałam wnioski potwierdzające niedoskonałość wprowadzonych regulacji w zakresie nabywania nieruchomości z mocy prawa na podstawie tej ustawy. Niedoskonałość ta koncentruje się głównie w dwóch obszarach:

- niespójności z uregulowaniami w zakresie gruntów zajętych w przeszłości pod drogi,
- problemów dotyczących ustalania odszkodowań w przypadku nieuregulowanych stanów prawnych wywłaszczanych nieruchomości.

Identyfikacja oraz analiza problemów pojawiających się w toku postępowań wywłaszczeniowych oraz wieczystoksięgowych, pozwoliła na określenie prawidłowej dokumentacji geodezyjno-prawnej dla potrzeb zezwoleń na realizację inwestycji drogowych, wydawanych w oparciu o powyższy akt prawny oraz wskazanie dodatkowych czynności geodezyjno-prawnych, przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji. Zaproponowana procedura, uwzględniająca nieuregulowane stany prawne przejmowanych nieruchomości, umożliwi ujawnienie w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków, skutków decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych.

[C3]

Trembecka A., 2017, *Wpływ nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości na proces ustalania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone pod drogi*. Świat Nieruchomości, nr 2 (100), s. 23-29.

W publikacji przedstawiłam problemy geodezyjno-prawne, występujące w ramach ustalania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone z mocy prawa na cele inwestycji drogowych, w oparciu o ustawę o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Punktem wyjścia badań była analiza przyczyn przedłużających się postępowań odszkodowawczych. Wskazałam luki i niejasności w obowiązujących aktach normatywnych, utrudniające procesy nabywania nieruchomości pod inwestycje drogowe oraz ustalania odszkodowań i w konsekwencji powodujące niejednorodną praktykę oraz odmienne linie orzecznictwa sądowo-administracyjnego. Przedstawiłam najczęściej występujące problemy, spowodowane nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości położonych w granicach projektowanego pasa drogowego, które z mocy prawa, często w odległym czasie, zostały wywłaszczone na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Niezgodności mogą dotyczyć np. roszczeń podmiotów trzecich, nieustalonego kręgu właścicieli, postępowań o zasiedzenie nieruchomości przeznaczonych pod drogi, braku możliwości ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa nabytego w przeszłości z mocy prawa, na podstawie aktów prawnych o charakterze nacjonalizacyjnym. Wskazałam na istotny problem dotyczący przypadków, gdy nieruchomość objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej podlega działaniu art. 73 ustawy [ustawa, 1998], gdyż brak jest unormowań określających relację między ustawą [ustawa, 2003] a poprzednimi regulacjami, dotyczącymi również nabycia gruntu pod drogę.



Na przykładzie jednej z największych inwestycji drogowych w Krakowie, przedstawiłam zakres nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym objętych wywłaszczeniem z mocy prawa oraz rodzaje i wpływ niezgodności na proces ustalania odszkodowań. Badania zaowocowały propozycją usprawnienia procesów, poprzez określenie uwarunkowań dotyczących postępowań odszkodowawczych.

Otrzymane wyniki dały podstawę do sformułowania zakresu i rodzaju analiz dotyczących stanu faktycznego oraz prawnego wywłaszczanych nieruchomości, koniecznych do wykonania przed ustaleniem odszkodowania. Zaproponowałam sposoby postępowania w ramach ustalania odszkodowań oraz rodzaje czynności geodezyjno-prawnych.

Wskazałam obszary zagadnień wymagające unormowań uzupełniających, szczególnie w zakresie obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi.

[C4]

Trembecka A., 2016, *Analysis of surveying and legal problems in granting right-of-way and expropriation for the purpose of locating technical infrastructure*. *Geodesy and Cartography* vol. 65 no. 1, s. 95-109.

W artykule przedstawiłam zagadnienia nabywania praw do nieruchomości w celu usytuowania sieci infrastruktury technicznej. Badania pozwoliły na charakterystykę oraz analizę porównawczą najczęściej stosowanych form prawa do terenu w celu przeprowadzenia sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Jedną z nich jest służebność przesyłu, która umożliwia także legalizowanie usytuowania sieci istniejących (tzw. „zaszłości”) tj. przypadków, gdy urządzenia zostały w przeszłości wybudowane przez inwestora, nie posiadającego prawa do terenu. Drugą formą jest wywłaszczenie poprzez ograniczenie praw do nieruchomości na drodze administracyjno-prawnej. Przedstawiłam wady i zalety wymienionych form oraz dopuszczalność ich zastosowań dla konkretnych urządzeń.

W celu usprawnienia procedur nakreśliłam kierunek i zakres niezbędnej modyfikacji uregulowań prawnych, w tym zdefiniowanie przez ustawodawcę dopuszczalności ustanawiania służebności przesyłu na prawie użytkowania wieczystego oraz na nieruchomościach zajętych w toku egzekucji, a także określenie zasięgu i terminu ograniczania praw w celu posadowienia urządzeń przesyłowych w postępowaniu wywłaszczeniowym. Wskazałam na możliwość (w przeciwieństwie do służebności przesyłu) administracyjnego zezwolenia na przeprowadzenie urządzeń przesyłowych na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym.

[C5]

Trembecka A., 2015, *Gospodarka nieruchomościami. Teoria i praktyka*. Kraków : Wydawnictwa AGH, s. 298-[306]. ISBN: 978-83-7464-753-3

W monografii przedstawiłam problematykę gospodarowania nieruchomościami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem problemów geodezyjnych oraz prawnych powstających w toku praktycznej realizacji procesów. Opracowanie zawiera analizę uwarunkowań prawnych i metodologicznych gospodarowania nieruchomościami publicznymi, w tym sprzedaży, oddawania w użytkowanie wieczyste i jego przekształcania w prawo własności, zamiany i darowizny, ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych, oddawania w trwałe zarząd, nabywania nieruchomości w drodze wywłaszczenia oraz ograniczania korzystania z nieruchomości, zwrotów nieruchomości, opłat adiacenckich. Badania umożliwiły zdefiniowanie rodzaju i zakresu roszczeń o uwłaszczenie na mieniu publicznym, realizowanych na drodze cywilnoprawnej oraz administracyjnej. Na podstawie badań i analiz opracowałam udoskonalone

procedury zbywania w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym nieruchomości publicznych, z uwzględnieniem nieuregulowanych stanów prawnych oraz niezgodności stanów faktycznych nieruchomości. Wskazałam uwarunkowania ograniczające i utrudniające procesy zbywania, będące konsekwencją roszczeń rewindykacyjnych o zwrot nieruchomości, stwierdzenie nieważności wywłaszczenia oraz o uwłaszczenie na mieniu publicznym.

Zaproponowane procedury przewidują wyjaśnienie wszystkich aspektów stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz podjęcie stosownych działań regulacyjnych, w celu wyeliminowania problemów utrudniających zawarcie umowy z wyłonionym w przetargu nabywcą oraz roszczeń kierowanych do podmiotów publicznoprawnych, dotyczących zarówno przebiegu procedury przetargowej, jak również przedmiotu transakcji. Uwzględniają także uwarunkowania w zakresie dokumentacji geodezyjno-prawnej, służącej do ujawnienia transakcji w księdze wieczystej.

W opracowanej procedurze zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, zaproponowałam uwzględnienie, pominiętej przez ustawodawcę, przesłanki odmowy zwrotu tj. wykorzystania nieruchomości pod drogę publiczną. Przeprowadzone badania i analizy aktów normatywnych, literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądów administracyjnych i cywilnych zaowocowały propozycją rozwiązania istotnych problemów i wyjaśnienia wątpliwości występujących w procesie gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

Zaproponowane procedury oraz metody postępowania przyczynią się do usprawnienia przebiegu procesów gospodarowania nieruchomościami w praktyce.

[C6]

Trembecka A., 2016, *Analysis of disposal of public property without tender procedure on the example of the municipality of Krakow*. Real Estate Management and Valuation vol. 24 no. 2, s. 5-12.

W publikacji, na przykładzie wybranego miasta zweryfikowałam stosowanie w praktyce zasad ograniczających dopuszczalność zbywania w drodze bezprzetargowej nieruchomości gminy oraz przeanalizowałam zakres, przeznaczenie, przesłanki zbycia, a także dochody uzyskiwane z tego tytułu w okresie 2012 - 2014 r. Analiza pozwoliła na identyfikację problemów dotyczących zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej, w szczególności w zakresie dokumentacji dla potrzeb wyodrębniania i sprzedaży lokali mieszkalnych przez gminę. Zaproponowałam procedury i metody regulacji pozwalające na wyeliminowanie nieprawidłowości geodezyjno-prawnych w zakresie podziałów (połączenia) działek zabudowanych budynkami wielolokalowymi oraz korekty nieprawidłowych udziałów w częściach wspólnych, przynależnych do lokali. Uwzględniając utrudnienia w uzyskaniu zgody wspólnoty mieszkaniowej, proponowane rozwiązania przedstawiłam w aspekcie możliwości zastosowania drogi administracyjnej.

Wprowadzenie zaproponowanych regulacji, pozwoli na stworzenie normy prawnej nie tylko w zakresie prac geodezyjnych, ale również w zakresie określania przedmiotu odrębnej własności, co w konsekwencji umożliwi zbywanie nieruchomości lokalowych na rzecz najemców oraz ujawnianie tych czynności w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych.

[C7]

Trembecka A., 2011, *Kiedy i na jakich warunkach: zwrot wywłaszczonych nieruchomości*. Geodeta, magazyn geoinformacyjny, nr 9, s. 40-45.

Publikacja podejmuje trudną i kontrowersyjną problematykę roszczeń byłych właścicieli o zwrot nieruchomości. Zagadnienia te ściśle łączą się z procesem zbywania nieruchomości



publicznych, gdyż osobom tym przysługują szczególne uprawnienia w odniesieniu do wywłaszczonych nieruchomości, które organ gospodarujący zamierza zbyć lub wykorzystać w innym celu. Przedstawiłam analizę przesłanek zwrotu, zakres nieruchomości podlegających zwrotowi, zasady rozliczeń, pojawiające się wątpliwości interpretacyjne, a także rodzaje dokumentacji geodezyjno-prawnej, określającej zasięg nieruchomości spełniających ustawowe przesłanki zwrotu.

Badania pozwoliły na zdefiniowanie problemów skutkujących niespójnością działań organów administracji, sądów administracyjnych oraz wskazanie kierunku zmian i uzupełnień uregulowań prawnych w celu prawidłowej realizacji roszczeń o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Jednym ze zidentyfikowanych, ale też budzącym wiele kontrowersji problemów, jest zbycie przez podmiot publicznoprawny wywłaszczonej nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel wywłaszczenia, z pominięciem obowiązku powiadomienia byłych właścicieli o możliwości zwrotu. Wykazałam, że zagadnienie to wymaga uregulowania ze względu na rozbieżne orzecznictwo oraz praktykę.

Publikacja przyczyniła się do rozwiązania istotnego zagadnienia, gdyż została powołana we wniosku Prokuratora Generalnego (jako publikacja przedstawiająca problemy utrudniające procesy zwrotu), skierowanego do Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Powołując się na tę publikację, jako potwierdzającą brak stabilnej linii orzeczniczej, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów podjął uchwałę (Uchwała, 2015), mającą moc zasady prawnej. Uchwała wyjaśnia istotne wątpliwości, dotyczące sposobu postępowania przy rozpatrywaniu sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sytuacji, gdy Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie legitymują się tytułem prawnym do nieruchomości.

[C8]

Trembecka A., Kwartnik-Pruc A., 2018, *Problems of real estate management with respect to claims to restitutions of expropriated properties*. Real Estate. Management and Valuation vol. 26 no. 3, s. 105-112.

Mój wkład w powstanie tej pracy polegał na:

- opracowaniu koncepcji artykułu, wniosków,
- wykonaniu badań i ich interpretacji,
- opracowaniu przeważającej części treści artykułu, redakcji naukowej.

Mój udział określłam na 70 %.

Celem artykułu jest identyfikacja problemów w procesie gospodarowania mieniem publicznym w aspekcie uprawnień byłych właścicieli, dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na podmiot publicznoprawny obowiązek zawiadomienia osób uprawnionych o możliwości zwrotu nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, a której organ wykonawczy zamierza użyć w innym celu. Problemy dotyczą wywłaszczanych nieruchomości w odległym czasie, w poprzednim systemie ustrojowym, na podstawie decyzji uniemożliwiających ustalenie kręgu uprawnionych, a nawet samego przedmiotu. W publikacji udowodniłam konieczność uchylenia przepisów dotyczących obowiązku powiadamiania byłych właścicieli o możliwości zwrotu, przed wszczęciem procedury zbywania nieruchomości publicznych, ze względu na trudności z ustaleniem kręgu osób wywłaszczonych.

Na przykładzie Gminy Miejskiej Kraków przeanalizowałam dokumentację geodezyjno-prawną nieruchomości planowanych do zbycia w latach 2015 – 2017 w aspekcie oceny sposobu nabycia nieruchomości, a w konsekwencji obowiązku powiadamiania byłych właścicieli i ich

spadkobierców o możliwości zwrotu. Badania potwierdzają, że z powodu potencjalnych roszczeń o zwrot, wiele terenów publicznych (25 % na badanym obszarze) nie może być wykorzystanych inwestycyjnie, co nie pozostaje bez wpływu na proces gospodarowania mieniem publicznym.

Zaproponowałam zmiany uregulowań dotyczących zwrotów nieruchomości, w celu usprawnienia procesów w obszarze racjonalnej gospodarki nieruchomościami, przy jednoczesnym respektowaniu zasady ochrony prawa własności.

Wyniki przeprowadzonej analizy prowadzą do wniosku, że uzasadnione jest dążenie do ograniczenia, wzorem innej regulacji normatywnej, terminu składania wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Ponadto rozważenia wymaga zmiana uregulowań w sposób umożliwiający odmowę zwrotu, w przypadku wybudowania inwestycji wprowadzającej niezgodność z celem wywłaszczenia, lecz wybudowanej ze środków publicznych oraz wykorzystywanej aktualnie na cele użyteczności publicznej.

[C9]

Trembecka A., 2016. Analiza skutków zmiany sposobu korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, Polska Akademia Nauk. Oddział w Krakowie, s. 219-231.

W artykule przedstawiłam wybrane problemy związane z jedną z form zbywania nieruchomości publicznych, jaką jest oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Punktem wyjścia badań była analiza celowego charakteru prawa użytkowania wieczystego. Stanowiło to podstawę identyfikacji problemów praktycznych, dotyczących sposobu zagospodarowania oraz wykorzystywania nieruchomości, w aspekcie celu ustanowienia tego prawa. Uwzględniając brak świadomości nabywców prawa użytkowania wieczystego o obowiązku zagospodarowania nieruchomości we wskazany sposób i w określonych terminach, przedstawiłam konsekwencje niewłaściwego zagospodarowania nieruchomości, a w szczególności przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego, ustalania dodatkowych opłat rocznych oraz zmiany stawki opłat rocznych.

Artykuł zawiera propozycję zmiany warunków użytkowania wieczystego w zakresie celu, co jest szczególnie istotne, jeżeli źródłem jego powstania było uwłaszczenie w 1990 r. (ustawa, 1990), a nieruchomość przeznaczona jest obecnie na cele odmienne od wskazanych w dokumencie uwłaszczenia. Propozycja pozwala uregulować stan prawny nieruchomości oraz eliminuje negatywne skutki niewłaściwego wykorzystywania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Wskazałam na niespójność uregulowań w ustawie o gospodarce nieruchomościami, normujących postępowania dotyczące zmiany stawki procentowej opłat rocznych oraz ustalenia dodatkowej opłaty w przypadkach niewłaściwego zagospodarowania. Działania te zaowocowały nakreśleniem kierunku zmian i uzupełnień regulacji ustawowych, poprzez zdefiniowanie trybu postępowania w ramach nadzoru właścicielskiego, w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz konsekwencji wobec użytkowników wieczystych, wynikających z celowego charakteru prawa.



4.2. Geneza, główne tezy i cele badań oraz osiągnięte wyniki i potencjalne ich wykorzystanie

4.2.1. Geneza cyklu publikacji - uzasadnienie podjęcia tematu

Badania procesów gospodarki nieruchomościami pozwoliły mi dostrzec problemy utrudniające w istotny sposób regulację praw oraz obrót mieniem publicznym, zarówno w sferze procedur cywilnoprawnych, jak również administracyjnoprawnych. Najistotniejsze obszary problemowe dotyczą nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz zbywania nieruchomości publicznych. Przeprowadzone obserwacje i analizy potwierdziły niejednorodną praktykę, brak zdefiniowanych procedur oraz jednoznacznych uregulowań, luki prawne, zróżnicowane orzecznictwo sądowe oraz problemy geodezyjno-prawne w praktyce. Dodatkowym utrudnieniem są nieuregulowane stany prawne nieruchomości uczestniczących w obrocie oraz stany faktyczne nie przystające do obowiązujących uregulowań.

Pierwszym obszarem i celem badawczym było usprawnienie procedur nabywania nieruchomości na potrzeby inwestycji publicznych. Ocena stanu istniejącego wykazała konieczność sprawnego i szybkiego uregulowania stosunków własnościowych w świetle dążenia do przyspieszenia inwestycji publicznych (szczególnie drogowych), a w konsekwencji wykorzystania dotacji unijnych przeznaczonych na te cele. Formą nabycia własności, jej ograniczenia i ingerencji jest nie tylko wywłaszczenie, uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także inne formy o charakterze publicznoprawnym, np. normy służące usankcjonowaniu stanu faktycznego na gruncie, zaistniałego w przeszłości. Z zagadnieniem tym łączy się słuszne odszkodowanie, które wymaga wyważenia interesu publicznego i prywatnego oraz zachowania właściwej proporcji w zakresie ograniczeń, których doznaje właściciel. Badania procesów nabywania nieruchomości przez podmioty publicznoprawne wykazały problemy z ustalaniem odszkodowań, w szczególności za nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, objęte wywłaszczeniem z mocy prawa na podstawie ustaw szczególnych, wprowadzonych w celu przyspieszenia procesów inwestycyjnych. Dalsze badania ukierunkowałam na zagadnienia nabywania praw do terenu dla potrzeb lokalizacji sieci infrastruktury technicznej, które dla tych celów nie wymagają pozbawienia właściciela prawa własności, a jedynie ograniczenie w formie służebności przesyłu lub administracyjnego zezwolenia na przeprowadzenie sieci i urządzeń.

Szczegółowa analiza podstawowego sposobu nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego czyli wywłaszczenia, zachęciła mnie do podjęcia dalszych badań, dotyczących zagospodarowania oraz zbywania wywłaszczonych nieruchomości, w aspekcie ustawowego zakazu ich wykorzystania na inne cele oraz obowiązku zwrotu na rzecz byłych właścicieli. Obserwacja postępowań w praktyce wykazała niedoskonałość funkcjonujących regulacji, wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżne linie orzecznictwa sądowo-administracyjnego w zakresie zwrotu nieruchomości niewykorzystanych na cel wywłaszczenia. Analiza tego niezwykle kontrowersyjnego zagadnienia skłoniła mnie do pogłębionych badań w zakresie przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, kryteriów ich oceny, podmiotów którym przysługują roszczenia i związanych z tym problemów geodezyjno-prawnych.

Wyciągnięte wnioski ukierunkowały moje dalsze badania na proces zbywania nieruchomości w świetle ograniczeń w obrocie mieniem publicznym, spowodowanych roszczeniami byłych właścicieli o zwrot oraz osób uprawnionych o uwłaszczenie. Celem badań

było opracowanie prawidłowych procedur, wskazanie metod rozwiązania problemów oraz ram i kierunku modyfikacji uregulowań prawnych. Końcowe analizy ukierunkowałam na problemy nadzoru właścicielskiego w odniesieniu do nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, w kontekście celowego charakteru tego prawa.

Potrzeba udoskonalenia procedur w zakresie nabywania przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego nieruchomości na cele inwestycji publicznych oraz w obszarze zbywania nieruchomości publicznych, z uwzględnieniem roszczeń uprawnionych podmiotów zaowocowała powstaniem cyklu publikacji stanowiących osiągnięcie wynikające z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.

4.2.2. Tezy i cele badań

Problem badawczy dotyczy optymalizacji procedur nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz zbywania nieruchomości publicznych, w oparciu o następujące tezy, cele badań oraz metody.

4.2.2.1. Teza główna i tezy pomocnicze

Teza główna

Dla usprawnienia procesów gospodarki nieruchomościami konieczna jest modyfikacja procedur oraz uregulowań prawnych dotyczących nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych, w szczególności w zakresie wywłaszczeń, odszkodowań oraz zwrotów wywłaszczonych nieruchomości, a także w obszarze zbywania nieruchomości publicznych z uwagi na problemy geodezyjno-prawne występujące w praktyce, jak również nieuregulowane stany prawne nieruchomości, nie uwzględnione w obowiązujących przepisach prawnych.

Tezy pomocnicze

1. Uwzględnienie stanów prawnych oraz ewidencyjnych nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających inwestycji drogowych jest niezbędne dla opracowania prawidłowej dokumentacji geodezyjnej do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej oraz umożliwia ujawnienie w księdze wieczystej jej skutków prawnorzeczowych.
2. Modyfikacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji drogowych poprzez zsynchronizowanie z uregulowaniami dotyczącymi nabywania z mocy prawa gruntów zajętych w przeszłości pod drogi publiczne, przyspieszy i usprawni procesy ustalania odszkodowań w oparciu o decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych.
3. Określenie możliwości ustanawiania służebności przesyłu na prawie użytkowania wieczystego a także zdefiniowanie zakresu oraz terminu ograniczania praw do nieruchomości na drodze administracyjnej usprawni i ujednolici procesy ustanawiania prawa do terenu w celu lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.
4. Konieczne są szczegółowe badania stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, przed rozpoczęciem tych postępowań, w celu wyeliminowania roszczeń byłych właścicieli.
5. Konieczne jest uchylenie przepisów dotyczących obowiązku powiadamiania byłych właścicieli o możliwości zwrotu, przed wszczęciem procedury zbywania nieruchomości publicznych, ze względu na trudności z ustaleniem kręgu osób



- wywłaszczonych, spowodowane upływem czasu od wydania decyzji wywłaszczeniowych.
6. Istotnym warunkiem usprawnienia procesu gospodarowania mieniem publicznym jest ograniczenie terminów składania wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości oraz stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowych.
 7. Wprowadzenie przepisów umożliwiających dokonywanie podziałów (połączenia) działek ewidencyjnych z urzędu, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, jeżeli czynności te są niezbędne dla oznaczenia przedmiotu odrębnej własności nieruchomości lokalowych, usprawni kontynuację wyodrębniania i zbywania nieruchomości lokalowych przez podmioty publicznoprawne.
 8. Uzupełnienie uregulowań poprzez zdefiniowanie sposobu postępowania w przypadku gdy podmiot publicznoprawny zbył nieruchomość z pominięciem obowiązku powiadomienia byłych właścicieli o możliwości zwrotu, przyczyni się do usprawnienia postępowań oraz jednolitości rozstrzygnięć w sprawie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.
 9. Modyfikacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w aspekcie określenia zasad zmiany stawki procentowej opłat rocznych za użytkowanie wieczyste pozwoli na dostosowanie warunków umowy do zamierzeń inwestycyjnych użytkowników wieczystych.

4.2.2.2. Cele badań

Cele badań prezentuje tabela 4.2-1.

Tabela 4.2-1. Cele badań

LP	CEL	PUBLIKACJE
1	Identyfikacja i analiza problemów w procesie wywłaszczeń dla potrzeb inwestycji publicznych, ustalania odszkodowań oraz opracowywania dokumentacji geodezyjno-prawnej w świetle nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości oraz niedoskonałej regulacji prawnej wraz z propozycją usprawnienia procesów	[C1], [C2], [C3]
2	Analiza porównawcza oraz weryfikacja metod nabywania prawa do terenu dla celów usytuowania sieci infrastruktury technicznej w aspekcie modyfikacji obowiązujących zasad	[C4], [C5]
3	Opracowanie geodezyjno-prawnych procedur dotyczących zbywania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem roszczeń byłych właścicieli o zwrot oraz osób trzecich o uwłaszczenie	[C5], [C6], [C7], [C8]
4	Identyfikacja problemów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, oraz wpływu roszczeń rewindykacyjnych na proces gospodarowania nieruchomościami publicznymi	[C5], [C7], [C8]
5	Propozycja działań w obszarze nadzoru właścicielskiego dotyczących nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w kontekście celowego charakteru tego prawa	[C5], [C9]

Źródło: opracowanie własne.

4.2.2.3. Organizacja badań i metody badawcze

Zastosowano badania poznawcze, empiryczne i jakościowe. Posłużyły one do:

1. analizy uwarunkowań prawnych, technicznych, metodologicznych procesów nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,
2. oceny wpływu stanów prawnych nieruchomości na proces wywłaszczeń, ustalania odszkodowań oraz zakres niezbędnej dokumentacji geodezyjno-prawnej dla obsługi tych procesów,
3. udoskonalenia geodezyjno-prawnych procedur w procesach nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych z uwzględnieniem nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości,
4. identyfikacji problemów dotyczących metod nabywania prawa do terenu dla potrzeb lokalizacji sieci infrastruktury technicznej,
5. określenia przyczyn utrudniających prawidłowy przebieg postępowań dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości oraz celowości uzupełnienia regulacji ustawowych, w kontekście niejednorodnych rozstrzygnięć sądów administracyjnych,
6. analizy uwarunkowań prawnych, technicznych, metodologicznych procesów zbywania nieruchomości publicznych,
7. opracowania geodezyjno-prawnych procedur dotyczących zbywania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem roszczeń rewindykacyjnych wraz z propozycją rozwiązania problemów w tym obszarze,
8. analizy wpływu i skutków roszczeń byłych właścicieli oraz osób trzecich na proces zbywania mienia publicznego,
9. oceny skutków niezagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste,
10. opracowania wyników, sformułowania wniosków.

4.3. Szczegółowy opis osiągniętych wyników

4.3.1. Identyfikacja i analiza problemów w procesie wywłaszczeń dla potrzeb inwestycji publicznych, ustalania odszkodowań oraz opracowywania dokumentacji geodezyjno-prawnej w świetle nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości oraz niedoskonałej regulacji prawnej wraz z propozycją usprawnienia procesów

Przeprowadzone badania wykazały, że nieuregulowane stany prawne nieruchomości oraz stany faktyczne nieprzystające do obowiązujących unormowań są przyczyną wielu problemów geodezyjno-prawnych w procesach wywłaszczeń oraz odszkodowań. Usprawnienie tych procesów nabrało istotnego znaczenia, zwłaszcza w kontekście dążenia do szybkiej realizacji inwestycji publicznych, często finansowanych ze środków unijnych, a z drugiej strony obowiązku respektowania praw właścicieli nieruchomości. Identyfikacja kluczowych problemów umożliwiła zaproponowanie metod postępowania w celu optymalizacji procedur geodezyjno-prawnych w procesach nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych.

W obszarze wywłaszczeń oraz odszkodowań istotną część analiz poświęciłam inwestycjom drogowym, które są w praktyce dominującym celem wywłaszczenia. Inwestycje te



ze względu na liniowy charakter obejmują szereg nieruchomości, w tym o niewyjaśnionym stanie prawnym. Analizy dokonałam dwukierunkowo, w zależności od tego, czy planowane jest wybudowanie nowej drogi, czy też na nieruchomości urządzono w przeszłości drogę, pozbawiając właściciela możliwości korzystania z gruntu. Rozróżnienie tych trybów jest uzasadnione ze względu na możliwość zastosowania odmiennych procedur prawno-geodezyjnych. W ramach nabywania gruntów **pod planowane drogi**, oprócz dobrowolnych umów cywilnoprawnych można wyodrębnić:

- nabywanie z mocy prawa gruntów wydzielanych pod drogi w ramach podziałów geodezyjnych nieruchomości,
- wywłaszczanie na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli przeznaczenie pod drogę wynika z planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- pierwokup gminy w przypadku przeznaczenia pod drogę publiczną,
- nabywanie z mocy prawa na podstawie szczególnych uregulowań.

Punktem wyjścia badań dotyczących nabywania gruntów **wydzielanych pod drogi** w ramach podziałów geodezyjnych nieruchomości była analiza historycznych regulacji prawnych, które w pewnym zakresie ukształtowały obecną procedurę.

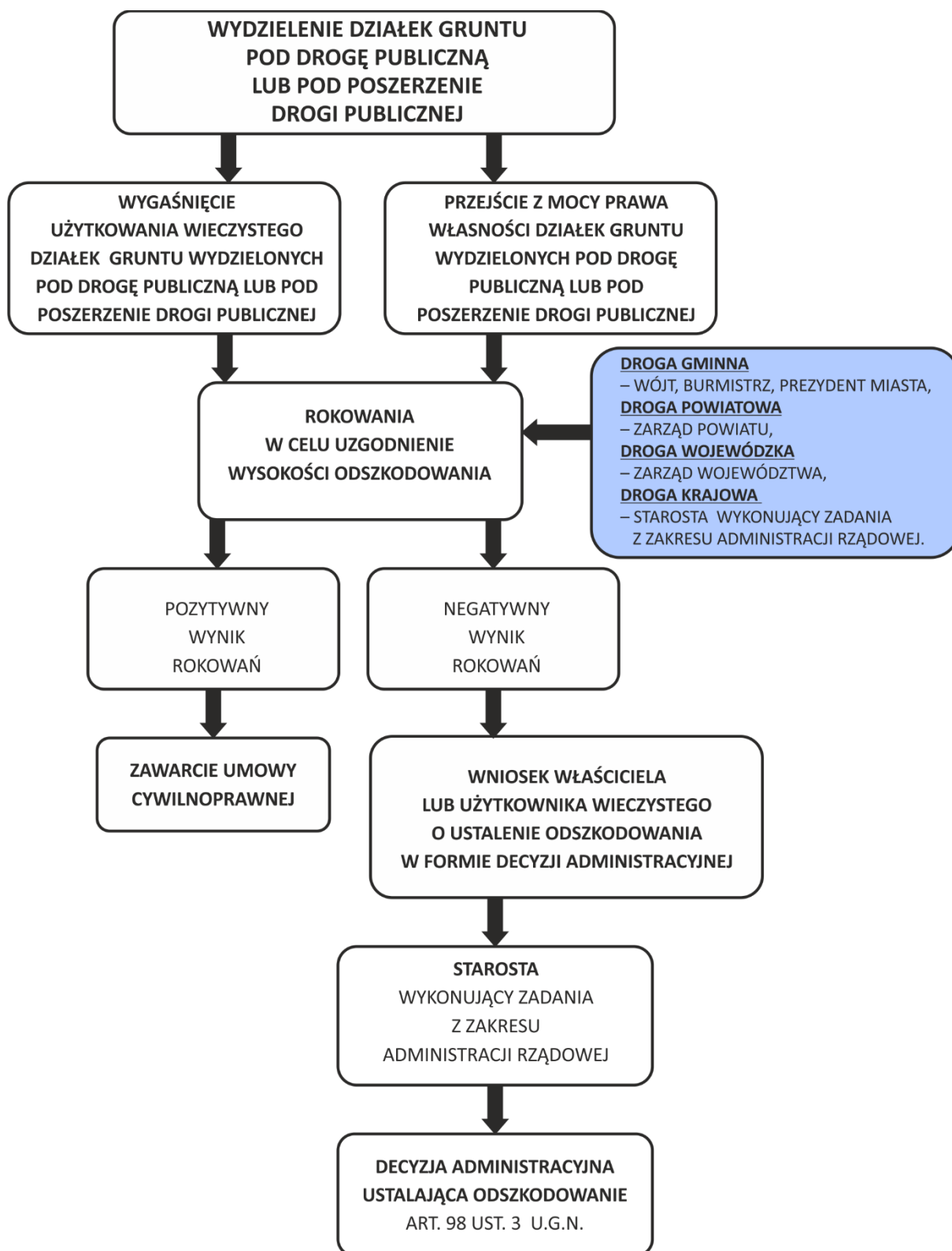
Badania rozpoczęłam od parcelacji nieruchomości, uregulowanej po raz pierwszy (Wolanin, 2008) w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (rozporządzenie, 1928). W przypadku dokonywania parcelacji terenu, dla którego plan zabudowania przewidywał nową drogę, gmina - odmiennie, niż obecnie - nie przejmowała działek wydzielanych pod drogi, jeżeli nie zamierzała rozpocząć ich budowy. Wydzielane działki pozostawały własnością dotychczasowego właściciela, który mógł dokonać na własny koszt, bądź przy udziale właścicieli działek utworzonych przy parcelacji, urządzenia dróg przeznaczonych do użytku publicznego, zgodnie ze wskazaniem gminy. Jeżeli gmina przystępowała do budowy drogi, wówczas przejęcie na rzecz gminy gruntu wydzielonego pod drogi następowało w trybie odrębnego postępowania wywłaszczeniowego na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 1920 r. (ustawa, 1920). Skutki uregulowań w zakresie nabywania gruntów wydzielanych pod drogi w ramach podziałów geodezyjnych nieruchomości od 1928 r. do chwili obecnej przedstawiłam w tabeli 4.3-1.

Tabela 4.3-1. Skutki uregulowań w zakresie nabywania gruntów wydzielanych pod drogi w ramach podziałów nieruchomości

Okres obowiązywania		
Akt prawny	Skutki w odniesieniu do gruntów wydzielonych pod drogę	Odszkodowanie za grunty wydzielone pod drogę
17 lutego 1928 r. - 21 lipca 1936 r.		
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli	Działki wydzielane pod drogi pozostawały własnością dotychczasowego właściciela. Przejęcie na rzecz gminy wydzielonego gruntu następowało w trybie odrębnego postępowania wywłaszczeniowego, dopiero wówczas, gdy gmina przystępowała do budowy drogi.	bez odszkodowania, w stanie wolnym od ciężarów hipotecznych i długów
22 lipca 1936 r. - 30 lipca 1948 r.		
zmiana rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r.	Właściciele byli zobowiązani urządzić nowe drogi na wydzielonych gruntach. Gmina przejmowała do dalszego utrzymywania w/w obiekty, przeznaczone do użytku publicznego, na żądanie właścicieli, po zabudowaniu co najmniej jednej trzeciej działek.	bez odszkodowania, w stanie wolnym od ciężarów hipotecznych i długów
31 lipca 1948 r. - 30 sierpnia 1972 r.		
Ustawa z dnia 25 czerwca 1948 r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli	Właściciele nieruchomości zobowiązani byli odstąpić na własność gminy grunty przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego pod ulice, place, drogi - na cele użyteczności publicznej, jak również na cele przyszłej polityki terenowej osiedla w ilości nie przekraczającej 20% wartości wszystkich działek wydzielonych w ramach podziału nieruchomości.	bez odszkodowania
1 września 1972 r. - 31 lipca 1985 r.		
Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach	Państwo przejmowało grunty pod drogi w ramach uchwał o utworzeniu terenów budownictwa wielorodzinnego oraz jednorodzinnego	odszkodowanie ustalone według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości
1 sierpnia 1985 r. - 31 grudnia 1997 r.		
Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości	Gminy przejmowały z mocy prawa grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem.	odszkodowanie ustalone według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości
od 1 stycznia 1998 r.		
Ustawa z dnia 21 sierpnia o gospodarce nieruchomościami (U.G.N)	Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa.	odszkodowanie w uzgodnionej wysokości lub ustalonej według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C1]





Rysunek 4.3-1 Schemat procedury ustalania odszkodowania z tytułu nabycia gruntu wydzielonego pod drogę w trybie art. 98 ustawy [ustawa, 1997]

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C1]

Historyczne uwarunkowania mają znaczenie również obecnie, szczególnie w zakresie oceny realizacji ustawowych obowiązków, które nakazywały właścicielom nieodpłatne przekazanie gruntów na cele publiczne.

Na podstawie badań opracowałam w [C1] aktualne procedury w zakresie nabywania z mocy prawa przez gminy gruntów wydzielanych pod drogi w ramach podziałów nieruchomości, jak również ustalania z tego tytułu odszkodowań na rzecz właścicieli oraz użytkowników wieczystych.

Analiza aktualnych uregulowań dotyczących nabywania gruntów wydzielanych pod drogi, wskazuje na potrzebę modyfikacji unormowań poprzez nawiązanie do procedur parcelacyjnych opartych o przepisy z 1928 r. Wynika to z faktu, że przejęcie działki przeznaczonej pod drogę nie skutkuje budową drogi bezpośrednio po zatwierdzeniu podziału geodezyjnego nieruchomości, gdyż podmiot publicznoprawny najczęściej nabywa tylko fragment terenu przewidzianego pod drogę, położony w granicach nieruchomości objętej wnioskiem o podział, a ponadto nie jest przygotowany w danym momencie do realizacji inwestycji. Wydzielenie działki drogowej nie jest bowiem związane z zamierzeniem podmiotu publicznoprawnego w zakresie inwestycji drogowej, lecz jest konsekwencją braku możliwości jej innego zagospodarowania przez właściciela nieruchomości. Dlatego należy uznać jako bardziej racjonalne przepisy parcelacyjne ujęte w rozporządzeniu (rozporządzenie, 1928), w myśl których wydzielane pod drogi działki pozostawały własnością dotychczasowego właściciela, do czasu przystąpienia gminy do budowy drogi. Proponowana modyfikacja byłaby korzystniejsza dla gmin z ekonomicznego punktu widzenia, a także umożliwiłaby właścicielom wykorzystywanie nieruchomości do czasu inwestycji drogowej. Na rys. 4.3-1 przedstawiono schemat procedury ustalania odszkodowania z tytułu nabycia gruntu wydzielonego pod drogę.

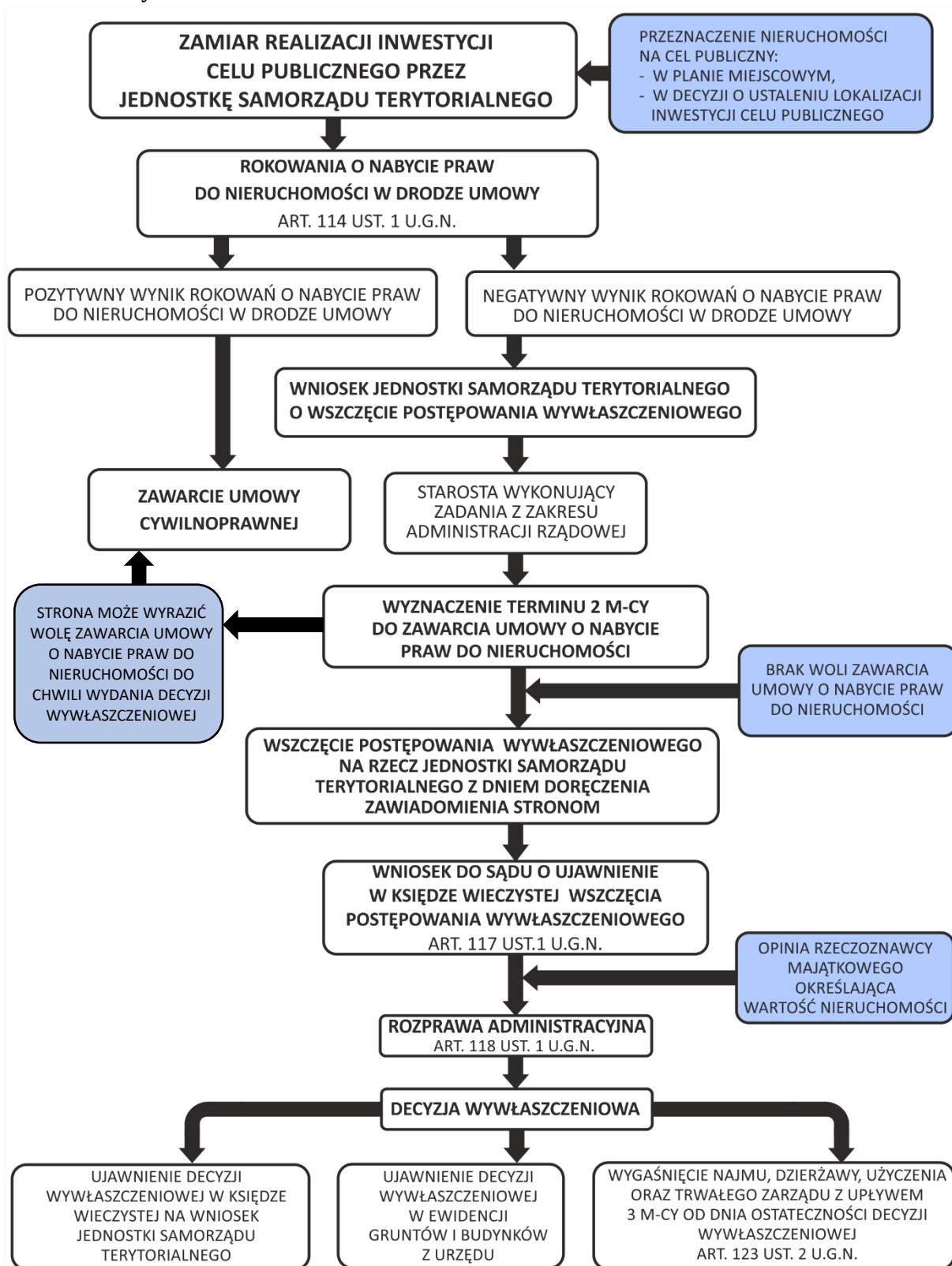
Kolejny tryb nabywania polega na **wywłaszczeniu** nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, pod warunkiem przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny w planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Sposób ten w praktyce najczęściej znajduje zastosowanie w odniesieniu do pozyskiwania nieruchomości na inne cele niż drogi. Przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny umożliwia także skorzystanie przez gminę z prawa pierwokupu na podstawie cytowanej ustawy.

Przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego właściwy organ jest zobowiązany przeprowadzić rokowania w celu zawarcia dobrowolnej umowy zbycia. W tym kontekście zwróciłam uwagę w [C1] na problem opłat planistycznych oraz adiacenckich, które mogą obciążać właściciela zbywanej nieruchomości. Dlatego rozszerzyłam zakres badań o ocenę przesłanek naliczenia na rzecz gminy opłat planistycznych związanych ze wzrostem wartości nieruchomości, spowodowanych ustaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego. Dokonałam także analizy skutków obniżenia wartości nieruchomości oraz ograniczenia w korzystaniu w aspekcie roszczeń o odszkodowanie lub inną formę rekompensaty, która przysługuje właścicielowi w odniesieniu do zbywanej nieruchomości. Badania pozwoliły na opracowanie w [C1] procedur z uwzględnieniem uwarunkowań prawno-geodezyjnych, formalnych oraz metodologicznych w zakresie:

- wywłaszczenia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa,
- wywłaszczenia nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (rys. 4.3-2),
- wywłaszczenia nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (rys. 4.3-3),
- pierwokupu przysługującego gminie,

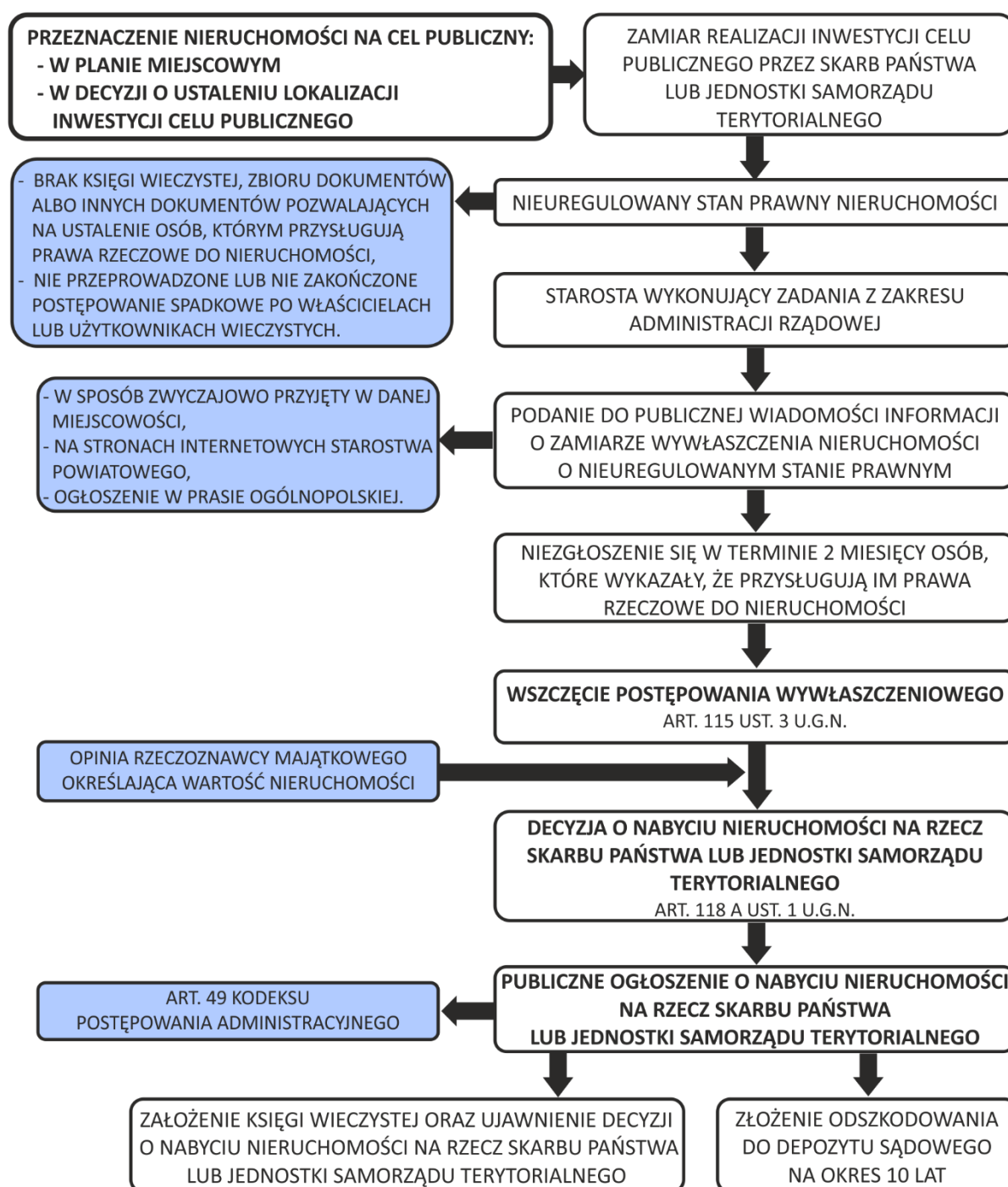


- skutków ustalenia lub zmiany planu zagospodarowania przestrzennego w aspekcie zmiany wartości nieruchomości.



Rysunek 4.3-2 Schemat procesu wywłaszczenia nieruchomości na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C1]



Rysunek 4.3-3 Procedura wywłaszczania nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C1]

Dla nieruchomości **zajętych w przeszłości** pod drogi wskazałam w [C1] na możliwość zastosowania odmiennego trybu regulacji określonego w art. 73 ustawy (ustawa, 1998), który jest formą wywłaszczenia. Nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, z dniem 1 stycznia 1999 r. w oparciu o tę normę następuje po spełnieniu następujących przesłanek:



- brak tytułu własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do gruntu zajętego pod drogę,
- władanie w dniu 31 grudnia 1998 r. gruntem przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,
- zajęcie gruntu pod drogę publiczną.

Ustawodawca nie określił dokumentacji dla potwierdzenia spełnienia przesłanek nabycia gruntów na podstawie tej normy prawnej, jak również nie zdefiniował pojęcia „władania nieruchomością”. Jak wynika z doktryny władanie może przyjąć różne formy, od posiadania cywilnoprawnego (samoistne, zależne, w dobrej wierze, w złej wierze), po władanie publicznoprawne. Dlatego celem badań było określenie rodzaju i zakresu dokumentacji geodezyjno-prawnej, niezbędnej do złożenia wniosku do wojewody o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie gruntów zajętych pod drogi publiczne przez podmioty publicznoprawne. Zakres proponowanej w [C1] dokumentacji obejmuje w szczególności:

- kopię mapy zasadniczej z zaznaczonym przebiegiem drogi na dzień 31 grudnia 1998 r.,
- wyrys z mapy ewidencyjnej z zaznaczonym przebiegiem drogi na dzień 31 grudnia 1998 r.,
- wypis z rejestru gruntów,
- wypis z księgi wieczystej wg stanu na dzień 31 grudnia 1998 r.,
- wypis z księgi wieczystej wg stanu aktualnego,
- wykazy zmian gruntowych,
- wykazy synchronizacyjne (w przypadku konieczności uzgodnienia oznaczenia nieruchomości między działem I księgi wieczystej a ewidencją gruntów i budynków),
- projekt geodezyjnego podziału nieruchomości (w przypadku, gdy pod drogę zajęta jest część nieruchomości),
- metrykę drogi,
- oświadczenie zarządu drogi o zajętości pod drogę określonych nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r.,
- kopie umów na wykonywanie prac z zakresu utrzymania drogi.

Odszkodowanie z tytułu przejścia na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego prawa własności nieruchomości zajętych w dniu 31 grudnia 1998 r. pod drogi publiczne jest ustalane i wypłacane na wniosek właściciela nieruchomości, złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa. Ustawa formułuje zasadę, że podmiotem uprawnionym do odszkodowania jest osoba, która w dniu 1 stycznia 1999 r. utraciła własność nieruchomości. W tym kontekście w praktyce powstał problem dotyczący ustalenia, kto jest podmiotem uprawnionym do odszkodowania w sytuacji zbycia, po dniu 1 stycznia 1999 r., nieruchomości podlegającej działaniu art. 73. W opracowaniu [C1] na podstawie analizy orzecznictwa sądowo-administracyjnego wskazałam na możliwość złożenia wniosku o ustalenie odszkodowania także przez osobę, która po dniu 31 grudnia 1998 r., ale przed wydaniem decyzji na podstawie art. 73 ust. 3 tej ustawy, zawarła umowę nabycia nieruchomości zajętej pod drogę publiczną w formie aktu notarialnego z osobą, która była właścicielem tej nieruchomości w dniu 31 grudnia 1998 r. i została wpisana jako właściciel tej nieruchomości do księgi wieczystej.

Kolejnym analizowanym problemem jest kwestia dopuszczalności cesji uprawnień do odszkodowania.

Przeprowadzone w tym obszarze badania oraz analiza problemów pozwoliły na opracowanie [C1] procedur nabycia z mocy prawa przez podmioty publicznoprawne,

nieruchomości zajętych pod drogi publiczne oraz ustalania odszkodowania z tego tytułu na rzecz właścicieli nieruchomości.

Na tle zagadnień związanych z regulacją stanów prawnych nieruchomości zajętych pod drogi publiczne wskazałam na problem roszczeń zgłaszanych przez właścicieli do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego o wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania za okres poprzedzający 31 grudnia 1998 r. tj. datę wejścia w życie art. 73 (ustawa, 1998). Na podstawie analiz wykazałam, że w przypadku nieruchomości zajętych pod drogi publiczne, termin przedawnienia roszczeń byłych właścicieli biegnie od dnia 1 stycznia 1999 r. tj. od dnia, w którym nieruchomości zajęte pod drogi publiczne z mocy prawa stały się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a zatem upłynął w dniu 1 stycznia 2009 r. Regulacje wynikające z art. 73 były aktem jednorazowym, mającym na celu uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości i doprowadzenie do zgodności ze stanem faktycznym.

Istotną część obszaru badawczego poświęciłam nabywaniu nieruchomości na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (ustawa, 2003), która obecnie jest podstawowym narzędziem służącym wywłaszczeniu pod inwestycje drogowe. Zamiarem ustawodawcy, podczas kolejnych nowelizacji ustawy, było przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji drogowych, poprzez wyeliminowanie długotrwałej procedury nabywania nieruchomości w drodze umowy lub klasycznego wywłaszczenia. Uregulowania te przewidują uproszczoną procedurę nabywania nieruchomości, w celu realizacji kluczowych inwestycji drogowych, a w konsekwencji - terminowego wykorzystania funduszy unijnych.

Wydawana na podstawie ustawy decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (decyzja „zrid”) stanowi rodzaj skonsolidowanego orzeczenia administracyjnego, które zastępując pięć odrębnych procedur administracyjnych wywołuje szereg skutków, tj.:

- ustala lokalizację inwestycji drogowej,
- zatwierdza podział nieruchomości,
- wywłaszcza prawa do nieruchomości znajdujących się w granicach inwestycji,
- zatwierdza projekt budowlany i udziela pozwolenia na budowę,
- ogranicza korzystanie z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury technicznej i dróg innej kategorii (w razie potrzeby).

Ujęcie w jednej decyzji administracyjnej wszystkich warunków realizacji inwestycji drogowej spowodowało, iż niezwykle istotne stało się prawidłowe opracowywanie dokumentacji geodezyjno-prawnej, dołączanej do wniosku o wydanie decyzji. Przeprowadzone badania [C1,C2, C3] wykazały niespójność wprowadzonych regulacji a także problemy geodezyjno-prawne w toku postępowań wywłaszczeniowych oraz odszkodowawczych. Jednym z podstawowych źródeł problemów są nieuregulowane stany prawne nieruchomości przeznaczonych pod inwestycję, w tym rozbieżności między danymi w systemach informacji o nieruchomościach, zarówno w zakresie oznaczenia nieruchomości, jak i ujawnionych praw rzeczowych. Badania wykazały przypadki wadliwości dokumentacji dla celów zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i w konsekwencji odmowę wpisu skutków prawnorzeczowych w księgach wieczystych. Analiza pozwala na stwierdzenie, że pomimo wywłaszczenia z mocy prawa, w oparciu o dane z ewidencji gruntów i budynków, dokumentacja opracowywana dla celów inwestycji musi uwzględniać również stan prawny nieruchomości objętych liniami rozgraniczającymi inwestycje drogowe. Prowadzi to do wniosku, że dokumentacja geodezyjna wskazana w ustawie, zawierająca mapy w skali co najmniej 1:5000, przedstawiające proponowany przebieg drogi oraz projekty podziału



nieruchomości nie jest wystarczająca do wniosku o decyzję zrid. Dla usprawnienia procesów nabywania gruntów pod drogi oraz postępowań wieczystoksięgowych zaproponowałam [C2] dodatkowe czynności geodezyjno-prawne przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji zrid, tj.:

- sporządzenie dokumentacji w celu wydania decyzji orzekających o zmianach w ewidencji gruntów i budynków - w przypadku np. połączenia w jednej działce ewidencyjnej kilku parcel katastralnych, stanowiących przedmiot odrębnej własności, tzw. „ciał hipotecznych”,
- sprostowanie w księgach wieczystych oznaczenia nabywanych nieruchomości zgodnie z aktualnymi danymi w ewidencji gruntów i budynków (na podstawie wykazów synchronizacyjnych, wykazów zmian gruntowych); z wnioskiem winien wystąpić inwestor – zarządca drogi,
- wykazanie stanu zajętości gruntów pod istniejącą w dniu 1 stycznia 1999 r. drogę publiczną (w celu określenia przesłanek nabycia nieruchomości w oparciu o art. 73 ustawy (ustawa, 1998)), w oparciu o dokumentację geodezyjno-prawną przedstawioną w [C1],
- badanie stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji drogowych.

Nabycie z mocy prawa, stanowiące formę wywłaszczenia, skutkuje tym, że podmioty publicznoprawne uzyskują prawo własności nieruchomości także w odniesieniu do nieruchomości o niewyjaśnionym stanie prawnym, tj. wówczas, gdy nie jest wiadomo komu jest to prawo odbierane. Jednak prawidłowe ustalenie odszkodowania jest możliwe jedynie wówczas, gdy istnieją dokumenty pozwalające na ocenę rzeczywistego stanu prawnego nieruchomości oraz określenie podmiotów którym przysługiwały prawa rzeczowe. Właściwe przygotowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej ma w dalszej kolejności wpływ na przebieg postępowań odszkodowawczych oraz termin ich zakończenia [C3].

Zasadność poświęcenia uwagi tej tematyce podyktowana jest skalą zastosowania procedur wywłaszczenia z mocy prawa dla inwestycji drogowych. Przykładowo w Krakowie nabywa się [C2,C3] rocznie kilka ha gruntów w tym trybie (w 2016 r ok. 6 ha.). Kwota wypłaconego odszkodowania w okresie 2011 r. - 2016 r. wyniosła łącznie ponad 164 mln zł.

Analiza procesu wywłaszczeń pod budowę dróg wykazała, że podstawowym problemem utrudniającym i opóźniającym ustalanie odszkodowań są nieuregulowane stany prawne nieruchomości. Obowiązujące zasady ustalania odszkodowań, zawarte w ustawie (ustawa, 2003) nie odnoszą się do tej kategorii nieruchomości, co skutkuje niejednolitą praktyką oraz rozbieżną linią orzecznictwa sądowego. Z tych względów, a także z powodu czasochłonności procedury postępowania odszkodowawczego, nie jest możliwe dochowanie ustawowego 30-dniowego terminu na ustalenie odszkodowania.

Badania wykazały, że trudności z ustaleniem stanu prawnego nieruchomości mogą w konsekwencji powodować również sytuację, że prawo własności nieruchomości przysługuje już podmiotowi publicznemu, lecz nie jest możliwe udokumentowanie tego faktu. Jednym z istotnych problemów w tym zakresie jest ustalenie, czy nieruchomość objęta liniami rozgraniczającymi, wynikającymi z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej podlega działaniu art. 73 ustawy (ustawa, 1998). Decyzje stwierdzające nabycie przez podmioty publicznoprawne własności gruntu na podstawie art. 73 posiadają wprawdzie deklaratoryjny charakter, jednak konkretyzują przedmiot nabycia poprzez wskazanie oznaczenia nieruchomości oraz umożliwiają udowodnienie przysługującego podmiotom publicznoprawnym prawa

własności do nieruchomości i jednocześnie utratę w tym zakresie prawa własności przez dotychczasowego właściciela z dniem 1 stycznia 1999 r. W przypadku, gdy istnieje domniemanie, że dana nieruchomość podlega działaniu art. 73 (Ustawa, 1998) a jednocześnie brak jest decyzji wojewody w tej sprawie, istnieje problem dotyczący prawidłowego określenia jej stanu prawnego a w konsekwencji ustalenia odszkodowania w oparciu o ustawę (ustawa, 2003).

Tabela 4.3-2. Proponowane czynności geodezyjno-prawne w toku procedury ustalania odszkodowań dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym

Nieuregulowany stan prawny i ewidencyjny nieruchomości w granicach projektowanego pasa drogowego - rodzaj niezgodności	Proponowane czynności geodezyjno-prawne w toku procedury ustalania odszkodowań
Niezgodność danych o nieruchomości w zakresie przedmiotowym między księgą wieczystą, decyzją zrid, ewidencją gruntów i budynków	Opracowanie dokumentacji geodezyjno-prawnej, zawierającej m.in. wykazy synchronizacyjne, wykazy zmian gruntowych
Władanie nieruchomością przez samoistnych posiadaczy (co wynika z danych ewidencji gruntów i budynków)	Analiza przesłanek zasiedzenia nieruchomości - zawieszenie postępowania odszkodowawczego
Roszczenia podmiotów trzecich względem nieruchomości o uwłaszczenie z mocy prawa	Analiza przesłanek uregulowania tytułów prawnych w drodze uwłaszczenia - zawieszenie postępowania odszkodowawczego
Władanie nieruchomością przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	Wystąpienie przez starostę lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego z wnioskiem o zasiedzenie przez Skarb Państwa lub odpowiednią jednostkę
Nieustalony krąg stron postępowania	Ustalenie przez organ odszkodowawczy osób, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości
Brak przeprowadzonych postępowań spadkowych po zmarłych właścicielach nieruchomości	Złożenie wniosku przez inwestora lub podmiot zobowiązany do zapłaty (Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego) o stwierdzenie nabycia praw do spadku, alternatywnie wezwanie stron o ustalenie kręgu spadkobierców
Nieruchomość była zajęta w dniu 1 stycznia 1999 r. pod drogę publiczną (podlega działaniu art. 73 (Ustawa, 1998))	Podjęcie działań w celu wydania przez wojewodę decyzji orzekającej o nabyciu nieruchomości przez podmioty publicznoprawne z dniem 1 stycznia 1999 roku - zawieszenie postępowania odszkodowawczego
Brak możliwości ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa nabytego w przeszłości z mocy prawa na podstawie aktów prawnych o charakterze nacjonalizacyjnym	Postępowanie o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C2, C1]

W tabeli 4.3-2. przedstawiono najczęściej występujące problemy w toku procedury ustalania odszkodowań, spowodowane nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości położonych w granicach projektowanego pasa drogowego, wraz z propozycją sposobu postępowania oraz rodzaju czynności geodezyjno-prawnych.

W publikacji [C3] na przykładzie jednej z największych inwestycji drogowych w Krakowie - budowa ul. Igołomskiej, przedstawiono zakres nieruchomości o nieuregulowanym stanie



prawnym, objętych wywłaszczeniem z mocy prawa, oraz ich wpływ na proces ustalania odszkodowań. Do 2014 r. przejęto na rzecz Skarbu Państwa, w związku z budową ul. Igołomskiej 410 działek o łącznej powierzchni ok. 20,3 ha, a do końca 2016 r. wypłacono odszkodowanie za 234 działki, co stanowi ok. 57 % liczby działek objętych wywłaszczeniem.

Nieuregulowane stany prawne są przyczyną zaskarżenia do organów wyższej instancji (tab. 4.3-3) ponad 15 % decyzji odszkodowawczych, co uniemożliwiło wypłatę ok. 2,9 mln zł.

Tabela 4.3-3. Postępowania odszkodowawcze w odniesieniu do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wywłaszczonych pod ul. Igołomską

Nieuregulowany stan prawny			
Nieruchomości podlegające działaniu art. 73 (ustawa, 1998)		Brak ustalonych właścicieli	
Liczba odwołań Gminy Kraków od decyzji o odszkodowaniu	Łączna kwota odszkodowania ustalona w decyzjach, od których złożono odwołania [mln zł]	Liczba decyzji z odszkodowaniem do depozytu	Kwota odszkodowania wpłacona do depozytu [mln zł]
36	2,811 209	4	0,101 552
Odszkodowanie dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym wynosi łącznie 2,9 mln zł.			

Źródło: [C3]

W oparciu o zidentyfikowane na podstawie analiz [C2, C3] problemy wskazałam na zasadność zawieszenia postępowań odszkodowawczych do czasu ustalenia stanu prawnego nieruchomości, w miejsce wpłat do depozytu. Zaproponowana koncepcja zakłada ustalanie odszkodowania dopiero po ujawnieniu w księdze wieczystej skutków prawnych decyzji zrid, co łączy się z obowiązkiem zachowania szczególnej ostrożności w zakresie dysponowania środkami publicznymi.

Odrębnym źródłem problemów w procedurze odszkodowawczej jest niepełna i niespójna regulacja w ustawie (ustawa, 2003). Zidentyfikowane w [C1, C2, C3] obszary zagadnień wymagające unormowań uzupełniających dotyczą zasad:

- ustalania odszkodowania w przypadku obciążenia nieruchomości wieloma ograniczonymi prawami rzeczowymi,
- uwzględnienia ograniczonych praw rzeczowych ustanowionych na nieruchomości po dacie ostateczności decyzji lokalizacyjnych,
- ustalania odszkodowania za nieruchomości obciążone hipoteką,
- przyjęcia w procedurze szacowania stanu nieruchomości uwzględniającego podziały geodezyjne,
- wykonywania operatów szacunkowych na potrzeby odszkodowań.

Zdefiniowanie w przepisach normatywnych szczegółowych zasad przyczyni się do ujednolicenia i usprawnienia postępowań w praktyce.

4.3.2. Analiza porównawcza oraz weryfikacja metod nabywania prawa do terenu dla celów usytuowania sieci infrastruktury technicznej w aspekcie modyfikacji obowiązujących zasad

Zapewnienie powszechnego dostępu do sieci infrastruktury technicznej determinuje konieczność nabycia praw do określonych nieruchomości, przy czym dla realizacji tych celów wystarczające jest ograniczenie praw przysługujących właścicielowi. Warunkiem lokalizacji sieci infrastruktury technicznej jest posiadanie przez przedsiębiorcę prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Tabela 4.3-4. Charakterystyka form prawa do terenu dla potrzeb usytuowania sieci przesyłowych

Kryterium	Wywłaszczenie poprzez ograniczanie praw do nieruchomości	Służebność przesyłu
Tryb i forma ustanawiania	– postępowanie administracyjne – decyzja administracyjna ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na przeprowadzenie urządzeń przesyłowych	– postępowanie cywilnoprawne – umowa, orzeczenie sądu, ugoda sądowa, zasiedzenie
Podstawy prawne	Art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami	Art. 305 ¹ - 305 ⁴ Kodeksu cywilnego
Cel ustanowienia	Pod projektowane urządzenia przesyłowe	Pod projektowane oraz istniejące urządzenia przesyłowe
Przedmiot obciążenia	Nieruchomość gruntowa, budynkowa lub lokalowa, prawo użytkowania wieczystego nieruchomości	Nieruchomość gruntowa, budynkowa lub lokalowa,
Podmiot uprawniony	Osoby prawne, osoby fizyczne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej realizujące sieci infrastruktury technicznej stanowiące cel publiczny	Przedsiębiorca zamierzający wybudować urządzenia przesyłowe lub który jest właścicielem urządzeń przesyłowych
Treść uprawnienia	Uprawnienie inwestora do władania nieruchomością w celu wybudowania sieci infrastruktury technicznej oraz ich pozostawienia na nieruchomości po wybudowaniu. Właściciel nieruchomości jest zobowiązany udostępnić nieruchomość w celu konserwacji i usuwania awarii.	Uprawnienie przedsiębiorcy do korzystania z nieruchomości w celu usytuowania, utrzymania i eksploatacji urządzeń przesyłowych, dokonywania przeglądów, kontroli konserwacji usuwania awarii, Właściciel może zobowiązać się do pozostawienia pasa służebności jako obszaru wolnego od zabudowy oraz nasadzeń drzew i krzewów.
Terytorialny zakres ograniczenia	Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, W decyzji wywłaszczeniowej należy określić obszar przeznaczony pod budowę infrastruktury technicznej, który podlega ograniczeniu	Wg ustaleń stron umowy lub orzeczenia sądu z uwzględnieniem przebiegu sieci istniejących (w przypadku regulacji „zaszłości”) lub sieci planowanych do wybudowania Należy umiejscowić urządzenia przesyłowe oraz teren na którym ma być realizowana służebność przesyłu na mapie, sporządzonej wg zasad obowiązujących przy oznaczaniu nieruchomości w księgach wieczystych..
Odszkodowanie Wynagrodzenie	Odszkodowanie ustala się w odrębnym postępowaniu administracyjnym, po zrealizowaniu inwestycji i ustaleniu że nie jest możliwe przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego.	Wynagrodzenie ustalane jest w umowie lub orzeczeniu sądu (z wyjątkiem zasiedzenia). Może być to świadczenie jednorazowe lub okresowe. Możliwe jest ustanowienie służebności nieodpłatnie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C4]



W celu przeprowadzenia urządzeń przesyłowych można zastosować jedną z form prawnych pozwalających na korzystanie z cudzej nieruchomości, tj.

- służebność przesyłu ustanawianą na drodze cywilnoprawnej,
- wywłaszczenie poprzez ograniczenie praw do nieruchomości na drodze administracyjnoprawnej.

Badania w [C4] pozwoliły na analizę porównawczą (tab. 4.3-4.) wymienionych form prawa do terenu w celu lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz wskazanie kierunku niezbędnej modyfikacji przepisów.

Niejednokrotnie traktuje się ograniczanie praw do nieruchomości (wywłaszczenie) jako służebność przesyłu, co jednak jest nieprawidłowe, gdyż formy te wskazują na szereg odrębności w zakresie trybu i warunków ustanawiania.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na drodze administracyjnoprawnej stanowi szczególny przypadek wywłaszczenia, a zatem może dotyczyć wyłącznie inwestycji o charakterze publicznym. Tryb ten można stosować jedynie do planowanych inwestycji w zakresie urządzeń przesyłowych, nie może być natomiast - w przeciwieństwie do służebności przesyłu - stosowany do legalizowania „zaszłości” tj. przypadków, gdy urządzenia są już wybudowane (Bieniek, 2008).

Jedną z istotnych różnic, dotyczących obu form, jest kwestia związana z odszkodowaniem. Zawarcie umowy służebności przesyłu pozawala na uzgodnienie wynagrodzenia na drodze cywilnoprawnej już w chwili zawierania umowy. W przypadku wywłaszczenia, odszkodowanie ustalane jest w formie odrębnej decyzji administracyjnej, często w odległym terminie, po zrealizowaniu inwestycji i stwierdzeniu że nie jest możliwe przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego.

Ustanowienie służebności przesyłu jest możliwe tylko na rzecz takiego przedsiębiorcy, który jest właścicielem urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz innych urządzeń podobnych, lub który zamierza wybudować takie urządzenia.

Przeprowadzone badania wykazały (tab. 4.3-5.) szerokie zastosowanie w praktyce służebności przesyłu, np. w okresie 2011 - 2014 r. zawarto 651 umów dotyczących ustanowienia służebności przesyłu na rzecz miejskich przedsiębiorstw przesyłowych, w odniesieniu do 967 działek ewidencyjnych, stanowiących własność miasta Krakowa, w tym regulacją „zaszłości” (urządzenia zostały już wybudowane) objęto 382 działki. W tym samym okresie, dla potrzeb usytuowania sieci przesyłowych, wydano 105 decyzji o wywłaszczeniu poprzez ograniczanie praw do nieruchomości.

Tabela 4.3-5. Ustanowienie prawa do gruntów miasta Krakowa na rzecz przedsiębiorstw przesyłowych.

Rok	Liczba umów	Liczba działek objętych umową służebności przesyłu	Wynagrodzenie z tytułu ustanowienia służebności przesyłu [zł]	Liczba decyzji administracyjnych zezwalających na przeprowadzenie sieci
2011	64	111	1 049 189	-
2012	158	220	5 290 287	-
2013	299	360	30 767 724	34
2014	130	276	11 283 317	71
Razem	651	967	48 390 517	105

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C4]

Na podstawie badań w [C4] przedstawiłam najistotniejsze problemy, utrudniające procesy ograniczania praw do nieruchomości w celu lokalizacji infrastruktury technicznej. Identyfikacja problemów miała na celu wskazanie kierunku modyfikacji obowiązujących zasad. Jednym z podstawowych problemów jest dopuszczalność ustanawiania służebności przesyłu na prawie użytkowania wieczystego. Poglądy w tym zakresie nie są jednolite. W myśl orzecnictwa sądowego oraz literatury przedmiotu (Balwicka-Szczyrba, 2015) uprawnienie użytkownika wieczystego do nieruchomości obejmuje także możliwość obciążenia tego prawa służebnością gruntową. Jednakże służebność przesyłu musi zapewniać przedsiębiorcy stabilny tytuł do wykorzystywania urządzeń przesyłowych. Dopuszczenie ustanowienia służebności przesyłu na prawie użytkowania wieczystego - jako prawie czasowym - może powodować problemy w przypadku jego wygaśnięcia. Zważywszy na interes publiczny, który reprezentuje przedsiębiorca przesyłowy, istnieje konieczność zachowania trwałości stosunku prawnego, dlatego służebność przesyłu powinna być ustanawiana względem właścicieli nieruchomości.

Zagadnienia związane z obciążaniem służebnością przesyłu prawa własności nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym nie są także pozbawione wątpliwości, gdyż ustanowienie przez właściciela nieruchomości służebności przesyłu może ograniczyć możliwość wykorzystania nieruchomości a niekiedy wręcz uniemożliwić realizację celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Sytuacja taka może skutkować ewentualnymi roszczeniami odszkodowawczymi względem właściciela nieruchomości oraz koniecznością aktualizacji opłat rocznych, w oparciu o nową wartość nieruchomości. Dlatego kwestia dopuszczalności oraz warunków ustanowienia służebności przesyłu na użytkowaniu wieczystym wymaga sprecyzowania w aktach normatywnych.

Odrębnym problemem jest określenie pasa zajętości terenu w celu posadowienia urządzeń przesyłowych. Ustawodawca nie sprecyzował treści wniosku inwestora jak również dokumentów geodezyjnych, które powinny określać zasięg nieruchomości obciążonej, a także stanowić załącznik zarówno do decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 124 (ustawa, 1997), jak również umowy ustanowienia służebności przesyłu. W [C4] wskazałam na możliwość uzgodnienia w umowie pasa służebności przesyłu, opierając się pomocniczo o definicje zawarte w standardach zawodowych rzeczoznawców majątkowych (krajowy standard wyceny specjalistyczny „Określanie wartości służebności przesyłu oraz wynagrodzenia za jej ustanowienie oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych”). Pas służebności powinien odpowiadać powierzchni nieruchomości, która zapewni prawidłowe funkcjonowanie danego urządzenia. Uszczegółowienie treści służebności uzależnione jest od specyfiki, rodzaju i umiejscowienia urządzeń przesyłowych, sposobu ich wykorzystania, działań przyszłych, mieszczących się w granicach prawidłowego gospodarowania oraz przewidywanych potrzeb.

W przypadku wywłaszczenia, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wskazują zakresu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, co rodzi wątpliwość, czy może obejmować także pas ochronny urządzeń przesyłowych. Decyzja wywłaszczeniowa, stanowiąca ingerencję w prawo własności wbrew woli właścicieli, powinna precyzyjnie określać przedmiot czasowego zajęcia i jego terytorialny zakres, w powiązaniu z określeniem przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub warunkami wynikającymi z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wobec braku szczegółowych regulacji, zasięg ograniczenia praw należy uzgodnić z projektantami oraz inwestorami sieci, nawiązując do zasad analogicznych, jak przy służebności przesyłu.



Kolejny problem dotyczy możliwości usytuowania sieci infrastruktury na nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W takich sytuacjach nie jest możliwe ustanowienie służebności przesyłu, dopuszczalne jest natomiast wyłączenie z zachowaniem odpowiednich procedur, przewidzianych dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Część obszaru badawczego w [C4] poświęciłam formie prawa do terenu w celu realizacji podobnych inwestycji w niektórych krajach Europy (Francji, Czechach, Niemczech, Szwecji). We Francji lokalizacja sieci infrastruktury technicznej następuje na podstawie służebności („servitude”). Odmienne są natomiast zasady ich ustanawiania. Art. 649 francuskiego Kodeksu cywilnego rozróżnia służebności w celu użyteczności publicznej oraz w celu użyteczności prywatnej. Dla potrzeb użyteczności publicznej (co dotyczy np. dystrybucji wody, gazu, elektryczności itd.) służebność ustanawiana jest - w przypadku braku zgody właścicieli - na drodze administracyjnej. Jej beneficjentami mogą być np. przedsiębiorstwa publiczne, koncesjonariusze usług publicznych. Ustanowienie służebności daje prawo do odszkodowania.

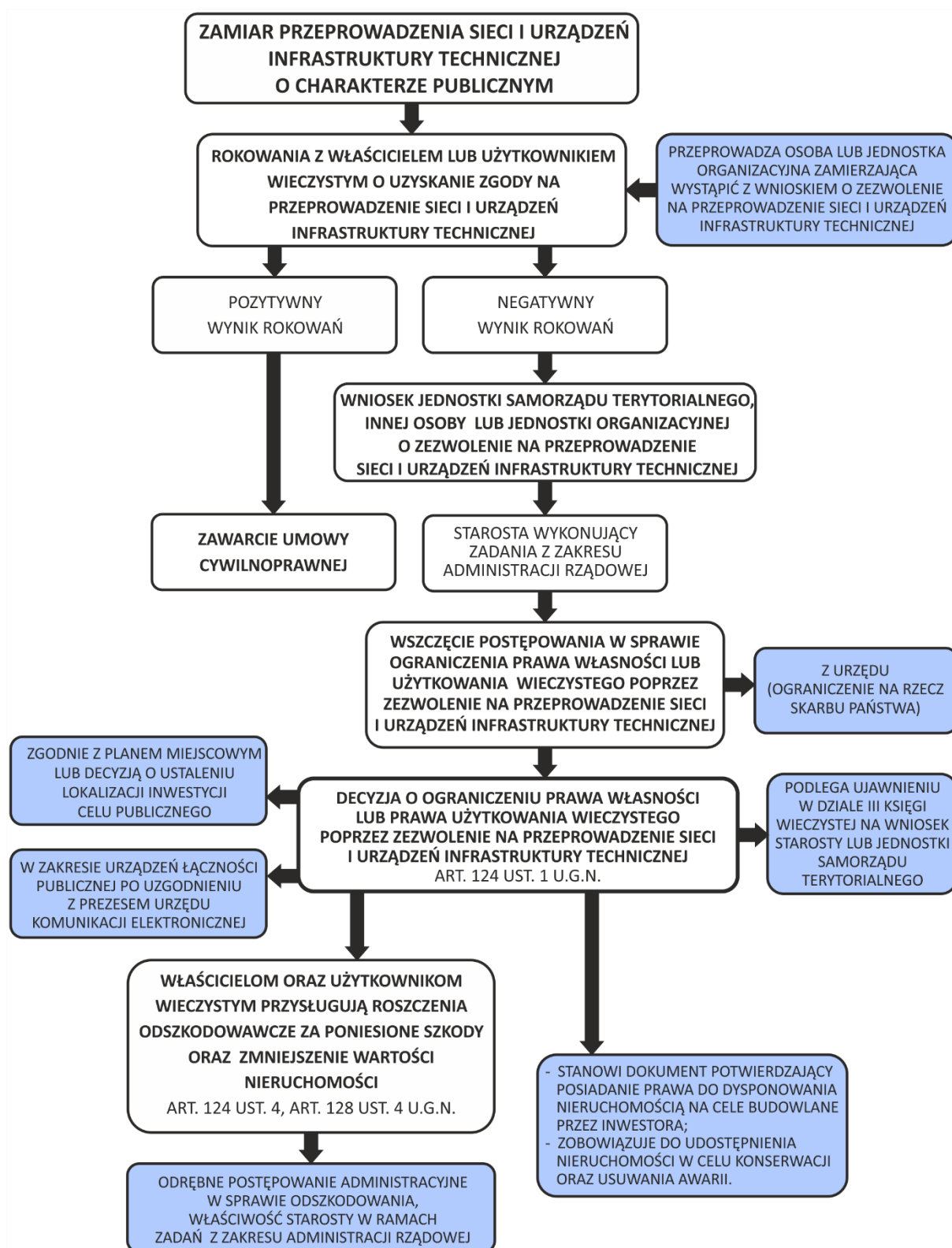
W Szwecji właściciele sieci zabezpieczają swoje prawa do gruntu na drodze ustanowienia służebności gruntowej lub służebności przesyłu. Umowy dotyczące służebności gruntowej mogą być zawierane jedynie na czas określony, tj. nie dłużej niż na 25 lat w obszarach miejskich i do 50 lat w obszarach pozamiejskich. Jedynie służebność przesyłu może być zawarta na czas nieokreślony.

Analizą objęłam również w [C5] zagadnienia dotyczące ograniczenia korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności związanej z wydobywaniem kopalin objętych własnością górnictwem oraz czasowego zajęcia nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody.

Przeprowadzone badania oraz analizy pozwoliły na opracowanie w [C5] procedur realizowanych na drodze administracyjnej w zakresie:

- ograniczenia korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na przeprowadzenie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (rys. 4.3-4),
- odszkodowania za szkody w związku z zezwoleniem na przeprowadzenie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej,
- zobowiązania do udostępnienia nieruchomości w celu konserwacji, remontów, usuwania awarii sieci i urządzeń infrastruktury technicznej,
- ograniczenia korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności związanej z wydobywaniem kopalin objętych własnością górnictwem,
- odszkodowania w związku z ograniczeniem korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin objętych własnością górnictwem,
- zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody.

Zaproponowane procedury prawno-geodezyjne przyczynią się do optymalizacji procesów udostępniania nieruchomości w celu powszechnego dostępu do infrastruktury sieciowej.



Rysunek 4.3-4 Procedury realizowane na drodze administracyjnej w zakresie ograniczenia korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na przeprowadzenie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C5]



4.3.3. Opracowanie geodezyjno-prawnych procedur dotyczących zbywania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem roszczeń byłych właścicieli o zwrot oraz osób trzecich o uwłaszczenie

Punktem wyjścia badań była analiza ustawowych zasad zbywania nieruchomości publicznych wraz z ich praktycznym zastosowaniem, co pozwoliło na ocenę uwarunkowań, wskazanie niejednoznacznych unormowań, a w konsekwencji kierunku usprawnień procesów. Celem szczegółowych badań była analiza form i zasad gospodarowania mieniem publicznym z uwzględnieniem nieuregulowanych stanów prawnych oraz roszczeń byłych właścicieli o zwrot i osób trzecich o uwłaszczenie, a także identyfikacja problemów utrudniających prawidłowy przebieg procesów. Zbywanie należy rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 3b (ustawa, 1997) i jako dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste.

Część publikacji [C5] poświęciłam analizie procesów uwłaszczenia z mocy prawa państwowych i komunalnych osób prawnych od roku 1990, w którym nastąpiły przemiany stosunków własnościowych w Polsce (ustawa, 1990) do chwili obecnej. Uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych polega na przekształceniu zarządu gruntem na prawo użytkowania wieczystego oraz zarządu budynkami, lokalami i innymi urządzeniami w prawo własności. Potwierdzeniem ww. przekształcenia, które nastąpiło z mocy prawa, jest decyzja deklaratoryjna właściwego organu. Dokonana analiza uwzględnia przesłanki, zakres, datę uwłaszczenia, odpłatność, charakter oraz skutki uwłaszczeń.

Druga kategoria roszczeń, o charakterze cywilnoprawnym, dotyczy ustanowienia użytkowania wieczystego gruntu oraz przeniesienia własności budynków na rzecz uprawnionych osób: posiadaczy nieruchomości, użytkowników, najemców garaży, osób posiadających decyzje lokalizacyjne lub pozwolenia na budowę, spółdzielni oraz innych osób prawnych które zabudowały grunty publiczne. Realizacja tych roszczeń następuje poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej w formie aktu notarialnego, a w przypadku odmowy przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, uprawnione podmioty mogą wystąpić na drogę sądową.

W odniesieniu do roszczeń o charakterze cywilnoprawnym określiłam [C5] kryteria i skutki uwłaszczenia, uprawnione podmioty, zakres gruntów objętych uwłaszczeniem, oraz odpłatność. Pomimo rozpoczęcia procesów uwłaszczeniowych w 1990 r. do chwili obecnej nie zostały one zakończone, co jest skutkiem problemów m.in. związanych z nieuregulowanymi stanami prawnymi nieruchomości, brakiem dokumentów potwierdzających roszczenia oraz ich zakres terenowy. Przepisy uwłaszczeniowe wprowadzone w 1990 r. okazały się niewystarczające, nie umożliwiły uregulowania stanu prawnego wszystkich gruntów zabudowanych np. przez spółdzielnie mieszkaniowe, gdyż warunkiem uwłaszczenia było posiadanie przez spółdzielnię pozwolenia na budowę. Dlatego w [C5] wskazałam na regulacje (ustawa, 2000) odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych, które nie wymagają posiadania pozwolenia na budowę (a jedynie wykazania braku nakazu rozbiórki), oraz nie ograniczają terminu zgłoszenia żądania (tab. 4.3-6.). Ponadto rozszerzają krąg podmiotów, względem których spółdzielnia może wysuwać roszczenia o nabycie gruntu, gdyż oprócz podmiotów publicznoprawnych adresatami roszczeń mogą być inne osoby prawne oraz fizyczne, będące właścicielami gruntów zabudowanych przez spółdzielnie.

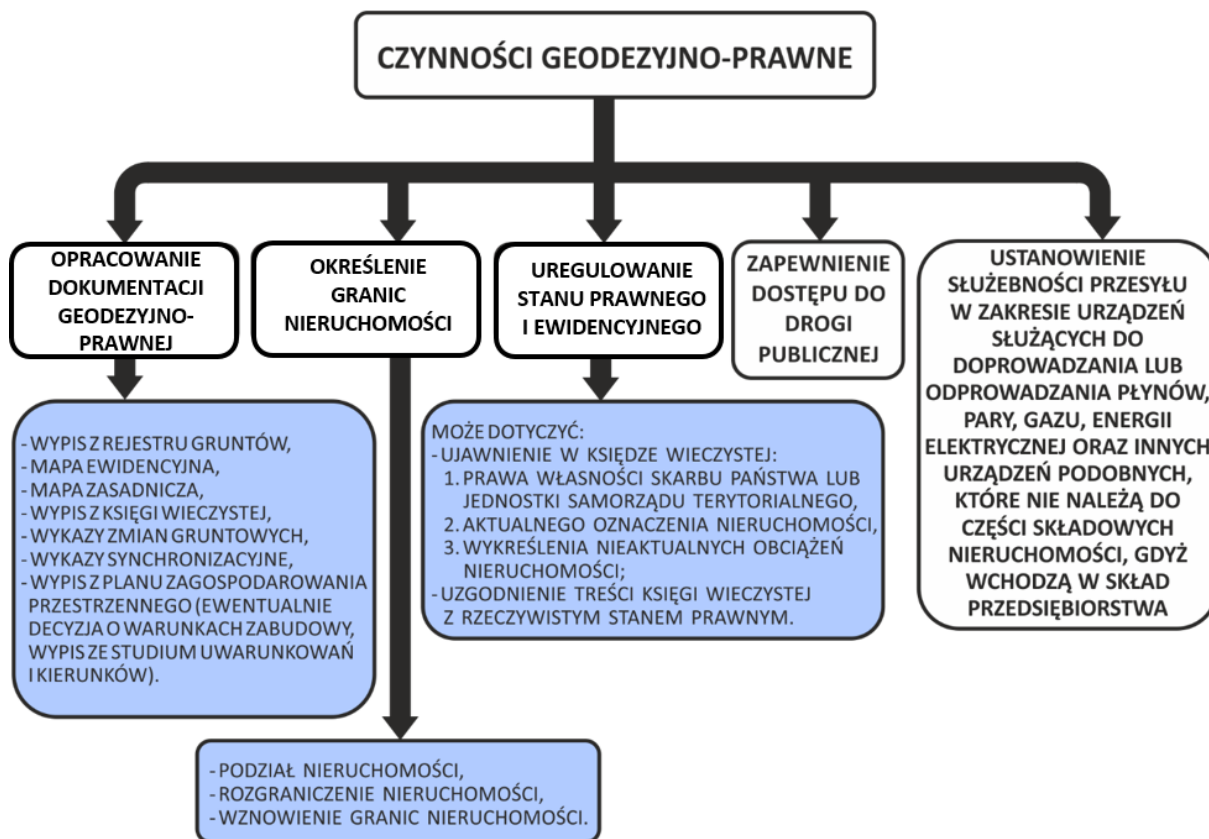
Tabela 4.3-6. Roszczenia spółdzielni mieszkaniowych wobec Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego dotyczące uwłaszczenia (na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych)

Przesłanki roszczenia	Zakres roszczenia	Odpłatność
– posiadanie gruntów w dniu 5 grudnia 1990 r. przez spółdzielnię mieszkaniową, – wybudowanie przez spółdzielnię lub jej poprzednika prawnego przed 5 grudnia 1990 r. budynków lub innych urządzeń, – brak decyzji o nakazie rozbiórki obiektów przed złożeniem wniosku.	przeniesienie własności działek budowlanych lub oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu wraz z przeniesieniem własności budynków	– użytkowanie wieczyste - na zasadach ogólnych - możliwość udzielenia bonifikaty fakultatywnej, – przeniesienie własności budynków - nieodpłatnie jeśli wybudowane ze środków spółdzielni
– wybudowanie przez spółdzielnię budynków lub innych urządzeń na działkach będących w jej użytkowaniu wieczystym dla których ustalono różne terminy użytkowania wieczystego	zmiana umów użytkowania wieczystego w celu ujednolicenia terminów użytkowania wieczystego	
– wybudowanie przez spółdzielnię budynków lub innych urządzeń na kilku nieruchomościach, z których część stanowi własność a część przedmiot użytkowania wieczystego spółdzielni mieszkaniowej	nabycie własności działek znajdujących się w użytkowaniu wieczystym spółdzielni	na poczet ceny nieruchomości gruntowej zalicza się wartość użytkowania wieczystego, zgodnie z art. 69 (ustawa, 1997)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [C5]

Dalsze badania ukierunkowałam na opracowanie propozycji geodezyjno-prawnych procedur oraz metod postępowania w sprawach zbywania nieruchomości publicznych, z uwzględnieniem roszczeń byłych właścicieli o zwrot oraz osób trzecich o uwłaszczenie. Podjęłam także próbę wyjaśnienia problemów i wątpliwości występujących w tych procesach, opierając się zarówno na aktach prawnych, literaturze przedmiotu, orzecznictwie sądów administracyjnych i cywilnych a także doświadczeniu zawodowym.





Rysunek 4.3-5 Etap 1 - czynności geodezyjno-prawne poprzedzające zbycie nieruchomości (tryb przetargowy oraz bezprzetargowy)

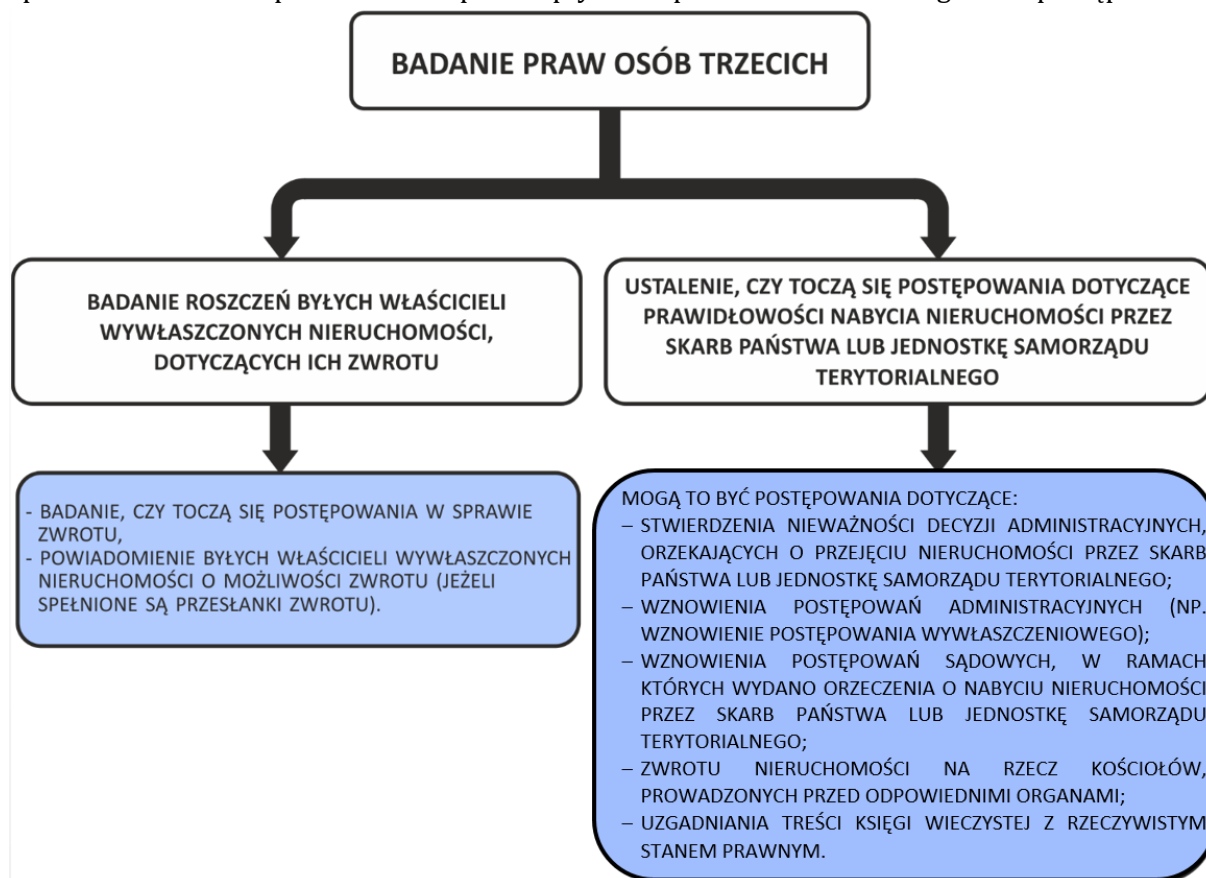
Źródło: opracowanie własne na podstawie [C4]

W przypadku zbywania nieruchomości w trybie przetargu, główne etapy procedury determinują przepisy ustawy (ustawa, 1997) jak również rozporządzenia (rozporządzenie, 2004). W [C5] zaproponowałam dokonanie na etapie przygotowywania nieruchomości do zbycia również innych czynności geodezyjno-prawnych, nie wynikających z w/w unormowań, które warunkują prawidłowy przebieg całego procesu. Wyjaśnienie wszystkich aspektów stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz podjęcie stosownych działań regulacyjnych przed rozpoczęciem postępowania przetargowego, eliminuje problemy utrudniające zawarcie umowy z wyłonionym w przetargu nabywcą, umożliwia ujawnienie umowy w księdze wieczystej oraz ogranicza roszczenia kierowane do podmiotów publicznych, dotyczące zarówno przebiegu procedury przetargowej, jak również przedmiotu transakcji.

W opracowanych procedurach [C5] dotyczących zbywania w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, zaproponowałam w pierwszym etapie czynności geodezyjno-prawne (rys. 4.3-5), obejmujące m.in. uregulowanie stanu prawnego i ewidencyjnego nieruchomości oraz określenie jej granic, zapewnienie dostępu do drogi publicznej, ustanowienie służebności przesyłu oraz wykonanie dokumentacji geodezyjno-prawnej.

Drugi etap (odnoszący się także do obu trybów) polega na badaniu praw osób trzecich (rys. 4.3-6), w tym m.in. roszczeń byłych właścicieli o zwrot nieruchomości oraz stwierdzenie nieważności wywłaszczenia, analizie postępowań sądowych kwestionujących własność podmiotu

publicznoprawnego, powiadamianiu byłych właścicieli o możliwości zwrotu jeżeli zostały spełnione ustawowe przesłanki. Etap ten wpływa na prawidłowość dalszego toku postępowań.



Rysunek 4.3-6 Etap 2 - Badanie praw osób trzecich (tryb przetargowy oraz bezprzetargowy)

Źródło: [C5]

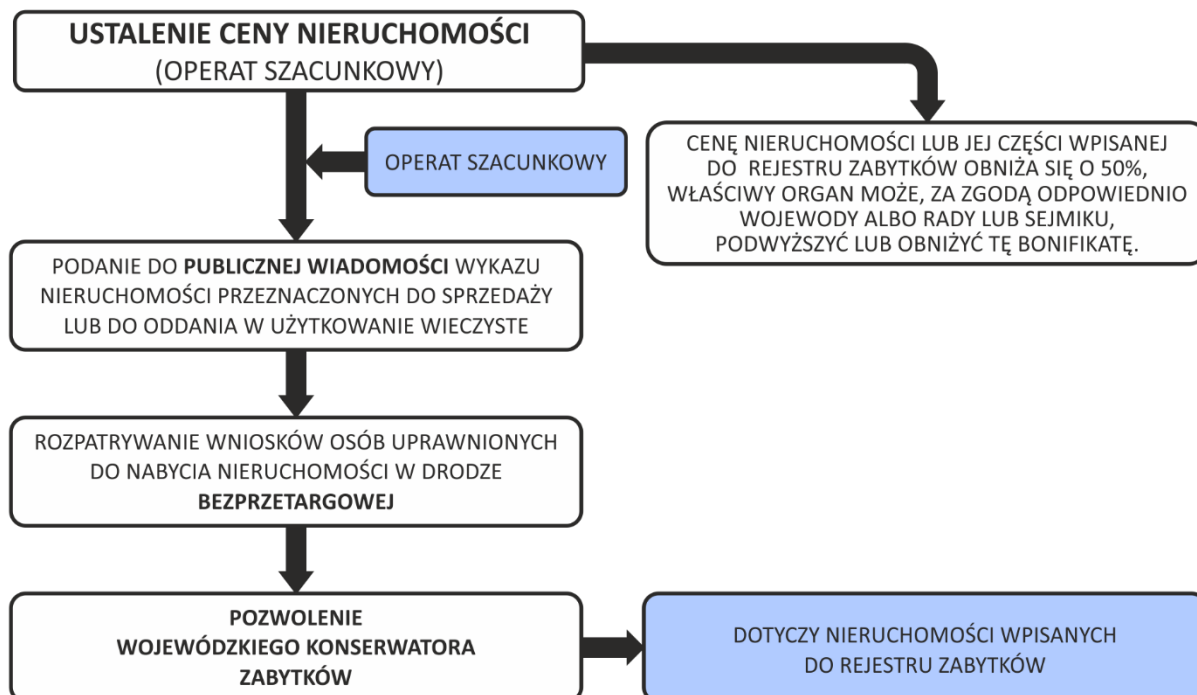
W odniesieniu do trybu przetargowego, zaproponowana procedura przewiduje w trzecim etapie, przed publicznym ogłoszeniem o przetargu, podjęcie czynności (rys. 4.3-7) w ramach których po ustaleniu ceny nieruchomości należy podać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub do oddania w użytkowanie wieczyste m.in. w celu zgłoszenia roszczeń o zbycie w drodze pierwszeństwa.

W [C5] przedstawiłam dalsze etapy procesu zbywania w drodze przetargowej, tj:

- procedurę przetargową dotyczącą przetargów ustnych ograniczonych i nieograniczonych,
- procedurę przetargową dotyczącą przetargów pisemnych ograniczonych i nieograniczonych,
- proces rokowań po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym,
- procedurę zaskarżania przetargu.

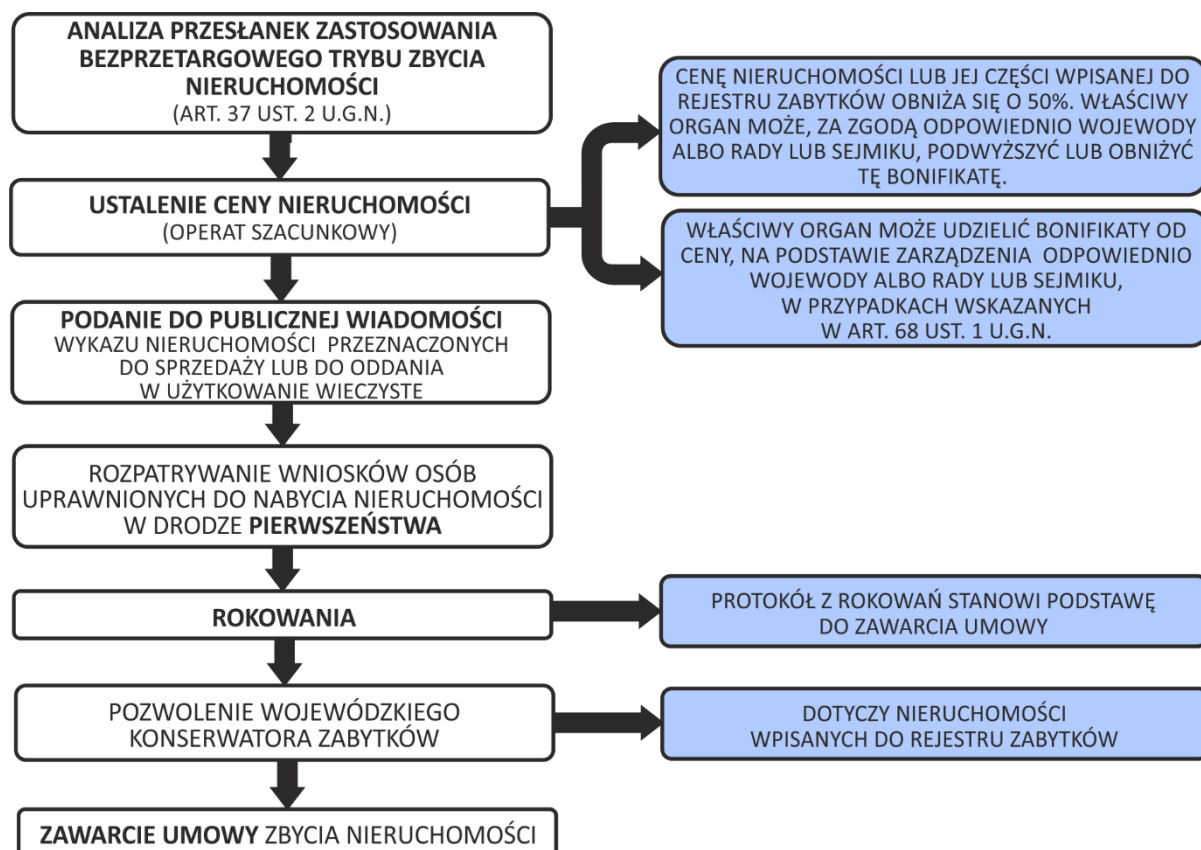
W odniesieniu do trybu bezprzetargowego, zaproponowana procedura [C5] składa się z dwóch pierwszych etapów analogicznych, jak w trybie przetargowym, natomiast etap 3 obejmuje czynności odrębne, które przedstawiono na rys. 4.3-8.





Rysunek 4.3-7 Etap 3 Czynności poprzedzające ogłoszenie o przetargu (tryb przetargowy)

Źródło: [C5]



Rysunek 4.3-8 Etap 3. Procedura zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej

Źródło: [C4]

W [C5] przedstawiłam także inne formy zbywania nieruchomości publicznych, tj. zamianę nieruchomości, darowiznę, przekazywanie na cele szczególne (wyposażenie państwowych i komunalnych osób prawnych, wnoszenie do spółek).

Tryb przetargowy jest generalną zasadą zbywania nieruchomości należących do Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Wyjątki od tej zasady zostały ściśle wskazane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, bez możliwości ich rozszerzającej interpretacji. Ponadto istnieje możliwość fakultatywnego zwolnienia z przetargu za zgodą wojewody, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz odpowiednio rady lub sejmiku, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Tryb ten nie może być zastosowany, jeżeli o nabycie nieruchomości ubiega się więcej niż jeden podmiot spełniający powyższe warunki (Jaworski, Prusaczyk, Tułodziecki, Wolanin, 2015).

Pojawiające się w tym zakresie problemy skłoniły mnie do kontynuacji badań dotyczących zbywania nieruchomości w drodze bezprzetargowej. W publikacji [C6] na przykładzie miasta Krakowa, zweryfikowałam stosowanie w praktyce zasad ograniczających dopuszczalność tego trybu, przeanalizowałam zakres, przeznaczenie oraz przesłanki zbycia, uzyskiwane dochody w okresie 2012 -2014 r. z tytułu bezprzetargowego trybu zbywania nieruchomości. Celem badań [C6] była identyfikacja problemów geodezyjno-prawnych, które utrudniają proces zbywania nieruchomości Gminy, jak również propozycja sposobów ich rozwiązania. Na ogólną liczbę 259 działek zbytych przez Gminę Kraków w drodze bezprzetargowej w analizowanym okresie, zdecydowana większość tj. 225 działek o łącznej pow. ponad 4 ha została zbyta w celu poprawy zagospodarowania działek sąsiednich, stanowiących własność albo oddanych w użytkowanie wieczyste osobom, które zamierzały te nieruchomości nabyć (tzw. „dopełnienie”). Grunt o powierzchni łącznej 6,13 ha, stanowiący 34 działki ewidencyjne, został zbyty na rzecz podmiotów realizujących różne cele, np. sakralne, opiekuńcze, kulturalne, lecznicze, charytatywne oraz na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną. Największe zastosowanie trybu bezprzetargowego zaobserwowano w odniesieniu do najemców lokali mieszkalnych, którzy w analizowanym okresie nabyli około 2,8 tys. lokali za cenę ponad 63 mln zł, uwzględniając 90 procentową bonifikatę. Udzielanie tak wysokich bonifikat ma także miejsce w innych dużych miastach Polski, np. w Szczecinie (Sawicka, 2012). Jest to kontynuacja przyjętej od wielu lat polityki prywatyzacji gminnych lokali mieszkalnych.

W [C6] zidentyfikowałam problemy występujące w toku opracowywania dokumentacji niezbędnej dla zawarcia transakcji zbycia nieruchomości, w szczególności w zakresie nieprawidłowego stanu geodezyjno-prawnego nieruchomości. Wśród najistotniejszych problemów utrudniających proces wyodrębniania i zbywania nieruchomości lokalowych przez gminę wskazałam:

- wydzielanie działek gruntowych po obrysie budynków, w wyniku czego działki nie spełniają wymogu działek budowlanych, a także pozbawione są dostępu do drogi publicznej,
- wydzielanie działek gruntowych zabudowanych budynkami wielolokalowymi w sposób nieprawidłowy, niezgodnie z konturami budynków, np. bez uwzględnienia „przełączek” oraz podziemnych piwnic, których rzut poziomy przekracza granice działek,
- przy ustanawianiu odrębnej własności lokali część działki została sprzedana, a część oddana w użytkowanie wieczyste,
- błędne obliczanie wysokości udziałów w częściach wspólnych nieruchomości.



Z uwagi na utrudnienia w uzyskaniu zgody wspólnoty mieszkaniowej, w celu wyeliminowania nieprawidłowości geodezyjno-prawnych uniemożliwiających kontynuację procesu zbywania nieruchomości lokalowych, w [C6] zaproponowałam wprowadzenie regulacji:

- umożliwiających dokonywanie podziałów (połączenia) działek ewidencyjnych z urzędu, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, jeżeli czynności te są niezbędne dla oznaczenia przedmiotu odrębnej własności nieruchomości lokalowej,
- dotyczących zobowiązania właścicieli wyodrębnionych lokali (członków wspólnoty mieszkaniowej) do korekty nieprawidłowych udziałów w częściach wspólnych, przynależnych do nieruchomości lokalowych.

Wprowadzenie proponowanej kompleksowej regulacji umożliwi sukcesywne wyodrębnianie i zbywanie lokali w danym budynku przez podmioty publicznoprawne.

4.3.4. Identyfikacja problemów dotyczących zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, oraz wpływu roszczeń rewindykacyjnych na proces gospodarowania nieruchomościami publicznymi

Jednym z podstawowych zagadnień warunkujących prawidłowość procesu zbywania nieruchomości publicznych jest analiza roszczeń byłych właścicieli o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Osoby te zostały objęte szczególną ochroną w procesie gospodarowania mieniem publicznym. Polega ona na obowiązku zawiadomienia osób uprawnionych o możliwości zwrotu nieruchomości, na której nie zrealizowano celu wywłaszczenia, a którą organ wykonawczy zamierza użyć w innym celu. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest „zamrożenie” wielu terenów stanowiących własność publiczną, bez możliwości ich inwestycyjnego wykorzystania.

Wiele problemów praktycznych dotyczy wywłaszczanych nieruchomości w odległym czasie, w poprzednim systemie ustrojowym, często o stanie uniemożliwiającym ustalenie kręgu uprawnionych a nawet samego przedmiotu. Problemy te każą zastanowić się nad ukształtowaniem uregulowań w taki sposób, aby usprawnić procesy w obszarze gospodarki nieruchomościami, przy jednoczesnym respektowaniu zasady ochrony prawa własności.

W [C5], [C7], [C8] przedstawiłam analizę przesłanek zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, kryteria ich oceny, podmioty którym przysługują roszczenia i związane z tym problemy geodezyjno-prawne, wskazujące na konieczność modyfikacji i sprecyzowania uregulowań normatywnych. Określiłam rodzaje dokumentacji geodezyjno-prawnej, której celem jest określenie zasięgu nieruchomości wywłaszczonych, jak również zasięgu nieruchomości (lub ich części) spełniających ustawowe przesłanki zwrotu, a także ustalenie aktualnego stanu prawnego nieruchomości objętych roszczeniem. Dokumentacja ta winna uwzględniać zmiany struktury granic i oznaczenia nieruchomości w stosunku do wymienionych w decyzjach wywłaszczeniowych i innych aktach prawnych, wydawanych niejednokrotnie w odległej przeszłości (np. 60 lat temu).

Wskazałam na problemy dotyczące podmiotu uprawnionego do żądania zwrotu, jeżeli w dniu wywłaszczenia prawo własności przysługiwało innej osobie, niż ujawniona w decyzji wywłaszczeniowej (np. w wyniku postanowienia sądu wydanego po dacie wywłaszczenia, orzekającego o zasiedzeniu lub wydanego aktu własności ziemi, stwierdzającego nabycie nieruchomości z dniem 4 listopada 1971 r.) oraz uzasadniłam wybór podejścia w takich przypadkach.

W celu oceny zbędności nieruchomości należy precyzyjnie ustalić cel wywłaszczenia, bez

możliwości rozszerzającej interpretacji. Problem ten nastręcza trudności w praktyce, gdyż w decyzjach wydawanych w przeszłości (1950 r. - 1985 r.) bardzo często cel wywłaszczenia wskazywano ogólnikowo, np. budowa miasta Nowa Huta. W takich przypadkach ocena zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia musi być dokonana na podstawie wszelkich dokumentów dotyczących realizacji celu wywłaszczenia, w szczególności decyzji ustalających lokalizację inwestycji, decyzji zatwierdzających plany realizacyjne inwestycji, planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w czasie wywłaszczenia, dokumentacji do wniosku o wywłaszczenie.

Według art. 229 (ustawa, 1997) roszczenie o zwrot nieruchomości nie przysługuje, jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy (tj. 1 stycznia 1998 r.) nieruchomość została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało ujawnione w księdze wieczystej. Ustanowienie użytkowania wieczystego obejmuje wszystkie źródła jego powstania, niezależnie od tego, czy powstało ono z mocy prawa, czy też w wyniku określonych czynności cywilnoprawnych.

Część analiz poświęciłam zagadnieniom budzącym w praktyce wiele kontrowersji, a dotyczącym zbycia po dniu 1 stycznia 1998 r. przez podmioty publicznoprawne nieruchomości, która nie została wykorzystana na cel wywłaszczenia, z naruszeniem obowiązku zawiadomienia byłych właścicieli lub ich spadkobierców o możliwości zwrotu. W takim przypadku nieruchomość ta nie może być zwrócona, pomimo wystąpienia przesłanki zbędności, gdyż warunkiem orzeczenia o zwrocie nieruchomości, oprócz spełnienia ustawowych przesłanek zbędności jest także to, czy podmiotowi publicznoprawnemu przysługuje prawo własności do nieruchomości. Poglądy na ten temat nie są jednak spójne. Wg części doktryny jeżeli organ rozpatrujący wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości stwierdzi, stosownie do normy zawartej w art. 137 (ustawa, 1997), że nieruchomość stała się zbędna na cel wywłaszczenia - to ma obowiązek zawiesić postępowanie do czasu uregulowania w ramach dostępnych środków prawnych sprawy własności nieruchomości. Jednocześnie organ administracji publicznej powinien wystąpić do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwać stronę do wystąpienia w oznaczonym terminie. Powstają jednak wątpliwości, czy uregulowanie sprawy własności należy do obowiązków organu administracji.

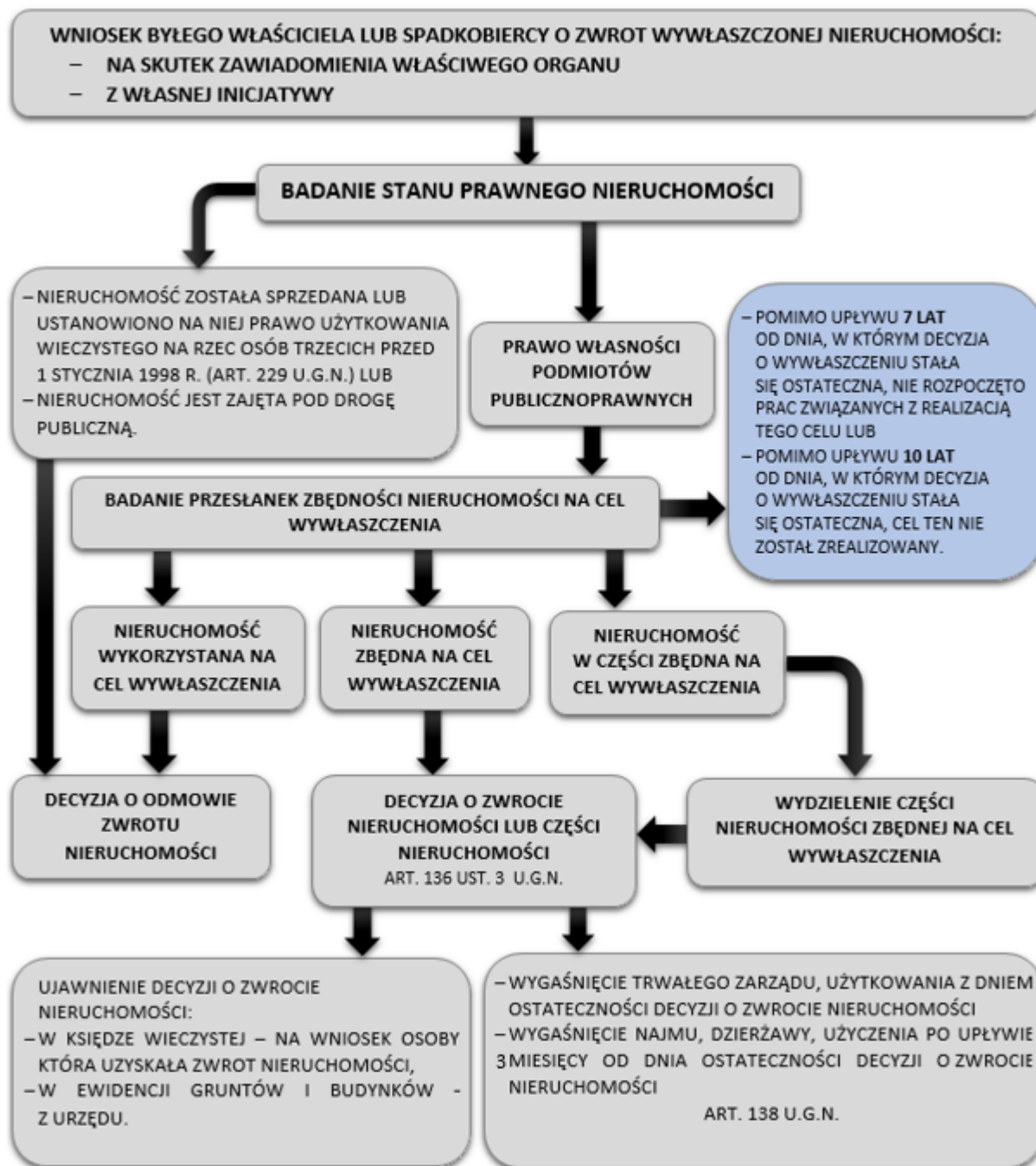
Analiza tych zagadnień pozwoliła mi na identyfikację problemów, które przedstawiłam w publikacji [C7]. Wskazałam m.in. na niedoskonałość obecnych regulacji, powodującą niespójność działań przy rozpatrywaniu spraw o zwrot wywłaszczonych nieruchomości oraz niestabilną linię orzecniczą.

Publikacja [C7] przyczyniła się do rozwiązania istotnego problemu, gdyż została powołana we wniosku Prokuratora Generalnego (jako publikacja wskazująca na luki w przepisach) o podjęcie uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny, w celu wyjaśnienia wątpliwości, dotyczących prawidłowego toku postępowania organów administracji. W odpowiedzi na wniosek Prokuratora, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie 7 sędziów, powołując się m.in. na publikację [C7] jako potwierdzającą brak stabilnej linii orzecniczej, podjął uchwałę (uchwała, 2015), mającą moc zasady prawnej, wyjaśniającą istotne wątpliwości dotyczące sposobu postępowania przy rozpatrywaniu sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie legitymują się tytułem prawnym do nieruchomości. Z uchwały wynika, że zbycie nieruchomości osobie trzeciej przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z pominięciem zawiadomienia byłego właściciela, może być przyczyną odmowy zwrotu nieruchomości, bez konieczności zawieszania



postępowania do czasu uregulowania sprawy własności nieruchomości.

W [C5] przedstawiłam problem zmiany wartości nieruchomości wskutek działań podjętych bezpośrednio po jej wywłaszczeniu oraz związane z tym rozliczenia. Ze względu na odmienne linie orzecznictwa sądowno-administracyjnego wskazałam na konieczność jednoznacznego określenia w aktach normatywnych zakresu i rodzaju nakładów, które powinny być uwzględnione przy rozliczeniach w ramach zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.



Rysunek 4.3-9 Procedura zwrotu wywłaszczonych nieruchomości

Źródło: [C5]

Udowodniłam, że określenie w art. 140 ust. 3 (ustawa, 1997) „zakres działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wywłaszczeniu” budzi wątpliwości interpretacyjne. Jest to nieprecyzyjne określenie, skutkujące w praktyce niejednołą oceną i kwalifikacją działań, które

były dokonywane względem nieruchomości i które powinny być uwzględnione przez rzeczoznawców majątkowych w procesie szacowania nieruchomości dla określenia stopnia zmniejszenia lub zwiększenia wartości nieruchomości podlegającej zwrotowi.

Na podstawie badań i analiz w [C5] przedstawiłam propozycję procedury zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (rys. 4.3-9), sposób rozliczenia związanego ze zwrotem, a także rodzaje dokumentacji geodezyjno-prawnej na potrzeby postępowań w tym zakresie. Procedura ta uwzględnia całokształt uwarunkowań odmowy zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w tym przesłanki związane z zajęciem nieruchomości pod drogi publiczne, Ustawodawca nie uwzględnił tej przesłanki w art. 229 (ustawa, 1997), co może powodować roszczenia odszkodowawcze w przypadku odmowy zwrotu z powodu zajęcia nieruchomości pod drogę publiczną (jeżeli inny był cel wywłaszczenia).

W publikacji [C8] podjęłam próbę oceny wpływu roszczeń o zwrot nieruchomości na proces gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Wiele problemów jest konsekwencją obowiązku zawiadamiania poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w razie powzięcia przez właściwy organ zamiaru użycia wywłaszczonej *nieruchomości* lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu.

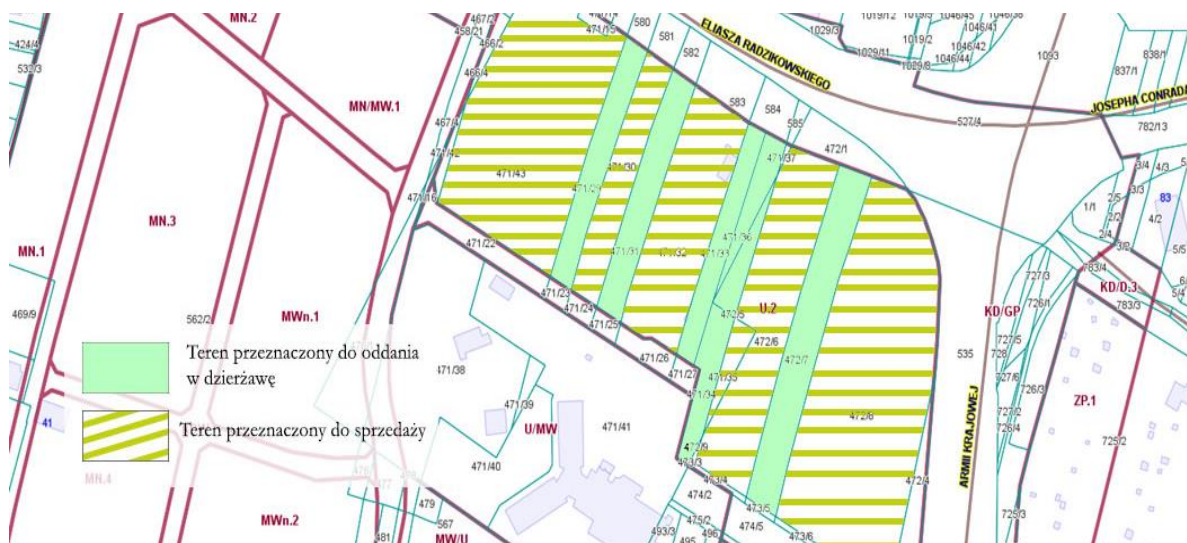
Na przykładzie wybranego obszaru, przeanalizowałam dokumentację geodezyjno-prawną nieruchomości planowanych do zbycia w latach 2015 – 2017 w aspekcie oceny sposobu nabycia nieruchomości, a w konsekwencji obowiązku powiadamiania byłych właścicieli i ich spadkobierców o możliwości zwrotu. Badania potwierdzają, że z powodu potencjalnych roszczeń o zwrot, wiele terenów publicznych (25 % na badanym obszarze) nie może być wykorzystanych inwestycyjnie, co nie pozostaje bez wpływu na proces gospodarowania mieniem publicznym.

Oprócz roszczeń o zwrot, byli właściciele żądają także stwierdzenia nieważności aktów prawnych, orzekających w przeszłości o przejęciu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. W takich przypadkach organ gospodarujący nieruchomościami musi wstrzymać czynności mające na celu rozporządzanie nieruchomościami w sposób trwały poprzez ich zbycie, do czasu rozstrzygnięcia żądań. Jediną możliwością jest zagospodarowanie nieruchomości w sposób tymczasowy (np. poprzez oddanie w dzierżawę), umożliwiającą realizację roszczeń.

Podstawowym problemem jest długotrwałość postępowań reindykacyjnych, co w nieokreślonej perspektywie czasowej utrudnia racjonalne zagospodarowanie gruntów, a w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych skutkuje koniecznością ich utrzymywania, zabezpieczania oraz dozoru przez podmiot publicznoprawny. Bardzo często zły stan techniczny obiektów a także niewyjaśniony stan prawny utrudnia oddanie nieruchomości w jakąkolwiek formę czasowego władania np. najem, użytkowanie czy też dzierżawę.

W celu szczegółowego zobrazowania problemu, dokonałam analizy procesu gospodarowania od 2007 r. do 2014 r. przez organy gminy wybranym terenem, położonym w Krakowie, w aspekcie zgłoszonych przez byłych właścicieli roszczeń zarówno o zwrot, jak również o stwierdzenie nieważności wywłaszczenia.





Rysunek 4.3-10 Mapa z zaznaczonymi gruntami przeznaczonymi do sprzedaży oraz oddania w dzierżawę wg stanu na 2014 r.

Źródło: [opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Miasta Krakowa]

W odniesieniu do terenu o kilkuhektarowej powierzchni (rys. 4.3-10), położonego w atrakcyjnej lokalizacji, który był wywłaszczony w latach 60-tych, od roku 2007 podejmowano szereg czynności geodezyjno-prawnych w celu zagospodarowania, poprzez próby: sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, ustanowieniu ograniczonego prawa rzeczowego w postaci użytkowania, sprzedaży jedynie części kompleksu pozbawionego roszczeń byłych właścicieli, sprzedaży części kompleksu terenu (pozbawionego roszczeń) wraz z oddaniem w dzierżawę pozostałej części obciążonej roszczeniami. Działania zmierzające do zagospodarowania nieruchomości jednak nie przyniosły rezultatu.

Wyniki przeprowadzonej analizy prowadzą do wniosku, że uzasadnione jest dążenie do ograniczenia, wzorem innej regulacji normatywnej, terminu składania wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Ponadto rozważenia wymaga zmiana uregulowań w sposób umożliwiający odmowę zwrotu w przypadku wybudowania inwestycji, wprowadzie niezgodnej z celem wywłaszczenia, lecz wybudowanej ze środków publicznych oraz wykorzystywanej aktualnie na cele użyteczności publicznej.

Badania i analizy przedstawione w [C5], [C7], [C8] umożliwiły identyfikację problemów geodezyjno-prawnych a także wskazanie kierunku zmian uregulowań prawnych, w celu prawidłowej realizacji roszczeń reprivatyzacyjnych z uwzględnieniem racjonalnego gospodarowania terenami publicznymi.

4.3.5. Propozycja działań w obszarze nadzoru właścicielskiego dotyczących nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste w kontekście celowego charakteru tego prawa

Kolejnym celem badawczym było wskazanie zakresu działań w obszarze nadzoru właścicielskiego, dotyczących nieruchomości publicznych zbytych w formie ustanowienia użytkowania wieczystego.

Zagadnienie to nie jest dostatecznie uregulowane zarówno w aspekcie konsekwencji dla użytkowników wieczystych, jak też zasad prawidłowego postępowania przez organy

gospodarujące nieruchomościami, w sytuacji stwierdzenia niewłaściwego zagospodarowania gruntu.

Nabywcy użytkowania wieczystego wstępują w prawa i obowiązki poprzedników, a zatem obliuguje ich określony sposób i termin zagospodarowania nieruchomości. Niestety, można zaobserwować brak świadomości nabywców prawa użytkowania wieczystego w tym zakresie, o czym świadczą przedsięwzięcia inwestycyjne niezgodne z celem określonym w umowie lub decyzji, które mogą rodzić negatywne skutki.

W [C5, C9] dokonałam analizy konsekwencji niezagospodarowania nieruchomości, a w szczególności przesłanek rozwiązania użytkowania wieczystego, ustalania dodatkowych opłat rocznych oraz zmiany stawki procentowej opłat rocznych a także wskazałam na problemy geodezyjno-prawne występujące na tym tle w praktyce.

Podstawową kwestią jest określenie celu użytkowania wieczystego, co w praktyce jest utrudnione, szczególnie w przypadkach, gdy użytkowanie wieczyste nie powstało w drodze umowy, lecz w trybie uwłaszczenia. Najwięcej problemów nastręcza w praktyce interpretacja zapisów w decyzjach uwłaszczeniowych, wydawanych w latach 1990 - 1997 na podstawie ustawy (Ustawa, 1990), określających cel użytkowania wieczystego jako „wykorzystywanie gruntu zgodnie z przeznaczeniem”. Powstaje wątpliwość, czy chodzi o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obowiązujący w chwili wydania decyzji uwłaszczeniowych czy aktualny. Według części doktryny (Koczara, 2009) zapis taki należy interpretować jako dotyczący przeznaczenia aktualnego także wtedy, gdy nowa działalność nie ma nic wspólnego z celem określonym w decyzjach uwłaszczeniowych. W [C9] zaproponowałam przyjęcie odmiennego poglądu, w myśl którego zapis ten wskazuje na obowiązek wykorzystywania nieruchomości uwłaszczanej w sposób zgodny z ustaleniami planu obowiązującymi w dacie uprawomocnienia się decyzji uwłaszczeniowej. Właściwa interpretacja celu użytkowania wieczystego ma istotne znaczenie dla osób, które stały się następcami prawnymi uwłaszczonych przedsiębiorstw.

Jedną z konsekwencji zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości przez użytkownika wieczystego jest zmiana stawki procentowej opłaty rocznej. Problem ten nie został uregulowany precyzyjnie w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W [C5] zaproponowałam sposób postępowania w przypadkach trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana. Wskazałam, by właściwy organ najpierw rozważył zastosowanie sankcji w postaci rozwiązania użytkowania wieczystego oraz w formie ustalenia dodatkowych opłat rocznych. Dla oceny możliwości zastosowania powyższych sankcji istotne znaczenie ma ustalenie z jakiej przyczyny doszło do zmiany sposobu korzystania, tj. czy w wyniku działań użytkownika wieczystego czy też z przyczyn niezależnych np. w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego. Dopuszczalność zmiany celu należy także rozważyć w aspekcie ewentualnego spadku dochodów właściciela w związku z obniżeniem stawki procentowej opłaty rocznej.

Ze względu na brak w ustawie formalnych kryteriów, w praktyce powstały wątpliwości, czy o trwałej zmianie celu ma świadczyć wydanie pozwolenia na budowę, czy też rozpoczęcie inwestycji budowlanej. W [C5] uzasadniłam przyjęcie założenia, że potwierdzeniem trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości jest wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Kolejną konsekwencją braku zagospodarowania nieruchomości, zgodnie z celem określonym w umowie, są dodatkowe opłaty roczne, ustalane w oparciu o przepisy (Ustawa, 1997), które stanowią swego rodzaju sankcję finansową, mającą na celu zdyscyplinowanie użytkownika wieczystego. Dokonane analizy potwierdziły, że utrudnieniem w skutecznej



realizacji procedur ustalania dodatkowych opłat jest brak precyzyjnych unormowań w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz jednolitej linii orzecznictwa sądowego. Zbadałam zastosowanie sankcji w postaci opłat rocznych w odniesieniu do gruntów Gminy Kraków (tab. 4.3-7.) w latach 2010 - 2014 oraz wskazałam występujące problemy.

Tabela 4.3-7. Liczba decyzji o ustaleniu dodatkowych opłat w odniesieniu do nieruchomości Gminy Miejskiej Kraków oraz uzyskane wpływy do budżetu

Rok	Liczba decyzji o ustaleniu opłat dodatkowych	Kwota wpływów do budżetu gminy z tytułu dodatkowych opłat [zł]
2010	21	1 182 514
2011	12	1 506 260
2012	18	2 033 676
2013	20	409 429
2014	12	7 887
Razem	83	5 139 766

Źródło: [C9]

W analizowanym okresie wydano 83 decyzje o ustaleniu dodatkowych opłat rocznych, które spowodowały wpływ dochodu do budżetu gminy w wysokości ponad 5 mln zł. Umowy będące podstawą naliczenia opłat dodatkowych były zawierane w okresie 1982 r. - 1996 r. Część decyzji została uchylona przez organ II instancji tj. Samorządowe Kolegium Odwoławcze lub sąd administracyjny ze względu na wady decyzji wynikające z niejednoznacznych uregulowań prawnych, dotyczących opłat dodatkowych oraz nieprawidłowych operatów szacunkowych.

W [C9] zidentyfikowałam najczęściej występujące problemy utrudniające postępowania dotyczące dodatkowych opłat oraz zaproponowałam ich rozwiązanie. Jednym z nich jest wątpliwość, czy ustalenie dodatkowej opłaty rocznej uzależnione jest wyłącznie od stwierdzenia faktu niedotrzymania przez użytkownika wieczystego zastrzeżonego umownie terminu zagospodarowania terenu, czy też znaczenie mają okoliczności danej sprawy. Na podstawie analizy poglądów wynikających z orzecznictwa sądowego wskazałam, że nałożenie tej sankcji nie może być uzasadnione samym faktem przekroczenia terminu zagospodarowania nieruchomości, a tym samym organ prowadzący postępowanie ma obowiązek ustalić przyczyny zaistniałego opóźnienia i ocenić je w granicach uznania administracyjnego.

Na podstawie zidentyfikowanych problemów w [C9] zasugerowałam modyfikację i uszczegółowienie zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami aby usprawnić postępowania administracyjne, dotyczące ustalenia dodatkowych opłat obciążających użytkowników wieczystych.

W celu uniknięcia negatywnych konsekwencji, w przypadku zamiaru korzystania z nieruchomości w inny sposób, niż określony w umowie lub decyzji, w [C9] zaproponowałam zmianę treści prawa użytkowania wieczystego w zakresie celu. Zagadnienie to ma istotne znaczenie, gdyż dotyczy gruntów, które stały się przedmiotem użytkowania wieczystego w drodze uwłaszczenia osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Obrót nieruchomościami przez uwłaszczone przedsiębiorstwa skutkuje koniecznością dostosowania celu użytkowania wieczystego do zamierzeń inwestycyjnych nabywców nieruchomości, na ogół odmiennych od celów gospodarczych przedsiębiorstw.

4.3.6. Tabelaryczne zestawienie osiągniętych wyników

Osiągnięte wyniki zestawiono w tabeli 4.3-8.

Tabela 4.3-8. Osiągnięte wyniki

LP	WYNIK	PUBLIKACJE
1	Zidentyfikowano rodzaje i źródła problemów w procesie wywłaszczeń oraz ustalania odszkodowań. Udoskonalono geodezyjno-prawne procedury nabywania nieruchomości na cele publiczne oraz ustalania odszkodowań, opracowywania dokumentacji z uwzględnieniem nieuregulowanych stanów prawnych i ewidencyjnych nieruchomości. Zaproponowano uzupełnienie regulacji ustawowych w obszarze wymienionych procesów. Wskazano na konieczność modyfikacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji drogowych poprzez zsynchronizowanie z uregulowaniami dotyczącymi nabywania z mocy prawa gruntów zajętych w przeszłości pod drogi publiczne.	[C1], [C2], [C3]
2	Dokonano oceny metod nabywania prawa do terenu dla lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz zaproponowano modyfikację obowiązujących zasad w kontekście dostrzeżonych problemów.	[C4], [C5]
3	Dokonano analizy wpływu roszczeń na proces zbywania nieruchomości publicznych. Udowodniono konieczność szczegółowych badań stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, przed rozpoczęciem tych postępowań, w celu wyeliminowania roszczeń byłych właścicieli. Opracowano geodezyjno-prawne procedury zbywania nieruchomości publicznych w świetle nieuregulowanych stanów prawnych, roszczeń rewindykacyjnych oraz uwłaszczeniowych. Zaproponowano metody rozwiązania problemów praktycznych w procesie gospodarowania mieniem. Wskazano na konieczność modyfikacji uregulowań w obszarze zbywania nieruchomości publicznych, w tym usprawniających kontynuację wyodrębniania i zbywania nieruchomości lokalowych przez podmioty publicznoprawne.	[C5], [C6], [C7], [C8]
4	Zidentyfikowano problemy i wątpliwości interpretacyjne w obszarze zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, co przyczyniło się do podjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały w składzie 7 sędziów mającej moc zasady prawnej. Zaproponowano zmianę oraz uzupełnienie regulacji prawnych w celu jednolitości rozstrzygnięć w sprawie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. W celu usprawnienia gospodarowania mieniem publicznym wskazano na konieczność ograniczenia terminów składania wniosków o zwrot wywłaszczonych nieruchomości oraz o stwierdzenie nieważności decyzji wywłaszczeniowych, a także uchylenie przepisów dotyczących obowiązku powiadamiania byłych właścicieli o możliwości zwrotu, przed wszczęciem procedury zbywania nieruchomości publicznych.	[C5], [C7], [C8]
5	Dokonano analizy skutków niezagospodarowania nieruchomości publicznych zgodnie z celem ustanowienia użytkowania wieczystego. Zaproponowano działania w obszarze nadzoru właścicielskiego. Wskazano na konieczność modyfikacji ustawy o gospodarce nieruchomościami w aspekcie określenia zasad dostosowania warunków umowy do zamierzeń inwestycyjnych użytkowników wieczystych.	[C5], [C9]

Źródło: opracowanie własne.



4.4. Podsumowanie, perspektywy badawcze, potencjalne wykorzystanie wyników

Przedstawiony cykl publikacji miał na celu udoskonalenie, w sposób możliwie spójny i optymalny, geodezyjno-prawnych procedur z zakresu nabywania przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, nieruchomości na cele inwestycji oraz zbywania nieruchomości publicznych, a także wskazanie kierunku niezbędnych modyfikacji obowiązujących uregulowań.

W pierwszym etapie dokonałam identyfikacji i analizy obszarów problemowych w procesie wywłaszczeń, ustalania odszkodowań oraz opracowywania dokumentacji geodezyjno-prawnej dla obsługi tych postępowań. Analiza potwierdziła, że źródłem problemów są nieuregulowane stany prawne nieruchomości oraz niedostateczne i niespójne regulacje ustawowe. Formą nabycia własności, jej ograniczenia i ingerencji jest nie tylko wywłaszczenie uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale także inne formy o charakterze publicznoprawnym, np. normy służące usankcjonowaniu stanu faktycznego na gruncie, zaistniałego w przeszłości.

Dostrzegając złożoność problematyki, przedstawiłam w sposób kompleksowy zagadnienie regulacji stanów prawnych nieruchomości przeznaczonych pod budowę nowych dróg na podstawie różnych dokumentów planistycznych oraz zajętych pod drogi w przeszłości. Moim autorskim osiągnięciem jest propozycja [C1] optymalizacji procedur geodezyjno-prawnych w procesach nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz regulowania ich stanu prawnego. Określiłam rodzaje i zakres dokumentacji geodezyjno-prawnej, niezbędnej do złożenia wniosku do wojewody o wydanie decyzji stwierdzającej nabycie gruntów zajętych pod drogi. Wskazałam czynności geodezyjno-prawne m.in. w przypadkach niezgodności między danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków oraz w księgach wieczystych, a także zakres dokumentacji dla potrzeb ujawnienia w księgach wieczystych dawnych decyzji wywłaszczeniowych.

Analizując kolejny problem dotyczący nabycia z mocy prawa nieruchomości pod budowę dróg publicznych przedstawiłam uwarunkowania i tryb postępowania w oparciu o ustawę szczególną. Oryginalnym osiągnięciem [C2] jest określenie zakresu prawidłowej dokumentacji geodezyjno-prawnej dla potrzeb zezwolenia na realizację inwestycji drogowych uwzględniającej stany prawne oraz ewidencyjne nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających inwestycji, jak również identyfikacja problemów geodezyjno-prawnych występujących w praktyce, wynikających z niedostatecznej regulacji ustawowej. Wykonana we wskazany sposób dokumentacja do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych umożliwi ujawnienie jej skutków w księgach wieczystych oraz w ewidencji gruntów i budynków.

Kontynuacją tej tematyki jest publikacja [C3] w której nacisk został położony na praktyczne problemy geodezyjno-prawne występujące w ramach odrębnych postępowań dotyczących ustalania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone na cele inwestycji drogowych. Zdefiniowałam przyczyny przedłużających się postępowań odszkodowawczych, wskazałam luki i niejasności w obowiązujących aktach normatywnych, które utrudniają procesy nabywania nieruchomości pod inwestycje drogowe oraz ustalania odszkodowań, powodują niejednolitą praktykę oraz odmienne linie orzecznictwa sądowo-administracyjnego.

Moim autorskim osiągnięciem jest propozycja metod postępowania w procesach ustalania odszkodowań za nieruchomości o niewyjaśnionym stanie prawnym, wyłączone z mocy prawa w oparciu o szczególne zasady przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Udowodniłam zasadność zawieszania postępowań odszkodowawczych w celu ustalenia zasięgu i podmiotów wyłącanych praw, co w szczególności dotyczy przypadków, gdy nieruchomość objęta decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej podlega działaniu art. 73 ustawy [ustawa, 1998]. W takiej sytuacji wyjaśnienie kwestii własności ma kluczowe znaczenie przy ustalaniu odszkodowania, gdyż decyzje wydawane w trybie tego przepisu mają charakter deklaratoryjny ze skutkiem na dzień 1 stycznia 1999 r.

Dlatego w celu usprawnienia procesów ustalania odszkodowań w oparciu o decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych konieczna jest modyfikacja ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji drogowych poprzez zsynchronizowanie z uregulowaniami dotyczącymi nabywania z mocy prawa gruntów zajętych w przeszłości pod drogi publiczne.

Udowodniłam nieprawidłowość złożenia odszkodowania do depozytu sądowego - wbrew stosowanym w praktyce rozwiązaniom. Zaproponowałam czynności geodezyjno-prawne przed ustaleniem odszkodowania dla nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Efektom badań i analiz jest optymalizacja geodezyjno-prawnych procedur w procesach nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz wskazanie uregulowań w zakresie wyłączeń i odszkodowań wymagających sprecyzowania oraz uzupełnienia.

Dla potrzeb przeprowadzenia urządzeń przesyłowych nie jest konieczne nabycie nieruchomości na rzecz inwestora, wystarczającą formą jest ograniczenie prawa własności lub użytkowania wieczystego. Moim autorskim osiągnięciem jest przedstawienie [C4] analizy porównawczej z podkreśleniem wad i zalet najczęściej stosowanych form prawnych, pozwalających na korzystanie z nieruchomości w celu lokalizacji infrastruktury technicznej oraz nakreślenie kierunku niezbędnej modyfikacji a także uzupełnienia przepisów. Zidentyfikowałam problemy geodezyjno-prawne związane z procesami ustanawiania tytułów prawnych w celu lokalizacji urządzeń przesyłowych. Dla usprawnienia procedur wskazałam na konieczność zdefiniowania przez ustawodawcę m.in. możliwości ustanawiania służebności przesyłu na prawie użytkowania wieczystego oraz określenie zasięgu ograniczania praw (m.in. w zakresie strefy ochronnej) jak również terminu zajęcia nieruchomości w celu posadowienia urządzeń przesyłowych w postępowaniu wyłączeniowym. Dokonałam analizy możliwości usytuowania sieci infrastruktury na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym

Uzupełnienie tej tematyki zostało przedstawione w publikacji [C5, rozdz. 8] w której zaprezentowałam postępowania dotyczące ograniczania praw do nieruchomości na drodze administracyjnej, co stanowi formę ingerencji w sferę własności prywatnej, a zatem wymaga zachowania określonych reguł postępowania zarówno co do przebiegu postępowań, jak również ochrony praw właścicieli nieruchomości. Moim autorskim osiągnięciem jest opracowanie geodezyjno-prawnych procedur realizowanych na drodze administracyjnej w zakresie ograniczenia korzystania z nieruchomości, a także ustalania odszkodowań za powstałe szkody w związku z:

- przeprowadzeniem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz ich konserwacji,
- prowadzeniem działalności związanej z wydobywaniem kopalin objętych własnością górnictwem,



- czasowym zajęciem nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody.

Zaproponowane procedury prawno-geodezyjne uwzględniające i wyjaśniające praktyczne problemy geodezyjno-prawne przyczynią się do optymalizacji procesów udostępniania nieruchomości m.in. w celu powszechnego dostępu do infrastruktury sieciowej.

Dalszy etap badań dotyczący zbywania nieruchomości publicznych umożliwił identyfikację problemów geodezyjnych oraz prawnych powstających w toku praktycznej realizacji procesów obrotu nieruchomościami i ich przyczyn.

Moim autorskim osiągnięciem jest [C5, rozdz. 2,3,4,5,6] opracowanie geodezyjno-prawnych procedur uwzględniających uwarunkowania ograniczające i utrudniające procesy obrotu nieruchomościami publicznymi, będące konsekwencją wielu czynników. Procedury te dotyczą zbywania w drodze przetargowej, bezprzetargowej, rokowań po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym, zaskarżenia przetargu, zamiany nieruchomości, darowizny. Z opracowanych procedur wynika konieczność szczegółowych badań stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trybie przetargowym oraz bezprzetargowym, przed rozpoczęciem tych postępowań, w celu wyeliminowania roszczeń byłych właścicieli o zwrot wywłaszczonych nieruchomości, bądź o stwierdzenie nieważności wywłaszczenia. Zaproponowałam także zakres czynności geodezyjno-prawnych poprzedzających procedurę zbywania nieruchomości, warunkujących prawidłowy przebieg całego procesu.

Wyjaśnienie wszystkich aspektów stanu prawnego i faktycznego nieruchomości oraz podjęcie stosownych działań regulacyjnych przed rozpoczęciem procesu zbycia (zarówno w drodze przetargowej, jak również bezprzetargowej) eliminuje problemy utrudniające zawarcie umowy z wyłoniętym w przetargu nabywcą, umożliwia ujawnienie nabywcy w księdze wieczystej oraz ogranicza roszczenia kierowane do podmiotów publicznoprawnych, dotyczące zarówno przebiegu procedury przetargowej, jak również przedmiotu transakcji.

Ze względu na ustawowe pierwszeństwo nabycia nieruchomości publicznych przez osoby którym przysługuje roszczenie o uwłaszczenie, dokonałam analizy procesów uwłaszczeniowych wynikających z różnych unormowań prawnych i stosowanych w praktyce. Wyniki analizy stanowią autorskie opracowanie przedstawiające w formie syntetycznej [C5, rozdz. 3] procesy uwłaszczeniowe ze wskazaniem podstaw prawnych, kryteriów i skutków uwłaszczenia, uprawnionych podmiotów, zakresu gruntów objętych uwłaszczeniem oraz odpłatności.

Na przykładzie wybranego obszaru (miasta) zweryfikowałam stosowanie w praktyce zasad determinujących dopuszczalność zbywania w drodze bezprzetargowej nieruchomości gminy. Dokonana dla zobrazowania skali zagadnienia analiza, obejmująca zakres, przeznaczenie, przesłanki zbycia oraz uzyskiwane w okresie 2012 - 2014 r. dochody z tego tytułu, potwierdziła najszersze zastosowanie trybu bezprzetargowego w odniesieniu do zbywania lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

Moim autorskim osiągnięciem w tym zakresie [C 6] jest propozycja rozwiązania problemów dotyczących nieprawidłowości geodezyjno-prawnych występujących w toku opracowywania dokumentacji niezbędnej dla wyodrębniania i zbywania nieruchomości lokalowych. Dla ułatwienia postępowań należy wprowadzić przepisy umożliwiające dokonywanie podziałów (połączenia) działek zabudowanych budynkami wielolokalowymi z urzędu, niezależnie od ustaleń planu miejscowego, jeżeli czynności te są niezbędne dla oznaczenia przedmiotu odrębnej własności nieruchomości lokalowych. Niezbędne są także korekty nieprawidłowych udziałów w częściach wspólnych, przynależnych do lokali. Działania te

umożliwią kontynuację rozpoczętych w przeszłości procesów zbywania nieruchomości lokalowych przez gminę.

Interpretacja wyników dowodzi, że sposób nabycia nieruchomości do zasobu publicznego determinuje możliwość, zakres i formę jej zagospodarowania. W przypadku zamiaru wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem wywłaszczenia lub jej zbycia, podmiot publicznoprawny ma obowiązek zawiadomienia osób uprawnionych o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Na podstawie analiz przedstawiłam przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, kryteria ich oceny, podmioty, którym przysługują roszczenia oraz związane z tym problemy geodezyjno-prawne, wskazujące na konieczność modyfikacji i sprecyzowania uregulowań normatywnych.

Oryginalnym osiągnięciem jest [C7] zdefiniowanie problemów, skutkujących niespójnością działań organów administracji, sądów administracyjnych w sytuacji gdy nieruchomość wywłaszczona została zbyta na rzecz osób trzecich po dniu 1 stycznia 1998 r. Publikacja ta przyczyniła się do rozwiązania istotnych problemów, gdyż została uwzględniona i powołana przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wykorzystana przy konstruowaniu uzasadnienia uchwały NSA (Uchwała, 2015), wyjaśniającej wątpliwości dotyczące postępowania przy rozpatrywaniu sprawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w sytuacji, gdy Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nie legitymują się tytułem prawnym do nieruchomości.

W celu usprawnienia postępowań oraz jednolitości rozstrzygnięć w sprawie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości konieczne jest uzupełnienie uregulowań poprzez zdefiniowanie sposobu postępowania w przypadku gdy podmiot publicznoprawny zbył nieruchomość z pominięciem obowiązku powiadomienia byłych właścicieli o możliwości zwrotu.

Analiza problemów praktycznych odnoszących się do nieruchomości wywłaszczonych, w odległym czasie, w poprzednim systemie ustrojowym prowadzi do wniosku o konieczności zmiany przepisów dotyczących zwrotów nieruchomości lub stwierdzenia nieważności wywłaszczenia. Jest to podyktowane zapewnieniem racjonalnego gospodarowania nieruchomościami publicznymi przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady sprawiedliwości społecznej. Przeprowadzone badania na wybranym terenie inwestycyjnym w Krakowie potwierdziły, że z powodu potencjalnych roszczeń o zwrot, wiele nieruchomości publicznych nie może być objętych procesem zbycia i brak jest możliwości ich inwestycyjnego wykorzystania, co nie pozostaje bez wpływu na prawidłowość procesu gospodarowania mieniem publicznym. Moim autorskim osiągnięciem jest sformułowanie i udowodnienie [C8] – w aspekcie racjonalnego gospodarowania mieniem publicznym - wniosku o konieczności ograniczenia, wzorem innych regulacji normatywnych, terminu zgłaszania żądań o zwrot wywłaszczonych nieruchomości lub stwierdzenie nieważności wywłaszczenia.

Udowodniłam [C8], wskazując na problemy praktyczne, konieczność uchylecia przepisów dotyczących obowiązku powiadamiania byłych właścicieli o możliwości zwrotu, przed wszczęciem procedury zbywania nieruchomości publicznych, ze względu na trudności z ustaleniem kręgu osób wywłaszczonych, spowodowane upływem czasu od wydania decyzji wywłaszczeniowych.

Ponadto wskazałam na zasadność zmiany uregulowań w sposób umożliwiający odmowę zwrotu w przypadku wybudowania inwestycji wprowadzone niezgodnej z celem wywłaszczenia, lecz wybudowanej ze środków publicznych oraz wykorzystywanej aktualnie na cele użyteczności publicznej.



W przypadku zbycia nieruchomości w formie ustanowienia użytkowania wieczystego, wskazałam działania w ramach nadzoru właścicielskiego w aspekcie celowego charakteru tego prawa. Nabywcy użytkowania wieczystego wstępują w prawa i obowiązki poprzedników, a zatem obliguje ich określony sposób i termin zagospodarowania nieruchomości. Niestety, można zaobserwować brak świadomości nabywców prawa użytkowania wieczystego w tym zakresie, o czym świadczą przedsięwzięcia inwestycyjne niezgodne z celem określonym w umowie lub decyzji, a mogące rodzić negatywne skutki. W tym kontekście przedstawiłam przesłanki rozwiązania użytkowania wieczystego, ustalania dodatkowych opłat rocznych a także wskazałam niespójne i niedostateczne regulacje.

Moim autorskim osiągnięciem jest [C9] zdefiniowanie koniecznych zmian legislacyjnych celem utworzenia spójnych i kompleksowych rozwiązań określających konsekwencje niezagospodarowania nieruchomości przez użytkowników wieczystych, a także determinujących sposób postępowania organów administracji w ramach nadzoru właścicielskiego nad gruntami oddanymi w tę formę władania. Zaproponowałam interpretację celu użytkowania wieczystego, w przypadkach gdy prawo to nie powstało w drodze umowy, lecz w trybie uwłaszczenia.

Ponadto oryginalnym osiągnięciem w tym obszarze jest identyfikacja problemów [C5, rozdział 4] wynikających z niespójnych i niedostatecznych regulacji w zakresie zmiany stawki procentowej opłat rocznych. Wskazałam również na możliwość zmiany treści umowy (w zakresie celu użytkowania wieczystego) na drodze cywilnoprawnej.

Badania potwierdzają [C5], iż w celu dostosowania warunków umowy do zamierzeń inwestycyjnych użytkowników wieczystych, konieczna jest modyfikacja przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami w aspekcie określenia zasad zmiany stawki procentowej opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

Prowadzone przeze mnie badania i analizy wykazały niedoskonałość obowiązujących regulacji, rozbieżną linię orzecznictwa sądowno-administracyjnego oraz potrzebę optymalizacji procedur w obszarze gospodarki nieruchomościami.

Dla usprawnienia procesów gospodarki nieruchomościami konieczna jest modyfikacja procedur oraz uregulowań prawnych dotyczących nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych, w szczególności w zakresie wywłaszczeń, odszkodowań oraz zwrotów wywłaszczonych nieruchomości, a także w obszarze zbywania nieruchomości publicznych z uwagi na problemy geodezyjno-prawne występujące w praktyce, jak również nieuregulowane stany prawne nieruchomości, nie uwzględnione w obowiązujących przepisach prawnych.

Na podstawie badań opracowałam udoskonalone geodezyjno-prawne procedury w zakresie nabywania nieruchomości na rzecz podmiotów publicznoprawnych oraz zbywania nieruchomości publicznych z uwzględnieniem nieuregulowanych stanów prawnych i ewidencyjnych, ograniczeń wynikających z roszczeń byłych właścicieli, problemów geodezyjno-prawnych.

Zdefiniowanie problemów oraz wątpliwości interpretacyjnych skutkujących niespójnością działań organów administracji, sądów administracyjnych, a w konsekwencji wskazanie kierunku modyfikacji i uzupełnienia uregulowań prawnych, przyczyni się do usprawnienia procesów gospodarowania mieniem publicznym.

W moich planach leży w dalszej kolejności badanie innych form udostępniania nieruchomości z zasobów publicznych poprzez ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych oraz zawieranie umów obligacyjnych.

Potencjalne wykorzystanie wyników

Opracowane udoskonalone procedury nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz zbywania nieruchomości publicznych mogą być wykorzystane:

1. przez organy administracji rządowej i samorządowej w ramach gospodarki nieruchomościami, procesów inwestycyjnych, regulacji stanów prawnych, ewidencji gruntów i budynków, planowania przestrzennego,
2. w procesach legislacyjnych na etapie opracowywania aktów prawnych z zakresu gospodarki nieruchomościami, inwestycji publicznych, geodezji i kartografii, prawa budowlanego,
3. w postępowaniach sądowych administracyjnych oraz cywilnych z zakresu gospodarki nieruchomościami, inwestycji publicznych, regulacji stanów prawnych,
4. przez rzeczoznawców majątkowych, geodetów uprawnionych i innych uczestników rynku nieruchomości,
5. przez krajowe i zagraniczne środowiska naukowe w celu analiz procesów oraz problemów w obrębie gospodarki nieruchomościami publicznymi.

4.5. Bibliografia

Balwicka-Szczyrba M., 2015, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych - właścicieli urzędzeń przesyłowych*, Monografie LEX - a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Bieniek G., 2008, *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*. LexisNexis, Warszawa.

Code Civil

Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., 2015, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, C.H. Beck, Warszawa.

Koczara W., 2009, *Ograniczenie sposobu korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego*, Nieruchomości C.H. Beck nr 10.

Powszechne Krajowe Zasady Wyceny (PKZW), 2016, *Krajowy Standard Wyceny Specjalistyczny KSWs Określanie wartości służebności przesyłu i wynagrodzenia za jej ustanowienie oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców Przesyłowych*, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. (Dz. U. RP nr 23, poz. 202 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1490).

Sawicka D., 2012, *Wybrane problemy gospodarowania gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi na przykładzie Szczecina*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 20, nr 4, str. 147-155.

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (w składzie 7 sędziów) z dnia 13 kwietnia 2015 r. sygn. akt I OPS 3/14 (CBOSA).

Ustawa z dnia 10 grudnia 1920 r. o budowie i utrzymaniu dróg publicznych w Rzeczypospolitej Polskiej, (Dz.U. RP z 1921 r., nr 6, poz. 32).



Ustawa z dnia 14 czerwca 1950 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257).

Ustawa z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1440).

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (j.t.. Dz.U. z 1991 r. nr 30 poz. 127 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 września 1990 r. *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*, (Dz.U.nr 133, poz. 872 ze zm.).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o spółdzielniach mieszkaniowych* (j.t. Dz. U z 2013 r. poz. 1222 ze zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1496)

Walacik M., Richard G., Adamuscin A., 2013, *Valuation systems in Poland, Slovakia and The United Kingdom - Comparative study*, Real Estate Management and valuation, vol. 21, no 4, pp. 75-86.

Wolanin M., 2008, *Nacjonalizacja działek drogowych przy podziale nieruchomości*, cz. I, Nieruchomości, C.H. Beck nr 10, październik, 2008 r.

Żróbek S., Walacik M., 2008, *Analiza porównawcza wybranych zagadnień wywłaszczania nieruchomości w Polsce i za granicą*. Przegląd Geodezyjny, nr 12, s. 4-9.

Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J., 2012, *Gospodarka nieruchomościami*. Gall, Katowice.

<http://www.twobirds.com/en/news/articles/2012/intcomms-oct12>

<http://www.scandinavianlaw.se/pdf/47-24.pdf>

5. Pozostałe osiągnięcia naukowo-badawcze

Moje pozostałe zainteresowania naukowe obejmują następujące tematy: regulowanie stanów prawnych nieruchomości wykorzystywanych oraz przeznaczonych na cele drogowe, rola użytkowania wieczystego w gospodarowaniu mieniem gminy oraz analiza form i zasad gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

5.1. Regulowanie stanów prawnych nieruchomości wykorzystywanych oraz przeznaczonych na cele drogowe

Od uzyskania stopnia naukowego doktora nauk technicznych przedmiotem moich badań są również zagadnienia dotyczące regulacji stanów prawnych nieruchomości, na których w przeszłości wybudowano drogę oraz przeznaczonych pod inwestycje drogowe. Do roku 2006 (przed nowelizacją ustawy o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych) nabywanie gruntów na cele inwestycji drogowych następowało w drodze umów cywilnoprawnych lub klasycznego wywłaszczenia. W obszarze moich badań są także procesy wywłaszczania nieruchomości w trybie przyspieszonym, z mocy prawa, w oparciu o wprowadzone szczególne regulacje dotyczące inwestycji w zakresie budowy dróg publicznych. Wynikiem badań w tym zakresie są publikacje:

1. **Trembecka A.**, 2010, *Purchase of property plots parcelled out for roads by the State Treasury or local authorities under the Real Estate Management Act.*, Geomatics and Environmental Engineering, vol. 4 no. 1/1, s. 145-152.
2. **Trembecka A.**, Kwartnik-Pruc A., 2010, *Acquiring real estate for the construction of public roads in 1991-2006.*, Geomatics and Environmental Engineering, vol. 4 no. 2 s. 113-122.
3. **Trembecka A.**, Kwartnik-Pruc A., 2010, *Acquiring real estate for the construction of public roads by the current legal status.*, Geomatics and Environmental Engineering, vol. 4 no. 3 s. 77-86.
4. **Trembecka A.**, Kwartnik-Pruc A., 2010, *The issue of compensation for loss of rights to property plots parcelled out for public roads based on the example of Cracow.*, Geomatics and Environmental Engineering vol. 4 no. 4 s. 105-112.
5. **Trembecka A.**, 2011, *Jedna decyzja zamiast pięciu: nabywanie nieruchomości pod drogi.*, Geodeta : magazyn geoinformacyjny nr 11, s. 39-42.
6. **Trembecka A.**, 2011, *Według wartości rynkowej: odszkodowania za nieruchomości przeznaczone zgodnie z decyzją ZRID na pas drogowy, Cz. 1.* Geodeta: magazyn geoinformacyjny, nr 12, s. 52-55.
7. **Trembecka A.**, 2012, *Nieprecyzyjne przepisy: odszkodowania za nieruchomości przeznaczone zgodnie z decyzją ZRID na pas drogowy, Cz. 2.* Geodeta: magazyn geoinformacyjny, nr 1, s. 50-53.

Kontynuacją badań w tym zakresie była identyfikacja i analiza problemów w procesie wywłaszczeń, odszkodowań, opracowywania dokumentacji geodezyjno-prawnej dla potrzeb realizacji inwestycji drogowych w świetle nieuregulowanych stanów prawnych nieruchomości, co przedstawiłam w rozdz. 4.2.1.

5.2. Rola użytkowania wieczystego w gospodarowaniu mieniem gminy

Od roku 2012 w kręgu moich zainteresowań naukowo-badawczych znalazła się problematyka użytkowania wieczystego. Badania dotyczyły opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz ich aktualizacji, przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności,



zakresu stosowania tej formy prawnej przez podmioty publicznoprawne, a także znaczenia prawa użytkowania wieczystego w procesie gospodarowania mieniem gminy.

Na tle struktury stanu własności gruntów w obrębie wybranego miasta dokonałam oceny procesu gospodarowania nieruchomościami gminy w aspekcie ustanawiania użytkowania wieczystego oraz uzyskiwanych z tego tytułu opłat. Z przeprowadzonych badań oraz analiz wynika, że użytkowanie wieczyste jest istotnym źródłem dochodów gmin, zapewniającym stałe, bieżące wpływy do budżetu, pomimo systematycznego zmniejszania się powierzchni gruntów pozostających w tej formie władania. Źródłem wpływów są nie tylko opłaty roczne, ale także dodatkowe opłaty z tytułu niezagospodarowania nieruchomości zgodnie z umową oraz opłaty za zmianę sposobu korzystania z nieruchomości. Efektem są publikacje:

1. Kwartnik-Pruc A., **Trembecka A.**, 2012, *Użytkowanie wieczyste jako forma gospodarowania nieruchomościami publicznymi na przykładzie miasta Krakowa.*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 20 no. 4, s. 101-110.
2. Kwartnik-Pruc A., **Trembecka A.**, 2014, *Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na przykładzie Miasta Krakowa.*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr II/2, s. 507-520.
3. Kwartnik-Pruc A., **Trembecka A.**, 2014, *Wybrane problemy aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego na przykładzie miasta Krakowa.*, Metody ilościowe w ekonomii - tom 1, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński, nr 36, s. 371-380.
4. **Trembecka A.**, 2015, *Rola użytkowania wieczystego w gospodarowaniu nieruchomościami Krakowa.*, Metody ilościowe w ekonomii - tom 1, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Szczeciński, nr 45/1, s. 445-455.
5. **Trembecka A.**, 2016, *Dodatkowe opłaty roczne jako konsekwencja niezagospodarowania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste.*, Świat Nieruchomości, nr 95, s. 17-21.

5.3. Analiza form i zasad gospodarowania nieruchomościami publicznymi

Zakres badań obejmował rodzaje form prawnych gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz związane z tym zagadnienia, dotyczące m.in. opłat planistycznych, podziałów nieruchomości, bonifikat od cen nieruchomości publicznych. Uwarunkowania planistyczne mogą powodować wzrost wartości nieruchomości, co w konsekwencji uprawnia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do naliczenia opłat planistycznych. Ich celem jest zrekompensowanie gminom przynajmniej części kosztów poniesionych w związku z przeprowadzeniem procedury planistycznej. W wyniku badań przedstawiłam przesłanki ustalenia opłat, ich wysokość, praktyczne problemy, a także przyczyny oraz procedury zaskarżania decyzji o opłatach przez właścicieli nieruchomości.

W obszarze podziałów nieruchomości badania ukierunkowałam na analizę uwarunkowań nabycia gruntów z mocy prawa w aspekcie dopuszczalności dokonania podziałów nieruchomości, bez względu na kryteria planistyczne. Przedstawiłam podstawy i tryb nabycia nieruchomości z mocy prawa, uprawnione podmioty oraz zakres terenowy.

Celem badań dotyczących bonifikat była próba odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie i w odniesieniu do jakiego rodzaju nieruchomości stosowana jest bonifikata w obrocie nieruchomościami gminy, jaki jest jej wpływ na dochody gminy i kiedy powstaje obowiązek zwrotu udzielonych bonifikat. Przedstawiłam problemy praktyczne związane m.in. ze zwrotem

bonifikaty, które wynikają z niedostatecznej regulacji ustawowej, a w konsekwencji - wątpliwości interpretacyjnych

Analizą objęłam również prawo trwałego zarządu jako publicznoprawną formę władania nieruchomościami przez jednostki organizacyjne, w celu realizacji zadań statutowych. Zakres prac badawczych w odniesieniu do wybranej gminy (Kraków) obejmował strukturę i powierzchnię gruntów oddanych w trwały zarząd, wysokość opłat rocznych oraz praktyczne problemy związane z ustanawianiem tej formy prawnej. Badania potwierdziły, że tytuł ten ustanawiany jest na rzecz jednostek organizacyjnych realizujących cele publiczne, m.in. na rzecz komend policji i straży pożarnej, zarządu cmentarzy, domów pomocy społecznej. Zasadność poświęcenia uwagi tej tematyce wynika z faktu szerokiego zastosowania w praktyce tej formy prawa do terenu. Powierzchnia gruntów Gminy Kraków oddanych w trwały zarząd wynosi 1225 ha, co w porównaniu do powierzchni gruntów Gminy oddanych w dzierżawę (205 ha), użytkowanie wieczyste (1062 ha), użyczenie (454 ha) stanowi największy procentowy udział w stosunku do gruntów Gminy ogółem. Dokonałam także analizy porównawczej trwałego zarządu z innymi formami dysponowania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Efektem badań są publikacje:

1. **Trembecka A.**, Kwartnik-Pruc A., 2016, *Analysis the forms of real estate management implemented by the municipality of Krakow. GIS ODYSSEY 2016.*, Perugia, Italy, materiały konferencyjne s.. 261-265.
2. **Trembecka A.**, 2014, *Analysis of the process of real estate disposal by public tender and related legal and surveying actions on the example of the city of Krakow.*, Geomatics and Environmental Engineering, vol. 8 no. 1, s. 75-84.
3. **Trembecka A.**, 2015, *Analiza opłat planistycznych związanych z uchwaleniem planów zagospodarowania przestrzennego na terenie Krakowa.*, Świat Nieruchomości, nr 93, s. 13-17.
4. **Trembecka A.**, 2016, *Analiza wybranych postępowań związanych z wydzielaniem gruntów nabytych z mocy prawa.*, Budownictwo i Architektura, Politechnika Lubelska, vol. 15 nr 3, s. 83-90.
5. **Trembecka A.**, 2017, *Zasady i zakres udzielania bonifikat przy zbywaniu nieruchomości publicznych w Gminie Kraków.*, Świat Nieruchomości, nr 99, s. 67-72.
6. **Trembecka A.**, 2017, *Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami publicznymi na przykładzie miasta Krakowa.*, Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum, vol. 16 iss. 3, s. 215-222.
7. **Trembecka A., Kwartnik-Pruc A.**, 2018, *Problems of real estate management with respect to claims to restitutions of expropriated properties.* Real Estate. Management and Valuation vol. 26 no. 3, s. 105-112.

5.4. Regulacja stanów prawnych rodzinnych ogrodów działkowych

Badania dotyczyły analizy struktury własności ogrodów działkowych w obrębie miasta Krakowa w poszczególnych jego dzielnicach, jak również analizy tytułów prawnych do nieruchomości, którymi dysponują stowarzyszenia ogrodowe. Efektem prowadzonych badań jest identyfikacja problemów występujących w praktyce w zakresie regulacji stanów prawnych gruntów zajętych pod rodzinne ogrody działkowe.

Druga publikacja jest poświęcona badaniom dotyczącym ilości i powierzchni ogrodów działkowych, ich rozmieszczenia na terenie kraju, a także analizie roszczeń do gruntów zajętych



pod rodzinne ogrody działkowe. Zaproponowano systemowe rozwiązania, które zagwarantują (umożliwią) ochronę oraz pozostawienie ogrodów w istniejącym stanie i dotychczasowych granicach.

1. **Trembecka A.**, 2018 *Selected problems of regulating legal status of allotment gardens on example of city of Krakow*, Geomatics and Environmental Engineering, vol. 12 no. 2, s. 101–110.
2. **Trembecka A.**, Kwartnik-Pruc A., 2018, *An Analysis of the Changes in the Structure of Allotment Gardens in Poland and of the Process of Regulating Legal Status Sustainability* 10(11), 3829; <https://doi.org/10.3390/su10113829>.

Pełny wykaz opublikowanych prac naukowych został przedstawiony w załączniku nr 3.

Anna Trembecka