Tomaszów Mazowiecki dn. 27.01.2021 r.

PREZYDENT MIASTA Tomaszowa Maz.

Rady Miejskiej Tomaszowa Maz. P. Kucharskiego 27.01.2021

Przewodniczący Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego Krzysztof Kuchta

Pan
Krzysztof Kuchta
Przewodniczący Rady Miejskiej
Tomaszowa Mazowieckiego

24.01.2021

Znak sprawy: WAK.0003.13.2021

W związku z interpelacją radnego Piotra Kucharskiego z dnia 10 czerwca 2020 r., dotyczącą zasad zarządzania nieruchomościami przez Prezydenta Miasta, która według jej autora, stanowi doprecyzowanie odpowiedzi na poprzednią interpelację skierowaną do zarządu spółki TTBS Sp. z o.o., a w której sformułowano następujące pytania:

„1. W którym dokładnie roku i na podstawie jakiego dokumentu prawnego Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim jako właściciel mienia komunalnego – gruntu przejął naniesienia (budynki i budowle nazywane garażami) postawione przez osoby prywatne z ich własnych nakładów zgodnie z zasadą prawa sentencji rzymskiej superfecies solo cedit?

2. Czy nacjonalizacja dotyczyła zgodnie z konstytucyjną zasadą równości zawartą w art. 32 Konstytucji RP wszystkich dzierżawców gruntów pod garażami, czy tylko tych, których grunty zostały przeniesione i oddane w zarząd Spółce TTBS w Tomaszowie Mazowieckim?

3. Czy Urząd Miasta w Tomaszowie Maz. nacjonalizacją objął wszystkie budowle i budynki, które są związane na trwałe z gruntem, proszę o podanie ile przejęto budynków i budowli?

4. Czy Urząd Miasta w Tomaszowie Maz. nacjonalizacją objął wszystkie budowle i budynki, które nie są związane na trwałe z gruntem, proszę o podanie ile przejęto budynków i budowli?

5. Proszę o udzielenie odpowiedzi czy tym działaniem zostali objęci pozostali dzierżawcy gruntów, którzy na gruntach komunalnych postawili prywatne budynki lub budowle /budki na Targowisku Miejskim, garaże, których grunty nie zostały przekazane do Spółki TTBS, punkty usługowo-handlowe na pl. Narutowicza oraz innych miejscach gdzie dzierżawca wnosi opłatę do miasta za grunt dzierżawiony z naniesieniami wykonanymi przez dzierżawcę (budynki

i budowla)? Jeżeli takie mechanizmy mają miejsce to proszę o podanie ilu osób (przypadków) to dotyczy?

6. Czy Urząd Miasta powiadomił wszystkie te osoby, że pomimo iż z własnych nakładów postawiły garaże czy inne budowle nie są ich właścicielami a właścicielem z mocy prawa jest Urząd Miasta w Tomaszowie Maz.?

7. W odpowiedzi na interpelację Zarząd Spółki TTBS w Tomaszowie Maz. Podał, że to on ustala wysokość czynszu dzierżawnego na gruntach, których właścicielem jest Gmina Miasto Tomaszów Maz. I robi to uchwałami wewnętrznymi. W związku z powyższym proszę o uściślenie tej odpowiedzi, kto wydał Spółce takie dyspozycje do ustalania czynszu i na podstawie jakich przepisów prawa i jak to się ma do prawa miejscowego zawartego w Uchwale Nr XLII/400/2013 z dnia 30 października 2013 r. gdzie w paragrafie 14 pkt 1 jest zapisane, że to Prezydent Miasta ustala stawki czynszu z tytułu dzierżawy w drodze zarządzenia oraz wynika to z innych przepisów prawa, tj. z ustawy o samorządzie i o gospodarce nieruchomościami, że jest to prerogatywa Prezydenta Miasta? Proszę o wyjaśnienie dlaczego ta kompetencja Prezydenta została zawłaszczona przez Zarząd TTBS Sp. z o.o.?"

W opinii radcy prawnego Pana Pawła Chodzickiego odpowiedź na pytania zawarte w interpelacji winna być poprzedzona uwagą natury ogólnej, a mianowicie, że Urząd Miasta w Tomaszowie Mazowieckim nie jest wyposażony w podmiotowość prawną, tym samym nie może być właścicielem mienia komunalnego. Gdyby więc dosłownie rozumieć pytania sformułowane przez radnego, w których traktuje Urząd Miasta jako właściciela nieruchomości, to należałoby poprzestać na stwierdzeniu, że urząd ten nie nabył jakiegokolwiek mienia. Zakładając jednak, że intencją autora interpelacji było wyjaśnienie kwestii związanych z własnością nieruchomości komunalnych, co do których przymiot właściciela posiada Gmina-Miasto Tomaszów Mazowiecki – jako osoba prawna - dalsze rozważania odnosić się będą do tego właśnie podmiotu prawa.

Poruszona w interpelacji problematyka odnosi się do obowiązującej w prawie polskim zasady *superficies solo cedit.* Dlatego też tytułem wstępu należy chociażby w skróconej formie przedstawić na czym ona polega. Przyczynić się to powinno do rozwiania wątpliwości z którymi – jak na to wskazują zadane pytania – boryka się autor interpelacji.

Zgodnie z powyższą zasadą wszystko co zostaje z gruntem połączone (wzniesione, zasiane, zasadzone) w sposób trwały (naturalnie lub sztucznie), staje się częścią składową gruntu i jako część składowa – własnością właściciela gruntu, bez względu na to, kto i z czyich materiałów dokonał połączenia. Formalnoprawnym wyrazem tej zasady jest regulacja zawarta

w Kodeksie cywilnym, w art. 48 i art. 191 kc. Zgodnie z art. 48 kc z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Z kolei zgodnie z art. 191 kc własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową. Przepis art. 48 kc odnosi się wyłącznie do nieruchomości gruntowych, zaś art. 191 kc do wszelkich nieruchomości. Wyjątki od reguły określonej w art. 48 kc są nieliczne. Przykładowo jedynie wskazać można na regulację zawartą w samym Kodeksie cywilnym, jak: odrębną własność budynków wzniesionych lub nabytych przez użytkownika wieczystego (art. 235 §1 kc), odrębną własność budynków przekazanych lub wzniesionych przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na gruncie Skarbu Państwa (art. 272 §1 i 2 kc) lub na gruncie stanowiącym wkład gruntowy członka spółdzielni (art. 279 §1 kc.), czy też wynikające z art. 49 kc wyłączenie z kategorii części składowej gruntu urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych urządzeń podobnych, jeżeli wchodzą one w skład przedsiębiorstwa lub zakładu.

Zaznaczyć należy, że dla uznania budynku i innego urządzenia za część składową nieruchomości konieczne jest ustalenie istnienia trwałego, a nie tymczasowego powiązania z gruntem, co powinno być dokonywane w oparciu o konkretne okoliczności i obowiązujące przepisy, w szczególności przepisy ustawy – Prawo budowlane.

W kontekście pytań zawartych w interpelacji, istotnego znaczenia nabiera kwestia momentu nabycia własności naniesień w postaci budynków i innych urządzeń trwale związanych z gruntem przez właściciela gruntu. Zgodnie z art. 191 kc własność rzeczy ruchomej po jej połączeniu z nieruchomością wygasa, zaś własność nieruchomości rozciąga się na rzecz połączoną. Rzecz ruchoma staje się częścią składową nieruchomości i nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych (art. 47 § 1 kc), jeżeli na skutek połączenia (akcesji) rzecz ruchoma została w sposób trwały połączona z nieruchomością. Tym samym z chwilą połączenia z gruntem, w przypadku budynku lub budowli – wzniesienia, właściciel gruntu z mocy samego prawa nabywa własność tych naniesień.

Podkreślenia wymaga, że omawiana regulacja zawarta w art. 48 kc i art. 191 kc ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że nie może być modyfikowana wolą stron stosunku prawnego, np. w drodze postanowień umowy zawieranej między właścicielem gruntu a osobą dokonującą zabudowy gruntu.

Wskazać wreszcie należy, że zasada *superficies solo cedit*, która wywodzi się ze starożytnego Rzymu, w pełni zafunkcjonowała w prawie polskim z dniem 1 stycznia 1947 roku.

Z tym dniem, bowiem wszedł w życie dekret z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 57, poz. 319), który w sposób jednolity dla całego państwa uregulował problematykę własności i innych praw rzeczowych.

Mając na uwadze powyższe rozważania należy udzielić następujących odpowiedzi na pytania zawarte w interpelacji, według kolejności w jakiej zostały sformułowane:

(ad 1) Nie jest możliwe wskazanie jednej daty, w której nastąpiło przejęcie własności budynków wybudowanych przez osoby prywatne z własnych nakładów. Jak już wyżej wskazano właściciel nieruchomości nabywa prawo własności do naniesień trwale związanych z gruntem z chwilą połączenia z tym gruntem. Zatem w każdym przypadku będzie to inny moment. Jeśli chodzi zaś o podstawę nabycia, to odbywa się to z mocy prawa i poza tytułem własności do gruntu, żaden inny „dokument prawny" nie jest wymagany. Zaznaczyć jednakże należy, że w przypadku gminy w grę wchodzą dwie podstawy prawne. Pierwszą z nich są przepisy ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.), która przewidziała uwłaszczenie gmin z dniem 27 maja 1990 r. na mieniu ogólnonarodowym pozostającym dotychczas w dyspozycji: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego; przedsiębiorstw państwowych, dla których te organy pełniły funkcję organu założycielskiego; zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych ww. organom określonym (art. 5 ust. 1 ustawy), a także w innych w przypadkach określonych w tej ustawie. Fakt nabycia mienia z mocy prawa przez gminę stwierdza wojewoda w drodze decyzji, która ma charakter deklaratoryjny. W związku z tym w przypadku nieruchomości zabudowanych przez osoby prywatne przed dniem 27 maja 1990 r. można mówić nie tyle o „przejęciu" naniesień przez gminę, ale o nabyciu całej nieruchomości, która do tej pory stanowiła własność Skarbu Państwa.
Jeśli chodzi o drugą podstawę prawną, to stanowi ją przepis art. 191 kc, który znajduje zastosowanie w tych przypadkach, w których budynki wzniesione zostały po dniu 27 maja 1990 r. na nieruchomości stanowiącej własność miasta.

(ad 2) Przede wszystkim zaznaczyć należy, że nie sposób nazwać nacjonalizacją skutków jakie niesie za sobą obowiązywanie w prawie polskim zasady *superficies solo cedit*. Zasada ta znajduje zastosowanie do wszelkich nieruchomości, bez względu na to czyją stanowią własność, a co za tym idzie jej działanie nie zostało ograniczone tylko do nieruchomości stanowiących własność gminy. Dlatego też posługiwanie się w tym przypadku pojęciem „nacjonalizacji" jest nadużyciem.

Jeśli chodzi o nieruchomości komunalne, to mechanizm działania tej zasady odnosi się do wszystkich nieruchomości stanowiących własność miasta, bez względu na ich charakter i sposób zarządzania, zatem nie dotyczy wyłącznie tych którymi włada spółka TTBS w Tomaszowie Mazowieckim.

(ad 3 i 4) Odpowiedź na pytanie 3. i 4. wynika wprost z treści art. 48 kc. Do części składowych gruntu należą wyłącznie budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem, z wyjątkami wskazanymi w ustawie. Pojęcie budynku winno być rozumiane przez pryzmat przepisów prawa budowlanego. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.) za budynek uważa się obiekt budowlany trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach. Tym samym immanentną cechą budynku jest trwałe związanie z gruntem na którym został posadowiony. Dlatego też nie sposób mówić o budynku, który nie jest trwale związany z gruntem.

Jeśli chodzi o wskazanie ilości „przejętych" budynków i budowli trwale związanych z gruntem, to nie jest możliwe udzielenie precyzyjnej odpowiedzi na to pytanie, z uwagi na fakt, iż w Urzędzie Miasta nie jest prowadzona w tym zakresie odrębna statystyka. Nie jest to zresztą celowe, jeśli weźmie się pod uwagę na opisywany wyżej mechanizm działania zasady *superficies solo cedit.* Ponadto zauważyć należy, że zdecydowaną większość nieruchomości miasto nabyło z dniem 27 maja 1990 r. na skutek uwłaszczenia dokonanego ustawą z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. W związku z tym jeśli zabudowa na tych gruntach nastąpiła przed tą datą, to wzniesione budynki stały się częścią składową nieruchomości w okresie, gdy stanowiły one własność Skarbu Państwa. Uwłaszczenie miasta na takich nieruchomościach dotyczyło zatem już nieruchomości w stanie zabudowanym, stąd tym bardziej brak było potrzeby do gromadzenia danych na temat ilości budynków lub budowli trwale związanych z gruntem wznoszonych przez osoby trzecie. Jeśli chodzi natomiast o stan po 1990 r., t o stwierdzić należy, że w nielicznych przypadkach Gmina-Miasto Tomaszów Mazowiecki wyrażała zgodę na wznoszenie, na gruntach stanowiących jej własność, budynków lub budowli trwale związanych z gruntem. Na przestrzeni 30 lat takich przypadków było kilkanaście.

(ad 5) Odpowiedź na pytanie 5. w znacznej części wynika z odpowiedzi na pytania 2, 3 i 4. W uzupełnieniu jedynie podkreślenia wymaga, że mechanizm z art. 48 kc odnosi się do wszelkich nieruchomości zabudowanych budynkami i innymi urządzeniami trwale związanymi z gruntem. Nie obejmuje natomiast różnego rodzaju obiektów typu: kioski, budki, szopy, wiaty,

czy przenośne garaże wolnostojące, które nie będąc trwale związanymi z gruntem mają status ruchomości. Tym samym na tego rodzaju obiekty nie rozciąga się prawo własności przysługujące właścicielowi gruntu, na którym są ustawione.

(ad 6) Urząd Miasta nie informował osób, o których mowa w pytaniu 6, o fakcie, że nie są właścicielami budynków wybudowanych z własnych nakładów, bowiem wynika to z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Jeśli weźmie się pod uwagę, że regulacja prawna w tym zakresie obowiązuje na terenie Tomaszowa Mazowieckiego od 1947 roku, to trudno przyjmować aby ten stan prawny mógł być dla kogokolwiek zaskoczeniem. Ponadto wskazać należy, że standardem stosowanym w umowach dzierżawy lub innych, których przedmiotem jest korzystanie z nieruchomości stanowiącej własność miasta Tomaszowa Mazowieckiego, jest zakaz wznoszenia budynków lub urządzeń trwale związanych z gruntem. W tych przypadkach w których zgoda na tego rodzaju zabudowę jest udzielana, określane są szczegółowe warunki, a w związku z tym dokonujący zabudowy ma pełne rozeznanie w swojej sytuacji prawnej.

(ad 7) Zgodnie z umową dzierżawy nr WNOŚ.6845.23.M.2018 z dnia 17.09.2018 r. Gmina-Miasto Tomaszów Mazowiecki, jako wydzierżawiający, oddała Tomaszowskiemu TBS Spółka z o.o., jako dzierżawcy, do używania i pobierania pożytków z nieruchomości szczegółowo określonych w załączniku nr 1 do umowy z przeznaczeniem na prowadzenie działalności w zakresie najmu lub dzierżawy. Stosownie do § 1 ust. 2 pkt e ww. umowy dzierżawca uprawniony jest do pobierania z przedmiotu dzierżawy pożytków bieżących i zaległych, do których zalicza się w szczególności wpływy z tytułu poddzierżawy gruntu. Uchwała Rady Miejskiej Tomaszowa Mazowieckiego Nr XLII/400/2013 z dnia 30 października 2020 r. w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2013 r. poz. 5479), w zakresie w jakim powołuje się na nią autor interpelacji, nie znajduje zastosowania do nieruchomości oddanych w dzierżawę Tomaszowskiemu TBS Sp. z o.o. Uprawnienie do ustalania stawek czynszu poddzierżawianych nieruchomości wynika ze wskazanej wyżej umowy. W związku z tym sugestię jakoby kompetencja Prezydenta Miasta została zawłaszczona przez Zarząd TTBS Sp. z o.o. traktować należy w kategoriach nieporozumienia.

Z-ca Prezydenta Miasta

Tomasz Jurek