

Wojciech Radecki

INP PAN
Warszawa—Wrocław

Gabriel Radecki

Uniwersytet Śląski
Katowice

Czeskie prawo gruntowe z polskiej perspektywy

Artykuł recenzyjny

Martina Frankova [a kolektiv]: *Uvod do pozemkoveho prava*. Beroun: Nakladatelstvi Eva Rozkotova, 2014, s. 239.

W ramach programu rozwoju dziedzin naukowych na Uniwersytecie Karola w Pradze „Prawo publiczne w kontekście europeizacji i globalizacji” ukazała się monografia czworga autorów — pracowników naukowych Katedry Prawa Środowiska Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze: Martiny Frankovej, Jaroslava Drobnika, Karoliny Žakovskiej i Petry Humličkovéj zatytułowana *Wprowadzenie do prawa gruntowego*. Monografia została podzielona na 17 rozdziałów odnoszących się do różnych aspektów prawa gruntowego.

Zainteresowanie prawników czeskich prawem gruntowym ma już wieloletnią tradycję. Na Wydziale Prawa Uniwersytetu Masaryka w Brnie istnieje Katedra Prawa Środowiska i Prawa Gruntowego (Katedra prava životního prostředí a pozemkoveho prava). Na Wydziale Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze w ramach Katedry Prawa Środowiska (Katedra prava životního prostředí) wykładane jest także prawo gruntowe (*pozemkove pravo*), za które początkowo był odpowiedzialny Jaroslav Drobnik (ojciec duchowy recenzowanej publikacji), a po nim Martina Frankova. Najważniejsze publikacje dotyczące wyłącznie prawa gruntowego to trzy wydania podstaw tej dziedziny prawa autorstwa

Jaroslava Drobniaka¹, a jeśli chodzi o Uniwersytet w Brnie najpierw podręcznik Jany Dudovej², następnie obszerniejsze dzieło Milana Pekarka i współpracowników³.

Jeżeli jednak spojrzymy na daty tych publikacji, dostrzeżemy, że ukazały się one przed wejściem w życie dwóch aktów prawnych zasadniczo zmieniających spojrzenie na czeskie prawo gruntowe. Są to: nowy czeski kodeks cywilny z 22 marca 2012 r., który wszedł w życie 1 stycznia 2014 r.⁴ oraz nowa ustawa katastralna z 2013 r.⁵. Tak więc zaletą recenzowanej monografii jest to, że obejmuje ona aktualny stan prawny na 1 października 2014 r.

Każdy z rozdziałów został skomponowany według przemyślanego schematu obejmującego:

- wskazanie na przepisy prawne odnoszące się do danego rozdziału,
- przytoczenie sygnatur orzeczeń sądowych, które zapadły w sprawach rozważanych w danym rozdziale,
- bibliografię,
- krótkie streszczenie,
- właściwe wywody prawnicze,
- zasygnalizowanie kwestii problemowych.

Niemożliwe jest pełne przedstawienie treści kolejnych rozdziałów. Zwróćmy uwagę jedynie na najbardziej charakterystyczne myśli autorów, zwłaszcza na te, które najściślej łączą się z problematyką ochrony środowiska.

¹ J. DROBNÍK: *Zaklady pozemkoveho prava*. Praha 2010.

² J. DUDOVÁ: *Pozemkove pravo*. Ostrava 2007.

³ M. PEKÁREK [a kolektiv]: *Pozemkove pravo*. Plzeň 2010.

⁴ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. W tym miejscu czytelnikowi polskiemu należy się kilka wyjaśnień. Otóż czeski *zákon* to tyle, co polska „ustawa”, natomiast czeska *ustava* to tyle co polska „konstytucja”, wobec czego *ustavní zákon* to „ustawa konstytucyjna”. Czeski *zákoník* to polski „kodeks”, aczkolwiek w Czechach używa się niekiedy także terminu *kodeks*. Czeskie akty prawne powołuje się w ten sposób, że po literze „č” (skrót od *číslo*, tj. numer) następuje pozycja, pod którą w oficjalnym zbiorze aktów prawnych *Sbirka zákonů* akt został po raz pierwszy opublikowany (niezależnie od ewentualnych przyszłych tekstów jednolitych), łamana przez rok pierwszej publikacji i zakończona literami Sb., tj. skrótem owego zbioru aktów prawnych.

Nowy kodeks cywilny (posługujemy się także czeskim skrótem NOZ od *nový občanský zákoník*) liczy 3081 paragrafów (w Czechach podstawową jednostką redakcyjną aktu prawnego jest nie artykuł, jak w Polsce, lecz paragraf; artykuły są w konstytucji) w podziale na pięć części: część ogólna (§ 1—654), prawo rodzinne (§ 655—975), absolutne prawa majątkowe (§ 976—1720), relatywne prawa majątkowe (§ 1721—3014), przepisy wspólne, przechodnie i końcowe (§ 3015—3081). Wszedł w miejsce obowiązującego przez pół wieku czechosłowackiego kodeksu cywilnego (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník). Na marginesie zauważmy, że kodeks cywilny z 1964 r. nadal obowiązuje w Słowacji.

⁵ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitosti (katastralni zákon).

1. Wprowadzenie do prawa gruntowego (Martina Frankova: *Uvod do pozemkoveho prava*)

W rozdziale 1., którego tytuł pokrywa się z tytułem całej monografii, autorka zajęła się charakterystyką prawa gruntowego, jego źródłami i metodami oraz wyjaśnieniem podstawowych pojęć. Przez prawo gruntowe autorka rozumie dziedzinę interdyscyplinarną, której wspólnym mianownikiem jest grunt, tj. stosunki prawne odnoszące się do gruntów, zarówno prywatnoprawne, jak i publicznoprawne. Właśnie przenikanie prawa prywatnego i publicznego jest specyfiką prawa gruntowego. Konkretnie prawo gruntowe zajmuje się przede wszystkim zagadnieniami własności gruntowej, ograniczeniami praw właścicielskich do gruntów i wywłaszczeniem, prawami do używania gruntów, kategoryzacją gleb, planowaniem przestrzennym ze względu na kategoryzację gleb, katastrzem nieruchomości, szczególnym reżimem prawnym wybranych kategorii gruntów, instytucjonalnym zabezpieczeniem i zagadnieniami procesowymi. W tym zakresie prawo gruntowe wykorzystuje metody prawa prywatnego i prawa publicznego.

Przedstawiając system prawa gruntowego, autorka wyróżnia:

- 1) konstytucyjne podstawy prawa gruntowego:
 - a) Kartę Podstawowych Praw i Wolności⁶, w częściach dotyczących własności, wykonywania własności i ograniczeń własności,
 - b) Konstytucję Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.⁷, zwłaszcza jej art. 7, według którego państwo dba o oszczędne wykorzystywanie zasobów przyrody i ochronę bogactwa przyrodniczego, ponieważ ziemia jest jego podstawą;
- 2) zagadnienia ogólne prawa gruntowego, które znajdują uregulowanie w przepisach:
 - a) prawa prywatnego, tj. w Kodeksie cywilnym,
 - b) prawa publicznego, tj. w kilkunastu ustawach odnoszących się m.in. do katastru nieruchomości, planowania przestrzennego, wywłaszczenia, mienia Republiki Czeskiej, regulowania stosunków właścicielskich do ziemi;
- 3) zagadnienia szczególne prawa gruntowego, które znajdują uregulowanie przede wszystkim w przepisach o ochronie środowiska oraz w przepisach z dziedziny komunikacji i energetyki.

⁶ Listina základnich prav a svobod, uchwalona jeszcze przez Zgromadzenie Federalne Czechosłowacji jako ustawa konstytucyjna z 9 stycznia 1991 r., która z mocy ustavního zákona č. 2/1993 Sb., stała się częścią składową porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej. W dalszej części opracowania posługujemy się skrótowym określeniem „Karta” bądź czeskim skrótem LZPS (od *Listina základnich prav a svobod*).

⁷ Ustavní zákon č. 1/1993 Sb. — Ustava České republiky.

Pięć podstawowych pojęć prawa gruntowego to:

1. **Půda** (gleba, ziemia, grunt). Aczkolwiek jest to kluczowe pojęcie prawa gruntowego, nie istnieje jego legalna definicja. Zazwyczaj pojęcia tego używa się na oznaczenie ziemskiej powierzchni (w kontekście praw własnościowych) lub materialnego substratu ziemi (w kontekście jej ochrony jako komponentu środowiska).

2. **Nemovitost** (nieruchomość). Pojęcie to zostało znacznie zmienione w związku z powrotem w kodeksie cywilnym zasady *superficies solo cedit*. Sam Kodeks cywilny nie posługuje się tym pojęciem, lecz jedynie pojęciem „rzecz nieruchoma” (*nemovita věc*), które jest tożsame z nieruchomością w rozumieniu ustawy katastralnej.

Budowla nie jest samodzielną nieruchomością, lecz częścią składową gruntu. Wyjątek stanowią budowle podziemne mające samodzielne celowe przeznaczenie, które kodeks uznaje za nieruchomości. Ponadto nieruchomościami są prawa rzeczowe do gruntów lub do samodzielnych budowli podziemnych.

3. **Pozemek** (grunt, działka, parcela). Jest nim każda zindywidualizowana, jakakolwiek granicą wyznaczona część ziemskiej powierzchni.

Co do zasady częścią składową gruntu jest i przestrzeń pod powierzchnią, i nad powierzchnią, ale według obowiązujących regulacji czeskich nie są częściami składowymi gruntu:

- jaskinie, które według § 61 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu⁸ nie są przedmiotem prawa właścicielskiego,
- zastrzeżone kopaliny (*vyhrazené nerosty*), które według § 5 ustawy górniczej⁹ są wyłączną własnością państwa,
- wody powierzchniowe i podziemne, które według § 3 ust. 1 ustawy wodnej¹⁰ nie są przedmiotem własności.

4. **Parcela** (parcela, działka). Ustawa katastralna rozróżnia:

- a) parcelę budowlaną (*stavebni parcela*) — grunt ujęty w katastrze nieruchomości jako powierzchnia zabudowana i podwórze,
- b) parcelę gruntową (*pozemkova parcela*) — grunt ujęty w katastrze nieruchomości jako inny niż powierzchnia zabudowana i podwórze.

Parcelą jest najdokładniej i najściślej wyznaczony grunt określony pomiarami geometrycznymi i informacjami o nim (numer parceli, rodzaj gruntu, prawa własności i inne prawa rzeczowe). Parcelacji podlega cała powierzchnia państwa, a w katastrze nieruchomości ewidencjonuje się grunty wyłącznie w formie parcel.

5. **Stavba** (budowla). Definicje są różne w zależności od ustawy. Z punktu widzenia prawa gruntowego istotne jest, czy budowla jest częścią składową

⁸ Zakon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁹ Zakon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

¹⁰ Zakon č. 245/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

gruntu, czy samodzielną rzeczą ewentualnie np. częścią składową prawa budowy.

Doktryna polska również zajmuje się prawem gruntowym w sensie poznawczym, jako interdyscyplinarnym przedmiotem badań, czego dowodzą próby szerszego ujęcia problematyki prawnej nieruchomości, choć nie tylko gruntowych, z uwzględnieniem kilku dziedzin prawa zarówno prywatnego, jak i publicznego¹¹. Tak rozumiane prawo tworzy system, u podstaw którego leżą art. 21 i art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹², dotyczące prawa własności i jego ochrony. Składają się nań przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹³, zwłaszcza jej Księgi II — Prawo rzeczowe, regulujące zagadnienia ogólne, doprecyzowywane przez inne akty prawne, częściowo wymienione w toku dalszych uwag¹⁴. W przepisach tych występują odpowiedniki wspomnianych pojęć podstawowych, które w znacznej mierze mają swoje definicje ustawowe¹⁵.

2. Właściwości ziemi oraz prawnych stosunków gruntowych (Jaroslav Drobnik: *Zvláštnosti půdy a pozemkově-pravních vztahů*)

Autor wskazuje na wielofunkcyjny charakter ziemi (*polyfunkční charakter půdy*), wyliczając trzy główne funkcje ekonomiczne ziemi, która jest:

- 1) głównym środkiem produkcji i czynnikiem produkcyjnym w rolnictwie i leśnictwie,

¹¹ G. BIENIEK, S. RUDNICKI: *Nieruchomości. Problematyka prawna*. Aktualizacji dokonał M. GDESZ. Warszawa 2013; S. BRZESZCZAŃSKA: *Nieruchomości. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*. Warszawa 2012; *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*. Red. H. KISIŁOWSKA. Warszawa 2011; *Prawo obrotu nieruchomościami*. Red. S. RUDNICKI. Warszawa 2001 oraz R. STRZELCZYK: *Prawo nieruchomości*. Warszawa 2014.

¹² Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

¹³ Dz.U. 2016, poz. 380 ze zm., dalej: k.c.

¹⁴ Zob. uwagi na temat źródeł prawa rzeczowego, m.in. wyliczenie ustaw z zakresu prawa prywatnego i publicznego — P. MACHNIKOWSKI w: „System Prawa Prywatnego”. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013 (dalej: SystemPrPryw), s. 64.

¹⁵ Zob. definicję gleby (będącej częścią definicji szerszego pojęcia powierzchni ziemi), nieruchomości gruntowej, działki ewidencyjnej oraz budowli (będącej w prawie polskim tylko jednym z rodzajów obiektów budowlanych), zawarte odpowiednio w: art. 3 pkt 25a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2016, poz. 672, art. 46 § 1 k.c., § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz.U. 2015, poz. 542 ze zm. oraz art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Dz.U. 2016, poz. 290. Zob. także art. 29 ust. 2 pkt 5 tej ostatniej ustawy, w którym mowa jest o działce budowlanej, oraz wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 81/14, LEX nr 1987311.

- 2) rezerwuarem wartości użytecznych, zwłaszcza kopalin dla górnictwa i wody dla gospodarki wodnej,
- 3) miejscem podejmowania wszelkiej działalności człowieka (produkcyjnej i nieprodukcyjnej).

Obok funkcji ekonomicznych ziemia pełni niedającą się zastąpić funkcję ekologiczną jako jeden z podstawowych komponentów środowiska, z którym w dodatku są złączone pozostałe komponenty środowiska. Wielofunkcyjny charakter ma nie tylko ziemia jako całość, ale i jej poszczególne części (*pozemki*), które pełnią jednocześnie funkcje ekonomiczne i ekologiczne.

W prawnych stosunkach gruntowych właściwości ziemi przejawiają się w:

- sprzeczności między ograniczoną powierzchnią ziemi (gleby) a rosnącymi potrzebami znacznej i wzrastającej liczby mieszkańców,
- sprzeczności między koniecznością ekonomicznej eksploatacji ziemi a zachowaniem jej funkcji jako komponentu środowiska,
- sprzeczności między różnymi sposobami wykorzystania ziemi na określonym terenie, która narusza więzi między działaniami tam podejmowanymi, a przejawia się w nieodpowiednim urządzeniu terenu.

Te sprzeczności w prawnych stosunkach gruntowych przejawiają się w trzech płaszczyznach. W pierwszej chodzi o konflikt między interesami indywidualnymi a interesem publicznym, który może przekształcić się w forsowanie interesu publicznego. W takich przypadkach można osiągnąć ograniczenie lub zakazanie dotychczasowych działań zagrażających lub szkodzących ziemi (np. w strefie ochronnej źródeł wody) albo może dojść do wymuszonego ograniczenia lub odjęcia prawa własności przez wywłaszczenie gruntu. W drugiej płaszczyźnie chodzi o wzajemny konflikt kilku interesów publicznych, najczęściej o konflikt między interesami ekonomicznymi a ekologicznymi bądź między przeciwstawnymi interesami ekonomicznymi. W trzeciej płaszczyźnie chodzi o konflikty między różnymi interesami indywidualnymi, które z reguły są określane mianem sporów sąsiedzkich.

W doktrynie prawa polskiego także rozważa się te pozaprawne aspekty, choć — jak się wydaje — w sposób bardziej pogłębiony w odniesieniu do własności, a nie do samego gruntu jako przedmiotu tego prawa¹⁶.

¹⁶ A. STELMACHOWSKI w: SystemPrPryw, s. 220—223 (aktualizacja K. Zaradkiewicz); A. STELMACHOWSKI: *Zarys teorii prawa cywilnego*. Warszawa 1998, s. 173 i nast. oraz W. PAŃKO: *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*. Katowice 1984.

3. Planowanie przestrzenne (Martina Frankova: *Uzemni planovani*)

Podstawą prawną planowania przestrzennego jest ustawa z 2006 r. o planowaniu przestrzennym i budownictwie¹⁷. Przez planowanie przestrzenne autorka rozumie systematyczne działania organizowane i zapewniane przez państwo, kraje¹⁸ i gminy (*obce*)¹⁹, służące wytworzeniu kompleksowych przesłanek zabudowy i zrównoważonego rozwoju terenów. Rozwiązuje funkcjonalne i przestrzenne urządzenie terenu. Ma wytworzyć przesłanki zapewnienia trwałego zharmonizowania wartości przyrodniczych, cywilizacyjnych i kulturowych, uwzględniając ochronę środowiska, zestrzając interesy prywatne i publiczne wyrażane w procesach planowania przestrzennego. Wywodzi z zasady trwale zrównoważonego rozwoju ujętej w § 18 ustawy budowlanej, który kładzie nacisk na wyważony stosunek interesów publicznych w zakresie rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i solidarności mieszkańców.

W planowaniu przestrzennym rozróżnia się dwie fazy: koncepcyjną i realizacyjną. W fazie koncepcyjnej z kolei wyróżnia się fazę przygotowawczą, w której sporządza się studia przestrzenne i przestrzenne podkłady analityczne. Nie mają one charakteru wiążącego, są fachowym podkładem właściwej koncepcyjnej fazy planowania przestrzennego. W niej stosuje się następujące wiążące instrumenty:

¹⁷ Zakon č. 183/2006 Sb., o uzemnim planovani a stavebnim řadu (stavebni zakon).

¹⁸ Administracyjnie Republika Czeska dzieli się na 14 krajów: 1) stolica Praga, 2) Stře-dočesky kraj z siedzibą w Pradze, 3) Jihočesky kraj z siedzibą w Czeskich Budziejovicach, 4) Plzeňský kraj z siedzibą w Pilźnie, 5) Karlovarský kraj z siedzibą w Karlovych Varach, 6) Ustecký kraj z siedzibą w Usti nad Łabą, 7) Liberecký kraj z siedzibą w Libercu, 8) Kralovohradecký kraj z siedzibą w Hradec Králové, 9) Pardubický kraj z siedzibą w Pardubicach, 10) Kraj Vysočina z siedzibą w Jihlavie, 11) Jihomoravský kraj z siedzibą w Brnie, 12) Olomoucký kraj z siedzibą w Ołomuńcu, 13) Moravskoslezský kraj z siedzibą w Ostravie, 14) Zlin-ský kraj z siedzibą w Zlinie.

¹⁹ Po zniesieniu powiatów (*okresy*) z końcem 2002 r. Republika Czeska przyjęła dwuszczeblowy podział administracyjny na kraje i gminy. Liczba gmin wynosi 6245, w większości są to małe gminy wiejskie. Na szczeblu terenowym ogólnym funkcjonuje tylko administracja samorządowa, wykonująca zadania administracji państwowej. Rozróżnia się trzy kategorie gmin: zwykle (*běžne*), gminy z powierzonymi kompetencjami administracji państwowej (*obce s pověřenym obecnim úřadem*) oraz gminy o rozszerzonej kompetencji (*obce s rozšířenou působností*). Te ostatnie w istocie przejęły funkcje zniesionych powiatów. Wprawdzie w Republice Czeskiej pozostały powiaty w liczbie 76, ale są to jedynie jednostki terytorialnego podziału państwa i nie wykonują żadnych funkcji administracyjnych; zob. P. PRŮCHA: *K reformě místni resp. uzemni spravy v České republice*. V: R. BARON, R. MADECKI [a kolektiv]: *Česka polonistická studia: Tradice a současnost (filologie — historie — politologie — pravo)*. Praha 2014, s. 351—360.

- 1) politykę rozwoju przestrzennego przyjmowaną przez rząd,
- 2) dokumentację planowania przestrzennego w postaci:
 - a) zasad rozwoju przestrzennego na szczeblu krajów,
 - b) planów przestrzennych na szczeblu gmin,
 - c) planów regulacyjnych, które wprawdzie są instrumentami koncepcyjnymi, ale mogą być i realizacyjnymi, tj. mogą zastąpić decyzje przestrzenne.

W fazie realizacyjnej planowania przestrzennego wyróżnia się: plany regulacyjne, decyzje przestrzenne (przede wszystkim lokalizacyjne), zgody przestrzenne (odnoszące się do wskazanych w przepisach niewielkich budów), umowy publiczno-prawne, które w pewnych sytuacjach mogą zastąpić zarówno decyzje przestrzenne, jak i pozwolenia na budowę, wreszcie szczególne instrumenty przestrzenne w postaci:

- czasowego wstrzymania zabudowy w celu utrzymania dotychczasowego stanu obszaru,
- nakazania asanacji terenu, który był dotknięty klęską żywiołową lub poważną awarią.

Z punktu widzenia ochrony środowiska szczególnie istotne znaczenie mają następujące rozwiązania:

- częścią składową polityki rozwoju przestrzennego jest ocena wpływów na zrównoważony rozwój przestrzeni (*vyhodnoceni vlivů na udržitelný rozvoj uzemi*), a jej częścią składową jest ocena wpływów na środowisko (*vyhodnoceni vlivů na životni prostředí*),
- takie same oceny sporządza się w ramach przygotowywania zasad rozwoju przestrzennego, a dodatkowo sporządza się ocenę wpływów na obszary Natura 2000,
- według tych samych zasad ocenia się plany przestrzenne.

Bardzo ważnym instrumentem ochrony różnych interesów publicznych w fazach: koncepcyjnej i realizacyjnej planowania przestrzennego są wiążące stanowiska dotkniętych (zainteresowanych) organów administracji publicznej (np. organów ochrony przyrody), które muszą być brane pod uwagę przez organy planowania przestrzennego i urzędy budowlane.

Reguły polskiego systemu planowania przestrzennego zakreślone zostały ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰, która już w art. 1 pkt 2 przyjęła jako podstawę polityki przestrzennej zasadę zrównoważonego rozwoju. Ponadto wszystkie dokumenty składające się na ten system podlegają strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko²¹

²⁰ Dz.U. 2016, poz. 778.

²¹ Zob. art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2016, poz. 353. Por. również np. G. Dobrowolski w: *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016, s. 86—91 oraz A. FOGEL: *Strategiczna ocena*

oraz poprzedzane są opracowaniem ekofizjograficznym, sporządzanym na ich potrzeby i charakteryzującym poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze, który ma być nimi objęty²². Przygotowanie tego opracowania, tak jak przyjęcie przez radę gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, można uznać za odpowiednik wspomnianej fazy koncepcyjnej, ze względu na niewiążący charakter tych aktów²³. Moc wiążącą ma jedynie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego sporządzenie nie jest jednak co do zasady obowiązkowe (art. 14 ust. 7 i 8 u.p.z.p.)²⁴. Zgodnie z art. 17 pkt 6 u.p.z.p. projekt tego planu jest zarówno opiniowany, jak i uzgadniany przez liczne organy, w tym wykonujące zadania z zakresu ochrony środowiska, np. przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

4. Celowa kategoryzacja gruntów (Martina Frankova: *Učelova kategorizace půdy*)

Przez celową kategoryzację ziemi autorka rozumie podział gruntów według ich gospodarczego i innego społecznego wykorzystania na rodzaje gruntów. Chodzi o instrument ochrony przed samowolnym sposobem wykorzystania gruntów oraz o ukierunkowanie wykorzystania ziemi, którym państwo na podstawie ustawy limituje wykonywanie prawa własności.

Obowiązująca ustawa katastralna wyróżnia następujące rodzaje gruntów:

— grunty rolnicze: gleby orne, chmielniki, winnice, ogrody, sady owocowe, trwałe porosły trawne (poprzednio — łąki i pastwiska),

oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego. „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 15 i nast.

²² Zob. art. 72 ust. 5 pr.o.ś. oraz I. DERUCKA: *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej.* „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2010, nr 1, s. 112 i nast. i J.H. SZLACHETKO: *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury.* „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 16 i nast., a także wyroki NSA z dnia 9 maja 2012 r., II OSK 405/12, LEX nr 1252056 i z dnia 24 maja 2012 r., II OSK 639/12, LEX nr 1252136.

²³ Studium nie jest aktem prawa miejscowego, mającego moc powszechnie obowiązującą (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.). Zob. np. B. DOBKOWSKA, K. KLONOWSKI: *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.* „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 25, s. 231 i nast. oraz Z. NIEWIADOMSKI: *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego.* W: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu.* Przemyśl—Rzeszów 2011, s. 573 i nast.

²⁴ Zob. np. P. KWAŚNIAK: *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego.* Warszawa 2011.

— grunty nierolnicze: grunty leśne, powierzchnie wodne, powierzchnie zabudowane i podwórza, pozostałe grunty.

Akt wykonawczy do ustawy katastralnej charakteryzuje bliżej poszczególne rodzaje gruntów i wyróżnia 29 sposobów wykorzystania gruntów.

Zmiana celowego przeznaczenia gruntu jest (z nielicznymi wyjątkami) uwarunkowana aktem administracyjnym, który wydaje się w reżimie ustawy budowlanej lub w reżimie ustaw specjalnych. W reżimie ustawy budowlanej są to następujące akty będące jednocześnie instrumentami realizacyjnymi planowania przestrzennego:

- 1) plan regulacyjny (jeżeli zastępuje decyzję przestrzenną);
- 2) decyzja przestrzenna będąca decyzją administracyjną o
 - a) lokalizacji budowy,
 - b) zmianie sposobu wykorzystania terenu;
- 3) zgoda przestrzenna będąca innym niż decyzja aktem administracyjnym;
- 4) umowa publicznoprawna (zastępująca decyzję przestrzenną, niekiedy nawet pozwolenie na budowę).

Jeśli chodzi o zmiany w reżimie ustaw specjalnych, autorka wskazuje przede wszystkim na ustawę leśną z 1995 r.²⁵ oraz na ustawę z 1992 r. o ochronie zasobu gleb rolniczych²⁶.

W Polsce grunty dzielą się na grupy wyodrębnione w celach ewidencyjnych²⁷, podlegają też one klasyfikacji gleboznawczej mającej znaczenie m.in. z punktu widzenia ochrony gruntów rolnych i leśnych²⁸. Niemniej przeznaczenie poszczególnych gruntów określają różnego rodzaju akty, tak generalne, zwłaszcza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i indywidualne, np. decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu podejmowana w przypadku braku tego planu (art. 4 u.p.z.p.)²⁹.

²⁵ Zakon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesni zakon).

²⁶ Zakon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

²⁷ Zob. § 67 i 68 przywołanego już rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków grupy użytków gruntowych.

²⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Dz.U. 2012, poz. 1246.

²⁹ Por. R. Mikosz w: *SystemPrPryw*, s. 369—373. Zob. też M.J. NOWAK: *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa 2012; IDEM: *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa*. Warszawa 2015; D. KALUŻA, M. PŁOSZKA, R. ROBASZEWSKA: *Decyzja o warunkach zabudowy*. Warszawa 2014.

5. Własność gruntowa (Martina Frankova: *Pozemkove vlastnictvi*)

Autorka zaczyna od przedstawienia rozwoju własności gruntowej, wyróżniając następujące etapy:

- 1) okres pierwszej reformy gruntowej (lata 1919—1935), która wprawdzie nie została dokończona, ale rozparcelowano wtedy 1,8 mln ha,
- 2) okres drugiej reformy gruntowej (od końca II wojny światowej do początku lat 50. XX w.), kiedy na mocy dekretów prezydenckich skonfiskowano i rozdzielono mienie Niemców, Węgrów i kolaborantów,
- 3) okres „socjalistyczny” zapoczątkowany przewrotem lutowym z 1948 r. i wyznaczony ustawą z tegoż roku o nowej reformie gruntowej; stopniowo eliminowano prywatną własność ziemi z preferencją własności państwa oraz „uspołeczniano” grunty prywatne za pośrednictwem szczególnych praw użytkowania dla spółdzielni rolniczych, dóbr państwowych, lasów państwowych i państwowego rybactwa, w następstwie czego dochodziło do oddzielania własności od użytkowania gruntów i wytworzenia tzw. gołej własności (*nudum proprietas*), efektem miała być pełna nacjonalizacja ziemi, państwo miało być jedynym właścicielem, a wszyscy inni mieli być tylko użytkownikami,
- 4) okres restytucji, prywatyzacji i transformacji własności gruntowej po roku 1989.

W wyniku tych procesów zdecydowana większość ziemi znalazła się w rękach prywatnych, ale w ramach własności państwowej pozostało około 60% gruntów leśnych.

Autorka zwraca uwagę na art. 11 ust. 2 Karty stanowiący, że ustawa określa, jakie mienie niezbędne do zaspokojenia potrzeb całego społeczeństwa, rozwoju gospodarki narodowej i interesu publicznego może być tylko własnością państwa, gminy lub określonych osób prawnych. Jako przykłady wskazuje garnizony wojskowe, autostrady i drogi szybkiego ruchu oraz niektóre obszary objęte szczególną ochroną przyrody, które — jeżeli są własnością państwa (ochroną przyrody mogą być objęte także grunty prywatne) — nie mogą być sprzedane.

NOZ przez własność rozumie przedmiot prawa własności. W przypadku własności gruntowej jest nim grunt, który — jeżeli jest ewidencjonowany w katastrze nieruchomości — ma zawsze postać parceli.

Ewolucja polskiego stanu prawnego w tym zakresie, mimo pewnych zbieżności wynikających z położenia obu państw na obszarze poddanym nierzadko tym samym procesom historycznym, wykazuje pewne odrębności. Uwarunkowane one były koniecznością ujednolicenia w okresie międzywojennym różnorodnych systemów prawnych obowiązujących w państwach zaborczych oraz specyfiką

własności ziemi, zwłaszcza rolnej, która nie uległa kolektywizacji w czasach demokracji ludowej³⁰.

6. Powstanie i utrata prawa własności do gruntów (Martina Frankova: *Vznik a zánik vlastnickeho práva k pozemkům*)

Autorka zwraca uwagę, że w Czechach nie ma gruntów bez właścicieli (czym innym jest grunt, którego właściciel nie jest znany albo którego własność jest sporna). Dlatego przy powstaniu prawa własności jednego podmiotu do gruntu zawsze jednocześnie dochodzi do zaniku takiego prawa innego podmiotu. Zanik prawa właścicielskiego do gruntów jest więc tylko relatywny, polegający na zmianie osoby właściciela gruntu, absolutny zanik jest wykluczony, bo gruntu nie można ani zużyć, ani zniszczyć.

Pierwotne powstanie prawa własności do gruntu jest w warunkach czeskich niemożliwe. Prawo własności do gruntu może powstać tylko wtórnie, a powstaje ono i jednocześnie zanika następującymi sposobami:

- 1) przeniesieniem (*převodem*) na podstawie woli lub zgody pierwotnego właściciela i nabywcy wyrażonej w umowie (umowie kupna, darowizny, zamiany itd.);
- 2) przejściem (*přechodem*), kiedy wola pierwotnego właściciela nie jest decydująca, konkretnie:
 - a) *ex lege* (tak powstała własność krajów i gmin oraz własność w wyniku restytucji i transformacji),
 - b) *ex actu* — decyzją organu władzy publicznej (wyrokiem sądu o przepadku, decyzją urzędu o wywłaszczeniu itp.),
 - c) zasiedzeniem,
 - d) opuszczeniem nieruchomości,
 - e) *přestavkem* (jeżeli mała część budowli wzniesionej na własnym gruncie wkracza na małą część cudzego gruntu, to wznoszący budowlę nabywa własność tej części, jeżeli był w dobrej wierze, oczywiście za odszkodowaniem),
 - f) *přirůstkem* rzeczy nieruchomości (namulisko, zapadlisko, wyspa),
 - g) dziedziczeniem.

W sprawach ściśle związanych ze środowiskiem istotne znaczenie może mieć opuszczenie nieruchomości. Dopuszcza je wyraźnie § 1045 ust. 2 NOZ, według którego opuszczona rzecz nieruchoma staje się własnością państwa, a § 1050 ust. 2 NOZ stanowi, że jeżeli właściciel nie wykonuje swego prawa do nieruchomości

³⁰ Zob. szerzej A. STELMACHOWSKI w: *SystemPrPryw*, s. 238—293.

przez 10 lat, uznaje się, że ją opuścił. Autorka stawia problem, czy można opuścić (porzucić) nieruchomość skażoną substancjami zagrażającymi środowisku. Nie rozstrzyga tego, jednakże sygnalizuje wątpliwość, czy nie byłoby to zachowaniem sprzecznym z dobrymi obyczajami, tym samym bezskutecznym.

W polskim systemie prawnym wykluczone jest występowanie „nieruchomości niczych”, a zatem także „porzucenie” nieruchomości z takim skutkiem, aby stała się ona rzeczą niczyją³¹. Uregulowano natomiast kwestię zanieczyszczenia powierzchni ziemi, w tym historycznego³². Odpowiedzialnością w tym zakresie obciążono nie tylko sprawcę szkody, ale też władającego powierzchnią ziemi, który szkody spowodował³³.

7. Ograniczenia prawa własności do gruntów (Karolina Žakovska: *Omezení vlastnického práva k pozemkům*)

Autorka analizuje przede wszystkim regulacje art. 11 ust. 3 i 4 Karty Podstawowych Praw i Wolności, które stanowią:

Art. 11. [...] 3. Własność zobowiązuje. Nie może być nadużyta na szkodę praw innych podmiotów albo sprzecznie z chronionymi ustawą interesami powszechnymi. Jej wykonywanie nie może uszkadzać zdrowia ludzkiego, przyrody i środowiska ponad miarę określoną ustawą.

4. Wywłaszczenie lub przymusowe ograniczenie prawa właścicielskiego jest możliwe w interesie publicznym, a to na podstawie ustawy i za odszkodowaniem.

Na tym tle autorka wprowadza rozróżnienie między wewnętrznymi (*vnitřní*) i zewnętrznymi (*vnější*) ograniczeniami prawa własności do gruntów. Ograniczenia wewnętrzne (immanentne), oznaczane też jako granice (*meze*) lub limity prawa właścicielskiego, to ograniczenia wypływające z samej istoty prawa wła-

³¹ E. GNIEWEK w: SystemPrPryw, s. 351.

³² Zob. art. 101a—101q pr.o.ś. oraz J. JERZMAŃSKI w: M. BAR [et al.]: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 275—322, a także E.K. CZECH: *Obowiązki rekultywacji i remediacji powierzchni ziemi jako obowiązki wynikające z mocy samego prawa — ocena istniejących i proponowanych rozwiązań prawnych*; M. RUDNICKI, P. ZACHARCZUK: *Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi. W: Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Red. K. KARPUS, M. SZALEWSKA, B. RAKOCZY. Toruń 2014, s. 195 i nast. oraz 377 i nast. Por. również ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Dz.U. 2014, poz. 1789 ze zm. wraz z komentarzami do niej W. Radeckiego (Warszawa 2007) i B. Rakoczego (Warszawa 2008).

³³ Zob. art. 101h pr.o.ś. oraz art. 12 ust. 2—4 i art. 23 ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie.

sności. Ich konstytucyjne ujęcie wyraża art. 11 ust. 3 LZPS. Ich cechą jest, że mają charakter powszechny, z czym związane jest to, że nie tworzą nierówności między właścicielami, ponieważ wiążą jednakowo wszystkich właścicieli gruntów lub właścicieli gruntów określonego rodzaju (typowo rolnych czy leśnych). Chodzi o ograniczenia, które nie uniemożliwiają wykorzystania gruntu zwykłym sposobem, wobec czego można je uważać za proporcjonalne do realizowanego celu. Za wewnętrzne ograniczenia nie przysługuje rekompensata, chodzi bowiem o jakąś drugą stronę uprawnień właściciela. Z istoty rzeczy wynika, że ograniczenia wewnętrzne nigdy nie powstają w wyniku aktu stosowania prawa. Ograniczenia wewnętrzne służą interesom powszechnym (*obecne zajmy*) społeczeństwa. Do typowych wewnętrznych ograniczeń prawa własności do gruntów należą nałożone przepisami prawnymi na wszystkich właścicieli określonych gruntów obowiązki w interesie ochrony komponentów środowiska, w tym samej ziemi, oraz zdrowia ludzkiego.

Ograniczenia zewnętrzne przedstawiają ograniczenia prawa właścicielskiego płynące z zewnątrz, w formie ingerencji o charakterze władczym, zazwyczaj indywidualnym aktem administracyjnym, ale mogą to być także ograniczenia wynikające wprost z ustawy. Warunkiem zewnętrznego ograniczenia prawa własności jest interes publiczny (*veřejny zájem*) jako kwalifikowana, intensywniejsza forma interesu powszechnego. Ograniczenia zewnętrzne wytwarzają nierówności między właścicielami, ponieważ dotyczą tylko jednego właściciela lub część właścicieli gruntów określonego rodzaju (np. niektórych właścicieli gruntów leśnych). Konstytucyjną podstawą ograniczeń zewnętrznych jest art. 11 ust. 4 LZPS. Obowiązek rekompensaty za ograniczenia zewnętrzne jest uzasadniony dysproporcją, którą wytwarzają w możliwości gospodarczego wykorzystania gruntu.

Niekiedy nie jest jasne, czy chodzi o ograniczenia wewnętrzne czy zewnętrzne. Jako przykład autorka wskazuje na używania gruntów łowieckich przy wykonywaniu prawa polowania w rozumieniu czeskiego prawa łowieckiego z 2001 r.³⁴ W tym kontekście przywołuje wyrok czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 2006 r., w którym przyjęto, że korzystanie z gruntów łowieckich przy wykonywaniu prawa polowania jest legitymowanym i proporcjonalnym ograniczeniem prawa własności, za co nie przysługuje rekompensata (przysługiwałaby tylko w przypadku, gdyby w wyniku polowania doszło do gospodarczo znaczącej szkody).

Do ograniczeń prawa własności mających charakter mieszany prywatno- i publicznoprawny autorka zalicza ograniczenia wynikające z praw sąsiedzkich, których podstaw konstytucyjnych dopatruje się także w art. 11 ust. 3 LZPS, z którego wynika, że prawa własności nie można nadużywać na szkodę innych osób, a więc niewątpliwie także ze szkodą dla praw właścicieli gruntów sąsiednich. Prawo sąsiedzkie zostało objęte szczegółową regulacją § 1012 i n. NOZ.

³⁴ Zakon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Z punktu widzenia ochrony środowiska interesujące są postanowienia dotyczące emisji sąsiedzkich. Podstawowy przepis § 1013 NOZ warto w tym miejscu przytoczyć *in extenso*:

§ 1013. (1) Właściciel powstrzyma się od wszystkiego, co sprawia, że odpad, woda, dym, pył, gaz, światło, cień, hałas, wstrząsy i inne podobne działania (*imise*) przenikają na grunt innego właściciela (*souseda*) w stopniu nieodpowiadającym stosunkom miejscowym i znacząco ograniczają zwykle korzystanie z gruntu; obowiązuje to także odnośnie do przenikania zwierząt. Zakazuje się bezpośredniego prowadzenia emisji na grunt innego właściciela bez względu na stopień tego oddziaływania i na stopień obciążenia sąsiada, chyba że ma to oparcie w szczególnym uzasadnieniu prawnym.

(2) Jeżeli emisje są następstwem prowadzenia zakładu lub podobnego urządzenia, które zostało urzędowo aprobowane, sąsiad ma prawo tylko do pieniężnej rekompensaty za szkody, nawet jeżeli szkoda została wyrządzona w okolicznościach, które nie były brane pod uwagę w postępowaniu urzędowym. To nie ma jednak zastosowania, jeżeli przy prowadzeniu eksploatacji przekracza się zakres, w jakim było to urzędowo aprobowane.

Autorka odniosła się do obu ustępów z § 1013. Jeśli chodzi o ust. 1, zauważa, że bardzo podobny był § 127 kodeksu z 1964 r., ale w tamtym kodeksie ustawodawca zastosował alternatywę: emisje przekraczające miarę odpowiadającą stosunkom miejscowym lub poważne zagrożenie wykonywaniu praw sąsiada. W § 1013 ust. 1 NOZ ustawodawca zastosował nie alternatywę, lecz koniunkcję: przekroczenie miary i znaczące ograniczenie sąsiada w wykonywaniu praw. Autorka zastanawia się, czy to nie jest aby w sprzeczności z gwarantowaną konstytucyjnie ochroną własności. Ten problem może, jej zadaniem, rozwiązać tylko judykatura.

Jeśli chodzi o ust. 2, wskazuje, że takim urządzeniem może być np. spalarnia odpadów. Celem szczególnej regulacji tzw. uprzywilejowanych emisji jest ochrona urzędowo aprobowanych działań przemysłowych. Wtedy sąsiad nie może skargą negatoryjną domagać się zaniechania ingerencji w jego prawo własności (może tylko żądać odszkodowania), ale zdaniem autorki to wyłączenie skargi negatoryjnej (*zdržovaci žaloba*) nie ma zastosowania, jeżeli w następstwie eksploatacji urządzenia doszło do zagrożenia życia lub zdrowia sąsiada lub jakiegokolwiek innej osoby.

W Polsce również można wyróżnić ograniczenia wynikające z prawa prywatnego oraz publicznoprawnego. Do tej pierwszej grupy należą m.in. rozwiązania tzw. prawa sąsiedzkiego, regulującego kwestię emisji z odwołaniem się do klauzuli przeciętnej miary (art. 144 k.c.), zbliżonej do tej znanej prawu czeskiemu³⁵. Druga grupa obejmuje liczne przepisy kształtujące sposób wykonywania uprawnień do nieruchomości, w tym te zaliczające się do prawa ochrony

³⁵ E. GNIEWEK w: SystemPrPryw, s. 407—430.

środowiska³⁶. W orzecznictwie przyjmuje się, że fakt, iż działania naruszające własność wykonywane były na podstawie stosownego pozwolenia i w jego granicach, nie wyklucza związanych z tym roszczeń, choć uniemożliwia ich uwzględnienie w sposób pozostający z tym pozwoleniem w sprzeczności³⁷. Analogicznie zgodnie z art. 325 pr.o.ś. okoliczność taka nie wyłącza odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko, nie dotyczy to wszelako roszczeń przewidzianych w art. 323 ust. 1 pr.o.ś., w tym żądania zaprzestania działalności, gdyż do ich przesłanek należy bezprawność tego oddziaływania.

8. Wywłaszczenie nieruchomości (Karolina Žakovska: *Vyvlastnění pozemků*)

Problematyce wywłaszczeń jest poświęcona norma konstytucyjna, tj. art. 11 ust. 4 LZPS oraz specjalna ustawa z 2006 r. o wywłaszczeniu³⁸ i szereg innych przepisów. Wywłaszczenie autorka definiuje jako władczą ingerencję państwa w sferę praw majątkowych, przede wszystkim prawa właścicielskiego, którą te prawa w interesie publicznym i za odszkodowaniem odejmuje się lub ogranicza, a jednocześnie do przedmiotu wywłaszczenia zakłada się prawa innego podmiotu. Wywłaszczenie nie jest przejawem samowoli państwa, lecz środkiem ostatecznym (*ultima ratio*), który przy spełnieniu ściśle określonych warunków umożliwia uzyskanie w interesie publicznym praw do gruntów, których przeniesienia drogą umowy właściciel odmawia.

Autorka wyróżniła — obok podstawowego interesu publicznego (*veřejný zájem*) będącego czymś więcej niż interes powszechny (*obecný zájem*) — pięć dalszych zasad (warunków) wywłaszczenia:

³⁶ Zob. np. R. MIKOSZ: „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego). „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5; B. RAKOCZY: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń 2006, s. 271—316; *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*. Red. K. SKOTNICKI, K. WINIARSKI. Częstochowa 2004; *Ochrona środowiska a prawo własności*. Red. J. SOMMER. Wrocław 2000 oraz M. ZDYB W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 7: *Prawo administracyjne materialne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 531—618.

³⁷ Wyroki SN z dnia 9 sierpnia 2005 r., IV CK 82/05, LEX nr 303363 oraz z dnia 18 czerwca 1998 r., II CKU 6/98, LEX nr 35027 i z dnia 17 grudnia 2008 r., I CSK 191/08, LEX nr 484726 — w tych dwóch ostatnich orzeczeniach wykluczono możliwość nakazania przez sąd rozbiórki wybudowanych legalnie obiektów.

³⁸ Zakon č. 184/2006 Sb., o odněti nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

- 1) preferencja umowy (zasada subsydiarności wywłaszczenia), czyli danie pierwszeństwa umowie przed władczą ingerencją państwa,
- 2) minimalizacja ingerencji w prawa wywłaszczanego (nie wolno odjąć prawa własności, jeżeli cel wywłaszczenia można osiągnąć ograniczeniem własności),
- 3) zgodność z celami i zasadami planowania przestrzennego,
- 4) odpowiednie odszkodowanie,
- 5) możliwość rewokacji wywłaszczenia.

Postępowanie wywłaszczeniowe jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego uregulowanym ustawą o wywłaszczeniu. Jeżeli ta ustawa nie stanowi inaczej, stosuje się ogólne przepisy o postępowaniu administracyjnym³⁹.

Wszystkie te spostrzeżenia można odpowiednio odnieść do instytucji wywłaszczenia w prawie polskim. W art. 64 ust. 3 Konstytucji zastrzeżono mianowicie, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Szczegóły w tej materii określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴⁰. Dopuszcza ona wywłaszczenie nieruchomości położonych co do zasady na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne, poprzez pozbawienie albo ograniczenie przysługujących do niej praw rzeczowych w drodze decyzji, a więc po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego⁴¹ (art. 112 ust. 1 i 2 u.g.n.). Wchodzi ono w rachubę, gdy celów tych nie można zrealizować w inny sposób, a prawa te nie mogą zostać nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.), i dlatego musi być poprzedzone rokowaniami o jej zawarciu⁴² (art. 114 u.g.n.). Co do zasady decyzja o wywłaszczeniu musi określać odszkodowanie (art. 129 ust. 1 u.g.n.).

Wspomniane cele publiczne, wyliczone w art. 6 u.g.n., a także w przepisach innych ustaw, dotyczą też ochrony środowiska⁴³.

³⁹ Zakon č. 500/2004 Sb., spravni řad.

⁴⁰ Dz.U. 2015, poz. 1774 ze zm. Zob. też np. T. Woś: *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*. Warszawa 2011; IDEM: *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5—6, s. 452; Ł. STRZEPEK: *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia*. Sosnowiec 2006 oraz M. SZALEWSKA: *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń 2005.

⁴¹ Zob. na ten temat I. SIERPOWSKA: *Wywłaszczeniowe postępowanie administracyjne. Wybrane zagadnienia*. „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr 76, s. 233 i nast. oraz M. SZALEWSKA: *Postępowanie wywłaszczeniowe*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7—8, s. 67 i nast.

⁴² Prof. J. ANDRZEJEWSKI: *Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie*. „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2010, nr 2, s. 111 i nast.

⁴³ Przykładowo w art. 6 pkt 9b u.g.n. za cel publiczny uznano ochronę zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody, zaś w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2015, poz. 1651 ze zm. — utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego lub rezerwatu przyrody.

9. Wstęp na cudze grunty (Martina Frankova: *Vstup na cizi pozemky*)

Autorka wskazuje, że prawo wstępu na cudzy grunt (nieruchomość) należy do najbardziej typowych i najszerzej występujących ograniczeń prawa własności. Jest ono regulowane zarówno prawem prywatnym, jak i publicznym. Najważniejszą instytucją prawa prywatnego, na której podstawie można wejść na cudzy grunt, jest służebność, a obok niej wykonywanie praw sąsiedzkich, droga publiczna, możliwość skorzystania z cudzej rzeczy (a więc i gruntu) w stanie wyższej konieczności lub w nagłym interesie publicznym. Jeśli chodzi o prawo publiczne, to możliwość wstępu na cudzy grunt przewiduje kilkanaście ustaw. Najczęściej wstęp na cudzy grunt umożliwia regulacja prawna określonym osobom w celu wykonania określonych prac (utrzymywanie urządzeń, infrastruktury, wykonywanie prac geodezyjnych itp.), w związku z pełnieniem określonych funkcji (kontrolnych, nadzorczych) w celu ochrony życia, zdrowia i mienia. W tych przypadkach wejście na cudzy grunt następuje bez odszkodowania i jest obwarowane powinnością niepowodowania szkód. Jeżeli do powstania szkody dojdzie, właściciel ma prawo do odszkodowania.

Wśród przepisów umożliwiających wstęp na cudzy grunt autorka wymienia ustawy z zakresu ochrony środowiska, m.in.:

- ustawę leśną dopuszczającą powszechne korzystanie z lasów,
- ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu, która reguluje swobodne przejście przez niektóre grunty w ramach dostępu do krajobrazu,
- ustawę wodną dopuszczającą swobodne przechodzenie wzdłuż cieków wodnych.

Prawo polskie, zarówno publiczne, jak i prywatne przewiduje liczne instrumenty prawne, które umożliwiają korzystanie z nieruchomości należących do innych podmiotów⁴⁴. Podstawa prawna dostępu do cudzej nieruchomości może wynikać wprost z ustawy⁴⁵, z czynności cywilnoprawnej lub orzeczenia sądu albo decyzji administracyjnej⁴⁶.

⁴⁴ Przykłady w tym zakresie wymienia i omawia Ł. STRZĘPEK: *Ograniczenie...*, s. 199—215.

⁴⁵ Zob. np. art. 142 k.c. oraz A. AGOPŠOWICZ: *Ograniczenia własności wynikające z art. 142 k.c.* W: *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*. Red. J. BŁESZYŃSKI, J. RAJSKI. Warszawa 1985, s. 89 i nast.

⁴⁶ Zob. np. art. 305² k.c. dotyczący ustanowienia służebności przesyłu i art. 124 u.g.n., w którym mowa o decyzji ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na zlokalizowanie na niej określonej infrastruktury przesyłowej, oraz M. MIKOLIK: *Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami a służebność przesyłu — jako instrumenty uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorstwo energetyczne*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12, s. 17.

10. Uprawnienia do budowania i budowie na cudzych gruntach (Petra Humlíčková: *Opravněni stavět a stavby na cizích pozemcích*)

Autorka wywodzi, że z pojęciem gruntu budowlanego (*stavebni pozemek*) spotykamy się w prawie czeskim w dwojakim znaczeniu:

- 1) grunt przeznaczony do zabudowy decyzją przestrzenną lub planem regulacyjnym; jest on wykorzystywany do czasu wzniesienia budowli lub co najmniej jej rozpoczęcia,
- 2) grunt zabudowany ujęty w katastrze budowlanym jako teren zabudowany i podwórze, czyli jako parcela budowlana.

Uprawnienie do budowania ma dwa znaczenia:

- publicznoprawne powstające w zasadzie na podstawie pozwolenia na budowę, które jest środkiem prewencyjnym przy zapewnianiu ochrony życia i zdrowia, środowiska, bezpieczeństwa osób, ochrony mienia i innych wartości; takie pozwolenie musi uzyskać także właściciel gruntu, jeśli go nie uzyska, mamy do czynienia z samowolą budowlaną (*černa stavba*), na którą urząd budowlany musi zareagować albo wymierzając karę pieniężną za samowolę z następnym zalegalizowaniem, albo nakazując jej usunięcie na koszt budującego,
- prywatnoprawne, które jest częścią składową prawa własności gruntowej.

NOZ powraca do odrzuconej w socjalistycznej Czechosłowacji zasady *superficiis solo cedit*.

Interesującym wyjątkiem od tej zasady jest *pravo stavby* uregulowane w § 1240—1256 NOZ znajdujących się w oddziale 1 części 5 regulującym prawa rzeczowe do rzeczy cudzych (*Věcna prava k cizim věcem*). Zgodnie z § 1240 ust. 1 grunt może być obciążony prawem rzeczowym innej osoby (*stavebnika*), mieć na powierzchni lub pod powierzchnią budowlę. Nie jest istotne, czy chodzi o budowlę zrealizowaną, czy jeszcze niezrealizowaną. Według § 1242 *pravo stavby* jest rzeczą nieruchomą. Budowla odpowiadająca *pravu stavby* jest jego częścią składową, ale także podlega przepisom o rzeczach nieruchomych. Według § 1243 ust. 1 *pravo stavby* nabywa się umową, zasiedzeniem lub, jeżeli ustawa tak stanowi, decyzją organu władzy publicznej, a według § 1244 ust. 1 *pravo stavby* można ustanowić tylko jako czasowe nie dłużej niż na 99 lat⁴⁷.

⁴⁷ W motywach ustawodawczych do czeskiego kodeksu cywilnego czytamy, że *pravo stavby* było uregulowane ustawą austriacką z 1912 r., a potem całkiem udaną ustawą czechosłowacką z 1947 r. Zniósł je dopiero kodeks cywilny z 1964 r. Już w 1996 r., kiedy powstał projekt koncepcji kodeksu cywilnego, zakładano przywrócenie *prava stavby*, co też się stało trochę na wzór kodeksu szwajcarskiego, ale w odróżnieniu od niego nie jako służebności, ale zgodnie z prawem austriackim, niemieckim i holenderskim jako szczególnie prawo rzeczowe. *Pravo stavby* jest pojmowane jako specjalne prawo rzeczowe pozwalające mieć budowlę na gruncie inne-

Autorka wyjaśnia, że zrealizowana budowla nie jest samoistną rzeczą ani nie jest częścią składową gruntu, na którym się znajduje, jest częścią składową *prava stavby*, które stanowi specyficzne prawo budującego do cudzego gruntu.

W polskim porządku prawnym także występuje swoista dwutorowość praw do budowy. Z prawa budowlanego wynikają bowiem uprawnienia administracyjne do wykonywania robót budowlanych, te jednak może nabyć jedynie podmiot dysponujący tytułem prawnym do nieruchomości, na której prace te mają być prowadzone⁴⁸. Polskiemu systemowi prawnemu również znane było prawo zabudowy⁴⁹, obecnie jednak nie można wskazać prawa, którego treść sprowadzałaby się wyłącznie lub głównie do rozpatrywanego uprawnienia. Należy ono do kompleksu uprawnień składających się na prawo do korzystania z rzeczy, zasadniczego dla treści tak własności (art. 140 k.c.), jak i użytkowania wieczystego (art. 233 k.c.), które skądinąd, jak czeskie prawo zabudowy, ma charakter czasowy (art. 236 k.c.) i wiąże się z przysługującym użytkownikowi wieczystemu prawem własności budynków wzniesionych na gruncie oddanym w to użytkowanie (art. 235)⁵⁰.

11. Prawa użytkowania ziemi

(Martina Frankova: *Uživaci prava k půdě*)

Przez *uživaci prava k půdě* autorka rozumie instytucje prawne, na których podstawie osoba inna niż właściciel, zgodnie z wolą swoją i właściciela, posiada i używa grunt za właściciela i nie równoległe z nim. Uprawnione posiadanie praw użytkowania gruntu korzysta z ochrony także wobec właściciela gruntu. Typowymi instytucjami praw użytkowania są najem (*najem*) i dzierżawa (*pacht*). Autorka przedstawia rozwój prawa czeskiego, które instytucję dzierżawy знаło do 1950 r., ale kolejne kodeksy cywilne z lat 1950 i 1964 ją pominięły i dopiero kodeks cywilny z 2012 r. przywrócił dzierżawę. Różnica jest istotna, ponieważ najem to *uživaci prava*, podczas gdy dzierżawa to *poživaci prava* (korzystanie z pożytków). Dlatego jej zdaniem po wejściu w życie NOZ prawem użytkow-

go właściciela; zob. K. ELIAŠ [a kolektiv]: *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava 2012, s. 535—536.

⁴⁸ D. KLIŃSKI w: „System Prawa Administracyjnego”..., s. 354. Autor nawiązał do art. 4 Prawa budowlanego, zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

⁴⁹ Zob. dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy. Dz.U. 1945, Nr 50, poz. 280, który został uchylony już z dniem 1 stycznia 1947 r.

⁵⁰ Zob. uwagi na temat korzystania z rzeczy — E. GNIEWEK w: *SystemPrPryw*, s. 383.

nia w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych będzie dzierżawa, a nie najem, który nie zakłada pobierania pożytków i plodów.

Cechą charakterystyczną praw użytkowania jest to, że użytkownik⁵¹ przejmuje od właściciela nie tylko prywatnoprawne uprawnienia, lecz także publicznoprawne obowiązki, o czym wyraźnie stanowią ustawa leśna, ustawa o zasobach gleb rolniczych czy ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu. Problem w tym, że te ustawy wskazują na najemców (kiedy one wchodziły w życie, instytucja dzierżawy nie była znana) i nie jest wcale jasne, czy można odnośne przepisy przenieść na dzierżawców.

Autorka przedstawia typy praw użytkowania w podziale na:

- 1) prawa rzeczowe:
 - a) służebności osobiste (ale już nie gruntowe, przy których właściciel nie jest wyłączony z użytkowania),
 - b) ewentualnie dożywocie (*vyměnek*), jeżeli zostało ustanowione jako ciężar realny, ale nie jest to typowe prawo użytkowania⁵²;
- 2) prawa obligacyjne:
 - a) najem,
 - b) dzierżawa,
 - c) wypożyczenie (*vypůjčka*),
 - d) ewentualnie *vyprosa* (jakiś odpowiednik użyczenia),
 - e) ewentualnie wspomniany już *vyměnek*.

W prawie polskim również można wyodrębnić prawnorzeczowe i zobowiązaniowe tytuły prawne, choć ich wzajemne odróżnienie wydaje się prostsze m.in. ze względu na zasadę *numerus clausus* praw rzeczowych⁵³. Nie ograniczono w nim też zakresu podmiotowego obowiązków związanych z gruntami do ich właścicieli, w szczególności przepisy Prawa ochrony środowiska posługują się wspomnianym już szerszym pojęciem władającego powierzchnią ziemi (art. 3 pkt 44 pr.o.ś.).

⁵¹ W słownikach zarówno *uživatel*, jak i *poživatel* tłumaczony jest jako „użytkownik”, ale różnica materialna w prawie gruntowym jest istotna.

⁵² Autorka zwraca uwagę na dożywocie, które jest w NOZ skonstruowane w sposób mocno skomplikowany; jego istotę lepiej wyraża rymowanka: *Prodam chaloupku malou a s naši babičkou starou* („sprzedam mały domek wraz z naszą starą babką”).

⁵³ Zob. P. MACHNIKOWSKI w: *SystemPrPryw*, s. 39—46 oraz 54—58. Ze względu na tę zasadę oraz systematykę Kodeksu cywilnego nie ulega wątpliwości, że np. użytkowanie jest prawem rzeczowym (art. 252 i nast. k.c.), zaś dożywocie względny, czyli zobowiązaniowy (art. 908 i nast. k.c.).

12. Kataster nieruchomości (Martina Frankova: *Katastr nemovitosti*)

Wielce interesujące są rozważania autorki o rozwoju ewidencji nieruchomości na ziemiach czeskich. Ewidencja rozwijała się w dwóch liniach — ewidencji praw do nieruchomości do celów prywatnoprawnych oraz publicznoprawnej linii „katastru” powstałej pierwotnie przede wszystkim do celów podatkowych. Do połączenia tych dwóch linii doszło dopiero w 1964 r. wraz z ustawą o ewidencji nieruchomości⁵⁴.

Ewidencja praw własności i innych praw rzeczowych do nieruchomości powstała w drugiej połowie XIII w. jako ewidencja mienia szlacheckiego w *Zemských deskach* (zapisy do nich ukończono dopiero po 1950 r.). Mienie poddanych było ewidencjonowane od XVI w. w tzw. *gruntovních knihach*, których funkcje przejęły *pozemkové knihy* założone ustawą z 1871 r. Wpisywano do nich prawa do nieruchomości, jeżeli nie były ewidencjonowane w innych księgach, np. górniczych. Początek ewidencji nieruchomości do celów publicznoprawnych, zrazu podatkowych dały *berni rula (rustikalni katastr)* z 1654 r. Kolejne katastry pochodzą z czasów Marii Teresy i Józefa II. W połowie XIX w. powstał tzw. stabilny kataster, z którego wychodził kataster gruntowy założony ustawą z 1927 r. To wszystko zostało zarzucone w latach 50. XX w., co doprowadziło do stopniowej utraty znaczenia ksiąg gruntowych i katastru gruntowego.

Szybko wszakże doszło do zrozumienia konieczności kompleksowej i jednolitej ewidencji nieruchomości, a połączenie ewidencji do celów prywatnoprawnych i publicznoprawnych nastąpiło wspomnianą już ustawą z 1964 r. Istniejący kataster nieruchomości został założony w 1993 r. ustawą katastralną⁵⁵, która po dwudziestu latach została zastąpiona obowiązującą, powoływaną już ustawą katastralną z 2013 r., która weszła w życie wraz z nowym Kodeksem cywilnym, tj. 1 stycznia 2014 r.

Kataster nieruchomości jest publicznym systemem informacyjnym, w którym ewidencjonuje się grunty i większość innych nieruchomości, a zapisuje się do niego ważne dane o tych nieruchomościach, przede wszystkim prawa rzeczowe.

Kataster nieruchomości pełni funkcje: ewidencyjną (zawiera zbiór danych o gruntach i prawach do nich), informacyjną (publicznie dostępny system informacyjny o całym terytorium Republiki Czeskiej), ochronną (ochrona nieruchomości i praw do nich), a w przypadku konstytutywnego skutku zapisu do katastru nieruchomości także intabulacyjną. NOZ reguluje sytuacje, w których zapis do rejestru ma charakter konstytutywny.

⁵⁴ Zakon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitosti.

⁵⁵ Zakon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitosti ČR (katastralni zakon).

W Polsce nie doszło do połączenia dwóch rejestrów urzędowych zawierających informacje o nieruchomościach, które, pomimo odmienności terminologicznych, przypominają dwie linie ewidencji występujące w czeskim porządku prawnym przed 1964 r. Księgi wieczyste prowadzone przez sądy powszechne w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości⁵⁶ współlistnieją z prowadzoną przez starostów ewidencją gruntów i budynków (katastrzem nieruchomości), będącym elementem krajowego systemu informacji o terenie⁵⁷. Ewolucja stanu prawnego w tym zakresie była jednak bardziej złożona niż w Czechach, gdyż jej punktem wyjścia były całkowicie odbiegające od siebie rozwiązania obowiązujące w państwach zaborczych⁵⁸.

13. Uporządkowywanie gruntów (Jaroslav Drobnik: *Pozemkove upravy*)

Pod tym dość trudnym do zgrabnego przełożenia terminem⁵⁹ kryje się przede wszystkim scalanie i wymiana gruntów. Jak wskazuje autor wspomnianego rozdziału, *pozemkove upravy* zaczęły się w drugiej połowie XIX w. i początkowo zmierzały tylko do scalania rozproszonych gruntów rolnych i leśnych w celu ich lepszego zagospodarowania. Potem wykorzystywano je do dzielenia i regulacji używania gruntów społeczności agrarnych, czyszczenia lasu z cudzych enklaw i wyrównywania granic. Po roku 1948 służyły przede wszystkim do wytworzenia wielkich obszarów ziemi i przydzielania ich spółdzielniom rolniczym, dobrom państwowym oraz lasom państwowym. Po roku 1989 używano ich do stworzenia przesłanek ponownego gospodarowania na ziemi przez jej właścicieli oraz, co było nowością, dla przedsięwzięć zmierzających do zapewnienia ochrony środowiska w ramach tzw. ekologii krajobrazu.

Aktualnie podstawy prawne do takich działań tworzą ustawa z 2002 r. o uporządkowywaniu gruntów i urzędach gruntowych⁶⁰ oraz ustawa z 2012 r. o Państwowym Urzędzie Gruntowym⁶¹. Pierwsza z nich jako cele uporządkowywania gruntów wymienia:

⁵⁶ Zob. art. 1 ust. 1 i art. 23 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece. Dz.U. 2013, poz. 707 ze zm.

⁵⁷ Zob. art. 2 pkt 8, art. 4 i 5 oraz art. 20—26 pr.g.k. Por. również porównanie ksiąg wieczystych i ewidencji — E. GNIEWEK w: SystemPrPryw, s. 141—142.

⁵⁸ Por. A. STELMACHOWSKI w: SystemPrPryw, s. 242—243.

⁵⁹ Czeski wyraz *uprava* jest wieloznaczny. W odniesieniu do terenu słowniki proponują „uporządkowanie, doprowadzenie do porządku”, ale *uprava* to także np. „przygotowanie obiadu”, „adiustacja tekstu”, „wzbogacanie rudy” czy „uzdatnianie wody”.

⁶⁰ Zakon č. 139/2002 Sb., o pozemkových upravách a pozemkových úřadech.

⁶¹ Zakon č. 503/2012 Sb., o Statním pozemkovém úřadu.

- przestrzenne i funkcjonalne urządzenie gruntów, które się scala i dzieli oraz zapewnia dostęp do nich,
- wyznaczenie i wyrównanie granic tak, aby stworzyć przesłanki racjonalnego gospodarowania przez właścicieli ziemi, uregulowanie praw własnościowych do gruntów oraz wprowadzenie lub zniesienie ciężarów rzeczowych,
- zapewnienie przesłanek dla ulepszenia środowiska, ochrony i troski o urodzajność zasobów glebowych, ochrony gospodarki wodnej i zwiększania ekologicznej stabilności krajobrazu.

Pozemkove upravy są zorganizowanym i kierowanym przez państwo działaniem w interesie publicznym. Są finansowane przez państwo, nawet jeżeli tak się dzieje z korzyścią dla właścicieli gruntów i innych osób. Rozróżnia się dwa typy takich działań: proste (*jednoduche pozemkove upravy*) i kompleksowe (*komplexni pozemkove upravy*). Pierwsze podejmuje się, kiedy trzeba załatwić sprawy jednostkowe (np. zapewnienie dostępu do gruntów, realizacja przedsięwzięć zapobiegających erozji lub przeciwpowodziowych), drugie zmierzają do całościowego uporządkowania gruntów na terenie gminy.

Postępowanie w tych sprawach jest postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez urzędy ziemskie, składającym się z dwóch zasadniczych faz: przygotowanie projektu w porozumieniu z właścicielami (w tym scalanie, wymiana, wyrównanie granic), które kończy się decyzją o zatwierdzeniu projektu, po czym wydaje się drugą decyzję realizacyjną.

W prawie polskim można wskazać odpowiedniki wspomnianych działań kompleksowych i prostych. W tym pierwszym zakresie należy wymienić procedury mające na celu podział i scalenie gruntów na danym obszarze, uregulowane w stosunku do gruntów rolnych i leśnych w ustawie z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁶² i w odniesieniu do gruntów pozostałych w art. 101—108 u.g.n., z kolei w drugim — postępowania w przedmiocie podziału nieruchomości, unormowane w art. 92—100 u.g.n.⁶³. W żadnym z tych przypadków nie wskazano ochrony środowiska pośród celów tych działań, prowadzących się do racjonalnego ukształtowania struktury obszarowej umożliwiającego korzystniejsze zagospodarowanie gruntów (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. oraz art. 98b ust. 1 u.g.n.)⁶⁴. Osiągnięcie tego stanu rzeczy nie pozostaje jednak bez znaczenia dla środowiska na danym terenie, którego ochrona musi być, zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., uwzględniona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwłaszcza w razie gdy

⁶² Dz.U. 2014, poz. 700 ze zm.

⁶³ Zob. np. M. WOLANIN: *Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości*. Warszawa 2013; IDEM W: J. JAWORSKI, A. PRUSACZYK, A. TULODZIECKI, M. WOLANIN: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2013, s. 707 i nast. oraz K. MARCINIUK W: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Red. P. CZECHOWSKI. Warszawa 2015, s. 410 i nast., który stwierdził, że postępowanie scaleniowe nie ma charakteru indywidualnego (ibidem, s. 412).

⁶⁴ Por. M. WOLANIN W: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz...*, s. 708.

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, określając ich szczegółowe zasady i warunki (art. 15 ust. 2 pkt 8 i art. 22 u.p.z.p.). Ponadto stosownie do art. 371 ust. 1 u.p.z.p. procedurę scaleń i podziału nieruchomości należy przeprowadzić, jeżeli przewiduje to miejscowy plan rewitalizacji, wedle art. 37f ust. 2 u.p.z.p. będący szczególną formą planu miejscowego⁶⁵.

14. Reżim prawny gruntów rolnych (Jaroslav Drobník: *Pravni režim zemědělských pozemků*)

Według ustawy katastralnej gruntami rolnymi są grunty orne, chmielniki, winnice, ogrody, sady owocowe oraz trwałe porosty trawiaste (poprzednio oznaczane jako łąki i pastwiska). Autor wskazuje, że ziemia rolna (*zemědělska půda*) jest nie tylko podstawowym czynnikiem produkcji w rolnictwie, lecz także podstawowym komponentem środowiska. Dlatego wykonywanie uprawnień do użytkowania ziemi rolnej musi przebiegać nie tylko zgodnie z jej celowym przeznaczeniem, lecz także zgodnie z obowiązkami określonymi przez przepisy szczególne. Większość tych obowiązków jest połączona z interesem publicznym ochrony gleby przed różnymi negatywnymi wpływami działalności rolniczej, a za pośrednictwem ochrony gleby realizuje się ochronę pozostałych komponentów środowiska i zdrowia ludzkiego.

W wyniku procesów restytucyjnych i prywatyzacyjnych po roku 1989 większość gruntów rolnych jest już własnością prywatną, po zakończeniu tych procesów cała (z nielicznymi wyjątkami) ziemia rolna ma przejść w ręce prywatne. Właściciel ma prawo (ale nie obowiązek) użytkować grunty rolne w celach produkcyjnych. Może pozostawić swe grunty odłogiem (*nechat pozemky „ležet ladem”*), za co nie grożą mu żadne sankcje (a przed 1989 r. groziły), ale to nie znaczy, że właściciel nie miał obowiązku starania się o swoje grunty, gdyż taki obowiązek wynika z kilkakrotnie powoływanego już art. 11 ust. 3 Karty Podstawowych Praw i Wolności.

Następnie autor wskazuje na podstawowe instrumenty ochrony gruntów rolnych, do których zalicza m.in. wymóg zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego, obowiązek zdjęcia urodzajnej warstwy ziemi i wykorzystania jej w innym miejscu, ponoszenie szczególnych opłat (*odvody*) za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji oraz liczne obowiązki związane z ochroną gleby rolnej przed substancjami szkodzącymi jej jakości.

⁶⁵ Zob. ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Dz.U. 2015, poz. 1777.

W myśl art. 23 Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, co jednak nie oznacza wyłączenia państwowej własności gruntów rolnych. Przeciwnie, w ostatnim czasie przyjęto rozwiązania mające przeciwdziałać zmniejszaniu się arealu tych gruntów⁶⁶. Ponadto wprowadzono ograniczenia podmiotowe i ilościowe w możliwości rozporządzania wszystkimi nieruchomościami rolnymi. Zgodnie z art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶⁷, obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2016 r.⁶⁸, nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej (ust. 1), a powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych (ust. 2). W ustawie tej przewidziano również wyraźny obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego (art. 2b w związku z art. 8a).

Prawo polskiemu znane są natomiast od dawna instrumenty ochrony gruntów rolnych analogiczne do tych opisanych wyżej, obowiązujących w czeskim systemie prawnym⁶⁹.

15. Własność a używanie i ochrona gruntów leśnych (Jaroslav Drobnik: *Vlastnictví a užívání a ochrana lesních pozemků*)

Pojęcie lasów w prawie czeskim obejmuje leśne porosty wraz z ich środowiskiem oraz grunty przeznaczone do pełnienia funkcji lasu. Właściciel gruntu leśnego jest tym samym właścicielem lasu.

W socjalistycznej Czechosłowacji państwo było właścicielem ok. 97% lasów. W następstwie przemian po 1989 r. ten udział się obniżył, ale dalej w rękach państwa pozostaje ok. 60% lasów, przy czym prawo własności do lasów państwowych wykonuje przede wszystkim przedsiębiorstwo państwowe „Lasy Republiki Czeskiej”, a dalej przedsiębiorstwo „Lasy i dobra państwowe”, Kancelaria Prezydenta oraz zarządy parków narodowych⁷⁰, z czego wynika, że w rękach prywatnych znajduje się ok. 40% czeskich lasów.

⁶⁶ Zob. ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 2016, poz. 585.

⁶⁷ Dz.U. 2012, poz. 803 ze zm.

⁶⁸ Przepis ten został dodany w wyniku nowelizacji przeprowadzonej przywołaną wyżej ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. (k.p.a.).

⁶⁹ Zob. ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dz.U. 2015, poz. 909 ze zm. Szerzej na ten temat W. RADECKI: *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*. Warszawa 2012.

⁷⁰ J. DROBNIK, P. DVOŘÁK: *Lesní zakon. Komentář*. Praha 2010, s. 11—12.

Główną specyficzną cechą własności leśnej jest to, że właściciel ma nie tylko prawo, ale i obowiązek użytkowania lasu, ma zajmować się gospodarką leśną, ochroną lasu i w ogóle działać tak, aby las został zachowany. W odróżnieniu od właściciela gruntu rolnego właściciel gruntu leśnego nie może lasu „nechat leżeć ladem”. Obowiązek troski o las nie jest nowy, był przewidziany już w austriackiej ustawie leśnej z 1852 r. Odpowiedzialność za utrzymanie lasu, połączona z odnawianiem, uprawą i ochroną leśnych porostów i gruntów leśnych ciąży na właścicielu bez względu na to, kto lub co było przyczyną uszkodzenia lub zniszczenia lasu. Wobec osoby powodującej szkodę, jeżeli jest znana, właściciel może wystąpić z regresem. Taka konstrukcja obowiązku właściciela polegającego na zachowaniu komponentu środowiska jest, zdaniem autora, wyjątkowa w prawie czeskim.

Tak jak grunty rolne, tak też grunty leśne są chronione przed przeznaczeniem ich na inne cele. Takie wyjątkowe przeznaczenie na cele inwestycyjne lub inne wymaga zezwolenia właściwego organu i obciążone jest obowiązkiem poniesienia stosownej opłaty.

Czeska ustawa leśna przyznaje każdemu prawo wstępu do lasu oraz zbierania w nim na własne potrzeby owoców leśnych i suchego chrustu. Prawo to odnosi się także do lasów prywatnych. Wchodzący do lasu jest zobowiązany lasu nie uszkadzać, nie naruszać środowiska leśnego, podporządkować się wskazówkom właściciela lub najemcy lasu albo jego pracowników. Autor wskazuje, że jest to tradycyjne prawo publiczności, przejęte bez istotnych zmian z poprzednich ustaw leśnych. Ale jest to ograniczenie prawa własności do lasu i to bez żadnej rekompensaty. W związku z tym daje się zauważyć dążenie prywatnych właścicieli lasów do zakazania lub ograniczenia powszechnego korzystania z lasów, co przejawia się w próbach grodzenia lasów, wydzierżawiania lasu przedsiębiorcom dla zbioru owoców leśnych itp. Zdaniem autora należy rozważyć problem, czy naprawdę takim tendencjom trzeba się przeciwstawiać, zwłaszcza że w innych państwach europejskich prawo powszechnego korzystania z lasów nie jest identyczne.

Rozwiązania przyjęte w polskiej ustawie o lasach z dnia 28 września 1991 r.⁷¹ wykazują wiele podobieństw do omówionych wyżej unormowań czeskich⁷². Z definicji ustawowej zawartej w art. 3 u.l. wynika, że lasem zawsze jest grunt (wykazujący dalsze cechy), który jednak nie zawsze musi być pokryty roślin-

⁷¹ Dz.U. 2015, poz. 2100 ze zm., dalej powoływana jako u.l.

⁷² Zob. bardziej szczegółowe rozważania w tym zakresie zamieszczone w: W. RADECKI: *Polskie, czeskie i słowackie prawo leśne. — Rozwój historyczny, źródła prawa i zagadnienia teoretyczne. — Ochrona gruntów leśnych, kategoryzacja lasów. — Korzystanie z lasów. — Administracja leśna*. Cz. 1—4. „Ochrona Środowiska” 2007, nr 1, s. 25—35; nr 2, s. 11—19; nr 3, s. 8—17; nr 4, s. 13—31 Z ogólnych opracowań na temat polskiego prawa leśnego wymienić wypada w szczególności: W. RADECKI: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2012 oraz *Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2011.

nością leśną⁷³. W Polsce udział państwa w własności lasów jest jeszcze większy niż w Czechach, a planuje się petryfikację tego stanu rzeczy poprzez wprowadzenie na poziomie konstytucyjnym ograniczeń możliwości rozporządzania lasami państwowymi⁷⁴. Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” (art. 4 ust. 1 u.l.), będące państwową jednostką organizacyjną (art. 32 ust. 1 u.l.), wyposażoną w liczne kompetencje niezależne od formy własności lasu (zob. art. 13a ust. 2 u.l.)⁷⁵. Wszyscy właściciele lasów obowiązani są jednak do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, w tym zachowania czy ponownego wprowadzenia roślinności leśnej oraz przebudowy drzewostanu (art. 13 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 u.l.). Oczywiście, sprawca szkody w lasach zobowiązany jest do jej naprawienia na ogólnych zasadach (art. 11 u.l.), zaś w przypadku, gdy nie można go ustalić, szkoda, która powstała z określonej przyczyny, np. pożaru lub oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, może być naprawiona ze środków budżetu państwa (art. 12 u.l.).

Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa co do zasady podlegają udostępnieniu dla ludności, w tym do zbioru płodów runa leśnego (art. 26—27 u.l.), natomiast inny właściciel lasu może, zgodnie z art. 28 u.l., zakazać wstępu do lasu, oznaczając las tablicą z odpowiednim napisem. W doktrynie wyrażono pogląd, że właściciel ten może również las ogrodzić, skoro przywołany przepis nie zabrania⁷⁶.

Tak jak w Czechach, grunty leśne w Polsce są chronione przed przeznaczeniem ich na inne cele przede wszystkim za pomocą instrumentów przewidzianych powołaną już ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁷³ Zgodnie z tym przepisem lasem może być grunt przejściowo pozbawiony roślinności leśnej (pkt 1) lub związany z gospodarką leśną, zajęty np. pod parkingi leśne (pkt 2).

⁷⁴ A. SZMYT: *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP w zakresie ochrony lasów państwowych*. „Przegląd Sejmowy” 2015 nr 3, s. 9 i nast.

⁷⁵ Podobnie jak w Czechach z zarządu tego wyłączono niektóre lasy państwowe, np. te będące w użytkowaniu wieczystym parków narodowych (art. 4 ust. 2 pkt 1 u.l.).

⁷⁶ B. RAKOCZY: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2011, s. 145. Zauważyć wypada jednak, że przepis ten wprost zezwala jedynie na oznaczenie lasu tablicą oraz że grodzenie lasu może uniemożliwić migrację zwierząt i pozostawać w tym samym w sprzeczności z celami gospodarki leśnej w zakresie zachowanie różnorodności przyrodniczej i leśnych zasobów genetycznych (art. 7 ust. 1 pkt 2a i b może: pkt 2a, pkt 2b u.l.), a także z obowiązującymi w jej ramach zasadami powszechnej ochrony lasów oraz ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów (art. 8 pkt 1 i 3 u.l.).

16. Reżim prawny gruntów związanych z wodami (Petra Humličkova: *Pravni režim pozemků spojených s vodami*)

Grunty związane z wodami są przedmiotem szczególnej ochrony ze względu na interes publiczny wyrażający się w ochronie jakości i ilości wód powierzchniowych i podziemnych. Autorka wyróżnia cztery rodzaje takich gruntów:

- 1) grunty pokryte wodami (z reguły chodzi o grunty cieków i zbiorników wodnych); pojawiają się problemy związane np. z regulacją koryt,
- 2) grunty sąsiadujące z gruntami pokrytymi wodami; chodzi m.in. o obowiązek znoszenia wstępu służb wodnych,
- 3) grunty zagrożone szkodliwym oddziaływaniem wód (zwłaszcza powodziarni); chodzi m.in. o wyznaczanie obszarów zalewowych, z czym związane są ograniczenia wykonywania własności,
- 4) grunty wymagające tzw. powierzchniowej ochrony wód (*plošna ochrana vod*), wśród których wymienia chronione obszary naturalnej akumulacji wód, strefy ochronne zasobów wodnych oraz obszary wrażliwe (*zranitelné oblasti*), tj. obszary, na których znajdują się zasoby wody pitnej z większą koncentracją azotanów, wyróżnione w prawie czeskim w następstwie harmonizacji z prawem europejskim — dyrektywą azotanową 91/676/EWG.

Przepisy polskiej ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁷⁷ pozwalają na wydzielenie analogicznych kategorii gruntów. Mowa w nich jest wszak wprost o gruntach pokrytych wodami⁷⁸. Kwestia praw do tych gruntów była rozważana w doktrynie⁷⁹. Poza tym niektóre rozwiązania prawa wodnego bezspornie kształtują status prawny gruntów położonych na obszarach, na które te rozwiązania oddziałują, umożliwiając wyodrębnienie w celach poznawczych pozostałych rodzajów gruntów wyróżnionych przez autorkę czeską. Tytułem przykładu można podać zakazy i obowiązki, zgodnie z art. 27 i art. 28 pr.wodn., obejmujące jedynie nieruchomości przyległe do powierzchniowych wód publicznych⁸⁰, służące zapewnieniu dostępu do tych wód. Grunty

⁷⁷ Dz.U. 2015, poz. 469 ze zm., dalej powoływana jako pr.wodn.

⁷⁸ Zob. np. definicję gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi zawartą w art. 9 ust. 1 pkt 4a pr.wodn.

⁷⁹ Zob. R. MIKOSZ: SystemPrPryw, s. 484—485 oraz B. RAKOCZY: *Prawo własności gruntów pod wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 121 i nast., B. RAKOCZY: *Nabywanie własności gruntu pokrytego wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, s. 9 i nast. W art. 14 pr.wodn. przewidziano regułę, że grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód (ust. 1) oraz że grunty te nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (ust. 2).

⁸⁰ W art. 27 pr.wodn. ustanowiono zakaz grodzenia takich nieruchomości w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar, zaś w art. 28 pr.wodn. nałożono na właściciela nieruchomości obowiązek umożliwienia dostępu do wody w określonych celach.

te są więc odpowiednikiem wspomnianych gruntów sąsiedzkich. Z kolei za grunty zagrożone można uznać np. grunty zlokalizowane na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi wskazanym we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego i ujętym na mapie zagrożenia powodziowego (art. 88b—88d pr.wodn.). Dla obszarów takich Rada Ministrów w drodze rozporządzenia przyjmuje plany zarządzania ryzykiem powodziowym (art. 88g ust. 13 pr.wodn.), określające m.in. szczególne zasady zagospodarowania przestrzennego (art. 88g ust. 2 pkt 4 w związku z art. 88k pkt 1 pr.wodn.), ograniczające sposób zagospodarowania tych gruntów, niezależnie od zakazów ustawowych wynikających z art. 88l pr.wodn. Wreszcie przykładem gruntów chronionych są niewątpliwie grunty położone w granicach przewidzianych w Prawie wodnym obszarowych form ochrony wód⁸¹.

17. Stosunki gruntowe w górnictwie (Petra Humličkova: *Pozemkove vzťahy v hornictvi*)

Trzy podstawowe akty prawne regulujące górnictwo w Czechach pochodzą z końca poprzedniego okresu historycznego, tj. z 1988 r., a są nimi:

- 1) ustawa o ochronie i wykorzystaniu zasobów kopalin (ustawa górnicza)⁸²,
- 2) ustawa o działalności górniczej, materiałach wybuchowych i państwowej administracji górniczej⁸³,
- 3) ustawa o pracach geologicznych⁸⁴.

Przedmiotem szczególnej regulacji prawnej są grunty wykorzystywane do działalności górniczej lub dotknięte taką działalnością. Do stosunków gruntowych przenikają zwłaszcza działania dotyczące poszukiwania i badania złóż kopalin oraz otwierania, przygotowania i wydobywania kopalin ze złóż. Do wykorzystania gruntów dla działalności górniczej dochodzi w dwojaki sposób. Po pierwsze, chodzi o wykorzystanie do wydobywania kopalin i ulokowania budowli i urządzeń niezbędnych do zapewnienia wydobycia (w tym gruntów pod hałdy, wysypiska i wylewiska), po drugie, może chodzić o „równoczesne” wykorzystanie gruntów do działalności górniczej i innej, która jest ograniczona wykonywaniem działań górniczych (np. ograniczenie działań rolniczych w czasie poszukiwania i badania złóż kopalin). W pierwszym przypadku działal-

⁸¹ Zob. art. 51—61 pr.wodn. dotyczące stref ochronnych ujęcia wody oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

⁸² Zakon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁸³ Zakon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, vybušinach a statní baňské správě.

⁸⁴ Zakon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích.

ność górnicza jest zapewniana z reguły na podstawie prawa właścicielskiego do dotkniętych gruntów. W drugim przypadku dochodzi jedynie do ograniczenia prawa własności do gruntów w celu zapewnienia wykonywania działalności górniczej.

Czeska ustawa górnicza dzieli kopaliny na:

- zastrzeżone (*nerosty vyhrazené*), wymienione w ustawie taksatywnie (węgle, ropa, kopaliny radioaktywne, rudy)⁸⁵,
- niezastrzeżone (*nerosty nevyhrazené*), tj. wszystkie pozostałe.

W związku z tym ustawa wyróżnia:

- złoża kopalin zastrzeżonych (*ložiska vyhrazeného nerostu*) tworzące bogactwo kopalne, które według § 5 ust. 2 ustawy górniczej jest własnością państwa; w ten sposób własność kopalin zastrzeżonych została oddzielona od własności gruntów, na których (z reguły wszakże pod którymi) takie złoża się znajdują⁸⁶,
- złoża kopalin niezastrzeżonych (*ložiska nevyhrazeného nerostu*), które są częściami składowymi gruntów i tym samym są własnością właścicieli gruntów.

W dalszym ciągu wywodów autorka wyróżnia stosunki gruntowe przy poszukiwaniu i badaniu złóż kopalin oraz przy samym wydobywaniu kopalin. W odniesieniu do pierwszej grupy Ministerstwo Środowiska na podstawie ustawy o pracach geologicznych ustanawia obszary badawcze (*průzkumna území*) obejmujące wszakże tylko kopaliny zastrzeżone. Prowadzenie poszukiwań i badań geologicznych wymaga zawarcia umowy z właścicielem gruntu. Jeżeli właściciel odmawia, urząd kraju może na określony czas i za odszkodowaniem ograniczyć prawa właściciela nieruchomości. Drugą ważną instytucją prawną jest utworzenie chronionego obszaru złoża (*chráněné ložiskové území*) przez Ministerstwo Środowiska także tylko w odniesieniu do kopalin zastrzeżonych. Chodzi o zapobieżenie działaniom, które mogłyby uniemożliwić lub utrudnić przyszłe wydobywanie. Polega to na tym, że realizacja budów i urządzeń jest możliwa tylko na podstawie wiążącego stanowiska urzędu górniczego.

Jeśli chodzi o drugą grupę stosunków gruntowych, to przesłanką działalności górniczej są dwie związane z sobą decyzje administracyjne: o ustanowie-

⁸⁵ Autorka posłużyła się skrótem. W § 3 ust. 1 ustawy górniczej owe *vyhrazené nerosty* zostały wykazane w 14-punktowym wyliczeniu obejmującym nie tylko kopaliny radioaktywne, wszystkie węglowodory, rudy metali, ale także m.in. kopaliny, z których można przemysłowo pozyskiwać fosfor, siarkę i fluor, a także sól kamienną, granit, dolomit, wapień, ily ceramiczne, wody zmineralizowane, z których można pozyskiwać przemysłowo kopaliny zastrzeżone, i szereg innych.

⁸⁶ W tym miejscu trzeba dodać, że nowelą č. 498/2012 Sb. wykluczono możliwość wyłączenia gruntu w celu wydobywania kopalin zastrzeżonych. Ta zmiana spotkała się z pozytywną oceną w piśmiennictwie jako postęp w ochronie środowiska, zob. J. HANÁK: *Vyvlastnění z environmentalních důvodů. Současný stav a perspektivy*. Brno 2015, s. 23.

niu obszaru wydobywczego (*dobyci prostor*), będąca decyzją przestrzenną o zmianie sposobu wykorzystania terenu, po niej następuje decyzja urzędu górniczego o zezwoleniu na otwarcie, przygotowanie i wydobywanie kopalin.

Przez ustanowienie obszaru wydobywczego powstaje uprawnienie do wydobywania kopalin, ale zrealizować je można tylko na podstawie kolejnej decyzji urzędu górniczego o pozwoleniu na wydobycie. Decyzję o ustanowieniu obszaru wydobycia wydaje urząd górniczy tylko dla kopalin zastrzeżonych. Jeśli chodzi o niezastrzeżone, to nie ustanawia się obszaru wydobycia, a obszar jest wyznaczany decyzją przestrzenną o zmianie sposobu wykorzystania terenu.

W ostatniej części rozdziału autorka zajmuje się problemami naprawiania szkód górniczych oraz ujawnieniem i likwidacją starych kopalni. Jeśli chodzi o szkody górnicze (*důlni škody*), odpowiada za nie organizacja, w wyniku działalności której szkoda została wyrządzona, a od odpowiedzialności może się zwolnić tylko przez wykazanie, że szkoda została wyrządzona w okolicznościach niemających przyczyny w działalności górniczej.

Autorka wskazuje, że z przeszłości pozostały liczne kopalnie bądź opuszczone kamieniołomy, których pierwotny eksploatujący ani jego następcy prawni nie są znani. Ustawa określa je jako *stara důlni dila*. O ich zabezpieczenie i likwidację ma zadbać Ministerstwo Środowiska.

W polskim systemie prawnym można dostrzec prawidłowość polegającą na próbie kompleksowego ujęcia ogółu zagadnień związanych z geologią i górnictwem w jednym akcie prawnym. Obecnie jest to ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸⁷, która wraz z przepisami wykonawczymi reguluje nie tylko poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin oraz wydobywanie kopalin ze złóż, ale i także inne rodzaje działalności, w szczególności podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla⁸⁸. Podobnie jak w prawie czeskim wykonywanie tej działalności wymaga decyzji administracyjnej, którą zgodnie z art. 21 ust. 1 pr.g.g. co do zasady jest koncesja⁸⁹. Decyzja ta stanowi jednak jedynie narzędzie nadzoru, określają-

⁸⁷ Dz.U. 2015, poz. 196 ze zm.

⁸⁸ Stosownie do art. 2 ust. 1 pr.g.g., przepisy tej ustawy, z wyłączeniem działu III dotyczącego koncesji, stosuje się odpowiednio do innych rodzajów działalności, m.in. drążenia tuneli z zastosowaniem techniki górniczej (pkt 4).

⁸⁹ W myśl art. 21 ust. 1 pkt 1 pr.g.g. poszukiwanie i rozpoznawanie złóż niektórych kopalin nie wymaga koncesji. W takim przypadku, tak jak inne „niekoncesjonowane roboty geologiczne”, wykonywane ono jest na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych (art. 80 ust. 1 pr.g.g.) lub projektu robót geologicznych podlegającego zgłoszeniu (art. 85 i art. 85a pr.g.g.). Odnotować wypada, że robotą geologiczną jest wykonywanie w ramach prac geologicznych wszelkich czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidacja wyrobisk po tych czynnościach (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.g.). Praca geologiczna to z kolei projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż ko-

ce sposób wykonywania uprawnień, które wynikają z prawa do przestrzeni, nie zaś z aktu władczego, np. z koncesji⁹⁰. Chodzi bądź o prawo przysługujące do nieruchomości gruntowej, bądź o własność górnictwa, która w myśl art. 10 pr.g.g. przysługuje Skarbowi Państwa i obejmuje część górotworu, czyli wnętrze Ziemi, położone poza granicami przestrzennymi wspomnianej nieruchomości, a także złoża kopalin niestanowiące jej części składowych⁹¹. W świetle art. 10 ust. 1 i 3 pr.g.g. złoża kopalin dzielą się bowiem na złoża kopalin określonych w doktrynie ze względu na ich znaczenie gospodarcze jako strategiczne⁹², które bez względu na miejsce ich występowania stanowią przedmiot własności górniczej, oraz złoża kopalin pozostałych, objętych prawem własności nieruchomości gruntowej. W przypadku gdy działalność ma być wykonywana w stosunku do tych pierwszych złóż lub szerzej przedmiotu własności górniczej, korzystanie z przestrzeni wymaga ustanowienia w drodze umowy użytkowania górniczego (art. 13 ust. 1 i art. 16 ust. 1 pr.g.g.)⁹³. Jest to jedyny sposób, w jaki Skarb Państwa może rozporządzać własnością górnictwa (art. 12 ust. 1 pr.g.g.).

W art. 18 i 19 pr.g.g. przyznano wykonującemu działalność regulowaną ustawą Prawo geologiczne i górnicze roszczenia do żądania umożliwienia korzystania z nieruchomości lub jej części przez czas oznaczony za wynagrodzeniem oraz wykupu nieruchomości lub jej części w zakresie niezbędnym do wykony-

palin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich, a także sporządzanie map i dokumentacji geologicznych oraz projektowanie i wykonywanie badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.g.).

⁹⁰ A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003, s. 83—84; A. LIPIŃSKI: *W sprawie charakteru prawnego koncesji*. „Państwo i Prawo” 2004, nr 6, s. 99—100; IDEM: „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górniczym. „Przegląd Ustawodawstwa Górniczego” 2014, nr 1, s. 3; E. OLEJARCZYK: *Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górniczą*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 354 oraz J. PTAK: *O charakterze prawnym koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym*. „Ochrona Środowiska — Prawo i Polityka” 2007, nr 3, s. 45.

⁹¹ Por. R. MIKOSZ w: *SystemPrPryw*, s. 453—460; IDEM w: *Zrównoważony...*, s. 56—65.

⁹² Tak np. H. SCHWARZ: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013, s. 124. Lista tych kopalin pokrywa się w znacznej mierze ze znanym prawu czeskiemu katalogiem kopalin zastrzeżonych, gdyż wedle art. 10 ust. 1 pr.g.g. obejmuje: złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu oraz kamieni szlachetnych.

⁹³ A. LIPIŃSKI: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996; R. MIKOSZ w: *SystemPrPryw*, s. 460—472; IDEM: *Kilka uwag o użytkowaniu górniczym*. W: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*. Katowice 1992, s. 174 i nast.

wania zamierzonej działalności⁹⁴. Niezależnie od tego niektóre z przewidzianych tą ustawą rodzajów działalności koncesjonowanej zostały wymienione pośród celów publicznych⁹⁵, które zgodnie z przywołanym już art. 112 u.g.n. mogą uzasadniać wywłaszczenie nieruchomości.

Jedynym instrumentem zapewniającym ochronę złóż kopalin poprzez wyłączenie takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości, który utrudniałby do nich dostęp, jest w polskim systemie prawnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁹⁶. Z tego punktu widzenia krytycznie wypada więc oceniać to, że plany te nie mają charakteru obowiązkowego.

Polskiemu prawu geologicznemu i górniczemu znane są natomiast rozwiązania szczególne dotyczące tzw. szkód górniczych, czy w obowiązującym stanie prawnym szkód wyrządzonych ruchem zakładu górniczego⁹⁷. Jedno z nich stanowi obciążenie odpowiedzialnością w tej materii Skarbu Państwa w sytuacji, gdy nie istnieje ani przedsiębiorca odpowiedzialny za szkodę, ani jego następcą prawnym (art. 146 pr.g.g.).

Kończąc te z konieczności skrótowe uwagi, oceniamy, że ze względu na przebogatą warstwę informacyjną, celne spostrzeżenia, ciekawie skomponowane poszczególne rozdziały dzieło Martiny Frankovej i współpracowników jest ich znaczącym osiągnięciem naukowym i dydaktycznym.

Literatura

AGOPSZOWICZ A.: *Ograniczenia własności wynikające z art. 142 k.c.* W: *Rozprawy z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Witolda Czachórskiego*. Red. J. BLESZYŃSKI, J. RAJSKI. Warszawa 1985, s. 89—100.

⁹⁴ To drugie roszczenie przysługuje tylko podmiotom, które uzyskały koncesję na jeden z rodzajów działalności wymienionych w art. 19 ust. 1 pr.g.g. Zob. również art. 125 u.g.n., w którym mowa o decyzji starosty ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości niezbędnej w celu poszukiwania, rozpoznawania, wydobywania kopalin objętych własnością górnictw. Por. też R. MIKOSZ: *Stosunek ustawy o gospodarce nieruchomościami do prawa geologicznego i górniczego (zagadnienia wybrane)*. „Rejent” 1998, nr 12, s. 105 i nast.

⁹⁵ Według art. 6 pkt 8 i 8a u.g.n. są to poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw, a także poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla.

⁹⁶ Zob. np. A. LIPIŃSKI w: *Zrównoważony...*, s. 123—155 oraz R. MIKOSZ: *Planowanie przestrzenne a górnictwo*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11—12, s. 148. Szczególną formą tego planu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego (art. 104 ust. 2, 4 i 6 pr.g.g.) — zob. G. RADECKI w: *Zrównoważony...*, s. 222—237 i przywołaną tam literaturę.

⁹⁷ R. MIKOSZ: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Warszawa 2006.

- ANDRZEJEWSKI J.: *Uwagi na temat rokowań poprzedzających wywłaszczenie*. „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2010, nr 2, s. 111—131.
- BAR M. [et al.]: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa 2014.
- BIENIEK G., RUDNICKI S.: *Nieruchomości. Problematyka prawna*. Aktualizacji dokonał M. GDESZ. Warszawa 2013.
- BRZESZCZAŃSKA S.: *Nieruchomości. Aspekty podatkowe i cywilnoprawne*. Warszawa 2012.
- CZECH E.K.: *Obowiązki rekultywacji i remediacji powierzchni ziemi jako obowiązki wynikające z mocy samego prawa — ocena istniejących i proponowanych rozwiązań prawnych*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Red. K. KARPUS, M. SZALEWSKA, B. RAKOCZY. Toruń 2014, s. 195—203.
- DERUCKA I.: *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*. „Administracja. Teoria — Dydaktyka — Praktyka” 2010, nr 1, s. 112—128.
- DOBKOWSKA B., KLONOWSKI K.: *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 25, s. 231—245.
- DROBNIK J., DVOŘÁK P.: *Lesní zákon. Komentář*. Praha 2010.
- DROBNIK J.: *Zaklady pozemkového práva*. Praha 2010.
- DUDOVA J.: *Pozemkové právo*. Ostrava 2007.
- ELIAŠ K. [a kolektiv]: *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava 2012.
- FOGEL A.: *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*. „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9, s. 15—27.
- HANÁK J.: *Vyvlaštění z environmentálních důvodů. Současný stav a perspektivy*. Brno 2015.
- JAWORSKI J., PRUSACZYK A., TUŁODZIECKI A., WOLANIN M.: *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2013.
- KALUŻA D., PŁOSZKA M., ROBASZEWSKA R.: *Decyzja o warunkach zabudowy*. Warszawa 2014.
- KWAŚNIAK P.: *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*. Warszawa 2011.
- LIPÍŃSKI A.: „Konkurencyjne” postępowania koncesyjne dotyczące działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem. „Przegląd Ustawodawstwa Górniczego” 2014, nr 1, s. 2—8.
- LIPÍŃSKI A.: *Użytkowanie górnicze*. Kraków 1996.
- LIPÍŃSKI A.: *W sprawie charakteru prawnego koncesji*. „Państwo i Prawo” 2004, nr 6, s. 99—100.
- LIPÍŃSKI A., MIKOSZ R.: *Ustawa prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Warszawa 2003.
- MIKOLIK M.: *Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami a służebność przesyłu — jako instrumenty uzyskania tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorstwo energetyczne*. „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 12, s. 17—31.
- MIKOSZ R.: „Ograniczenia” własności (na przykładzie prawa górniczego). „Problemy Prawne Górnictwa” 1982, nr 5, s. 5—114.
- MIKOSZ R.: *Kilka uwag o użytkowaniu górnictwem*. W: *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska ofiarowane Profesorowi Antoniemu Agopszowiczowi*. Katowice 1992, s. 174—185.
- MIKOSZ R.: *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone ruchem zakładu górniczego*. Warszawa 2006.
- MIKOSZ R.: *Planowanie przestrzenne a górnictwo*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11/12, s. 146—151.
- MIKOSZ R.: *Stosunek ustawy o gospodarce nieruchomościami do prawa geologicznego i górnictwa (zagadnienia wybrane)*. „Rejent” 1998, nr 12, s. 105—121.
- Nieruchomości. Zagadnienia prawne*. Red. H. KISIŁOWSKA. Warszawa 2011.

- NIEWIADOMSKI Z.: *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowoadministracyjnego*. W: *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*. Przemyśl—Rzeszów 2011, s. 573—581.
- NOWAK M.J.: *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa*. Warszawa 2015.
- NOWAK M.J.: *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*. Warszawa 2012.
- Ochrona środowiska a prawo własności*. Red. J. SOMMER. Wrocław 2000.
- OLEJARCZYK E.: *Charakter prawny koncesji regulujących działalność geologiczną i górniczą*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 338—354.
- PAŃKO W.: *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*. Katowice 1984.
- PEKAREK M. [a kolektiv]: *Pozemkove pravo*. Plzeň 2010.
- Prawo obrotu nieruchomościami*. Red. S. RUDNICKI. Warszawa 2001.
- PRŮCHA P.: *K reformě mistni resp. uzemni spravy v České republice*. V: R. BARON, R. MADECKI [a kolektiv]: *Česka polonistická studia: Tradice a současnost (filologie — historie — politologie — pravo)*. Praha 2014.
- PTAK J.: *O charakterze prawnym koncesji regulowanych prawem geologicznym i górniczym*. „Ochrona Środowiska — Prawo i Polityka” 2007, nr 3, s. 39—48.
- RADECKI W.: *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. Warszawa 2007.
- RADECKI W.: *Polskie, czeskie i słowackie prawo leśne. — Rozwój historyczny, źródła prawa i zagadnienia teoretyczne. — Ochrona gruntów leśnych, kategoryzacja lasów. — Korzystanie z lasów. — Administracja leśna*. Cz. 1—4. „Ochrona Środowiska” 2007, nr 1—4.
- RADECKI W.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2012.
- RADECKI W.: *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*. Warszawa 2012.
- RAKOCZY B.: *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*. Warszawa 2008.
- RAKOCZY B.: *Nabywanie własności gruntu pokrytego wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, s. 9—22.
- RAKOCZY B.: *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń 2006.
- RAKOCZY B.: *Prawo własności gruntów pod wodami*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 9—22.
- RAKOCZY B.: *Ustawa o lasach. Komentarz*. Warszawa 2011.
- RUDNICKI M., ZACHARCZUK P.: *Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi*. W: *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska. Oddziaływanie na zasoby środowiska*. Red. K. KARPUS, M. SZALEWSKA, B. RAKOCZY. Toruń 2014, s. 277—391.
- SCHWARZ H.: *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. T. 1. Wrocław 2013.
- SIERPOWSKA I.: *Wywłaszczeniowe postępowanie administracyjne. Wybrane zagadnienia*. „Przegląd Prawa i Administracji” 2007, nr 76, s. 233—251.
- STELMACHOWSKI A.: *Zarys teorii prawa cywilnego*. Warszawa 1998.
- STRZELCZYK R.: *Prawo nieruchomości*. Warszawa 2014.
- STRZEPEK Ł.: *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia*. Sosnowiec 2006.
- „System Prawa Administracyjnego”. T. 7: *Prawo administracyjne materialne*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012.
- „System Prawa Prywatnego”. T. 3: *Prawo rzeczowe*. Red. E. GNIEWEK. Warszawa 2013.
- SZALEWSKA M.: *Postępowanie wywłaszczeniowe*. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7—8, s. 67—74.

- SZALEWSKA M.: *Wywłaszczenie nieruchomości*. Toruń 2005.
- SZLACHETKO J.H.: *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Poglądy judykatury*. „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10, s. 16—20.
- SZMYT A.: *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP w zakresie ochrony lasów państwowych*. „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 3, s. 9—25.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Red. P. CZECHOWSKI. Warszawa 2015.
- Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*. Red. K. SKOTNICKI, K. WINIARSKI. Częstochowa 2004.
- WOLANIN M.: *Podziały, scalenia i rozgraniczenia nieruchomości*. Warszawa 2013.
- WOŚ T.: *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5—6, s. 452—473.
- WOŚ T.: *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*. Warszawa 2011.
- Wybrane problemy prawa leśnego*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2011.
- Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*. Red. G. DOBROWOLSKI. Katowice 2016.

Wojciech Radecki, Gabriel Radecki

Czech Land law from the polish point of view

Summary

The subject of this paper is a short presentation of opinions of the Czech authors expressed in the monograph “Introduction to the land law”. By the land law the authors of this monograph mean an interdisciplinary area of law which deals with the sources, methods, principles and tools of private and public law concerning legal relations which subject is land. The land law reveals strict and direct relation with the environmental law. After each of 17 chapters of this monograph resemblances and differences with the Polish law are presented.

Key words: land, property, limitation of property, environmental law.

Войчех Радэкий, Габрель Радэкий

Чешское земельное право с польской перспективы

Содержание

Целью данной статьи является изложение мнений, выраженных чешскими авторами в монографии «Введение в земельное право». Под земельном правом в этой монографии понимается междисциплинарную область права, которая занимается источниками, методами, принципами и инструментами публичного и частного права, касающимися соотношений, предметом которых являются земельные участки. Земельное право тесно и непосредственно связано с экологическим правом. После каждой из 17 глав монографии указывается на сходства и различия между чешским и польским правом.

Ключевые слова: земельный участок, собственность, ограничения собственности, экологическое право

