

Współczesne problemy, wyzwania i pożądane kierunki zmian w prawie nieruchomości

Redakcja naukowa
Ryszard Strzelczyk, Daniel Lubowiecki



Współczesne problemy, wyzwania i pożądane kierunki zmian w prawie nieruchomości

*Redakcja naukowa
Ryszard Strzelczyk, Daniel Lubowiecki*



Warszawa 2022

Współczesne problemy, wyzwania i pożądane kierunki zmian w prawie nieruchomości

Redakcja naukowa:

Ryszard Strzelczyk (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-5899-072X)

Daniel Lubowiecki (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-4655-8301)

Recenzenci: prof. dr hab. Marek Kolański

dr hab. Jerzy Paśnik, prof. AH

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Redakcja językowa i korekta: PanDawer

Projekt okładki: Paweł Pietrzyk (image: Freepik.com)

Autorzy:

Joanna Smarż

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, ORCID 0000-0002-2450-8162

Weronika Wenda

Weronika Wenda Kancelaria Radcy Prawnego, ORCID 0000-0003-1284-4959

Dominika Niemiec

Uniwersytet Jagielloński, ORCID 0000-0002-9956-3588

Patrycja Drag

Uniwersytet Jagielloński, ORCID 0000-0002-3156-2896

Paweł Niewęglowski

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, ORCID 0000-0002-6220-0898

Cezary Dzierzbicki

Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0001-9604-6537

Agnieszka Leonkiewicz

Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-4945-9037

Joanna Maj

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Katowicach, ORCID 0000-0002-9166-7059

Szymon Panek

Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-4222-8698

Małgorzata Pracka

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, ORCID 0000-0003-3531-8433

Rafał Wieczerzak

Uniwersytet Jagielloński, ORCID 0000-0003-3682-8021

Wojciech Madej

Uniwersytet Gdański, ORCID 0000-0002-9006-4408

Damian Garnicz-Garnicki

Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0001-8439-733X

DOI 10.26399/978-83-66723-55-9

ISBN 978-83-66723-55-9

e-ISBN 978-83-66723-56-6

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2022



Wydanie 1

Oficyjna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2022

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
Rozdział 1. „Ostateczność” decyzji o pozwoleniu na budowę jako warunek legalnego rozpoczęcia robót budowlanych <i>Joanna Smarż</i>	9
Rozdział 2. Odstąpienie od umowy przez nabywcę w świetle nowej ustawy deweloperskiej <i>Weronika Wenda</i>	31
Rozdział 3. Przyszłość powierzchni biurowych. Skutki pandemii COVID-19 oraz potencjalne kierunki zmian na rynku nieruchomości biurowych <i>Patrycja Drąg, Dominika Niemiec</i>	43
Rozdział 4. Rozbieżności w statusie prawnym pojęcia lokalu mieszkalnego w odniesieniu do nowych tendencji rynkowych <i>Paweł Niewęglowski</i>	57
Rozdział 5. Usuwanie wadliwości orzeczeń wydawanych w postępowaniu nieprocesowym w sprawach dotyczących nieruchomości w badaniach empirycznych <i>Cezary Dzierzbicki</i>	77
Rozdział 6. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców <i>de lege lata</i> <i>Agnieszka Leonkiewicz</i>	123
Rozdział 7. Kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego – przed i po nowelizacji ustawy Prawo budowlane <i>Joanna Maj</i>	139

Rozdział 8. Odbiór lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego od dewelopera w myśl nowej i starej ustawy deweloperskiej. Wybrane zagadnienia	
<i>Szymon Panek</i>	149
Rozdział 9. Przesłanki zwrotu nieruchomości wyłączonej w orzecznictwie sądów administracyjnych	
<i>Małgorzata Pracka</i>	159
Rozdział 10. Opodatkowanie VAT przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności w świetle orzeczenia TSUE C-604/19	
<i>Rafał Wieczerek</i>	185
Rozdział 11. Ustawowe prawo pierwokupu w ustawie o lasach na tle instytucji przetargu	
<i>Wojciech Madej</i>	203
Rozdział 12. Odpowiedzialność cywilna najemcy lokalu mieszkalnego i jej ubezpieczenie	
<i>Damian Garnicz-Garnicki</i>	223

WPROWADZENIE

Z przyjemnością oddajemy do rąk Czytelników publikację *Współczesne problemy, wyzwania i pożądane kierunki zmian w prawie nieruchomości*, której autorzy podjęli się omówienia aktualnych i ważkich zagadnień z zakresu prawa nieruchomości.

Dynamicznie zmieniające się otoczenie prawno-gospodarcze wymusza na uczestnikach rynku nieruchomości ciągłe zaangażowanie w śledzenie oraz analizę nowych regulacji prawnych. W chwili przygotowywania niniejszej monografii jesteśmy świadkami m.in. wejścia w życie przepisów ustaw o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (tzw. nowej ustawy deweloperskiej), uchwalenia ustawy nowelizującej Prawo budowlane i ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jak również ustawy o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa. Obserwujemy liczne nowelizacje przepisów podatkowych czy regulacji związanych z koniecznością dostosowania się do nowej rzeczywistości, w której znaleźliśmy się na skutek wybuchu pandemii COVID-19.

Mnogość wyzwań, przed którymi stajemy, sprawia, że jeszcze większej niż dotąd wagi nabiera współdziałanie zarówno przedstawicieli doktryny prawa, jak i praktyków działających w branży nieruchomości, dzięki któremu znacznie łatwiej odnaleźć się w gąszczu nowych przepisów prawnych oraz zmieniającym się otoczeniu gospodarczym.

Celem niniejszej publikacji jest zwrócenie uwagi na wybrane problemy i wyzwania w prawie nieruchomości oraz próba wskazania pożądanych kierunków zmian w tym zakresie. Autorami są zarówno praktycy prawa, doświadczeni badacze naukowci, jak

i młodzi adepci prawa, dzięki czemu możliwe jest spojrzenie na rzeczony problem z różnej perspektywy.

Niniejsza monografia nie stanowi kompleksowego omówienia wszystkich zagadnień związanych z poruszaną tematyką, lecz sygnalizuje problemy i wyzwania, z jakimi przyszło lub przyjdzie nam się mierzyć. Wierzymy, że dzięki różnorodności omawianych zagadnień publikacja ta zainteresuje zarówno badaczy naukowych, praktyków, jak i studentów, dla których będzie stanowiła asumpt do pogłębiania wiedzy w różnych obszarach prawa nieruchomości.

Ryszard Strzelczyk
Daniel Lubowiecki

„OSTATECZNOŚĆ” DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ JAKO WARUNEK LEGALNEGO ROZPOCZĘCIA ROBÓT BUDOWLANYCH

JOANNA SMARŻ



0000-0002-2450-8162

Wprowadzenie

Już od kilku lat celem zmian prawnych dokonywanych w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ jest uproszczenie i przyspieszenie procesu budowlanego. W 2015 r., dostrzegając niedoskonałości regulacji ww. ustawy, projektodawca w uzasadnieniu do projektu kolejnej zmiany podkreślił, iż:

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 1995 r. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 oraz z 2014 r. poz. 40, 768 i 822) jest regulacją, która w niewystarczającym stopniu spełnia swoją podstawową funkcję, jaką jest stworzenie przejrzystych ram prawnych dla procesu inwestycyjnego w budownictwie. Ustawa ta powoduje liczne rozbieżności w praktyce jej stosowania².

Usunięciu tych rozbieżności miała służyć nowelizacja z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw³. Niestety zmiana ta spowodowała kolejne poważne wątpliwości dotyczące interpretacji jednego z podstawowych przepisów decydujących o legalności i prawidłowości realizowanej inwestycji. Chodzi o art. 28 Prawa budowlanego, który przed zmianą

¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

² Treść projektu ustawy oraz uzasadnienia znajduje się na stronie internetowej Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2710> [dostęp: 23.09.2022].

³ Dz.U. z 2015 r. poz. 443. Zmiana obowiązuje od dnia 28 czerwca 2015 r.

stanowił, że: „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31”. Zmiana polegająca na wykreśleniu z treści przywołanego przepisu jednego słowa – „ostatecznej” – wydaje się niewielka, jednak w praktyce stwarza poważne problemy⁴.

Intencją zmiany tego przepisu, jak wynika z uzasadnienia, było umożliwienie i przyspieszenie rozpoczęcia realizacji procesu budowlanego przed uzyskaniem decyzji, która ma przymiot „ostateczności”, ale wyłącznie w przypadku gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania, zaś decyzja jest zgodna z jego wnioskiem. Tryb zmiany w trakcie procesu legislacyjnego spowodował jednak powstanie zupełnie innego, niebezpiecznego skutku tej modyfikacji, o czym będzie mowa poniżej.

Tryb zmiany art. 28 Prawa budowlanego

W projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane przepis art. 28 miał początkowo pozostać w dawnym brzmieniu, planowano zaś wprowadzenie przepisu art. 28a w brzmieniu: „W przypadku gdy stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest wyłącznie inwestor, roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę”. W uzasadnieniu projektu wskazano na wprowadzenie przepisu pozwalającego na rozpoczęcie robót na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, podlegającej wykonaniu. Podnoszono, że w wielu przypadkach nie występują inne strony niż inwestor, a mimo wszystko nie jest możliwe zastosowanie art. 130 § 4 kodeksu prawa administracyjnego (dalej: k.p.a.), zgodnie z którym

⁴ J. Smarż, *Wymóg „ostateczności” decyzji o pozwoleniu na budowę w świetle obowiązujących regulacji prawnych i orzecznictwa*, „Budownictwo i Prawo” 2017, nr 3, s. 3–6.

decyzja podlega wykonaniu, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron⁵. Wskazane rozwiązanie miało pozwolić – w sytuacji gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania, a decyzja jest zgodna z jego wnioskiem – na pominięcie okresu oczekiwania, aż stanie się ona ostateczna. Pozwoliłoby to przyspieszyć rozpoczęcie inwestycji przynajmniej o 14 dni. W wyniku prac nad projektem ustawy proponowany przepis art. 28a został jednak usunięty, natomiast art. 28 ust. 1 nadano obecnie obowiązujące brzmienie, które nie zawiera już terminu „ostatecznej”.

Wskazana zmiana nie jest jednak tak jednoznaczna, jak by się wydawało. Zdaniem np. WSA w Lublinie⁶ należy przyjąć, że zgodnie z zasadą racjonalności ustawodawcy działanie to było działaniem zamierzonym. Zmiana w toku prac legislacyjnych miała służyć przyznaniu inwestorowi uprawnienia do rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji, także w przypadku gdy w sprawie występują inne strony. W konsekwencji powyższego przyjmuje się, że ustawodawca nie ograniczył się jedynie do sytuacji, w której inwestor jest jedyną stroną postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę. Brak warunku ostateczności pozwolenia na budowę ustawodawca odniósł do wszystkich postępowań, również tych, w których oprócz inwestora występują inne strony, zazwyczaj o przeciwstawnych w stosunku do inwestora interesach.

Odmienny cel tej modyfikacji wynika jednak z przywołanego uzasadnienia do zmiany Prawa budowlanego z 2015 r. oraz przebiegu prac Komisji Infrastruktury nad projektem ustawy o zmianie

⁵ Przepis w wersji obowiązującej w 2015 r., który uległ zmianie na mocy przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935), uzyskując brzmienie: „Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania”.

⁶ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Lu 126/19, Legalis nr 1970813.

ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, podczas którego podkreślano, że zmiana miała na celu wyłącznie eliminację zbędnego powtórzenia w ustawie – Prawo budowlane, a mianowicie, iż roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie „ostatecznej” decyzji o pozwoleniu na budowę, który to wymóg i tak wynika z przepisów k.p.a. Podczas posiedzenia w dniu 14 stycznia 2014 r. poseł A. Adamczyk przedstawił propozycję poprawki (pierwsza poprawka), która polegać miała na przywróceniu wykreślonego z art. 28 ust. 1 słowa „ostatecznej”. Poseł wyraził pogląd, że wykreślenie słowa „ostatecznej” oznacza, iż już w dniu otrzymania decyzji o pozwoleniu na budowę będzie można rozpocząć prace budowlane. To zaś może doprowadzić do sytuacji, w której np. w dwunastym dniu od daty wydania decyzji o pozwoleniu na budowę na budowie można zaangażować maksimum wysiłku i środków, ponieść konkretne wydatki finansowe, a strona w postępowaniu może wnieść odwołanie, które będzie skuteczne. Nie wiadomo, kto wówczas poniesie konsekwencje finansowe takiego zdarzenia: inwestor czy organ. Poseł stwierdził ponadto, że w dzisiejszej sytuacji dopiero po uprawomocnieniu się decyzji można rozpocząć prace budowlane. Stąd propozycja przywrócenia słowa „ostatecznej”. Wykreślenie go z tekstu ustawy, zdaniem posła, może spowodować poważne konsekwencje.

Z propozycją tą nie zgodził się podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju P. Orłowski, który stwierdził, że rozumiejąc dobrą intencję tej poprawki, nie podziela jej interpretacji, i zaproponował jej odrzucenie. Wskazał przy tym, że w czasie posiedzenia plenarnego miał okazję wyjaśniać, iż poprawka ma charakter czysto legislacyjny, nie merytoryczny. Zgodnie z art. 130 k.p.a. przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Regulacja tego zagadnienia jest określona w k.p.a. Tym samym, z punktu widzenia legislacyjnego, nie jest właściwe powielanie tych samych regulacji w innym akcie prawnym, w tym wypadku w Prawie budowlanym. Ta norma k.p.a.

ma zastosowanie także w tej sytuacji. W związku z tym, zdaniem podsekretarza, nie ma zagrożenia, o którym mówił poseł A. Adamczyk. Z punktu widzenia poprawności prawa należało zrezygnować z określenia „ostateczna”, ponieważ reguluje to inna materia. Argumenty te przekonały Komisję i proponowana poprawka została przez Komisję odrzucona⁷.

Sprawa nadal budzi jednak wątpliwości, co zarysowuje się zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie.

Rozbieżne poglądy interpretacyjne art. 28 Prawa budowlanego

Na tle art. 28 Prawa budowlanego, zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie powstały dwa rozbieżne poglądy. Według pierwszego roboty budowlane można rozpocząć wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Według drugiego roboty można rozpocząć również na podstawie nieostatecznej decyzji.

- 1) Roboty można rozpocząć wyłącznie na podstawie ostatecznej decyzji

Takie stanowisko prezentuje NSA w wielu orzeczeniach. Jako przykład można podać m.in. wyrok z dnia 19 września 2018 r.⁸, w którym NSA uznał, że zmiana art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane polegająca na tym, iż skreślono występujące w tym przepisie słowo „ostatecznej”, nie może być odczytywana w ten sposób,

⁷ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury Nr 307 z dnia 14 stycznia 2015 r. znajduje się na stronie internetowej Sejmu – Prace Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?sknr=INF-307> [dostęp: 23.09.2022]. Zapis przebiegu posiedzenia Sejmowej Komisji Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2015 r. Nr 307 można też znaleźć pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/2F6168A2ED760E99C1257DD9004FCCF6/%24File/0418007.pdf> [dostęp: 23.09.2022].

⁸ II OSK 151/18, Legalis nr 1868343.

że ustawodawcy chodziło o przyznanie inwestorom uprawnienia do rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Jak – moim zdaniem słusznie – uznał NSA, przywołany przepis w brzmieniu sprzed wskazanej nowelizacji był przepisem szczególnym wobec regulacji zawartej w art. 130 k.p.a., która przewidywała w niektórych sytuacjach możliwość wykonania decyzji administracyjnej, mimo że nie była ona ostateczna, np. wówczas, gdy decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.) oraz gdy decyzja była zgodna z żądaniem wszystkich stron. Przepis art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego w ówczesnym brzmieniu oznaczał, że decyzję o pozwoleniu na budowę można było wykonywać jedynie wtedy, gdy była ona ostateczna, a więc nie można było nadać jej rygoru natychmiastowej wykonalności, a także nie można jej było wykonywać, zanim stała się ostateczna, gdy była zgodna z żądaniem wszystkich stron. Jak wskazuje NSA, takie rozumienie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego było przyjmowane w doktrynie⁹ i orzecznictwie. Uwzględnienie tego utrwalonego rozumienia art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego prowadzi do przyjęcia, że zmiana polegająca na usunięciu z przepisu jedynie słowa „ostatecznej” miała doprowadzić do tego, iż do decyzji o pozwoleniu na budowę będą miały zastosowanie przepisy art. 130 k.p.a., dotyczące wykonalności decyzji administracyjnych. Obecne brzmienie przepisu należy więc rozumieć jako stwierdzenie, iż do decyzji o pozwoleniu na budowę stosuje się art. 130 k.p.a., a więc że co do zasady wykonaniu podlega ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, nieostateczna zaś w przypadkach określonych w art. 130 § 3 i 4 k.p.a. Na taką intencję ustawodawcy, wprowadzając ograniczoną jedynie do możliwości zastosowania art. 130 § 4 k.p.a., wskazuje także uzasadnienie

⁹ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6, Warszawa 2015, s. 276; A. Ostrowska [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, s. 239–244.

projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, na mocy której zmieniono art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego poprzez skreślenie słowa „ostatecznej”¹⁰.

Analogicznie przyjął NSA w wyroku z dnia 18 maja 2020 r.¹¹, w którym skład orzekający uznał, iż aktualne brzmienie art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, nadane ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, należy interpretować w ten sposób, że co do zasady wykonaniu podlega ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę, natomiast nieostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę podlega wykonaniu wyłącznie w przypadkach, o których mowa w art. 130 § 3 i 4 k.p.a. Według mnie należy się zgodzić, że inwestor nie może w takim razie wykonywać nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, jeśli nie zachodzi jeden z przypadków określonych w art. 130 § 3 pkt 1 i 2 i § 4 k.p.a. NSA uznał, że przepis art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w brzmieniu sprzed powyższej nowelizacji był przepisem szczególnym wobec regulacji zawartej w art. 130 k.p.a., przewidującej w niektórych sytuacjach możliwość wykonania decyzji administracyjnej, pomimo że nie była ona ostateczna. Przepis ten określał zarówno sytuacje, kiedy konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę, przewidując wyjątki od tej zasady (art. 29–30 ustawy), jak i regulował kwestię dotyczącą wykonalności tej decyzji przez użycie sformułowania „ostatecznej decyzji”. Zgodnie z art. 130 § 3 pkt 1 i 2 oraz § 4 k.p.a. decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy: nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.); podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.); jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania

¹⁰ Druk nr 2710 Sejmu VII kadencji.

¹¹ II OSK 2784/19, Legalis nr 2487000.

(art. 130 § 4 k.p.a.). W przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę przepis art. 130 § 4 k.p.a. dotyczy przede wszystkim sytuacji, gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania. Brzmienie art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane sprzed nowelizacji, jako przepis *lex specialis* wobec art. 130 k.p.a., uniemożliwiał zatem zgodne z prawem rozpoczęcie robót budowlanych przed uzyskaniem przez decyzję o pozwoleniu na budowę przymiotu ostateczności nawet w sytuacji, gdy spełnione były przesłanki z art. 130 k.p.a.

Jak słusznie uznał moim zdaniem NSA, dokonana zmiana art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane poprzez wykreślenie z niego słowa „ostatecznej” miała na celu doprowadzić do tego, że do decyzji o pozwoleniu na budowę będą znajdowały zastosowanie ogólne reguły wykonalności decyzji administracyjnej, określone przez ustawodawcę w art. 130 k.p.a. Ogólną zasadą pozostaje zatem rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, zaś odstępstwa od tej reguły określa art. 130 § 3 i § 4 k.p.a.

Analogiczne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 11 lutego 2021 r.¹², w którym orzekł, że zmiana brzmienia art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane polegająca na wyeliminowaniu przez ustawodawcę z treści tego przepisu słowa „ostatecznej” (decyzji o pozwoleniu na budowę) nie oznacza, że roboty budowlane co do zasady mogą być prowadzone w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę, która nie ma przymiotu ostateczności. Zdaniem sądu zmiana ta miała na celu jedynie eliminację zbędnego powtórzenia w ustawie – Prawo budowlane, że roboty budowlane można rozpocząć tylko na podstawie „ostatecznej” decyzji o pozwoleniu na budowę, który to wymóg i tak wynika z przepisów k.p.a. Po dokonaniu szczegółowej analizy zagadnienia oraz przebiegu prac legislacyjnych NSA orzekł brak podstaw do przyjęcia, iż ustawodawca zamierzał osiągnąć cel w postaci wprowadzenia zasady, że inwestor

¹² II OSK 1325/19, Legalis nr 2553362.

będzie mógł rozpocząć roboty budowlane w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę, która nie ma przymiotu ostateczności.

Podobne podejście prezentuje WSA w Łodzi, który w wyroku z dnia 11 stycznia 2017 r.¹³ podkreślił, że mimo wyeliminowania z art. 28 ust. 1 określenia „ostatecznej” nadal obowiązuje zasada, iż roboty budowlane objęte decyzją o pozwoleniu na budowę można rozpocząć wówczas, gdy decyzja ta stanie się ostateczna. Jak zauważył skład orzekający, chcąc zinterpretować art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w nowym brzmieniu zgodnie z rozwiązaniami systemowymi, wynikającymi głównie z k.p.a., należy przyjąć, że przepis ten wyraża przede wszystkim zasadę, iż podstawowym środkiem reglamentacji prawnobudowlanej w Polsce pozostaje pozwolenie na budowę, a wyjątki od tej zasady przewidują art. 29–30. Nie można natomiast przyjmować, że od wejścia w życie nowelizacji zasadą stała się wykonalność pozwolenia na budowę przed uzyskaniem przez tę decyzję przymiotu ostateczności. Poza przypadkami określonymi w art. 130 § 3 pkt 1 i 2 oraz § 4 k.p.a. decyzja o pozwoleniu na budowę nie ulega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, zaś wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. Zasadą pozostaje zatem rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie sąd ten zwrócił uwagę, że zmiana art. 28 ust. 1 nie jest zmianą korzystną, gdyż wiąże się z istotnym ryzykiem dla inwestorów. W odczuciu społecznym zmiana ta odebrana została bowiem jako wprowadzenie zasady, że nieostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę stanowi każdorazowo podstawę rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych. Nie jest to jednak prawidłowy tok rozumowania, gdyż prowadzi do pogłębienia niebezpiecznego, powszechnie dostrzeganego w naszym kraju procesu demontażu podstawowych instytucji prawa i postępowania administracyjnego, w tym wypadku zasady, według której

¹³ II SA/Łd 490/16, Legalis nr 1567628.

wykonaniu podlega decyzja ostateczna, mająca przymiot trwałości. Ponadto takie rozwiązanie stwarza ryzyko wyeliminowania z obrotu prawnego nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, której wykonanie powodowałoby z reguły trudno odwracalną ingerencję w przestrzeń, generując znaczne koszty i nakład pracy.

Wskazaną linię interpretacyjną przyjął również WSA w Lublinie¹⁴, który uznał, że mimo wyeliminowania z art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego określenia „ostatecznej”, nadal obowiązuje zasada, iż roboty budowlane objęte decyzją o pozwoleniu na budowę można rozpocząć wówczas, gdy decyzja ta stanie się ostateczna. Zasada ta nie obowiązuje jedynie w przypadkach wymienionych w art. 130 § 3 pkt 1 i 2 oraz § 4 k.p.a. Skoro bowiem z treści art. 28 ust. 1 wyeliminowano słowo „ostatecznej”, to nie ma już przeszkód, by do decyzji o pozwoleniu na budowę te przepisy zastosować. Przy czym skład orzekający powiązał ostateczność z wykonalnością decyzji, uznając, że w obowiązującym stanie prawnym do legalnego rozpoczęcia robót budowlanych konieczne jest, aby decyzja o pozwoleniu na budowę stała się wykonalna. Oczywiście najczęściej stan taki nadal będzie wiązał się z ostatecznością decyzji. Nie będzie to jednak regułą. W świetle dyspozycji art. 130 k.p.a. możliwe jest bowiem, że decyzja, w tym także decyzja o pozwoleniu na budowę, może stać się wykonalna, nim stanie się ostateczna.

W tym samym duchu wypowiedział się Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (GUNB)¹⁵, który wyjaśnił, że zmiana brzmienia

¹⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 grudnia 2019 r., II SA/Lu 481/19, Legalis nr 2382698.

¹⁵ Por. strona internetowa GUNB: gunb.gov.pl [dostęp: 21.06.2021], zakładka: Informacje – Interpretacje prawne – Wyjaśnienia przepisów prawa budowlanego. Po zmianie strony przedmiotowa interpretacja została usunięta. Pozostała ona jednak dostępna na stronach organów nadzoru budowlanego oraz izb samorządu zawodowego. Dla przykładu można podać stronę: Rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę (piib.org.pl) [dostęp: 21.06.2021].

art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego nie oznacza, iż w każdym przypadku będzie istniała możliwość rozpoczęcia robót budowlanych w dniu wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W wyjaśnieniu GUNB wskazał, że o tym, kiedy decyzja administracyjna (czyli także decyzja o pozwoleniu na budowę) podlega wykonaniu, decydują przepisy k.p.a. Zgodnie zaś z art. 130 § 1 k.p.a. przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie podlega wykonaniu. W związku z powyższym, jeśli w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę poza inwestorem występowały także inne strony, będą one miały prawo przez 14 dni wnieść odwołanie od decyzji. Dopiero po upływie 14 dni, wobec braku odwołania, decyzja o pozwoleniu na budowę staje się ostateczna i na podstawie takiej decyzji można rozpocząć roboty budowlane. Jak zastrzegł GUNB, od powyższej zasady k.p.a. przewiduje pewne wyjątki. Do wyjątków należy m.in. przywołany wcześniej art. 130 § 4 k.p.a., zgodnie z którym decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. W prezentowanym w doktrynie stanowisku nie budzi wątpliwości sytuacja, gdy w sprawie występuje tylko jedna strona postępowania, a decyzja realizuje w pełni jej żądanie. Wówczas strona postępowania może wykonać decyzję w momencie jej wydania. Odmiennie przedstawia się natomiast sytuacja, gdy w sprawie występuje większa liczba stron. Z prezentowanego w doktrynie poglądu wynika, że w razie wielości stron dobrowolne wykonanie decyzji nieostatecznej uzależnione jest od zaistnienia warunku zgodności decyzji z żądaniem wszystkich stron. W istocie wymaga to tożsamości interesów reprezentowanych przez strony postępowania¹⁶.

Wobec powyższego zauważyć należy, że przesłanką zastosowania art. 130 § 4 k.p.a. jest posiadanie przez strony postępowania wspólnych i niesprzecznych interesów, które na wniosek

¹⁶ G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Martan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, *Komentarz do art. 104–269*, LEX/el. 2010.

jednej lub kilku stron, przy aprobacie żądania przez pozostałe strony, zostały uwzględnione w wydanej decyzji. W przypadku zgodności decyzji z żądaniem wszystkich stron brak będzie przekonania, że strona nie będzie z takiej decyzji niezadowolona i nie wniesie od niej odwołania. Natomiast uznanie, czy decyzja spełnia warunek określony w art. 130 § 4 k.p.a., należy do strony postępowania. Przepisy prawa nie przewidują bowiem działania organu administracji publicznej w tym zakresie i nie uprawniają go do takiej oceny ani w treści wydanej decyzji, ani w postaci odrębnej czynności.

Uważam, że przywołane stanowiska sądów administracyjnych należy uznać za słuszne, a przedstawioną interpretację za właściwą i zgodną z intencją ustawodawcy.

2) Roboty budowlane można rozpocząć na podstawie nieostatecznej decyzji

Pomimo wskazanego *ratio legis* zmiany Prawa budowlanego z 2015 r. oraz zacytowanych orzeczeń sądowych zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie pojawiły się poglądy, że obecnie inwestor może rozpocząć roboty budowlane na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Tak przyjął m.in. NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2019 r.¹⁷, w którym orzekł, że celem wprowadzenia zmiany do treści przepisu było umożliwienie rozpoczęcia prac budowlanych bez konieczności uzyskania przez inwestora ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Z treści przepisu wynika, że nie ma przeszkód do tego, aby realizować inwestycję także w toku prowadzonego postępowania odwoławczego. Z redakcji przepisu usunięte zostało sformułowanie, które przed nowelizacją dawało prawo do rozpoczęcia robót budowlanych jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na

¹⁷ II OSK 49/18, Legalis nr 2290700 oraz poprzedzający go wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2017 r., VII SA/Wa 2391/16, Legalis nr 1690524.

budowę. Jeżeli prawodawca zdecydował się na zalegalizowanie prowadzenia prac w oparciu o decyzję niemającą waloru ostateczności, nie ma podstaw do wyłączenia spod tej regulacji decyzji nieostatecznych, które stanowią przedmiot badania organu odwoławczego. Rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie jest budową bez wymaganego pozwolenia na budowę.

Podobnie orzekł WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 19 sierpnia 2020 r.¹⁸ i zauważył dodatkowo, że niewątpliwie w takiej sytuacji, rozpoczynając roboty budowlane na podstawie nieostatecznego pozwolenia na budowę, inwestor naraża się na ryzyko, iż decyzja ta może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w wyniku kontroli instancyjnej. W takiej sytuacji nie można jednak działań inwestora traktować jako rozpoczęcia budowy bez pozwolenia w ogóle, tj. jako samowoli budowlanej. Inna jest bowiem sytuacja inwestora, który realizuje obiekt budowlany bez wymaganego pozwolenia na budowę, a inna inwestora, który rozpoczął budowę na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, nawet jeśli decyzja ta następnie została usunięta z obrotu prawnego. Tym samym ustawodawca, dokonując zmiany omawianego przepisu, nadał przymiot legalności działaniom inwestora realizującego roboty budowlane na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁹.

Stanowisko takie zostało przedstawione także w wyroku WSA w Lublinie z dnia 11 czerwca 2019 r.²⁰, w którym skład orzekający

¹⁸ II SA/Rz 83/20, Legalis nr 2483012.

¹⁹ A. Kosicki, *Komentarz do art. 28 [w:] Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2019; Ł. Bernatowicz, M. Nosiński, *Prawo budowlane od dnia 28 czerwca 2015 r. Szczegółowy komentarz do zmian*, Gdańsk 2015, s. 36 i wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r., II OSK 49/18, Legalis nr 2290700. Podobnie uznał skład orzekający w wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 780/18, Legalis nr 1867455.

²⁰ II SA/Lu 126/19, Legalis nr 1970813.

uznał, że co do zasady na podstawie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 czerwca 2015 r., decyzja o pozwoleniu na budowę jest natychmiastowo wykonalna, z chwilą skutecznego zakomunikowania jej inwestorowi. WSA, interpretując zmianę art. 28 Prawa budowlanego, dokonał szczegółowej analizy nowelizacji i stwierdził, że do przyjęcia odmiennego stanowiska nie prowadzi co do zasady wykładnia art. 130 § 1 i § 2 k.p.a. Jak uznał skład orzekający WSA, przepis art. 130 § 1 k.p.a., wyrażający ustawową zasadę niewykonywania nieostatecznych decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jest adresowany do organów administracji publicznej jako podmiotów uprawnionych do przymusowego wykonania obowiązków administracyjnoprawnych. Przepis ten chroni prawa stron przed przymusowym wykonaniem decyzji przed upływem terminu do wniesienia środka odwoławczego w administracyjnym toku instancji. W ten sposób ustawodawca gwarantuje stronie zasadę niewykonalności, na drodze egzekucji administracyjnej, decyzji nieostatecznych do momentu upływu terminu do wniesienia środka zaskarżenia²¹. Natomiast art. 130 § 2 k.p.a. jest adresowany do stron postępowania, które mogą rozpocząć proces wykonywania nieostatecznej decyzji, zanim zostanie wniesione odwołanie. To znaczy, że nieostateczna decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę może być wykonywana dobrowolnie przez stronę lub strony postępowania z tym zastrzeżeniem, że wniesienie odwołania zawiesza prawo tych stron do legalnego wykonywania powyższej decyzji, tj. prowadzenia robót budowlanych. Od momentu powzięcia przez strony informacji o wniesieniu odwołania tracą one prawo do legalnego kontynuowania rozpoczętych już

²¹ Podobnie przyjmuje W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1962, s. 203.

robót budowlanych²². W konsekwencji powyższego, zdaniem WSA, nowe brzmienie art. 28 ustawy – Prawo budowlane należy interpretować jako specyficzną konstrukcję prawną, w wyniku której wykonalna staje się, przynajmniej czasowo, decyzja nieostateczna, co stanowi przepis szczególny w stosunku do art. 130 § 1 k.p.a.²³

Jak zauważył WSA w Lublinie²⁴, przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji niezrozumiałej z punktu widzenia adresatów działań administracji. Oznaczałoby to bowiem, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania strony nie mogłyby dobrowolnie wykonywać decyzji nieostatecznej, a jednocześnie nie można byłoby wskazać adresatów wstrzymania wykonania decyzji nieostatecznej w razie wniesienia odwołania w myśl art. 130 § 2 k.p.a. W takim bowiem przypadku, przed wniesieniem odwołania, organ i strony postępowania byłyby objęte zakazem wykonywania nieostatecznej decyzji z mocy art. 130 § 1 k.p.a.²⁵ Co więcej, w ocenie WSA, zgodnie z zasadą racjonalności ustawodawcy, działanie to było działaniem zamierzonym. Zmiana w toku prac legislacyjnych miała służyć przyznaniu inwestorowi uprawnienia do rozpoczęcia robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji, także gdy w sprawie występują inne strony. Sąd podziela zatem wyrażony w doktrynie pogląd, zgodnie z którym obecnie inwestor może rozpocząć roboty budowlane na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Niewątpliwie natomiast w takiej sytuacji, tj. rozpoczynając roboty budowlane na podstawie nieostatecznego pozwolenia na budowę, inwestor naraża się na ryzyko,

²² Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 października 2017 r., II SA/Rz 695/17, Legalis nr 1693678; B. Adamiak, *Komentarz do art. 130 [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.

²³ A. Kosicki, *Komentarz do art. 28...*, op. cit.

²⁴ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 czerwca 2019 r., II SA/Lu 126/19, Legalis nr 1970813.

²⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 października 2017 r., II SA/Rz 695/17, Legalis nr 1693678.

że decyzja ta może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w wyniku kontroli instancyjnej. W takim przypadku nie można jednak działań inwestora traktować jako rozpoczęcia budowy bez pozwolenia w ogóle, tj. jako samowoli budowlanej²⁶.

Analogicznie przyjął WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 20 sierpnia 2020 r.²⁷, orzekając, że aktualne brzmienie art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego oznacza wprawdzie zezwolenie na rozpoczęcie robót budowlanych, zanim decyzja o pozwoleniu na budowę stanie się ostateczna, jednak w razie wniesienia od niej odwołania należy wziąć pod uwagę, że przestaje ona być wykonalna. Jeśli mimo to inwestor kontynuuje rozpoczęte roboty budowlane, powinien liczyć się ze skutkami prawnymi, jakie niesie możliwość wyeliminowania tej decyzji z obrotu prawnego w toku instancyjnym²⁸.

Stanowisko takie w doktrynie prezentują m.in. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz oraz A. Kosicki²⁹. Podobnie uznała również A. Kornecka, „że nowelizacja usunęła wymóg dotyczący ostateczności decyzji właśnie po to, by dać możliwość usunięcia dodatkowej bariery formalnej, jaką jest konieczność oczekiwania na nabycie przez decyzję o pozwoleniu na budowę waloru ostateczności³⁰”. Rozwiązanie to sprawiło, że mógł mieć zastosowanie przepis k.p.a., zgodnie z którym decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem

²⁶ A. Kosicki, *Komentarz do art. 28...*, op. cit.; Ł. Bernatowicz, M. Nosiński, *Prawo budowlane...*, op. cit., s. 36 oraz wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2010 r., II OSK 1892/09, Legalis nr 358087.

²⁷ II SA/Bk 329/20, Legalis nr 2477848.

²⁸ Podobnie uznał NSA w wyroku z dnia 26 listopada 2019 r., II OSK 49/18, Legalis nr 2290700.

²⁹ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, *Rozpoczęcie budowy na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Dodatek do Nieruchomości” 2020, nr 10; A. Kosicki, *Komentarz do art. 28...*, op. cit.

³⁰ A. Kornecka, *Ostateczność, wykonalność i prawomocność decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę* [w:] D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, LEX/el. 2020.

wszystkich stron. W praktyce jednak takie rozwiązanie skutkowało przyspieszeniem procesu inwestycyjnego jedynie wtedy, gdy wszystkimi stronami postępowania byli jednocześnie sami inwestorzy. W takim przypadku, mimo że decyzja nie była ostateczna, można było ją wykonywać, czyli rozpocząć budowę. Rozwiązaniem tego problemu stała się kolejna nowelizacja, tym razem przepisów dotyczących postępowania administracyjnego. Na mocy zmiany k.p.a. obowiązującej od dnia 1 czerwca 2017 r.³¹ przepis art. 130 § 4 k.p.a. stanowi, że: „(...) decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania”. Jednocześnie wprowadzono przepis art. 127a § 1 k.p.a., zgodnie z którym: „(...) w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję”. Skutki tego rozwiązania opisano w § 2 tego przepisu, zgodnie z którym: „(...) z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna”.

Niestety jak widać, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podkreśla się, że warunkiem rozpoczęcia robót budowlanych jest uprzednie uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, jednak nie musi ona mieć waloru decyzji ostatecznej. W ten sposób, jeśli w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę jest więcej stron niż tylko sam inwestor, to dokonanie przez te pozostałe strony zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania ma bezpośredni skutek procesowy w postaci szybszego nabycia przez decyzję waloru

³¹ Zmiana została dokonana przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

ostateczności. Tak inwestor nabywa gwarancję, że jego decyzja może być wykonywana i nie będzie uchylona w zwykłym toku instancji.

Podsumowanie

Jak wynika z zaprezentowanych stanowisk doktryny i orzecznictwa, sprawa interpretacji przepisu art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego nie jest jednoznaczna, a wykładnia znowelizowanego przepisu w zestawieniu z dotychczasowym jego brzmieniem prowadzi do sprzecznych wniosków. Ustawodawca zatem kolejny raz nie uzyskał zakładanego efektu w postaci stworzenia przejrzystych ram prawnych dla procesu inwestycyjnego w budownictwie i usunięcia rozbieżności w praktyce stosowania przepisów Prawa budowlanego. Wobec powyższego w praktyce mogą powstawać rozbieżności w zakresie stosowania tego przepisu w różnych organach, a w konsekwencji może dochodzić do naruszenia zasady równości w postępowaniu administracyjnym poprzez różnicowanie sytuacji prawnej osób, których sprawy znajdują się w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Moim zdaniem przy interpretacji omawianego przepisu należy wziąć pod uwagę treść uzasadnienia do zmiany Prawa budowlanego z 2015 r. wskazującą na intencję ustawodawcy, która nie wiązała się z umożliwieniem inwestorowi rozpoczęcia legalnego procesu budowlanego, zanim decyzja w tym przedmiocie stanie się ostateczna. Niestety aspekt ten jest, jak widać, pomijany w doktrynie i orzecznictwie, co skutkuje wskazanymi rozbieżnościami interpretacyjnymi.

Należy jednak podkreślić, że jak wynika z zaprezentowanego stanowiska, większość orzeczeń, które dopuszczają możliwość realizacji inwestycji na podstawie nieostatecznego pozwolenia na budowę, to orzeczenia WSA, czyli sądu pierwszej instancji. Na uwagę zasługuje też fakt, że wskazane orzeczenia w większości przypadków zostały uchylone przez NSA, co świadczy o próbie

wyznaczenia linii orzeczniczej uznającej, iż roboty budowlane można rozpocząć z zasady na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która ma przymiot decyzji ostatecznej.

Trudno orzec, ile osób tak literalnie zinterpretuje omawiany przepis. Trzeba jednak jednoznacznie podkreślić, że z zasady nadal warunkiem legalnego rozpoczęcia robót budowlanych jest uzyskanie przez decyzję o pozwoleniu na budowę przymiotu ostateczności, co jest bezpieczniejsze dla inwestora. Natomiast rozpoczynając roboty budowlane na podstawie nieostatecznego pozwolenia na budowę, inwestor powinien mieć świadomość, że naraża się na ryzyko: decyzja ta może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w wyniku kontroli instancyjnej.

Bibliografia

- Adamiak B., *Komentarz do art. 130* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2019.
- Bernatowicz Ł., Nosiński M., *Prawo budowlane od dnia 28 czerwca 2015 r. Szczegółowy komentarz do zmian*, Gdańsk 2015.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1962.
- Druk nr 2710 Sejmu VII kadencji.
- GUNB.gov.pl, zakładka: Informacje – Interpretacje prawne – Wyjaśnienia przepisów prawa budowlanego; PIIB.org.pl, Rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę [dostęp: 21.06.2021].
- Kornecka A., *Ostateczność, wykonalność i prawomocność decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę* [w:] D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, LEX/el. 2020.

- Kosicki A., *Komentarz do art. 28* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019.
- Łaszczyca G., Martysz C., Martan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. 2, Komentarz do art. 104–269*, LEX/el. 2010.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2015.
- Ostrowska A. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., Kosicki A., *Rozpoczęcie budowy na podstawie nieostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę*, „Dodatek do Nieruchomości” 2020, nr 10.
- Rządowy projekt o zmianie ustawy – Prawo budowlane i niektórych innych ustaw, Sejm.gov.pl, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2710> [dostęp: 10.08.2022].
- Smarż J., *Wymóg „ostateczności” decyzji o pozwoleniu na budowę w świetle obowiązujących regulacji prawnych i orzecznictwa*, „Budownictwo i Prawo” 2017, nr 3.
- Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 307) z dnia 14 stycznia 2015 r., Sejm.gov.pl, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?sknr=INF-307>; [https://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/2F6168A-2ED760E99C1257DD9004FCCF6/%24 File/ 0418007.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/2F6168A-2ED760E99C1257DD9004FCCF6/%24%20File/0418007.pdf) [dostęp: 10.08.2022].

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 443).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935).

Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2010 r. (II OSK 1892/09, Legalis nr 358087).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 września 2017 r. (VII SA/Wa 2391/16, Legalis nr 1690524).

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 stycznia 2017 r. (II SA/Łd 490/16, Legalis nr 1567628).

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 października 2017 r. (II SA/Rz 695/17, Legalis nr 1693678).

Wyrok NSA z dnia 19 września 2018 r. (II OSK 151/18, Legalis nr 1868343).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2018 r. (VII SA/Wa 780/18, Legalis nr 1867455).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 11 czerwca 2019 r. (II SA/Lu 126/19, Legalis nr 1970813).

Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2019 r. (II OSK 49/18, Legalis nr 2290700).

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 grudnia 2019 r. (II SA/Lu 481/19, Legalis nr 2382698).

Wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r. (II OSK 2784/19, Legalis nr 2487000).

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 sierpnia 2020 r. (II SA/Rz 83/20, Legalis nr 2483012).

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 sierpnia 2020 r. (II SA/Bk 329/20, Legalis nr 2477848).

Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2021 r. (II OSK 1325/19, Legalis nr 2553362).

ODSTĄPIENIE OD UMOWY PRZEZ NABYWCĘ W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY DEWELOPERSKIEJ

WERONIKA WENDA

 0000-0003-1284-4959

Wstęp

Dnia 1 lipca 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177; dalej: nowa ustawa deweloperska, NUD). Nowa ustawa deweloperska jest odpowiedzią na niedostateczność dotychczasowych regulacji, czyli ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. Nr 232; t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1445; dalej: ustawa deweloperska, UD), także w zakresie prawa nabywcy do odstąpienia od umowy deweloperskiej. Rozwiązanie przyjęte w art. 29 ust. 1 UD, zgodnie z którym nabywcy przysługuje prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej w przypadku nierzetelnego zachowania kontrahenta, ma charakter sankcyjny¹. Prawo nabywcy do odstąpienia od umowy deweloperskiej miało stanowić instrument dający mu możliwość „wycofania się” ze stosunku zobowiązaniowego, gdyby dalsze nim związanie było dla niego niekorzystne. Nabywca ma prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej w terminie 30 dni od dnia jej zawarcia, w odniesieniu do przesłanek wymienionych w art. 29 ust. 1 pkt 1–5 UD. W przypadku natomiast nieprzeniesienia na nabywcę prawa,

¹ Zob. Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. Nr 232 poz. 1377) wraz z propozycjami zmian, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/C7076B19DA40D2A7C1257CEE002E19BE/%24File/2454.pdf> [dostęp: 8.10.2021].

o którym mowa w art. 1 UD, w terminie określonym w umowie deweloperskiej, przed skorzystaniem z prawa do odstąpienia od umowy nabywca wyznacza deweloperowi 120-dniowy termin na przeniesienie ww. prawa, a w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu jest uprawniony do odstąpienia od tej umowy (art. 29 ust. 1 pkt 6 UD).

Niestety podobnie jak pozostałe zagadnienia uregulowane przepisami ustawy deweloperskiej, także prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej należy ocenić krytycznie. Prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej na podstawie tej ustawy w istocie nie realizuje ochronnej funkcji dla nabywcy, tym samym nie wzmacnia ochrony nabywcy względem istniejących wcześniej regulacji prawnych w zakresie tego prawa. Ustawodawca polski, chcąc chronić nabywcę, wprowadził (przynajmniej częściowo) przesłanki odstąpienia niemające uzasadnienia w praktyce, co dodatkowo spowodowało, że instytucja odstąpienia od umowy deweloperskiej (na podstawie ustawy deweloperskiej) nie jest regulacją w pełni czytelną. Nasuwają się także poważne wątpliwości, czy przesłanki odstąpienia od umowy deweloperskiej stypizowane w art. 29 UD rzeczywiście pozwalają na „wycofanie się” z umowy deweloperskiej przez nabywcę w sytuacji, w której dalsze związanie umową mogłoby mieć dla niego niekorzystne konsekwencje. Co więcej, prawo do odstąpienia od umowy deweloperskiej unormowane przepisami ustawy deweloperskiej budzi wątpliwości również dlatego, że przepisy Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 1740) regulują już tę problematykę. W konsekwencji wprowadzone przepisami ustawy deweloperskiej prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej w istocie nie wzmacnia ochrony nabywcy względem istniejących wcześniej regulacji prawnych w zakresie prawa odstąpienia. Trudno także uznać, że niesymetryczność rozwiązań prawnych jest wystarczająca do stwierdzenia, iż założenia ustawy deweloperskiej związane z ochroną nabywcy jako słabszej strony umowy deweloperskiej zostały zrealizowane. Istotne jest natomiast,

jakie są praktyczne konsekwencje zastosowania tej regulacji prawnej. Tymczasem przepisy ustawy deweloperskiej w zakresie odstąpienia od umowy deweloperskiej przez nabywcę tylko pozornie go uprzywilejowują. Powyższa konstatacja wynika przede wszystkim z nadmiarowości tej regulacji, skutkującej małą przydatnością praktyczną. Otóż pięć pierwszych przesłanek odstąpienia od umowy deweloperskiej zawartych w art. 29 ust. 1 UD dotyczy w rzeczywistości niedostatków o charakterze informacyjno-formalnym, które w większości zasadniczo widać na pierwszy rzut oka, np. braku doręczenia nabywcy prospektu informacyjnego przed zawarciem umowy deweloperskiej. Dodatkowo najistotniejsza z przesłanek odstąpienia, tj. nieprzeniesienie przez dewelopera prawa własności lokalu albo domu jednorodzinnego, jest uzależniona od długiego, 120-dniowego terminu, jaki musi zostać uprzednio wyznaczony przez nabywcę, a przy tym nie może zostać skrócony, czy w ogóle pominięty, i to nawet gdyby spełnienie świadczenia po terminie nie miało dla nabywcy żadnego znaczenia².

W konsekwencji stwierdzić należy, że dotychczasowa regulacja nie pozwalała na rzeczywistą ochronę nabywcy, dlatego zmianę przepisów prawa w zakresie prawa odstąpienia od umowy deweloperskiej należy oceniać pozytywnie. Uregulowane w art. 43 ust. 1 NUD ustawowe prawo nabywcy do odstąpienia od umowy deweloperskiej ma bowiem stanowić rozwiązanie, które zwiększy dotychczasowy poziom ochrony nabywców lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych.

² Por. W. Wenda, *Odstąpienie od umowy deweloperskiej jako instrument ochrony praw nabywcy*, Warszawa 2018, s. 215–216.

Prawo odstąpienia od umowy na podstawie nowej ustawy deweloperskiej w kontekście funkcji ochronnej nabywcy

W świetle prowadzonych tu rozważań zasadna jest analiza powyższej regulacji w kontekście spełnienia funkcji ochronnej nabywcy. Po pierwsze odnotować trzeba, że nowa ustawa deweloperska rozszerza prawo odstąpienia także o inne niż umowa deweloperska umowy, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 lub 5 NUD. Zmiana ta wynika z rozszerzenia zastosowania nowej ustawy deweloperskiej o umowy niespełniające wymogów umowy deweloperskiej zdefiniowanej w art. 5 ust. 6 NUD, przy czym prawo odstąpienia zostało ograniczone do umów, w których deweloper zobowiązuje się do:

- ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności tego lokalu oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu na nabywcę;
- przeniesienia na nabywcę własności lokalu mieszkalnego oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu;
- przeniesienia na nabywcę własności nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinny lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu jednorodzinnego na niej posadowionego stanowiącego odrębną nieruchomość lub przeniesienia ułamkowej części własności tej nieruchomości wraz z prawem do wyłącznego korzystania z części nieruchomości służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Na uwagę zasługuje, że z reżimu prawa odstąpienia wyłączone zostały umowy, w których stroną nie jest deweloper, choć przedmiot umowy powstał w wyniku przedsięwzięcia deweloperskiego lub zadania deweloperskiego, a przeniesienie praw z tych umów na nabywcę następuje po raz pierwszy (art. 4 NUD). Należy jednak zaznaczyć, iż zastosowanie nowej ustawy deweloperskiej do tych umów zostało ograniczone do określonego zakresu przepisów,

co można tłumaczyć tym, że umowy te zawierane są już *de facto* w obiegu wtórnym i jako takie nie wymagają regulacji analogicznej, jak umowy deweloperskie.

Jednocześnie zauważyć trzeba, że regulacją art. 43 ust. 1 NUD nie są objęte umowy przenoszące własność lokalu lub domu jednorodzinnego, o których mowa w art. 3 NUD. Wydaje się to zrozumiałe, ponieważ ustawowe prawo odstąpienia uregulowane przepisami nowej ustawy deweloperskiej ma stanowić uzupełnienie regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym, a zatem nie istnieje potrzeba ochrony nabywcy w tym zakresie, skoro Kodeks cywilny reguluje umowę sprzedaży, a tym samym prawo odstąpienia od tej umowy. Nie jest natomiast zrozumiałe wyłączenie prawa odstąpienia od umów, o których mowa w art. 3 pkt 2 NUD, w zakresie tych umów, których przedmiotem jest zobowiązanie dewelopera do wybudowania budynku lub przeniesienia własności lokalu użytkowego albo wybudowania budynku lub przeniesienia ułamkowej części własności lokalu użytkowego. Otóż umowy te stanowią dopiero zobowiązanie dewelopera, a zatem bez względu na jednoczesność ich zawarcia z umowami sprzedaży, o których mowa w art. 3 pkt 1 NUD, nie mogą podlegać temu samemu reżimowi.

Wątpliwości budzi także pominięcie w art. 43 ust. 1 NUD umów zawieranych wraz z jedną umów, o których mowa w art. 2 ust. 1 NUD, w sytuacji gdy dotyczą tego samego przedsięwzięcia deweloperskiego lub zadania deweloperskiego i deweloper zobowiązuje się w nich do:

- wybudowania budynku i przeniesienia własności lokalu użytkowego;
- przeniesienia własności lokalu użytkowego;
- wybudowania budynku i przeniesienia ułamkowej części własności lokalu użytkowego;
- przeniesienia ułamkowej części własności lokalu użytkowego.

Nasuwa się bowiem pytanie, co w przypadku odstąpienia od umowy, o której mowa w art. 2 ust. 1 NUD, jeśli równocześnie z nią

zawarto przykładowo umowę przeniesienia ułamkowej części własności lokalu użytkowego (garażu wielostanowiskowego). Wydaje się, że wtedy nabywca nie będzie również zainteresowany utrzymaniem w mocy tejże umowy.

Kolejno ustosunkować się należy do katalogu przesłanek odstąpienia zawartych w art. 43 ust. 1 NUD.

Pierwsze sześć przesłanek odstąpienia stanowi powtórzenie regulacji zawartej w art. 29 ust. 1 UD. Niestety w odniesieniu do tych przesłanek ustawodawca nie uznał potrzeby zmiany, co szczególnie doniosłe jest w kontekście przesłanki nieprzeniesienia przez dewelopera prawa własności lokalu albo domu jednorodzinnego, z której skorzystanie jest nadal uzależnione od długiego, 120-dniowego terminu, jaki musi zostać uprzednio wyznaczony przez nabywcę, a który, o czym była już wyżej mowa, nie może zostać skrócony, czy w ogóle pominięty, i to nawet gdyby spełnienie świadczenia po terminie nie miało dla nabywcy żadnego znaczenia.

Następne przesłanki są jednak *prima facie* odpowiedzią na niedobry dotychczasowej regulacji. Pierwsza z nowych przesłanek odstąpienia (art. 43 ust. 1 pkt 7 NUD) to sytuacja, w której deweloper nie zawrze umowy mieszkaniowego rachunku powierniczego z innym bankiem w trybie i terminie, o których mowa w art. 10 ust. 1 NUD. Otóż zgodnie z tym przepisem w razie wypowiedzenia umowy mieszkaniowego rachunku powierniczego deweloper niezwłocznie zawiera z innym bankiem umowę mieszkaniowego rachunku powierniczego, jednak nie później niż w terminie 60 dni od dnia wypowiedzenia tej umowy przez bank. W takim przypadku nabywca ma prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej albo umowy, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 lub 5 NUD, po dokonaniu przez bank zwrotu środków zgodnie z art. 10 ust. 3 NUD, a zatem po bezskutecznym upływie 60 dni na zawarcie nowej umowy mieszkaniowego rachunku powierniczego. Nie ulega zatem wątpliwości, kiedy otwiera się termin do skorzystania z prawa odstąpienia przez nabywcę, niemniej ustawodawca nie

sprecyzował, do kiedy nabywca zachowuje to prawo, a zatem stan niepewności związany z tym, czy nabywca w przyszłości skorzysta z przysługującego mu prawa, obowiązuje przez cały dalszy okres trwania umowy. Powyższe nie służy w żaden sposób ochronie praw nabywcy, a niepotrzebnie skutkuje po stronie dewelopera stanem niepewności co do związania umową.

Kolejna z nowych przesłanek, zawarta w art. 43 ust. 1 pkt 8 NUD, dotyczy braku zgody wierzyciela hipotecznego lub zobowiązania do jej udzielenia, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 lub 2 NUD. Deweloper jest bowiem zobowiązany legitymować się zgodą na bezobciążeniowe ustanowienie odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienie jego własności na nabywcę (analogicznie lokalu użytkowego lub domu jednorodzinnego). W tym miejscu dodać trzeba, że zgoda ta stanowi element umowy deweloperskiej wedle art. 35 ust. 1 pkt 18 NUD oraz umów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 lub 5 NUD na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 18 w zw. z art. 36 ust. 1 pkt 10 NUD. W konsekwencji z powodu uchybień w tym zakresie nabywca ma prawo do odstąpienia na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 1 NUD. Zachodzą więc wątpliwości co do celowości wprowadzenia tej przesłanki odstąpienia, która w istocie tylko wydłuża z 30 dni do 60 dni od daty zawarcia umowy prawo do odstąpienia od niej (art. 43 ust. 5 NUD).

Ustawodawca przewidział także prawo odstąpienia w przypadku niewykonania przez dewelopera obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 2, w terminie określonym w tym przepisie. Zgodnie z tym deweloper jest zobowiązany do poinformowania nabywcy na papierze lub innym trwałym nośniku, w terminie 10 dni od dnia zawarcia umowy mieszkaniowego rachunku powierniczego z innym bankiem, o dokonanej zmianie i jednocześnie ma obowiązek przekazać nabywcy oświadczenie banku potwierdzające, że rachunek, na który mają być przekazane środki, jest mieszkaniowym rachunkiem powierniczym w rozumieniu ustawy. W przypadku niesprostania temu obowiązkowi nabywca uzyskuje prawo do odstąpienia od

umowy po upływie 60 dni od dnia podania do publicznej wiadomości informacji, o których mowa w art. 12 ust. 1 NUD, tj. o spełnieniu warunku gwarancji w rozumieniu art. 2 pkt 57 lit. a lub b ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 842; Dz.U. z 2021 r. poz. 680, 1777), wobec banku prowadzącego mieszkaniowy rachunek powierniczy dla przedsięwzięcia deweloperskiego lub zadania inwestycyjnego tego dewelopera. W tym przypadku pojawia się także wątpliwość związana z brakiem czasowego ograniczenia prawa do odstąpienia od umowy.

Przesłanki odstąpienia od umowy wyartykułowane w art. 43 ust. 1 pkt 10 i 11 NUD dotyczą natomiast wad lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Potrzeba regulacji w tej materii jest niezwykle doniosła. Dotychczasowa regulacja art. 27 UD skutkowałą wątpliwościami w kwestii praw nabywcy w sytuacji wystąpienia wad istotnych lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. W tej kwestii wydaje się, że sensowną propozycją byłaby modyfikacja przepisów o rękojmi w zakresie prawa nabywcy do odstąpienia od umowy deweloperskiej w sytuacji, gdy deweloper nie zdoła usunąć wad w terminie określonym w art. 27 ust. 5 UD albo wad usunąć się nie da. Nie jest bowiem celowe oczekiwanie, by nabywca odbierał lokal (dom jednorodzinny) z istniejącymi wadami tylko po to, by móc skorzystać z prawa odstąpienia³. Dlatego też uregulowanie powyższej kwestii należy ocenić przychylnie.

Pierwszy z odnośnych przepisów prawa dotyczy sytuacji, gdy deweloper nie usunął wady lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, którą uprzednio uznał. Stosownie do art. 41 ust. 6–8 NUD deweloper jest obowiązany w terminie 30 dni od dnia podpisania protokołu usunąć uznane wady lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, przy czym jeśli mimo zachowania należytej

³ Ibidem, s. 221.

staranności nie usunie wad w tym terminie, wskazuje inny termin usunięcia wad wraz z uzasadnieniem opóźnienia. Przekroczenie kolejnego terminu, o ile zostanie wskazany, nie skutkuje jednak prawem nabywcy do odstąpienia od umowy, gdyż nabywca jest zobligowany wyznaczyć jeszcze jeden termin deweloperowi i dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu nabywca może od umowy odstąpić. W tym miejscu pojawia się pytanie, czemu służy zobowiązanie nabywcy do wyznaczania kolejnego terminu deweloperowi, w sytuacji gdy deweloper nie był w stanie sprostać wyznaczonemu przez siebie drugiemu terminowi albo zaniechał wyznaczenia takiego terminu. Nadto pojawia się wątpliwość, na jakiej podstawie nabywca ma oszacować czas na usunięcie wady i czy może to zrobić dowolnie, nie narażając się na zarzut, że wyznaczony przez niego termin był zbyt krótki. Dodatkowo pojawia się sygnalizowany już wyżej problem braku czasowego ograniczenia prawa do odstąpienia od umowy.

Druga z przesłanek dotyczy wad istotnych, których deweloper nie uznał. W takim przypadku wymagane jest stwierdzenie przez rzeczoznawcę budowlanego w opinii istnienia wady istotnej i wtedy nabywca może odstąpić od umowy (art. 41 ust. 15 NUD). Jednak przed skierowaniem sprawy do rzeczoznawcy budowlanego najpierw strony zobligowane są na podstawie art. 41 ust. 12 NUD ustalić nowy termin odbioru umożliwiający deweloperowi usunięcie tej wady przed dokonaniem powtórnego odbioru. Wydaje się to budzić uzasadnione wątpliwości, gdyż skoro deweloper nie uznaje wady istotnej, trudno spodziewać się, że tę wadę usunie w dodatkowym terminie. Co istotne, odmowa dokonania odbioru ze względu na wadę istotną w ramach powtórnego odbioru wymaga przedstawienia przez nabywcę opinii rzeczoznawcy budowlanego (art. 41 ust. 13 zd. 1 NUD). Z powyższego wynika zatem, że nabywca powinien legitymować się opinią rzeczoznawcy już podczas drugiego odbioru, choć przecież drugi termin odbioru ma zostać wyznaczony deweloperowi, by wadę usunąć. Wątpliwości

budzi także to, do kogo powinien zwrócić się nabywca o wydanie opinii przez rzeczoznawcę budowlanego. Przepis art. 41 ust. 13 zd. 2 NUD lakonicznie reguluje tę kwestię, wskazując jedynie, że nabywca występuje z takim wnioskiem w terminie miesiąca od dnia odmowy. Dodatkowo, co istotne, to nabywca musi tymczasowo pokryć koszty rzeczoznawcy budowlanego, a rozliczenie kosztów sporządzenia opinii przez rzeczoznawcę budowlanego między deweloperem a nabywcą następuje najpóźniej w dniu zawarcia umowy przenoszącej na nabywcę prawa wynikające z umowy deweloperskiej albo umowy, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2, 3 lub 5 NUD, albo w dniu złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy (art. 41 ust. 18 NUD). Problemem jest także ujawnienie się wady istotnej w okresie od dnia podpisania protokołu do dnia zawarcia z deweloperem umowy przenoszącej na nabywcę prawa wynikające z umowy. W takim przypadku nabywca ma prawo do zgłoszenia wady deweloperowi, jednak nie będzie dysponował prawem do odstąpienia od umowy, a jedynie prawem do wykonania zastępczego w rozumieniu art. 41 ust. 8 zd. 2 NUD, gdyż przepis art. 41 ust. 19 NUD odsyła wyłącznie do odpowiedniego stosowania przepisów art. 41 ust. 4–8 NUD.

Ostatnia z nowych przesłanek odstąpienia od umowy deweloperskiej dotyczy sytuacji, w której syndyk zażądał wykonania umowy na podstawie art. 98 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1228). Otóż ogłoszenie upadłości dewelopera nie stoi na przeszkodzie dalszemu prowadzeniu przedsięwzięcia deweloperskiego, gdy przemawiają za tym racjonalne względy, a przede wszystkim jest to uzasadnione ekonomicznie i istnieją realne szanse na jego ukończeniu. Dotychczasowo regulacja nie dawała jednoznacznej odpowiedzi, co w takim przypadku może przedsięwziąć nabywca niezainteresowany kontynuowaniem przedsięwzięcia deweloperskiego. W rekomendacjach Ministerstwa Sprawiedliwości już w 2012 r. pojawiło się stanowisko, że nabywca, który nie jest zainteresowany kontynuacją

przedsięwzięcia deweloperskiego, mógłby być zaspokajany przez zapłatę kwoty pieniężnej w wysokości i na warunkach określonych układem⁴. W świetle tego *prima facie* wydaje się słuszna regulacja pozwalająca nabywcy niezainteresowanemu kontynuowaniem umowy na odstąpienie od niej. Jednocześnie zauważyć trzeba, iż ustawodawca nie sprecyzował, w jakim terminie nabywca będzie uprawniony do odstąpienia od umowy z tego powodu.

Podsumowanie

Podsumowując, trzeba podkreślić, że choć poszerzenie katalogu przesłanek, z powodu wystąpienia których nabywca jest uprawniony do odstąpienia od umowy, zdaje się korzystne dla nabywcy, podobnie jak objęcie reżimem nowej ustawy deweloperskiej także umów niespełniających wymogów umowy deweloperskiej, to nowelizację należy oceniać z umiarkowanym optymizmem. Przede wszystkim trudno zrozumieć brak nowelizacji w zakresie dotychczasowych przesłanek odstąpienia zawartych w art. 29 UD, a szczególnie w zakresie przypadku nieprzeniesienia na nabywcę prawa, o którym mowa w art. 1 UD, w terminie określonym w umowie deweloperskiej, o czym wyżej. W kwestii natomiast nowych przesłanek odstąpienia rozczarowuje regulacja poświęcona odstąpieniu od umowy z przyczyn wad istotnych lokalu mieszkalnego lud domu jednorodzinnego, zwłaszcza brak klarowności przepisów w zakresie pozyskania opinii rzeczoznawcy budowlanego, a także uniemożliwienie odstąpienia od umowy w sytuacji ujawnienia się wady istotnej po podpisaniu protokołu. Jednocześnie należy żałować, że ustawodawca nie dostrzegł zasadności zmiany ustawy

⁴ Zob. Rekomendacje Zespołu Ministerstwa Sprawiedliwości ds. nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego, 10 grudnia 2012 r., MS.gov.pl, <https://www.arch.ms.gov.pl/pl/restrukturyzacja-i-upadlosc/download,2585,0.html> [dostęp: 8.10.2021].

deweloperskiej, która miałaby polegać na wprowadzeniu uprawnienia nabywcy do odstąpienia od umowy deweloperskiej w sytuacji, gdy nastąpią istotne zmiany dotyczące przedsięwzięcia deweloperskiego, w okresie pomiędzy zawarciem umowy deweloperskiej a nadejściem terminu na przystąpienie do umowy przyrzeczonej (rozporządzającej)⁵. Jednak mimo przedstawionych zastrzeżeń do omawianej nowelizacji poszerzenie praw nabywcy w zakresie praw do odstąpienia od umowy niewątpliwie stanowi dobry kierunek, zmierzający do realizacji podstawowej funkcji, jaką miały pełnić przepisy ustawy deweloperskiej, tj. ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 1740).

Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1228).

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. Nr 232 poz. 1377; t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1445). Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2020 r. poz. 842; Dz.U. z 2021 r. poz. 680, 1777).

Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177).

⁵ Zob. W. Wenda, *Przedkontraktowe obowiązki informacyjne dewelopera a zmiana przedsięwzięcia deweloperskiego po zawarciu umowy deweloperskiej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 2 (27), s. 125–132.

PRZYSZŁOŚĆ POWIERZCHNI BIUROWYCH. SKUTKI PANDEMII COVID-19 ORAZ POTENCJALNE KIERUNKI ZMIAN NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI BIUROWYCH

PATRYCJA DRAĞ

 0000-0002-3156-2896

DOMINIKA NIEMIEC

 0000-0002-9956-3588

Wprowadzenie

Pandemia COVID-19 znacząco odbiła się na rynku nieruchomości biurowych zarówno w Polsce, jak i na całym świecie. Wynajmujący, deweloperzy oraz najemcy wykazywali się zachowawczą postawą, co skutkowało spowolnieniem całego rynku biurowego. Wynajmujący, w obliczu wszechobecnej pracy zdalnej i walki o najemców, zostali zmuszeni do zmian strategii najmu oraz poprawy warunków bezpieczeństwa w swoich biurowcach. Deweloperzy i inwestorzy stanęli przed koniecznością podjęcia decyzji o tempie wprowadzania na rynek nowych inwestycji oraz ponownej analizy rentowności budynków. Wszystkie te elementy złożyły się na dynamiczne przyspieszenie zmian obserwowanych przy organizacji pracy w poprzednich latach. Jak wynika z zebranych danych profesjonalnych firm badających sytuację na rynku nieruchomości biurowych, od początku 2021 r. można zaobserwować znaczne jego ożywienie. Wiele wstrzymanych przez pandemię projektów zostało ponownie wznowionych, a to pozwala patrzeć optymistycznie na nadchodzące lata.

Rynek nieruchomości biurowych w Europie

W Wielkiej Brytanii po wybuchu pandemii COVID-19 popyt na nieruchomości biurowe widocznie spadł. Jednak firma Deloitte już w połowie 2021 r. twierdziła, że powierzchnia nowo budowanych biurowców rośnie¹. Ta znaczna poprawa sytuacji w Wielkiej Brytanii może wynikać m.in. z wykorzystywania załamania na rynku biurowym do poszukiwania lepszych siedzib dla firm.

We Francji w 2020 r. wartość inwestycji spadła o ponad 40 proc., a rynek najmu zredukował się o 45 proc. Pandemia COVID-19 przyniosła francuskiemu rynkowi nieruchomości biurowych liczne zmiany². Zauważalnym trendem był wzrost popytu na zielone przestrzenie, zapotrzebowanie na systemy dezynfekcji i filtrowania powietrza oraz wzbogacanie miejsc pracy o kompleksy gastronomiczne czy rozrywkowe.

W Niemczech w 2020 r. rynek budownictwa komercyjnego (w tym biurowego) odnotował kilkuprocentowy spadek obrotów. Przeniesienie znacznej części pracowników biurowych do pracy zdalnej objawiło się m.in. spadkiem niemieckiego PKB oraz kryzysem branży gastronomicznej (zwłaszcza cateringowej)³.

Rynek nieruchomości biurowych w Polsce

Pandemia COVID-19 znacząco wpłynęła na polski rynek nieruchomości, w tym powierzchni biurowych. Wszelkie decyzje podejmowane przez użytkowników powierzchni biurowych od 2020 r. były motywowane szybko zmieniającą się sytuacją związaną

¹ Bankier.pl, *Rynek biur w Europie ucierpiał w pandemii. Najgorzej na południu*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rynek-biur-w-Europie-ucierpial-w-pandemii-Najgorzej-na-poludniu-8132487.html> [dostęp: 16.08.2022].

² Ibidem.

³ Ibidem.

z ograniczeniami lub nawet całkowitym zakazem fizycznej obecności pracowników w biurach. W dalszej części niniejszego opracowania skupiono się na zaistniałych zmianach i ich potencjalnych konsekwencjach dla rynku biurowego.

Jak wynika z danych zebranych przez firmy zajmujące się rynkiem nieruchomości, tj. REDD, Cushman & Wakefield, JLL, CBRE, Colliers, rynek nieruchomości biurowych odczuł skutki pandemii COVID-19, ale cały czas rośnie. W pierwszej połowie 2021 r. podaż powierzchni biurowych wyniosła ok. 353 tys. m kw. (tj. 25 proc. r./r.)⁴. Taki wzrost podaży na rynku krajowym wynika zwłaszcza z niskiej bazy pierwszej połowy 2020 r. Pod koniec drugiego kwartału 2021 r. w budowie było 1,16 mln m kw. nowoczesnej powierzchni biurowej planowanej do oddania w latach 2021–2024⁵. Pod koniec marca 2022 r. dostarczono na rynek biurowy 22 projekty deweloperskie o łącznej powierzchni 336,9 tys. m kw., które powiększyły zasoby rynkowe do ponad 12,5 mln m kw.⁶

Absorpcja powierzchni biurowej oddanej do użytku w ostatnich kwartałach i niedługo gotowej do oddania zajmie kilka kolejnych lat. Biorąc pod uwagę obecną sytuację pandemiczną, geopolityczną i mniejszą aktywność najemców, spodziewać można się ograniczenia liczby nowych projektów wprowadzonych na rynek z terminem

⁴ IBSnews, *Popyt na wynajem powierzchni biurowych powinien odrodzić się w połowie 2022 roku*, Forsal.pl, <https://forsal.pl/nieruchomosci/komercyjne/artykuly/8260696,popyt-na-wynajem-biur-powinien-odrodzic-sie-w-polowie-2022-roku.html> [dostęp: 27.10.2021].

⁵ E. Bingül, *Ponad milion mkw. nowoczesnej powierzchni biurowej w Polsce aktualnie w budowie – Cushman & Wakefield podsumowuje II kwartał 2021 roku na polskim rynku biurowym*, <https://infowire.pl/generic/release/686767/ponad-milion-mkw-nowoczesnej-powierzchni-biurowej-w-polsce-aktualnie-w-budowie-cushman-wakefield-podsumowuje-ii-kwartal-2021-roku-na-polskim-rynku-biu> [dostęp: 26.10.2021].

⁶ M. Rykowska, *Pomiędzy pandemią a wojną – rynek biurowy w obliczu zmian. Trendy po I kw. 2022 r. na rynku biurowym w Polsce*, Axiimmo.com, <https://www.axiimmo.com/raporty-i-publikacje/pomiedzy-pandemia-a-wojna-rynek-biurowy-w-obliczu-zmian-1-kw-2022> [dostęp: 18.08.2022].

oddania do użytku w latach 2023–2024, co doprowadzi do wystąpienia efektu luki podażowej w tym okresie⁷. Obecna sytuacja geopolityczna za wschodnią granicą Polski ma przełożenie na marżę deweloperską, co wpływa na decyzje o wstrzymaniu realizacji niektórych nowych projektów. Dodatkowym czynnikiem oddziałującym negatywnie na decyzję o rozpoczęciu nowych inwestycji jest wciąż rosnąca inflacja – wzrost ceny materiałów budowlanych i wykonawstwa. Pomimo to w pierwszym kwartale 2022 r. zanotowano rekordową aktywność najemców, spowodowaną najpewniej kumulacją transakcji, a także poprawiającą się sytuacją pandemiczną⁸.

Wzrost stopy pustostanów w Polsce uwarunkowany jest wieloma czynnikami, ale w znacznej mierze zależy od wieku oraz lokalizacji danego budynku. Wiąże się również z popytem na usługi biznesowe produkowane w zasobie komercyjnym, jaki jest zgłaszany przez gospodarkę danego kraju. Wzrost liczby pustostanów biurowych łączy się zaś głównie ze zmianami modelu pracy, zwłaszcza wprowadzeniem pracy zdalnej. Miasta regionalne szczególnie odczuły zachodzące na rynku biurowym zmiany⁹. Jak wskazuje Cushman & Wakefield, wzrost wskaźnika pustostanów w drugim kwartale 2021 r. mógł być spowodowany wysokim poziomem podaży oddawanych do użytku inwestycji¹⁰. Wydaje się, że częściowy powrót do pracy stacjonarnej i ustabilizowanie

⁷ K. Rosiński, *Polski rynek biurowy w dobie pandemii. Warszawa znacznie zawyża statystyki*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/polski-rynek-biurowy-w-dobie-pandemii-warszawa-znacznie-zawyza-statystyki-6649505407732608a.html> [dostęp: 27.10.2021].

⁸ J. Szulborski, *Podsumowanie I kwartału 2022 r. na polskim rynku biurowym*, CushmanWakefield.com, <https://www.cushmanwakefield.com/pl-pl/poland/insights/mb-office-q1-2022> [dostęp: 18.08.2022].

⁹ M. Strzelecki, *Jak rynek biurowy odczuwa skutki pandemii? Próg opłacalności na rynku biurowym poszukiwany*, PolskiPrzemysł.com, <https://polskiprzemysl.com.pl/budownictwo/rynek-biurowy-w-czasach-pandemii/> [dostęp: 22.10.2021].

¹⁰ K. Rosiński, *Polski rynek...*, op. cit.

pandemicznej rzeczywistości spowoduje wyhamowanie przyrostu pustostanów zarówno w regionie, jak i głównych miastach. Należy jednak zauważyć, że ze względu na działania zbrojne toczące się za wschodnią granicą Polski wzrosła liczba najemców, którzy emigrowali z terenów zagrożonych wojną. Przyczyniło się to do zwiększenia liczby zapytań o powierzchnię tymczasową (np. najmu na okres roku lub dwóch lat), co w dłuższej perspektywie powinno wpłynąć na ograniczenie wskaźnika pustostanów.

Ze względu na rozregulowanie rynku nieruchomości wywołane wybuchem pandemii w Polsce niezmiennie utrzymuje się dosyć wysoki poziom podnajmów powierzchni biurowych. Struktura popytu w pierwszej połowie 2021 r. charakteryzowała się również znacznym udziałem renegotjacji umów najmu.¹¹ Niski poziom popytu względem powierzchni biurowych wynikał przede wszystkim z zachowawczej postawy najemców wobec jakichkolwiek zmian, które mogłyby zwiększać ryzyko ponoszenia kosztów przy dynamicznej sytuacji gospodarczej¹². Jednym ze skutków pandemii COVID-19 okazał się wzrost liczby renegotjacji umów najmu oraz rosnący współczynnik powierzchni biurowej udostępnionej w podnajem. Wynika z tego, że firmy przyjmowały dwie strategie – albo zachowywały obecny metraż biura, negocjując z wynajmującym dodatkowe ulgi i ustępstwa związane z rozliczeniami, albo udostępniały część powierzchni biurowej innym przedsiębiorcom w ramach podnajmu. Dane o podnajmie nie są uwzględniane w danych statystycznych dotyczących dostępnej powierzchni, ale realnie ją podwyższają¹³. Druga z opcji również zyskała na znaczeniu, wielu najemców decyduje się bowiem na przedłużenie, tj. renegotjację umów najmu nieruchomości.

¹¹ E. Bingül, *Ponad milion...*, op. cit.

¹² *Rynek biurowy. Wzrost aktywności najemców*, Knight Frank, INFOR PL. [online:] <https://mojafirma.infor.pl/nieruchomosci/nieruchomosci/najem/5340704,Rynek-nieruchomosci-biurowych.html> [dostęp: 27.10.2021].

¹³ M. Strzelecki, *Jak rynek...*, op. cit.

Z początkiem pandemii przedsiębiorcy decydowali się na krótkoterminowe przedłużenie umów. Trend niezawierania zobowiązań długoterminowych pozostał na rynku biurowym, nadal można dostrzec tendencję do podpisywania krótszych umów najmu powierzchni biurowych, np. na 2–3 lata.

Niższa niż dotychczas aktywność najemców na rynku nieruchomości biurowych nie wpłynęła znacząco na obniżenie cen najmu nieruchomości biurowych, aczkolwiek wynajmujący zachęcali do zawierania umów najmu pakietem ustępstw i udogodnień, np. okresowymi zwolnieniami z czynszu. Wszelkie zmiany, jakie zaszły na rynku powierzchni biurowych, będą miały wpływ również na deweloperów. Słabszy popyt na nowe biura, czy konkurencja ze strony podnajmujących mogą wywołać trudności w komercjalizacji budynków i wpłynąć na przyszłe plany co do kolejnych inwestycji. Pomimo dynamicznych zmian na rynku powierzchni biurowych obecna sytuacja działa na korzyść małych firm, które korzystając z umów podnajmu, mogą zamienić małe biura lub prywatne lokale na lepiej usytuowane, większe i nowocześniejsze budynki.

Kierunki zmian na rynku nieruchomości biurowych w Polsce

Potrzeba natychmiastowego działania wywołana przez COVID-19 przyspieszyła wiele procesów, które od jakiegoś czasu zachodziły w sektorze powierzchni biurowych w Polsce. Aktualnie użytkownicy rynku nieruchomości biurowych sprawdzają, do czego biura ostatecznie będą potrzebne w przyszłości, a przez to część firm wstrzymuje się z decyzjami dotyczącymi najmu powierzchni i rozgląda za rozwiązaniami gwarantującymi oszczędność oraz elastyczność. Na ten moment opracowywane są możliwie optymalne dla pracowników modele pracy hybrydowej oraz plany ich wprowadzania w poszczególnych

firmach¹⁴. Warto mieć na uwadze, że ok. 15 proc. najemców aktywnych na rynku od początku pandemii to całkiem nowe podmioty, które w tym okresie otworzyły działalność¹⁵. Pandemia zmieniła rodzimy rynek biurowy, ale nie zaburzyła podstawowych zasad i standardów, jakie obowiązują w instytucjonalnym najmie i obrocie powierzchniami biurowymi. W kolejnej części niniejszego rozdziału zostaną przedstawione jedynie potencjalne kierunki zmian, które powoli zarysowują się na rynku biur. To, czy trendy te na stałe wpiszą się w kształtowanie polskich powierzchni biurowych, zostanie zweryfikowane w najbliższych latach.

Coworkizacja i elastyfikacja

Przede wszystkim pandemia pokazała, że praca zdalna sprawdza się nie tylko w sytuacjach kryzysowych, może też z powodzeniem funkcjonować na dłuższą metę. Wbrew przypuszczeniom pracodawców praca z domu jest tak samo wydajna, dlatego należy przypuszczać, iż znacząca grupa pracodawców na stałe wprowadzi do swoich firm hybrydowy model czasu pracy¹⁶. W efekcie może okazać się, że wynajmowanie ogromnych powierzchni biurowych będzie zbyt dużym wydatkiem. W związku z tym prognozuje się, że zmiany będą dotyczyć nie tylko jakości przestrzeni, ale także samego zapotrzebowania na nią¹⁷. Można zatem mieć stuprocentową pewność,

¹⁴ A. Usiarczyk, *Tylko nieliczni mogą sobie pozwolić na pracę zdalną*, „Rzeczpospolita”, 27.09.2021.

¹⁵ K. Rosiński, *Polski rynek...*, op. cit.

¹⁶ D. Jędrak, O. Dreła, A. Maroń, *Powrót do biura – szansa i wyzwanie*, Colliers.pl, http://docs.colliers.pl/reports/Raport-Colliers_Powrot-do-biura_PL.pdf [dostęp: 24.10.2021].

¹⁷ T. Bojęć, *Rynek nieruchomości biurowych po COVID-19 – dwa aspekty rozwoju*, realestatemagazine.pl, <https://www.realestatemagazine.pl/artykul/rynek-nieruchomosci-biurowych-po-covid-19-dwa-aspekty-rozwoju> [dostęp: 18.08.2022].

że w niedalekiej przyszłości funkcja biur ulegnie zupełnemu przededefiniowaniu. Jednakże nie ulega wątpliwości, że w dalszym ciągu będą one odgrywały kluczową rolę w działalności firm, bowiem praca zdalna, choć efektywna, na dłuższą metę nie wystarczy. Z przeprowadzonych badań wynika, że większość pracowników nie chce całkowicie zrezygnować z przychodzenia do biura; podczas pandemii zmieniły się natomiast ich oczekiwania względem niego. Dla współczesnych pracowników posiadanie własnego biurka staje się sprawą drugorzędną, na pierwszy plan wysuwa się bowiem to, co się wokół tego biurka dzieje. Możemy zatem stwierdzić, że dojdzie do coworkizacji, która będzie skutkować powstawaniem elastycznych biur all inclusive. Wdrożenie tego trendu spowoduje, że rozkład pomieszczeń w nowych budynkach biurowych będzie znacząco odbiegał od obecnego rozmieszczenia: parter będzie pełnił funkcję przestrzeni wspólnej, gdzie pracownicy będą mogli się integrować z zespołem, z kolei na wyższych piętrach będą mieściły się sale konferencyjne oraz najważniejsze biura. Sporą innowacją okaże się to, że sale te będzie można wynajmować na godziny. Przedstawiony wariant biura doskonale wpasowuje się w kanon hybrydowego modelu pracy, który pracodawcy coraz chętniej wprowadzają. Obecnie zainteresowanie coworkingiem zyskuje na znaczeniu z uwagi na to, że umożliwia podpisanie umowy na krótszy termin, z często jednomiesięcznym okresem wypowiedzenia, oraz wynajęcie mniejszej powierzchni, co, zważywszy na obecną sytuację, dla niejednego pracodawcy może okazać się zbawienne. W konsekwencji znaczna liczba przedsiębiorców zaczęła traktować elastyczne powierzchnie biurowe jako atrakcyjną alternatywę dla tradycyjnego biura. Należy zatem stwierdzić, że pandemia przede wszystkim pokazała, jak istotna dla współczesnych najemców jest elastyczność. Analizując dane dotyczące całego rynku powierzchni biurowych w Polsce za 2021 r.¹⁸ przedstawione przez

¹⁸ M. Rykowska, *Rynek biurowy w Polsce w III kw. 2021r. – zapowiedź lepszych czasów – analiza*, Warszawa 2021.

firmę AXI IMMO, można zauważyć, że w minionym roku najemcy kompleksowych powierzchni biurowych starali się rozwiązywać albo renegecować umowy najmu. Od tamtego czasu sytuacja na rynku niewiele się zmieniła – wciąż jest na tyle niepewna, że pracodawcy nie chcą wiązać się umowami na najbliższe parę lat. Dzięki temu rozwiązania typu fleks zyskują mocniejszą pozycję na rynku nieruchomości. Trzeba jednak podkreślić, że coworking to zjawisko, które rozwijało się na długie lata przed wybuchem pandemii. Podczas konferencji zorganizowanej w 2019 r. pt. „Coworking in Poland – Where Next” wszyscy prelegenci jednoznacznie opowiedzieli się za tym, że elastyczne powierzchnie biurowe to kolejny etap dojrzałości rynku nieruchomości. W trakcie wspomnianego wydarzenia firma doradcza Cushman & Wakefield przedstawiła dane dotyczące rynku powierzchni elastycznych w Polsce¹⁹, z których wynika, że w 2018 r. w samej Warszawie otwarto łącznie 37,6 tys. m kw. nowej powierzchni coworkingowej. Analizując obecną sytuację, można stwierdzić, że pandemia nie tylko przyśpieszyła, ale także ugruntowała status elastycznych powierzchni na rynku nieruchomości.

Agoryzacja

Kolejnym z zauważalnych trendów jest agoryzacja, która opiera się na tworzeniu społeczności w otwartych przestrzeniach biurowych. Już jakiś czas temu biuro przestało być pojmowane jedynie jako stanowisko pracy – stało się ono także miejscem spotkań i zacieśniania relacji interpersonalnych. Pandemia pokazała, że bezpośrednie kontakty międzyludzkie są bardzo ważnym elementem wpływającym na prawidłowe funkcjonowanie poszczególnych zespołów pracowniczych, natomiast hybrydowy model pracy wpływa na dalsze poluzowanie kontaktów, dlatego kluczowym elementem stanie się

¹⁹ K. Misiak, *Boom na powierzchnie coworkingowe w Polsce*, Warszawa 2019.

integrowanie pracowników. W konsekwencji zyskają oni możliwość nawiązywania nowych znajomości, także poza własną firmą. Można zatem przypuszczać, że kluczową funkcją biur będzie integrowanie pracowników. Jest to po części efekt rozpoczętego przed pandemią procesu priorytetyzacji zatrudnionych, już bowiem przed wybuchem pandemii można było dostrzec, że jakość biur pozostawia wiele do życzenia i poprawa stanu biurowców jest jedynie kwestią czasu. Tym bardziej że pandemia pokazała, jak wielkie znaczenie ma dobrostan pracowników i zależność między pracą a życiem prywatnym. W środowisku pracy odnosi się to do dobrze funkcjonujących relacji interpersonalnych, a także zielonych przestrzeni. Tu zarysowuje się kolejna zmiana funkcji biura, która polega na tworzeniu okazji do spotkań – nie tylko na gruncie zawodowym. Należy zatem stwierdzić, że sukces przedsięwzięcia na tym polu będzie ściśle związany z wielofunkcyjnością biur i na prowadzenie w najbliższych latach wysuną się ci pracodawcy, którzy zapewnią jak najlepsze warunki pracy.

Koncepcja *healthy building*

W ostatnim czasie kwestia higieny i zdrowia fizycznego stała się bardzo ważna, przy czym podkreślić należy, że zmiana w tym zakresie (bez względu na pandemię) była jedynie kwestią czasu. Obecnie biuro oprócz atrakcyjnego wystroju ma przede wszystkim troszczyć się o zdrowie pracowników, dlatego też kluczowym elementem biur w nowej normalności pozostanie bezpieczeństwo sanitarne. Jednym z już dostrzegalnych skutków pandemii jest pojawienie się koncepcji *healthy building*. Zakłada ona tworzenie zrównoważonych budynków dostosowanych do nowych standardów antyepidemicznych poprzez m.in. wdrażanie nowoczesnych systemów dezynfekcji, czy lepszą jakość wymiany powietrza. Wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań mających na celu ochronę zdrowia

zatrudnionych stanie się jeszcze ważniejsze. W okresie pandemii nastąpił także wzrost świadomości znaczenia dobrostanu pracowników. Wszystko to łącznie wpisuje się w kategorię certyfikacji Well Building Standard, która promuje sposób projektowania budynków pod kątem zdrowia i dobrego samopoczucia użytkowników. Obecnie coraz więcej deweloperów uzyskuje ją dla powstających projektów biurowych.

Wszystkie przedstawione trendy zmierzają w kierunku zrewolucjonizowania polskiego rynku powierzchni nieruchomości biurowych. Co prawda na ten moment konkretnych wniosków wyciągać nie można, aczkolwiek warto zwrócić uwagę, że większość przedstawionych kierunków zmian była kontynuacją tego, co rozpoczęło się przed wybuchem pandemii. Innymi słowy, pandemia COVID-19 jedynie przyspieszyła zmiany, które prawdopodobnie i tak by się dokonały, tyle tylko, że w znacznie dłuższej perspektywie. Biorąc pod uwagę, że rozwój rynku nieruchomości w Polsce postępuje bardzo szybko, warto potraktować te zarysowujące się zmiany jako kolejny etap rozwoju.

Podsumowanie

W niniejszym opracowaniu dokonano analizy aktualnej sytuacji panującej na rynku nieruchomości biurowych. Opierała się ona przede wszystkim na wpływie pandemii na powierzchnie biurowe w poszczególnych krajach. Nakreślono aktualne dane firm badających sytuację rynku nieruchomości w Polsce. W drugiej części przedstawiono kierunki zmian, do których wielkimi krokami zmierza rynek. Naszym zdaniem wpływ pandemii uwidoczni się w następnych latach. Na ten moment nie można wysnuwać konkretnych wniosków. Trzeba zaznaczyć, że przedstawione trendy rynek zweryfikuje w najbliższej przyszłości.

Bibliografia

- Bankier.pl, *Rynek biur w Europie ucierpiał w pandemii. Najgorzej na południu*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Rynek-biur-w-Europie-ucierpial-w-pandemii-Najgorzej-na-poludniu-8132487.html> [dostęp: 16.08.2022].
- Bingül E., *Ponad milion mkw. nowoczesnej powierzchni biurowej w Polsce aktualnie w budowie – Cushman & Wakefield podsumowuje II kwartał 2021 roku na polskim rynku biurowym*, <https://infowire.pl/generic/release/686767/ponad-milion-mkw-nowoczesnej-powierzchni-biurowej-w-polsce-aktualnie-w-budowie-cushman-wakefield-podsumowuje-ii-kwartal-2021-roku-na-polskim-rynku-biu> [dostęp: 26.10.2021].
- Bojęć T., *Rynek nieruchomości biurowych po COVID-19 – dwa aspekty rozwoju*, realestatemagazine.pl, <https://www.realestatemagazine.pl/artykul/rynek-nieruchomosci-biurowych-po-covid-19-dwa-aspekty-rozwoju> [dostęp: 18.08.2022].
- BRIEF, *Polski rynek biurowy. Podsumowanie II kw. 2021 r.*, brief.pl, <https://brief.pl/ponad-milion-mkw-nowoczesnej-powierzchni-biurowej-w-polsce-aktualnie-w-budowie-cushman-wakefield-podsumowuje-ii-kwartal-2021-na-polskim-rynku-biurowym/> [dostęp: 27.10.2021].
- IBSnews, *Popyt na wynajem powierzchni biurowych powinien odrodzić się w połowie 2022 roku*, Forsal.pl, <https://forsal.pl/nieruchomosci/komercyjne/artykuly/8260696,popyt-na-wynajem-biur-powinien-odrodzic-sie-w-polowie-2022-roku.html> [dostęp: 27.10.2021].
- Jędrak D., Drela O., Maroń A., *Powrót do biura – szansa i wyzwanie*, Colliers.pl, http://docs.colliers.pl/reports/Raport-Colliers_Powrot-do-biura_PL.pdf [dostęp: 24.10. 2021].
- Kuczera A., *Udział procentowy poszczególnych poziomów certyfikatów uzyskiwanych przez zielone budynki*, PLGBC.org.pl, <https://plgbc.org.pl/wp-content/uploads/2020/04/Certyfikacja-zielonych-budynkow-w-liczbach-2016.pdf> [dostęp: 29.10.2021].
- Misiak K., *Boom na powierzchnie coworkingowe w Polsce*, Warszawa 2019.

- NBP, *Pozycja cykliczna na rynku nieruchomości komercyjnych, czyli dynamiczny rozwój powierzchni magazynowych oraz lawinowy spadek zapotrzebowania na lokale biurowe*, fxmag.pl, <https://www.fxmag.pl/artykul/pozycja-cykliczna-na-ryнку-nieruchomosci-komercyjnych-czyli-dynamiczny-rozwoj-powierzchni-magazynowych-oraz-lawinowy-spadek-zapotrzebowania-na-lokale-biurowe> [dostęp: 27.10.2021].
- PAP, *Pandemia zmieniła rynek powierzchni biurowych, ale go nie załamała*, pap.pl, <https://www.pap.pl/mediaroom/954827%2Cpandemia-zmieniła-rynek-powierzchni-biurowych-ale-go-nie-zalamala.html> [dostęp: 27.10.2021].
- PAP, *Rynek biur w Europie ucierpiał w pandemii: najgorzej we Włoszech i Hiszpanii. Ożywienie w Londynie*, pap.pl, <https://www.pap.pl/aktualnosc/news%2C890298%2Crynek-biur-w-europie-ucierpial-w-pandemii-najgorzej-we-wloszech-i-hiszpanii> [dostęp: 26.10.2021].
- PLGBC, *Zeroemisyjne budynki przyszłością rynku nieruchomości biurowych*, <https://plgbc.org.pl/zeroemisyjne-budynki-przyszloscia-rynku-nieruchomosci-biurowych/?fbclid=IwAR1YQLCwSdXiljiw3i3rbfqo-wDtCb9cvz8dV-j8wVWTwDoqTSoDbi76VIGA> [dostęp: 17.10.2021].
- Podolak A., *Rynek biurowy w Warszawie przekroczył 6 mln m kw. powierzchni*, JLL.pl, <https://www.jll.pl/pl/trendy-i-analazy/inwestor/rynek-biurowy-w-warszawie-przekroczyl-6-mln-mkw-powierzchni> [dostęp: 26.10.2021].
- Rosiński K., *Polski rynek biurowy w dobie pandemii. Warszawa znacznie zawyża statystyki*, Money.pl, <https://www.money.pl/gospodarka/polski-rynek-biurowy-w-dobie-pandemii-warszawa-znacznie-zawyza-statystyki-6649505407732608a.html> [dostęp: 27.10.2021].
- Strzelecki M., *Jak rynek biurowy odczuwa skutki pandemii? Próg opłacalności na rynku biurowym poszukiwany*, PolskiPrzemysł.com, <https://polskiprzemysl.com.pl/budownictwo/rynek-biurowy-w-czasach-pandemii/> [dostęp: 22.10.2021].
- Supernak B., *Liczba umów najmu biur w stolicy we IX najwyższa od początku pandemii*, Inwestycje.pl, <https://inwestycje.pl/nieruchomosci/liczba-umow-najmu-biur-w-stolicy-we-ix-najwyzsza-od-poczatku-pandemii> [dostęp: 27.10.2021].

- Rykowska M., *Pomiędzy pandemią a wojną – rynek biurowy w obliczu zmian. Trendy po I kw. 2022 r. na rynku biurowym w Polsce*, Axiimmo.com, <https://www.axiimmo.com/raporty-i-publicacje/pomiedzy-pandemia-a-wojna-rynek-biurowy-w-obliczu-zmian-1-kw-2022> [dostęp: 18.08.2022].
- Rykowska M., *Rynek biurowy w Polsce w III kw. 2021r. – zapowiedź lepszych czasów – analiza*, Warszawa 2021.
- Szulborski J., *Podsumowanie I kwartału 2022 r. na polskim rynku biurowym*, CushmanWakefield.com, <https://www.cushmanwakefield.com/pl-pl/poland/insights/mb-office-q1-2022> [dostęp: 18.08.2022].
- Terenyinvestycyjne.info, *Wpływ koronawirusa na rynek powierzchni biurowych w Polsce*, <https://www.terenyinvestycyjne.info/wiadomosci/biura/wplyw-koronawirusa-na-rynek-powierzchni-biurowych-w-polsce?page=2> [dostęp: 27.10.2021].
- Usiarczyk A., *Tylko nieliczni mogą sobie pozwolić na pracę zdalną*, „Rzeczpospolita”, 27.09.2021.
- Wenda W., *Odstąpienie od umowy deweloperskiej jako instrument ochrony praw nabywcy*, Warszawa 2018.
- Wenda W., *Przedkontraktowe obowiązki informacyjne dewelopera a zmiana przedsięwzięcia deweloperskiego po zawarciu umowy deweloperskiej*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2020, nr 2 (27).

Wykaz aktów prawnych

- Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. Nr 232 poz. 1377) wraz z propozycjami zmian.
- Rekomendacje Zespołu Ministerstwa Sprawiedliwości ds. nowelizacji Prawa upadłościowego i naprawczego, 10 grudnia 2012 r., MS.gov.pl. [dostęp: 27.10.2022].

ROZBIEŻNOŚCI W STATUSIE PRAWNYM POJĘCIA LOKALU MIESZKALNEGO W ODNIESIENIU DO NOWYCH TENDENCJI RYNKOWYCH

PAWEŁ NIEWĘGŁOWSKI



0000-0002-6220-0898

Wstęp

Ustawodawca określił definicję lokalu, w tym mieszkalnego, dla potrzeb różnych aktów prawnych, m.in. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910; dalej: u.w.l.); art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1805 i Dz.U. z 2020 r. poz. 471; dalej: u.o.p.n.l.m.l.d.j.); art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611 i Dz.U. z 2021 r. poz. 11; dalej u.o.p.l.m.z.k.c.); art. 3 pkt 9 oraz art. 94 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75 poz. 690; dalej r.w.t.b.). Za każdym razem przepisy prawa ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910); ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1805 i Dz.U. z 2020 r. poz. 471); ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611 i Dz.U. z 2021 r. poz. 11); ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1208 ze zm.); rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia

2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75 poz. 690) definiują lokal mieszkalny jako trwale wydzielony fragment nieruchomości, składający się z kilku pomieszczeń z zachowaniem określonych warunków technicznych. Niemniej jednak przepisy definiujące status lokalu mieszkalnego nie są jednolite. W obrocie prawnym występują lokale, które pełnią funkcję mieszkalną, jednocześnie nie spełniając ścisłej definicji lokalu mieszkalnego wynikającej z przepisów o własności lokali i wymagań technicznych.

Definicja lokalu mieszkalnego

Pojęcie lokalu, który jest przeznaczony na cele mieszkalne, zamieszczono w wielu aktach prawnych i literaturze przedmiotu¹. Na ogół jest ono ujęte zbieżnie, z pewnymi wyjątkami. Kluczowa dla potrzeb niniejszego opracowania jest definicja samodzielnego lokalu mieszkalnego z art. 2 ust 2 u.w.l. Zgodnie z nią samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca na pierwszym miejscu stawia wymóg prawnej samodzielności, która polega na wyodrębnieniu prawa własności od pozostałych lokali, budynku oraz gruntu.

¹ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, wyd. 6, Warszawa 2019, s. 82–100, 141–177; M. Malinowska-Wójcicka, K. Krzekotowska, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 17–51; I. Szymczak, *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 34–42; H. Izdebski, T. Barański, K. Buliński, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 37–54; E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 54–75; T. Czech, *Ustawa deweloperska. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 28–97; E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 55–103.

Na drugim miejscu – wymóg technicznej samodzielności lokalu, która polega na oddzieleniu lokalu od innych lokali, co powoduje niezależność w korzystaniu z lokalu mieszkalnego od innych lokali w budynku. Na trzecim miejscu – wymóg jego przeznaczenia na stały pobyt ludzi.

Odwołanie do ukształtowania definicji lokalu mieszkalnego jako spełniającego stan samodzielności ustawodawca zawarł w art. 3 pkt. 2 u.o.p.n.l.m.d.j. z wyłączeniem lokali o innym przeznaczeniu. Pomimo to lokale o innym przeznaczeniu nie mogą zostać przeznaczone dla celów mieszkalnych na gruncie regulacji u.w.l. Komplementarna wobec kwestii samodzielnego lokalu mieszkalnego wedle u.w.l. jest kwestia posiadania odpowiedniej liczby miejsc postojowych dla mieszkańców i osób, które będą przebywały okresowo na nieruchomości. W § 18 r.w.t.b. ustawodawca określił zasady dostosowania liczby stanowisk postojowych w zależności od ustaleń miejscowego przeznaczenia terenu. Może to prowadzić do wniosku, że w przypadku przedsięwzięcia deweloperskiego, którego celem jest budowa budynku i wyodrębnienie samodzielnych lokali mieszkalnych, zachodzi potrzeba wyposażenia w znacznie większą liczbę miejsc postojowych niż w przypadku lokali o innym przeznaczeniu.

Kolejna definicja lokalu mieszkalnego została zawarta w przepisach o spółdzielniach mieszkaniowych (ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 1465; dalej: u.s.m.). Zgodnie z art. 2 pkt 1 u.s.m. lokalem mieszkalnym jest samodzielny lokal mieszkalny zdefiniowany w przepisach u.w.l., a także samodzielny lokal o innym przeznaczeniu. Przy czym przepisy art. 2 pkt 2 u.s.m. dopuszczają, by przyjąć za lokal mieszkalny pracownię służącą do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie kultury i sztuki. A. Stefaniak porównał pojęcia lokalu do pojęć mieszkania i pomieszczenia². Z punktu widzenia tego autora

² A. Stefaniak, *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2018, s. 358.

zakres definicji lokalu mieszkalnego według u.s.m. jest znacznie szerszy niż w unormowaniu u.w.l. Można wysnuć z tego wniosek, że w ramach swoistej fikcji prawnej przepisy u.s.m. dopuszczają każdy rodzaj lokalu, pod warunkiem że spełnia on kryterium samodzielności z u.w.l., przy czym nie musi być wykorzystywany przez właściciela do celów mieszkalnych. Równoległe przepisy u.s.m. bezpośrednio nie regulują minimalnej powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego pomimo wymaganego kryterium samodzielności lokalu z u.w.l. Można wobec tego przyjąć tezę, że regulacje u.s.m. nie stawiają tego rodzaju wymagania. Niemniej jednak może to stanowić problem, jeśli członek spółdzielni zażąda przekształcenia przysługującego mu prawa w odrębną własność, likwidacji lub ogłoszenia upadłości spółdzielni. R. Dzikcek wyraża aprobatę dla takiego stanowiska, jednakże zwraca uwagę na art. 1 ust. 1b u.w.l., w którym ustawodawca dopuszcza wyodrębnienie lokalu dla budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą bez spełniania kryterium samodzielności³.

W art. 2 pkt. 4 u.o.p.l.m.z.k.c. ustawodawca zdefiniował pojęcie lokalu – ma on służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Zakres pojęcia obejmuje zatem lokal będący pracownią służącą do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Przepis prawa wprost wskazuje, że lokalem mieszkalnym nie jest pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności pomieszczenia w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub innych służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Analiza definicji legalnej lokalu mieszkalnego potwierdza, że za lokal nie można uważać pomieszczeń przeznaczonych do krótkotrwałego

³ R. Dzikcek, *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, wyd. 8, Warszawa 2018, s. 199.

pobytu osób, a jedynie te służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W opinii J. Chacińskiego lokalem mieszkalnym jest każdy lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, przy czym autor ten nie wskazuje żadnych parametrów powierzchniowych⁴. Podobny pogląd wyraża A. Doliwa, lecz stwierdza zarazem, że pojęcie lokalu mieszkalnego dotyczy wszystkich lokali używanych do celów mieszkalnych, nawet gdy nie spełniają wymogów technicznych⁵.

Zbieżną z powyższymi definicją lokalu mieszkalnego jest ta zawarta w art. 2 pkt. 5 u.o.p.l.m.z.k.c. Lokalem zamiennym jest lokal spełniający warunki techniczno-użytkowe, które pozwolą na zamieszkanie i obejmują wystarczającą powierzchnię użytkową przypadającą na jednego mieszkańca. Ustawodawca wprowadza w tej kwestii reżim prawny, z którego wynika liczba osób z danego gospodarstwa domowego mogących zamieszkać w lokalu. Zgodnie z tymi wymogami powierzchnia pokoju na osobę nie może być mniejsza niż 10 m kw., a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego 20 m kw. W tym miejscu powstaje pytanie: jak należy postąpić, gdy lokal zamienny nie spełnia kryterium minimalnej powierzchni użytkowej? Według wyroku NSA z dnia 23 stycznia 2013 r. (I OSK 1713/12, LEX nr 1360818):

(...) przyjęto, że warunek odnośnie parametrów lokalu zamiennego uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni stanowi gwarancję zachowania minimalnej powierzchni wskazanej w ustawie w przypadku, gdy lokal zamienny będzie miał mniejszą powierzchnię pokoi niż lokal dotychczasowy.

⁴ J. Chaciński, *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2019, s. 17.

⁵ A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2021, s. 190.

Decydującym przepisem prawnym, który pod względem technicznym reguluje status lokalu służącego celowi mieszkalnemu, jest art. 3 pkt. 9 r.w.t.b. Ujęta w nim definicja mieszkania to zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych mających odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego – jest ona zbieżna z definicją lokalu mieszkalnego w u.w.l. Dodatkowo ustawodawca uzupełnia tę definicję o wymóg minimalnej powierzchni użytkowej – 25 m kw. Na gruncie przepisów u.o.p.l.m.z.k.c. można wnioskować, że mieszkańcy korzystają z lokali długookresowo w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Przepisy definiujące lokal zamienny przeznaczony do celów mieszkalnych są rozbieżne pod względem definiowania samodzielnego lokalu mieszkalnego na gruncie przepisów u.w.l. w zakresie wyposażenia, stanu technicznego i powierzchni użytkowej lokalu. W mojej opinii lokal, którego celem jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, powinien mieć status samodzielności, stan techniczny i wyposażenie zgodne z regulacjami u.w.l. i r.w.t.b., przy czym jednocześnie powinno zostać zniesione kryterium minimalnej powierzchni użytkowej lokalu. Kwestii regulacji powierzchni poświęcę jeszcze uwagę we wnioskach z niniejszego opracowania.

Lokal mieszkalny można uznać za nieruchomość w myśl przepisów art. 46 Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, 2320; dalej: k.c.). Ujęcie lokalu mieszkalnego zgodnie z cywilistyczną ideą nieruchomości wymaga prawnego i fizycznego wyodrębnienia części powierzchni ziemi. R. Strzelczyk zdefiniował lokal mieszkalny w dwóch aspektach: po pierwsze – przez elementy konstrukcyjne budynku, w szczególności fundamenty i ściany nośne jako trwale związane z ziemią, po drugie – lokal ma być fizycznie wydzielony w obrębie budynku oraz „prawnie przypisany do konkretnej osoby jako właściciela”⁶.

⁶ R. Strzelczyk, *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 76.

W tym drugim aspekcie autor ten dopuszcza możliwość wydzielenia lokalu w budynku bez szczególnych ograniczeń technicznych.

Atrybut samodzielności jako przesłanka prawnej odrębności lokalu mieszkalnego

Definicja samodzielnego lokalu mieszkalnego zawarta w art. 2 ust. 2 u.w.l. określa fizyczne uwarunkowania nieruchomości lokalowej przeznaczonej dla celów mieszkalnych. Ten przepis prawa stanowi o technicznych uwarunkowaniach w postaci wydzielonych, trwałych ścian w obrębie budynku, izb lub zespołu izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi. Z przepisu tego można wnioskować, że lokalem mieszkalnym jest zorganizowana architektonicznie, zamknięta trwałymi ścianami przestrzeń, która ma dostosowaną infrastrukturę teletechniczną w postaci instalacji elektrycznej, gazowej, wodnej, grzewczej i jest przeznaczona na pobyt osób. Brak jest ustawowych przesłanek odnoszących się np. do wymogu minimalnej powierzchni lokalu mieszkalnego, dostępu jego wnętrza do oświetlenia naturalnego, czy doprecyzowania pojęcia trwałej ściany. To stanowisko potwierdza wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r. (I OSK 3267/15, LEX nr 2404349), w którym czytamy, że samodzielność lokalu mieszkalnego to wydzielenie trwałymi ścianami w obrębie budynku izby lub zespołu izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi wraz z pomieszczeniami pomocniczymi. Równoległe doprecyzowano pojęcie trwałej ściany, która nie może odnosić się wyłącznie do techniki ściany murowanej lub drewnianej, ale do obecnie stosowanych materiałów budowlanych. Ściany służące do wydzielenia samodzielnego lokalu mieszkalnego z budynku muszą mieć trwały charakter. W mojej opinii statusu samodzielności nie uzyska lokal, którego ściany będą miały charakter nietrwały, czyli zrobione np. z płyt kartonowo-gipsowych, płyt wiórowych, szkła czy folii.

Innym atrybutem samodzielności jest status funkcjonalności prawnej w obrocie, w którym lokal nie będzie stanowił części składowej innego lokalu. Wymóg zostanie spełniony w momencie wyodrębnienia lokalu nie tylko w sensie fizycznym, ale także prawnym. Ustawodawca w art. 2 ust. 1a wskazuje przesłanki do uzyskania przez samodzielny lokal statusu odrębnej własności. Równoległe lokale mieszkalne wraz z pomieszczeniami przynależnymi muszą zostać zaznaczone na rzucie odpowiednich kondygnacji budynku, a jeśli pomieszczenia do nich przynależne znajdują się poza budynkiem mieszkalnym, zaznacza się to na wyrysie operatu ewidencyjnego. W opinii E. Bończak-Kucharczyk nie ma innych ograniczeń uniemożliwiających ustanowienie odrębnej własności lokali, np. dotyczących osób właścicieli, wielkości budynków, czy liczby lokali w tych budynkach, jak też w zakresie zabudowania działki gruntu określoną liczbą budynków⁷. Niemniej jednak ta opinia nie znajdzie zastosowania do wyodrębnienia w budynku mieszkalnym jednorodzinym więcej niż dwóch samodzielnych lokali mieszkalnych. Ustawodawca w art. 2 ust. 1c u.w.l. jasno sprecyzował to ograniczenie, które *de facto* nie tyczy się budynków wzniesionych na podstawie pozwolenia na budowę przed dniem 11 lipca 2003 r. Można przyjąć, że w budynkach takich jak mieszkalne jednorodzinne, które mają znaczną powierzchnię użytkową oraz możliwości architektoniczne i techniczne, da się wyodrębnić większą liczbę samodzielnych lokali mieszkalnych z bryły budynku. Odmienny pogląd wyraził NSA w wyroku z dnia 11 października 2017 r. (II OSK 2074/17), w którym uznano za całkowicie niedopuszczalne wydzielenie większej liczby lokali z bryły domu jednorodzinnej, niż określają przepisy art. 2 ust. 1c u.w.l.

G. Bieniek wskazuje na możliwość ustanowienia odrębnej własności lokalu w sądowym postępowaniu o zniesienie

⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 79.

współwłasności, a także w przypadku postępowania o dział spadku i podziału majątku wspólnego małżonków przy spełnieniu przesłanek samodzielności lokalu⁸. P. Hadyna z kolei wskazuje na możliwość nabycia własności lokalu mieszkalnego przez zasiedzenie w przypadku lokali wcześniej wyodrębnionych⁹. W odmiennej sytuacji bowiem lokal nie może stać się przedmiotem zasiedzenia (postanowienie SN z dnia 6 maja 1980 r., III CRN 45/80, OSNCP 1980/12/240). J. Pisuliński potwierdza taki stan prawny i wysnuwa wniosek, że przedmiotem zasiedzenia nie może być część lokalu mieszkalnego, np. jeden z pokoi wchodzących w jego skład, ponieważ nie występuje w obrocie prawnym jako rzecz, która może stać się przedmiotem odrębnej własności innej osoby¹⁰. Nie ma prawnej możliwości zasiedzenia nieruchomości lokalowej w części – jest to możliwe tylko w całości. W uchwale SN z dnia 15 marca 1989 r. (III CZP 14/89, OSNC 1990/2/27, LEX nr 3523) potwierdzono niemożliwość zasiedzenia jednego z pokoi wchodzącego w skład lokalu mieszkalnego jako przedmiotu odrębnej własności. Niemniej jednak wyrażono pogląd, że podział lokalu mieszkalnego jest możliwy w drodze orzeczenia sądowego lub czynności prawnej za pomocą wyodrębnienia z lokalu kolejnych lokali mieszkalnych po spełnieniu określonych przepisami prawa wymogów odrębnej własności lokalu. Równoległe sądy nie wykluczyły możliwości zasiedzenia lokalu w sytuacji podziału większego lokalu na mniejsze samodzielne lokale.

Kolejną kwestią jest możliwość swobodnego dostępu dla właściciela do lokalu i korzystania z jego funkcji. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 17 marca 2020 r. (II OSK 602/19, LEX nr 3031163)

⁸ G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 396 i n.

⁹ P. Hadyna, *Wpływ podziału nieruchomości na hipotekę na udziale we współwłasności*, Warszawa 2016, s. 38.

¹⁰ E. Gniewek, J. Pisuliński, *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2013, s. 749 i n.

samodzielność lokalu charakteryzuje się możliwością korzystania z lokalu zgodnie z jego funkcją, przy czym nie wymaga korzystania z innych lokali. Można przyjąć za funkcję samodzielnego lokalu możliwość korzystania z urządzeń sanitarnych, grzewczych, czy energii elektrycznej, pod warunkiem że nie będą znajdowały się w innym samodzielnym lokalu. G. Bieniek wskazuje, że lokal mieszkalny będzie miał status samodzielności, gdy niektóre instalacje będą znajdowały się poza lokalem – np. zsymp na śmieci lub instalacje sanitarne¹¹. Częściowo podzielam ten pogląd w zakresie instalacji typu zsymp na śmieci, czy też możliwości korzystania z miejsca do przechowywania śmieci poza lokalem. W obecnych realiach rynkowych nie można wyobrazić sobie sytuacji, w której właściciele lokali mieszkalnych w budynku będą korzystali z urządzeń sanitarnych na zasadzie współwłasności w odpowiednich częściach. Taki stan techniczny lokalu byłby zaprzeczeniem statusu samodzielności lokalu mieszkalnego.

Potwierdzenie samodzielności leży w zakresie kompetencji właściwego starosty i następuje poprzez wydanie zaświadczenia. Jego treść i wymagania formalne regulują przepisy art. 217–220 Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298, 2320, Dz.U. z 2021 r. poz. 54, 187; dalej: k.p.a.). Uzyskanie zaświadczenia o samodzielności lokalu jest warunkiem niezbędnym powstania prawnej „odrębności” jako nieruchomości lokalowej. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2017 r. (II SA/Kr 120/17, LEX nr 2285874) sąd potwierdza, że do ustanowienia odrębnej własności lokalu nie dochodzi w ramach postępowania administracyjnego, ale w ramach czynności cywilnoprawnych. Zaświadczenie o samodzielności lokalu nie jest konieczne, gdy odrębna własność jest ustanawiana w postępowaniu sądowym o zniesienie współwłasności nieruchomości oraz w postępowaniu

¹¹ G. Bieniek, Z. Marmaj, *Własność lokali. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2006, s. 41.

o dział spadku. W tego rodzaju przypadkach sąd powoła biegłego, który oceni możliwość samodzielności lokalu. Starosta jako organ administracji architektoniczno-budowlanej bada spełnienie przesłanek samodzielności na podstawie kryteriów z art. 2 ust. 2 u.w.l. w zakresie konstrukcji i funkcjonalności technicznej. Starosta nie ma kompetencji do badania zgodności inwestycji z planem miejscowym. Potwierdzeniem tego stanowiska jest wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 marca 2015 r. (I ACa 651/14, LEX nr 1782068), w którym stwierdzono, że kryterium uzyskania zaświadczenia o samodzielności lokalu stanowi spełnienie wymogów technicznych w dniu powstania lokalu lub przeznaczenia go na pobyt stały ludzi.

Wydanie zaświadczenia o samodzielności lokalu musi zostać poprzedzone wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku, w którym znajduje się lokal mieszkalny (wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., I OSK 908/13, LEX nr 1574685). Artykuł 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, 2127, 2320; Dz.U. z 2021 r. poz. 11, 234, 282; dalej: u.p.b.) wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania budynku, m.in. gdy na jego budowę jest wymagane pozwolenie. Odmienny pogląd zawiera wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 marca 2013 r. (IV SA/Po 119/13, LEX nr 1299616). Stwierdzono w nim, że weryfikacja oddania do użytkowania budynku, w którym znajduje się lokal mieszkalny, nie wchodzi w zakres badania przez starostę. W mojej opinii właściwe będzie przyjęcie stanowiska, wedle którego zaświadczenie o samodzielności lokalu wydane przez właściwego starostę będzie potwierdzeniem weryfikacji uzyskania stosownych pozwoleń i odbiorów technicznych umożliwiających nadanie mu na ich podstawie cechy samodzielności. Z tego względu wydanie zaświadczenia o spełnieniu wymagań samodzielności lokalu będzie możliwe dopiero po zakończeniu wszystkich prac budowlanych, a następnie po dopuszczeniu do jego użytkowania. Starosta jako organ administracji nie ma obowiązku badać, czy dany obiekt budowlany nadaje się do

użytkowania, gdyż prowadzone postępowanie administracyjne jest realizowane na podstawie dokumentów sporządzonych przez uprawnione osoby, które potwierdzają, czy budynek i związane z nim instalacje mogą być użytkowane zgodnie z prawem. Wydanie zaświadczenia o samodzielności daje podstawy do uzyskania wpisu prawa własności lokalu przez sąd wieczystoksięgowy¹².

Status samodzielności lokalu mieszkalnego ma jeszcze jeden doniosły aspekt. W art. 3 pkt 2 u.p.n.l.m.d.j. ustawodawca odsyła do definicji zawartej w przepisach u.w.l. z zastrzeżeniem wyłączenia lokali o innym przeznaczeniu. Regulacja ustawodawcy ma duże znaczenie dla nabywców lokali mieszkalnych z pierwotnego rynku nieruchomości, ponieważ tylko ten obejmuje mechanizm ochronny w przypadku upadłości dewelopera. Lokalu o innym przeznaczeniu regulacje u.p.n.l.m.d.j. nie będą obejmowały, nawet w przypadku gdy jego nabywcą był konsument.

Właściwości architektoniczno-funkcjonalne lokalu przesądzające o jego mieszkalnym przeznaczeniu

Przepisy u.w.l. wprowadzają podział na samodzielne lokale mieszkalne oraz na lokale o innym przeznaczeniu. E. Drozd stoi na stanowisku, że wprowadzają one rozróżnienie lokali, ale obydwa rodzaje lokali cechuje ten sam prawny kształt funkcjonowania ich odrębnej własności w obrocie cywilnoprawnym¹³. Pozycja prawna właścicieli w zakresie ich uprawnień jest identyczna poza kwestią art. 12 ust. 3 u.w.l., dotyczącą możliwości podjęcia uchwały właścicieli lokali o zwiększeniu opłat dla właścicieli lokali użytkowych. Powodem może być np. zwiększenie nakładów na utrzymanie nieruchomości

¹² G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, op. cit., s. 380.

¹³ E. Drozd, *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994, nr 11. s. 54–55.

wspólnych związanych ze sposobem korzystania z tego rodzaju lokali użytkowych.

W sferze prawa podatkowego podział lokali na mieszkalne i o innym przeznaczeniu ma wysoką rangę. Każdy z poszczególnych typów lokali podlega innej regulacji podatkowej. I tak w przypadku zamiany lokali zastosowanie znajdują przepisy dotyczące podatku od czynności cywilnoprawnych (art. 6 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 815; dalej: u.p.c.c.), w przypadku darowizny lub spadku – przepisy dotyczące podatku od spadków i darowizn (art. 16 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. z 2019 r. poz. 1813; dalej: u.p.s.d.), w przypadku zakupu mieszkania na pierwotnym rynku nieruchomości – przepisy podatku od towarów i usług (art. 41 ust. 12a–b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2020 r. poz. 106; dalej u.v.a.t.). Stawką 23 proc. podatku VAT zostanie objęty lokal mieszkalny, którego powierzchnia użytkowa przekracza 50 m kw. w stawce 8 proc., a w przypadku zakupu lokalu o innym przeznaczeniu (art. 43 ust. 1 pkt 10 u.v.a.t.) lub najmu – w stawce 23 proc. W opinii I. Szymczak przy rodzajowym podziale lokali należy uznać, że w kategorii lokali o innym przeznaczeniu „mieszczą się zarówno lokale przeznaczone na cele gospodarcze, jak i inne cele (niekoniecznie są one związane z działalnością gospodarczą)”¹⁴. Można dostrzec tu pewną prawidłowość, która wskazuje na niejednorodność przepisów u.w.l. w zakresie pojęcia „lokal użytkowy” w art. 12 ust. 3 u.w.l. Problematyczne staje się zrozumienie intencji ustawodawcy co do znaczenia tego pojęcia. Wyjaśnieniem jest natomiast jego definicja zawarta w § 3 pkt 14 r.w.t.b., gdzie ustawodawca wskazuje, że tego rodzaju lokal nie może stanowić mieszkania, pomieszczenia technicznego oraz gospodarczego.

¹⁴ I. Szymczak, *Własność lokali...*, op. cit.

O klasyfikacji lokalu do właściwej kategorii decydują warunki architektoniczno-funkcjonalne ujęte w r.w.t.b. W myśl przepisów art. 2 ust.2. u.w.l. oraz § 72–75 r.w.t.b. samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku pokój lub zespół pokoi, w którym ludzie mogą przebywać dłużej niż 4 godziny dziennie oraz mają odpowiedni dostęp do oświetlenia naturalnego (1 : 8 powierzchni okien w pomieszczeniu). Równolegle lokal musi mieć instalacje techniczne, dzięki którym właściciel niezależnie od właścicieli innych lokali może korzystać np. z wody, energii elektrycznej, gazu, kanalizacji, a także pomieszczeń przynależnych. Przepisy § 94 r.w.t.b. zawierają jeszcze jeden istotny warunek – mieszkanie powinno mieć powierzchnię użytkową nie mniejszą niż 25 m kw. Tylko przy łącznym spełnieniu tych wymagań lokal zyskuje status wskazany w u.w.l. – samodzielnego lokalu mieszkalnego. Potwierdzeniem tego stanowiska jest wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 kwietnia 2016 r. (I ACa 1255/15, LEX nr 2121895), w którym stwierdzono, że „właściwości architektoniczno-funkcjonalne lokalu determinują ocenę samodzielności lokalu”. Przed zmianą przepisów r.w.t.b. ustawodawca wymagał, aby co najmniej jeden pokój w lokalu mieszkalnym miał powierzchnię użytkową nie mniejszą niż 16 m kw. przy zachowaniu określonych szerokości ścian w zależności od przeznaczenia pomieszczenia. Od dnia 1 stycznia 2018 r. przepisy te zostały uchylone, wprowadzono zapis o minimalnej powierzchni użytkowej mieszkania. Równolegle uchylono zapis uniemożliwiający projektowanie aneksu kuchennego w jednopokojowym mieszkaniu. W wyroku NSA z dnia 21 listopada 2006 r. (II OSK 1387/05, LEX nr 505947) sąd stwierdził, że wymóg zachowania minimalnej powierzchni pokoju w lokalu odnosi się do nowo powstałych budynków, co pozwala przy przebudowie istniejących budynków przyjąć, że nie zawsze jest możliwe spełnienie wszystkich parametrów technicznych.

Poza statusem samodzielności, dla którego jednym z wymagań jest posiadanie przez lokal mieszkalny minimalnej powierzchni,

istotne jest jego wnętrze, w szczególności kuchnia lub aneks kuchenny, łazienka oraz przestrzeń do komunikacji wewnętrznej. Lokal powinien mieć miejsce do zainstalowania pralki automatycznej. Przepisy r.w.b.t. nie precyzują jej dokładnego umiejscowienia w lokalu, podobnie jak urządzeń sanitarnych. Ustawodawca wspomina w § 92 ust. 3 r.w.b.t. tylko o zapewnieniu do nich swobodnego dostępu w lokalu. W celu zoptymalizowania powierzchni użytkowej ustawodawca dopuszcza możliwość wyposażania lokalu mieszkalnego jedynie w łazienkę bez obowiązku wydzielenia pomieszczenia na toaletę. Podobnie prezentują się wymagania techniczne dotyczące kuchni. Ustawodawca dopuszcza w § 93 ust. 2 r.w.b.t. dla mieszkania jednopokojowego połączenie kuchni lub aneksu kuchennego z przedpokojem, a co więcej, dopuszcza takie zagospodarowanie lokalu, w którym kuchnia może zostać pozbawiona okien. Konstrukcja wymagań dla lokalu jednopokojowego potwierdza zamierzenie ustawodawcy, jakim jest racjonalizacja powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych, a także oczekiwania nabywców. Aneks kuchenny lub kuchnia mogą być zagospodarowane w tym samym pomieszczeniu, które jest przeznaczone na dzienny pobyt, pod warunkiem zastosowania wentylacji i urządzeń elektrycznych. Wydzieleniu podlega tylko łazienka.

Ustawodawca zrezygnował z regulacji w zakresie minimalnych szerokości ścian w pomieszczeniach lokalu mieszkalnego. Przed nowelizacją przepisów r.w.t.b. obowiązywały minimalne szerokości ścian uzależnione od liczby pomieszczeń w lokalu. Obecnie ustawodawca, dostrzegając rynkowe zapotrzebowanie na małe jednopokojowe lokale mieszkalne, zniósł te ograniczenia. Parametry techniczne pomieszczeń dotyczą minimalnej wysokości pomieszczeń w lokalu oraz szerokości korytarza. Przepisy r.w.t.b. nie precyzują stosunku przeliczenia wysokości pomieszczenia do powierzchni użytkowej. Zasady obliczenia powierzchni użytkowej regulują Polskie Normy oraz art. 2 ust. 2 u.o.p.l.m.z.k.c. Zgodnie z nimi powierzchnię użytkową pomieszczenia przyjmuje się w 100 proc., gdy jego wysokość jest równa lub większa 2,20 m.

Podsumowanie

Celem niniejszego opracowania było zestawienie realnych potrzeb i kierunków rozwoju przepisów prawa w odniesieniu do pojęcia lokalu mieszkalnego. Istotne w tym kontekście są potrzeby rynkowe nabywców mieszkań oraz trendy w projektowaniu i planowaniu wśród deweloperów. Na rynku pojawiają się małe lokale o funkcji mieszkalnej nazywane mikroapartamentami, mikromieszkaniami, czy mikrokawalerkami¹⁵. Jakże są tego powody? Po pierwsze cena – mniejsze lokale są tańsze, po drugie – trend migracji zarobkowej do dużych miast, po trzecie – deweloperzy wywierają presję na projektantów, aby tworzyli lokale dostosowane do potrzeb rynkowych. Deweloperzy wyczuli rynkową potrzebę i budują samodzielne lokale o innym przeznaczeniu pod nazwą np. mikroapartamentów w celu mieszkalnym. W odniesieniu do regulacji z u.w.l. i r.w.t.b. tego rodzaju lokale nie spełniają wszystkich kryteriów pojęcia lokalu mieszkalnego wynikającego z u.w.l., szczególnie samodzielności, powierzchni użytkowej, mniejszej stawki podatku od towarów i usług, a także wyposażenia nieruchomości w odpowiednią liczbę miejsc postojowych.

Pojęcie lokalu mieszkalnego występuje w wielu aktach prawnych, które zawierają definicje rozbieżne w zakresie kryteriów samodzielności, warunków technicznych, minimalnej powierzchni użytkowej lokalu, czy poszczególnych pokoi w przeliczeniu na mieszkańca.

Należy dostrzec potrzebę znowelizowania wymagań wobec lokalu mieszkalnego w odniesieniu do obecnych potrzeb społeczeństwa. Współczesne pojęcie lokalu mieszkalnego powinno opierać się na zasadzie samodzielności lokalu z zachowaniem obecnych

¹⁵ M. Bachowski, *Kawalerka dla fanów trójkątów, bastion osiedlowy itd. Patodeweloperka w marcu*, NOIZZ.pl, <https://noizz.pl/design/kawalerka-dla-fanow-trojkatow-bastion-osiedlowy-itd-patodeweloperka-w-marcu/6zy8k3q> [dostęp: 14.04.2021].

wymagań r.w.t.b., przy czym kryterium minimalnej powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego powinno zostać wyłączone. Tego rodzaju rozwiązanie pozwoli na zakup lokalu mieszkalnego, który będzie spełniał pozostałe wymogi techniczne wynikające z przepisów r.w.t.b. Co więcej, obecna regulacja u.p.n.l.m.d.j. zabezpiecza nabywcę, którego nabywany lokal będzie spełniał kryterium lokalu mieszkalnego zgodnie z u.w.l., a nie lokalu o innym przeznaczeniu, który został zaadaptowany do realizacji celu mieszkalnego. Wiąże się z tym brak możliwości zabezpieczenia transakcji w przypadku konieczności zakupu lokalu poprzez kredyt hipoteczny.

Ostatnią kwestią wymagającą uwagi jest stawka podatku od towarów i usług. Regulacje u.v.a.t. posługują się dwiema różnymi stawkami podatku w zależności od statusu lokalu. Lokale zaadaptowane na cele mieszkalne, ale niemające statusu lokalu mieszkalnego przepisy u.v.a.t. obejmują stawką 23 proc. podatku VAT.

Podsumowując, należy podkreślić, iż wprowadzenie jednolitej definicji lokalu mieszkalnego ze zwolnieniem z technicznego kryterium minimalnej powierzchni użytkowej pozwoli uregulować sytuację na rynku nieruchomości. Ustawodawca pozostawi nabywcy wybór w zakresie rodzaju statusu nabywanego lokalu i zachowania cywilistycznej zasady swobody umów z art. 353 k.c.

Bibliografia

- Bachowski M., *Kawalerka dla fanów trójkątów, bastion osiedlowy itd. Patodeveloperka w marcu*, NOIZZ.pl, <https://noizz.pl/design/kawalerka-dla-fanow-trojkatow-bastion-osiedlowy-itd-patodeveloperka-w-marcu/6zy8k3q> [dostęp: 14.04.2021].
- Bieniek G., Marmaj Z., *Własność lokali. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2006.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, wyd. 3, Warszawa 2006.

- Bończak-Kucharczyk E., *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bończak-Kucharczyk E., *Własność lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Bończak-Kucharczyk E., *Własności lokali i wspólnota mieszkaniowa. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2020.
- Chaciński J., *Ochrona praw lokatorów. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2019.
- Czech T., *Ustawa deweloperska. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Doliwa A., *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2021.
- Drozd E., *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, „Rejent” 1994, nr 11.
- Dziczek R., *Spółdzielnie mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów i wniosków sądowych*, wyd. 8, Warszawa 2018.
- Gniewek E., Pisuliński J., *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2013.
- Hadyna P., *Wpływ podziału nieruchomości na hipotekę na udziale we współwłasności*, Warszawa 2016.
- Izdebski H., Barański T., Buliński K., *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Malinowska-Wójcicka M., Krzekotowska K., *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Stefaniak A., *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, wyd. 14, Warszawa 2018.
- Strzelczyk R., *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jedynorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, wyd. 6, Warszawa 2019.
- Strzelczyk R., *Prawo obrotu nieruchomościami*, wyd. 4, Warszawa 2019.
- Szymczak I., *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2020.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

Postanowienie SN z dnia 6 maja 1980 r. (III CRN 45/80, OSNCP 1980/12/240).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).

Uchwała SN z dnia 15 marca 1989 r. (III CZP 14/89, OSNC 1990/2/27, LEX nr 3523).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298, 2320, Dz.U. z 2021 r. poz. 54, 187).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740, 2320).

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2019 r. poz. 1813).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2020 r. poz. 1910).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, 2127, 2320, Dz.U. z 2021 r. poz. 11, 234, 282).

Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 815).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1465).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. (Dz.U. z 2020 r. poz. 611, Dz.U. z 2021 r. poz. 11).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz.1 06).

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1805, Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2006 r. (II OSK 1387/05, LEX nr 505947).

- Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r. (I OSK 1713/12, LEX nr 1360818).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 marca 2013 r. (IV SA/Po 119/13, LEX nr 1299616).
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r. (I OSK 908/13, LEX nr 1574685).
- Wyrok SA w Szczecinie z dnia 30 marca 2015 r. (I ACa 651/14, LEX nr 1782068).
- Wyrok SA w Poznaniu z dnia 13 kwietnia 2016 r. (I ACa 1255/15, LEX nr 2121895).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2017 r. (II SA/Kr 120/17, LEX nr 2285874).
- Wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r. (I OSK 3267/15, LEX nr 2404349).
- Wyrok NSA z dnia 17 marca 2020 r. (II OSK 602/19, LEX nr 3031163).

USUWANIE WADLIWOŚCI ORZECZEŃ WYDAWANYCH W POSTĘPOWANIU NIEPROCESOWYM W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH NIERUCHOMOŚCI W BADANIACH EMPIRYCZNYCH

CEZARY DZIERZBICKI

 0000-0001-9604-6537

Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu omówiono zagadnienie usuwania wadliwości orzeczeń wydawanych w postępowaniu nieprocesowym w sprawach dotyczących nieruchomości w badaniach empirycznych na przykładzie rzeczywiście przeprowadzonych spraw w tym przedmiocie w:

- 1) Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy w Warszawie (łącznie 14 spraw);
- 2) Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie (30 spraw);
- 3) Sądzie Rejonowym w Żyrardowie (40 spraw);
- 4) Sądzie Rejonowym w Skierniewicach (12 spraw);
- 5) Sądzie Okręgowym w Gliwicach (1 sprawa);
- 6) Sądzie Okręgowym w Warszawie (16 spraw);
- 7) Sądzie Okręgowym w Płocku (8 spraw);
- 8) Sądzie Okręgowym w Łodzi (4 sprawy);
- 9) Sądzie Najwyższym (2 sprawy).

Przebadano łącznie 96 spraw przed sądami rejonowymi, 29 przed sądami okręgowymi i 2 przed Sądem Najwyższym. Łącznie badaniami empirycznymi objęto 127 spraw dotyczących nieruchomości rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym. Opracowywanie notatek z udostępnianych akt sądowych w sądzie miało miejsce od dnia 1 sierpnia 2016 r. do dnia 12 lutego 2018 r.

Omawiane tu badanie zostało przeprowadzone według wskazań naukowych na podstawie doboru losowego spraw dokonanego przez kierowników odpowiednich sekretariatów sądów rejonowych¹. Pytania zamknięte i otwarte kwestionariusza badawczego dotyczące faktów oparto na przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.; dalej: k.p.c.). Użyte wyniki uogólniono, co umożliwiło wskazanie przepisów tego aktu normatywnego, które miały faktyczne zastosowanie w danej sprawie².

Do badania wybrano sądy, które stwarzały możliwość przeprowadzenia badań aktowych; konieczne było przy tym osobiste stawiennictwo w sądzie. Postarano się także o reprezentację sądów zarówno z większych miast, jak i mniejszych, jak Żyrardów i Skierniewice. Sądy warszawskie znajdują się w jednym budynku w samym centrum stolicy. Z tego powodu ich akta obejmują sprawy podobnego rodzaju, dotyczące kwestii wielkomiejskich i działalności gospodarczej głównie usługowej; równocześnie tamtejsza kadra pracowników jest zróżnicowana, dlatego warto było wziąć pod uwagę w badaniu sądy warszawskie. Zróżnicowanie to ma bowiem znaczenie przy wydawaniu orzeczeń i zarządzeń. Porównano przy tym działanie sądów, treść orzeczeń, zwyczaje i długość rozpoznania sprawy. Równocześnie ważne było zwrócenie uwagi na działania podejmowane w mniejszych sądach. Do tego badania wybrano sądy położone blisko siebie, w Skierniewicach i w Żyrardowie. Co ważne, te ośrodki miejskie są otoczone przez tereny wykorzystywane rolniczo oraz lasy, mają też podobną wielkość i znajdują się na granicy swoich województw oraz w tej samej apelacji łódzkiej.

¹ H.M. Blalock, *Statystyka dla socjologów*, Warszawa 1977, s. 14, 15, 440–442, 454–457, 465.

² C. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001, s. 122, 129–131, 268, 270–272, 335–337, 346; L. Epstein, A.D. Martin, *An introduction to empirical legal research*, Oxford 2014, s. 19–21, 36–37, 66–67, 85–87, 107, 126.

Sąd okręgowy dla Sądu Rejonowego w Skierniewicach mieści się w tej samej miejscowości co sąd apelacyjny, czyli w Łodzi. Dla Sądu Rejonowego w Żyrardowie sąd okręgowy położony jest w Płocku, a apelacyjny w Łodzi. To wszystko może mieć znaczenie przy grupowaniu spraw, a następnie dokonywaniu zestawień typologicznych i wskazywaniu reprezentatywnych przykładów argumentacji. Analiza akt pozwala także ocenić działanie sądów dużych i małych oraz dokonać oceny ich obciążenia i ich sprawności. Z drugiej strony wskazuje na liczne różnice w zakresie przepisów wykorzystywanych przez sędziów w zależności od miejsca siedziby sądu. Badania objęły nieruchomości, gdyż jest to niezwykle istotny składnik majątkowy. Zaspokajają one cele mieszkaniowe, rekreacyjne i inwestycyjne, służą do prowadzenia działalności gospodarczej, a także mogą być sposobem akumulacji kapitału. Badanie jest reprezentatywne jedynie w wymiarze lokalnym.

Główną metodą badawczą przyjętą przez prawników jest metoda formalno-dogmatyczna. Na jej podstawie zostaje przeprowadzona analiza przepisów, orzeczeń i poglądów doktryny. Niemniej ukazanie zastosowania przepisów w działaniu (*law in action*) w sądach pierwszej instancji, a nie tylko w książkach (*law in book*), czy powszechnie cytowanych orzeczeń Sądu Najwyższego³ nie jest często stosowane.

Sposoby konwalidacji wad orzeczeń

Sposobem na sanowanie wad orzeczeń w postępowaniu nieprocesowym oprócz zaskarżalności jest także rektyfikacja, odwołalność postanowień i wnioski restytucyjne.

³ M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 187–190; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 12–13, 96.

System środków zaskarżenia

Do naprawiania wadliwych postanowień sądowych wraz z ich uzasadnieniami⁴, a przez to również do dochodzenia prawdy materialnej, a nie formalnej w postępowaniu nieprocesowym⁵ przysługuje najpierw system środków zaskarżenia, który stanowi zasadniczy, najczęściej używany instrument korygujący⁶. Należy zaliczyć do niego środki odwoławcze, tj. apelację uregulowaną w art. 367–391¹ k.p.c. w zw. z art. 518 k.p.c. i zażalenie unormowane w art. 394–398 k.p.c. w zw. z art. 518 k.p.c., a także nadzwyczajne środki zaskarżenia przysługujące od orzeczeń prawomocnych, tj. skargę kasacyjną z art. 398¹–398²¹ k.p.c. w zw. z art. 519¹ k.p.c., skargę o wznowienie postępowania z art. 399–416¹ k.p.c. w zw. z art. 524 k.p.c., skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia z art. 424¹–424¹² k.p.c. w zw. z art. 519² k.p.c. (choć w doktrynie ostatni środek zaskarżenia w tej klasyfikacji budzi wątpliwość⁷).

Warto podkreślić, że obowiązujący system zaskarzania orzeczeń zakłada domniemanie ważności orzeczeń, które wywierają skutki prawne, dopóki nie zostaną zakwestionowane. Ponadto zainicjowanie postępowania w konsekwencji wniesienia jakiegokolwiek ze środków zaskarżenia nie następuje nigdy z urzędu, ale zgodnie z zasadą skargowości następuje wyłącznie na żądanie uczestnika lub osoby przystępującej do prowadzonego postępowania przez złożenie takiego środka. Wyjątek stanowi jedynie brana pod uwagę przez sąd z urzędu

⁴ Zagadnienie niedopuszczalności zaskarżenia samego uzasadnienia zostało ostatecznie rozstrzygnięte – zob. W. Siedlecki, *Zasady orzekania oraz zasady zaskarzania orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1982, s. 52; odmiennie: A. Miączyński, *Zaskarżenie uzasadnienia orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Nowe Prawo” 1971, nr 5.

⁵ Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 210–211.

⁶ W. Siedlecki, *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959, s. 22.

⁷ K. Weitz [w:] J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016, s. 532, 569.

nieważność postępowania, chociażby nie została podniesiona przez skarżącego. Model zaskarżania orzeczeń charakteryzuje się również szeroką dopuszczalnością, gdyż na wszystkie bez wyłączeń orzeczenia rozstrzygające sprawę co do istoty i inne orzeczenia kończące postępowanie w sprawie, a także dużą grupę pozostałych rozstrzygnięć formalnoprawnych przysługuje określony środek zaskarżenia. Nie ma wymienionych enumeratywnie przyczyn uzasadniających zmianę czy uchylenie orzeczenia w k.p.c. w razie wniesienia zwyczajnych środków zaskarżenia. Wobec tego można oprzeć się na każdej hipotetycznej⁸, a nawet subiektywnej wadzie prowadzącej do uchybienia przepisom prawa materialnego lub przepisom postępowania. Przedmiotem zaskarżenia orzeczeń nieprawomocnych może być każde potencjalne naruszenie zaistniałe przy orzekaniu i na wcześniejszym etapie postępowania nieprocesowego, i to niezależnie od tego, czy wywołane zostało działaniem uczestnika czy nie⁹.

Ustalenie rodzaju wadliwości postanowienia wpływa na określenie celu analizy poddanego kontroli rozstrzygnięcia, zakresu rozpoznania środka zaskarżenia przez sąd oraz reformatorycznego lub kasatoryjnego orzekania w sprawie. Przyczyną złożonego środka zaskarżenia może więc być każde uchybienie przepisom prawa, w tym np. wadliwe wybranie postaci rozstrzygnięcia, nieprawidłowe rozumowanie przy poczynieniu ustaleń faktycznych, czy wadliwie dokonana subsumcja. Dostępność środków zaskarżenia nie jest zależna od tego, czy naruszenie miało wpływ na treść orzeczenia¹⁰. Jednakże w sytuacji zarzucenia uchybień nieskutkujących

⁸ W. Siedlecki, *Zaskarżalność orzeczeń w sądowym postępowaniu cywilnym* [w:] *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, red. M. Jędrzejewska, T. Erciński, Warszawa 1985, s. 279, 282.

⁹ S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 24.

¹⁰ S. Hanausek, *Wady orzeczeń sądowych i ich przyczyny w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 47, 91.

nieważnością postępowania decyduje o zasadności żądań skarżącego.

W omawianych badaniach empirycznych złożono środki zaskarżenia wymienione w tabeli 1.

Tabela 1. Środki zaskarżenia¹¹

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Skarga kasacyjna (łącznie 2)</p> <p>Spr. 44 o stwierdzenie zasiedzenia, wnioskodawczyni: Sąd Rejonowy dla Warszawy- Śródmieścia w Warszawie, Sąd Okręgowy w Warszawie</p>	<p>Spr. 44</p> <p>1) błędna wykładnia art. 172 § 1 i § 2 k.c. w zw. z art. 46 § 1 k.c. i art. 5 ust. 2 ustawy o własności lokali¹²; niedopuszczalność zasiedzenia zespołu izb,</p> <p>2) błędna wykładnia art. 47 § 1 i § 2 k.c. w zw. z art. 336 k.c.; uznanie za część składową lokalu mieszkalnego. Sąd Okręgowy nie sporządził uzasadnienia wbrew art. 517 k.p.c. w zw. z art. 357 § 2 i 3 k.p.c., art. 387 § 3 zd. 3 k.p.c. i art. 13 § 2 k.p.c.</p> <p>Przyjęcie przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. z powodu wystąpienia zagadnienia prawnego.</p>	<p>1 odrzuciona przez SOW – spr. 44, art. 398⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 387 § 1 zd. 1 k.p.c., brak złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji i bezskuteczny upływ terminu do jego wniesienia¹³.</p>

¹¹ Wykaz skrótów wykorzystanych w tabelach: DS – o dział spadku, PMW – podział majątku wspólnego, SN – Sąd Najwyższy, SOŁ – Sąd Okręgowy w Łodzi, SOP – Sąd Okręgowy w Płocku, SOW – Sąd Okręgowy w Warszawie, spr. – sprawa, SRMW – Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie, SRS – Sąd Rejonowy w Skierniewicach, SRWS – Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie, SRZ – Sąd Rejonowy w Żyrardowie, SZ – stwierdzenie zasiedzenia, UDK – o ustanowienie drogi koniecznej, USP – o ustanowienie służebności przesyłu, ZW – zniesienie współwłasności.

¹² Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 (dalej: u.w.l.).

¹³ Postanowienie SN z dnia 28 marca 2007 r., III CSK 66/07, LEX nr 315345.

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 95 USP, wnioskodawcy, Sąd Rejonowy w Skierniewicach, Sąd Okręgowy w Łodzi, Sąd Najwyższy</p>	<p>Spr. 95 1) błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie art. 172 § 1 i 2 k.c. w zw. z art. 176 § 1 k.c. w zw. z art. 348 k.c. w zw. z art. 292 k.c. w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹⁴ w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁵; przyjęcie dobrej wiary na podstawie decyzji administracyjnej mimo braku zgody właścicieli oraz przeniesienie posiadania bez żadnych dowodów;</p>	<p>1 oddalona – spr. 95, SN przyjął skargę kasacyjną do rozpoznania, ale oddalił ją z uwagi na jej oczywistą bezzasadność. Ultrwalone poglądy prezentowane w doktrynie i orzecznictwie przemawiają za zasadnością zaskarżonego orzeczenia.</p>

¹⁴ Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz.U. z 1993 r. Nr 16 poz. 69, nieobowiązująca (dalej: u.p.w.n.p.).

¹⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. z 1990 r. Nr 51 poz. 298 ze zm. (dalej: u.p.p.p.).

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
	<p>2) błędna wykładnia i niewłaściwe zastosowanie art. 292 k.c. w zw. z art. 176 § 1 k.c., art. 172 k.c., art. 285 k.c., art. 350 k.c. i art. 352 k.c. w zw. z art. 5 ust. 1 u.p.w.n.p. w zw. z art. 8 ust. 1 u.p.p.p.: zaliczenie posiadania przez przedsiębiorstwa państwowe przed 1.02.1989 r.;</p> <p>3) błędna wykładnia art. 292 k.c. w zw. z art. 176 § 1 k.c. i art. 172 § 2 k.c. w zw. z art. 5 ust. 1 u.p.w.n.p. w zw. z art. 8 ust. 1 u.p.p.p.: zaliczenie do okresu wykonywanego posiadania służebności gruntowej okresu posiadania przez poprzedników;</p> <p>4) błędna wykładnia art. 352 § 1 i 2 k.c.: uznanie, iż władztwo poprzedników uczestnika było posiadaniem prowadzącym do zasiedzenia służebności. Przyjęcie na podstawie art. 398^o § 1 pkt 4 k.p.c., skarga kasacyjna oczywiście uzasadniona.</p>	

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Apelacja (łącznie 15)</p> <p>Spr. 32 DS i inne, uczestniczka, SRWŚ</p> <p>Spr. 35 DS i inne, uczestnik (wniośł dwie apelacje), SRWŚ, SOW</p>	<p>Wadliwości uwzględnione</p> <p>Spr. 35:</p> <p>1) w bardzo obszernej pierwszej apelacji od postanowienia częściowego skarżący podniósł przede wszystkim zarzut nieważności postępowania z uwagi na brak bezstronności sędziego, prowadzenie sprawy w sposób niekompetentny, tendencyjny i nieobiektywny, w szczególności bezkrytyczne przyjęcie jako prawdy obiektywnej wersji jednej ze stron oraz uniemożliwienie skarżącemu złożenia wniosków dowodowych dotyczących ustalenia wszystkich składników masy spadkowej oraz ich wartości. Zdaniem skarżącego sąd pierwszej instancji bezzasadnie też pominął postulowany przez uczestnika dowód z zeznań wnioskodawcy oraz uczestniczek postępowania, wadliwie ocenił kwestię dokonanych już rozliczeń majątkowych związanych z odrzuceniem przez skarżącego spadku po jego ojcu, co umożliwiło wnioskodawcy odziedziczenie całości tego spadku i generalnie zbyt pochopnie i przedwcześnie wydał zaskarżone orzeczenie;</p>	<p>1 uwzględniona – spr. 35, pierwsza apelacja od postanowienia częściowego: uchylenie zaskarżonego postanowienia i sprawa przekazana do ponownego rozpoznania przez SOW, który jednak nie uznał zarzutu nieważności.</p> <p>2 uwzględnione w części – spr. 35, druga apelacja:</p> <p>1) zmieniono zaskarżone postanowienie tylko w ten sposób, że w punkcie III. c) kwotę „307 594,26 złotych” zastąpić należało kwotą „107108,00 złotych”, w punkcie III d) w miejsce słów: „w terminie 1 miesiąca” wpisać: „w terminie 3 miesięcy” oraz w punkcie VI d) kwotę „500 złotych” zastąpić kwotą „175 złotych”;</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 37 DS i inne, uczestniczka, SRWŚ, SOW</p> <p>Spr. 42 o ustanowienie drogi koniecznej, zgłaszająca się osoba równocześnie z apelacją (apelacja odrzucona), uczestnicy (3 apelacje), SRWŚ, SOW</p> <p>Spr. 44 jak wyżej, wnioskodawczynie,</p>	<p>2) apelacja: nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego oraz zarzuty braku dostępu do akt, gdy apelację trzeba pisać, kwestie doręczeń i braki formalne, brak przesłuchania uczestniczek i wnioskodawczynie w obecności skarżącego, mylne przyjęcie, że ruchomości przedstawiają wartość, pomimo że się już zamortyzowały, oczywiste błędy w protokołach, pismach i orzeczeniach sądu utrudniające czytanie, uczestnik zarzucił błęd w ustaleniach faktycznych polegający na uznaniu, że uczestnik postępowania ma obowiązek spłaty wnioskodawczynie i uczestników z pełnym pominięciem faktu zrzeczenia się przez niego spadku po ojcu;</p>	<p>2) oddalono apelację w pozostającym zakresie.</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 50 SZ, wnio- skodawcy i uczest- nicy, Sąd Rejonowy w Żyrardowie, Sąd Okręgowy w Płocku</p> <p>Spr. 80 DS, podział majątku wspólnego i SZ, uczestniczka (2 apelacje), SRŻ, SOP</p> <p>Spr. 95 jw., wnioskodawcy</p> <p>Spr. 96 DS i SZ, uczestnicy, SRS, SOŁ</p>	<p>Spr. 96 art. 233 § 1 k.p.c.: nieuwzględnienie treści opinii J.K. w zakresie ustalenia nakładów, naruszenie: art. 684 k.p.c. poprzez wadliwe ustalenie wartości masy spadkowej, art. 207 k.c. poprzez jego niezastosowanie; sprzeczność ustaleń sądu z materiałem dowodowym (działka 9... ma wartość 6000 zł), niesłuszne przyjęcie, że nakłady na nieruchomości .../1 nie powiększają jej wartości; niesłuszne przyznanie działki o nr. .../9 na własność C.J.; niesłuszne przyznanie apelującym działki .../7, a wnioskodawcy i I.A.M. działki .../8; niesłuszne ustalenie wartości działki .../7 w związku z koniecznością przeprowadzenia rozbiórki; zmiana orzeczenia; ustalenie wartości działek 1a postanowienia na 194 700 zł, a 1b postanowienia 6000 zł; nakłady 33 000 zł; przyznanie P.W. i W.W. działki .../8, a S.M. i I.M. działki .../7; stosowne wyrównanie udziałów; ustalenie wartości rynkowej działki nr. .../9.</p>	<p>Spr. 96: zmieniono zaskarżone postanowienie w ten sposób, że:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ustaloną w punkcie 2a wartość na kwotę 45 400 zł należało obniżyć do kwoty 41 500 zł; 2) ustaloną w punkcie 2b wartość na kwotę 48 700 zł należało obniżyć do kwoty 44 800 zł; 3) ustaloną w punkcie 2c wartość na kwotę 51 900 zł należało obniżyć do kwoty 48 000 zł; 4) ustaloną w punkcie 2d wartość na kwotę 48 700 zł należało obniżyć do kwoty 44 800 zł; 5) należało ustalić w punkcie 2e wartość nieruchomości na kwotę 15 600 zł;

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
		<p>6) dotychczasowym punktom 3. i 4. należało nadać jako punktowi 3. następującą treść: „zasądzić tytułem dopłaty wartość udziału w majątku spadkowym:</p> <p>a) od P.W. na rzecz W.W. kwotę 1287,50 zł płatną w terminie miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w razie uchybienia terminowi płatności;</p> <p>b) od P.W. na rzecz C.J. kwotę 1275 zł płatną w terminie miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w razie uchybienia terminowi płatności;</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
		<p>c) od P.W. na rzecz S.M. kwotę 2887,50 zł płatną w terminie miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w razie uchybienia terminowi płatności;</p> <p>d) od P.W. na rzecz I.M. kwotę 862,50 zł płatną w terminie miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w razie uchybienia terminowi płatności;</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
		<p>e) od U.K. na rzecz S.M. kwotę 2025 zł płatną w terminie miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia z ustawowymi odsetkami za opóźnienie w razie uchybienia terminowi płatności”;</p> <p>7) ustalić, iż dotychczasowy punkt 5 nosi numer 4.; dotychczasowy punkt 6. nosi numer 5.; dotychczasowy punkt 7. nosi numer 6.; dotychczasowy punkt 8. nosi numer 7.</p> <p>Ponadto oddalono apelację w pozostałej części.</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
		<p>3 odrzucone – spr. 32, apelacja złożona po terminie; spr. 42, apelacja złożona przez osobę zgłaszającą się dopiero do udziału w sprawie, brak interresu prawnego, brak uwzględnienia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia apelacji, braki w liczbie odpisów i załączników; spr. 80 od postanowienia wstępnego brak uiszczenia opłaty od apelacji, ale 2 razy wzywano do uzupełnienia braku w postaci opłaty z powodu błędu pełnomocnika profesjonalnego uczestnika i w konsekwencji sądu.</p> <p>9 oddalonych – spr. 37, spr. 42: 3 apelacje, spr. 44, spr. 50: 2 apelacje, spr. 80 od postanowienia wstępnego, spr. 95.</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Zażalenie (łącznie 25) Spr. 33 SZ, wnioskodawczyni (2 zażalenia), SRWŚ, SOW</p>	<p>Wadliwości uwzględnione Spr. 33 – brak było podstaw do wydania przez Sąd Rejonowy postanowienia o umorzeniu przedmiotowej sprawy na podstawie art. 182 § 1 k.p.c., bowiem nie zostały spełnione określone w nim przesłanki pozwalające na wydanie takiego orzeczenia.</p>	<p>4 uwzględnione: spr. 33 przez uchylene</p>
<p>Spr. 35 j.w., uczestnik (2 zażalenia), wnioskodawczyni (1 zażalenie uwzględnione)</p>	<p>Spr. 35 Wobec powstałego między stronami sporu co do spłat istniały podstawy do odstąpienia od zasady pozostawienia uczestników postępowania nieprocesowego przy poniesionych przez nich kosztach i w zakresie nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej apelującemu z urzędu należało je rozdzielić w stosunku do wyniku postępowania apelacyjnego. Jednocześnie skarżąca słusznie zauważyła, że brak było podstaw do zasądzenia tych kosztów od wnioskodawczyni bezpośrednio na rzecz pełnomocnika uczestnika. Z art. 122 § 1 k.p.c. w sposób pośredni wynika, iż koszty te należy ująć w kosztach procesu, które są rozliczane między stronami postępowania. Pełnomocnik z urzędu zaś ma prawo ich ściągnięcia – z wyłączeniem strony – z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika. Możliwość</p>	<p>spr. 35 zmienić zaskarżone postanowienie w ten sposób, że punktowi 4 nadać treść: „zasądzić od E.Sz.-Z. na rzecz K.S. kwotę 2400 zł powiększoną o należny podatek VAT tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w instancji odwoławczej”; punktowi 5 nadać treść: „przyznać adw. B.L. wynagrodzenie w kwocie 1200 zł powiększoną o należny podatek VAT tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
Spr. 37 j.w., wnioskodawczyni	<p>przyznania wynagrodzenia bezpośrednio pełnomocnikowi strony została przewidziana jedynie w sytuacji, gdy kwota ta jest wypłacana ze Skarbu Państwa, co też należało uczynić w zakresie 1/3 należnego adw. B.L. wynagrodzenia nieopioniesionego ani przez wnioskodawczynię, ani przez K.S. na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze¹⁶.</p>	<p>prawnej udzielonej uczestnikowi K.S. z urzędu i polecić wypłacenie ww. kwoty z sum Skarbu Państwa – Kasy Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie”; zaś dotychczasowej treści punktu 5 nadać numerację 6</p>
	<p>Spr. 37 Wydano zarządzenie o zwrot wniosku z powodu niewykonania zobowiązania do uzupełnienia braków formalnych wniosku poprzez złożenie 2 dodatkowych odpisów wniosku wraz z załącznikami oraz 1 kompletu załączników do wniosku – w terminie 7 dni pod rygorem zwrotu wniosku. Wnioskodawczyni przedstawiła dowód wykonania zobowiązania przez Sąd w terminie wraz z ponownym wykonaniem zobowiązania, co zostało potraktowane przez Sąd jako zażalenie.</p>	<p>Spr. 37 przez uchylene w drodze autoremedury</p>

¹⁶ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 42 j.w., uczestnik (1 zażalenie), uczestniczka (2 zażalenia po 2 rozstrzygnięcia liczone jak 4)</p>	<p>Spr. 42 W przedmiotowej sprawie wnioskodawczyni wniosła o udzielenie zabezpieczenia poprzez zakazanie uczestniczce naruszenia swobody przejazdu i przejazdu wnioskodawczyni i podmiotom wykonującym usługi na jej rzecz oraz mieszkańcom jej budynku. SRWŚ udzielił zabezpieczenia.</p> <p>Uczestniczka w zażaleniu wniosła o uchYLENIE zaskarżonego postanowienia wstrzymania wykonania kosztów, podnosząc zarzut braku spełnienia przesłanek z art. 730¹ k.p.c. oraz art. 731 k.p.c. Wniosek o zasiedzenie został oddalony, brak wynagrodzenia dla uczestniczki.</p>	<p>Spr. 42 zmienić zaskarżone postanowienie w ten sposób, że wniosek o zabezpieczenie oddalić</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 44 j.w., wnioskodawczyni</p> <p>Spr. 69 UDK, uczestniczka (2 zażalenia), SRŻ, SOP</p> <p>Spr. 70 UDK, uczestnik (3 zażalenia), SRŻ, SOP</p> <p>Spr. 71 UDK, uczestnik, SRŻ, SOP</p> <p>Spr. 72 UDK, uczestnik, SRŻ, SOP</p> <p>Spr. 80 j.w., uczestnik K.K., uczestniczka M.K., uczestnik S.M. (2 zażalenia)</p> <p>Spr. 95 j.w., uczestnik</p>	<p>Spr. 80 Przewodnicząca Wydziału SRŻ ustaliła opłatę od zażalenia na kwotę 400 zł. W złożonym zażaleniu uczestnik podniósł że od zażalenia na wysokość opłaty nie pobiera się opłaty. Nie sformułował wniosków zażalenia. SOP zważył: zażalenie jest zasadne jedynie częściowo. Nie ma podstaw do stosowania art. 95 ust. 2 pkt 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁷, bowiem uczestnik nie skarży wysokości opłaty, a jedynie zasadę obciążenia go kosztami. Zażalenie od rozstrzygnięcia o kosztach procesu podlega natomiast opłacie, jednakże jest wyliczana ona w inny sposób, a mianowicie podstawą jej wyliczenia jest wysokość skarżonych kosztów. W razie zażalenia na postanowienie o zwrocie kosztów procesu wartość przedmiotu zaskarżenia odpowiada wysokości kwestionowanych kosztów¹⁸. Uczestnik zaskarżył koszty w łącznej wysokości 10 489,02 zł (punkt 6 i 7 postanowienia) zatem opłata od zażalenia wynosi 105 zł.</p>	<p>1 uwzględniona w części: spr. 80 zażalenie uczestnika S.M.: 1. zmienić zaskarżone zarządzenie i wysokość opłaty od zażalenia ustalić na kwotę 105 zł, 2. w pozostałej części oddalić zażalenie.</p>

¹⁷ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1125 (dalej: u.k.s.c.).

¹⁸ Postanowienie SN z dnia 13 września 2012 r., V CZ 31/12, LEX nr 1232822.

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd		Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
6 odrzuconych: spr. 33 upływ terminu na złożenie zażalenia, spr. 35 niezaskarżalność w przedmiocie oddalenia wniosku o zawieszenie postępowania, oddalenie wniosku o odroczenie rozprawy, oddalenie wniosków dowodowych, spr. 42 2 zażalenia w części niedopuszczalne, spr. 69 upływ terminu na złożenie zażalenia, spr. 70 niezupełnienie braków formalnych przez złożenie odpisu zażalenia i pełnomocnictwa.			

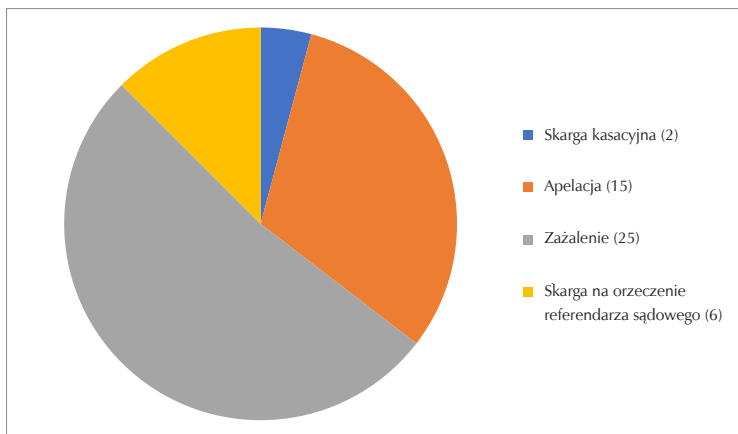
Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
		<p>14 oddalonych: spr. 35 2 zażalenia, pierwsze już SRWŚ oddalił wniosek o sporządzenie i doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem z uwagi na niezaskarżalność, spr. 42 2 zażalenia w części, spr. 44 przez SN, spr. 69, spr. 70 2 zażalenia, spr. 71, spr. 72, spr. 80 3 zażalenia uczestnika K.K. i uczestniczki M.K., uczestnika S.M, spr. 95</p>

Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Skarga na orzeczenie referendarza sądowego (łącznie 6)</p> <p>Spr. 13 PMW i DS, wnioskodawczyni, Sąd Rejonowy w Gliwicach</p> <p>Spr. 31 DS, wnioskodawca, SRWŚ</p> <p>Spr. 36 DS i inne, wnioskodawczyni (2 skargi), SRWŚ</p> <p>Spr. 37 DS., inne i PMW, uczestniczki, SRWŚ</p> <p>Spr. 80 j.w., uczestnik</p>	<p>Wadliwości uwzględnione</p> <p>Spr. 80 pełnomocnik wnioskodawcy podniósł, że jego mocodawca jest osobą samotną, prowadzi zatem samodzielnie gospodarstwo domowe. W ostatnim czasie był zmuszony wykonać remont, przeciekał dach, a ponadto nastąpiła awaria centralnego ogrzewania. Na wykonanie powyższych wnioskodawca zapożyczył się, a teraz koszt wyrzeczzeń oddaje pieniądze. Powołał art. 102 u.k.s.c. w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹⁹ jako podstawę skargi.</p>	<p>1 uwzględniona w części:</p> <p>spr. 80 zmienić postanowienie referendarza sądowego z dnia 11.12.2012 r. w ten sposób, że zwolnić wnioskodawczynię S.M. od opłaty od apelacji ponad kwotę 500 zł.</p> <p>Sąd co do zasady zgadza się ze stanowiskiem referendarza sądowego, że instytucja zwolnienia od kosztów ma charakter wyjątkowy, a ubiegający się o pomoc Państwa winni poczynić w pierwszej kolejności oszczędności we własnych wydatkach do granic zabezpieczenia koniecznych kosztów utrzymania siebie i rodziny. Dopiero gdyby</p>

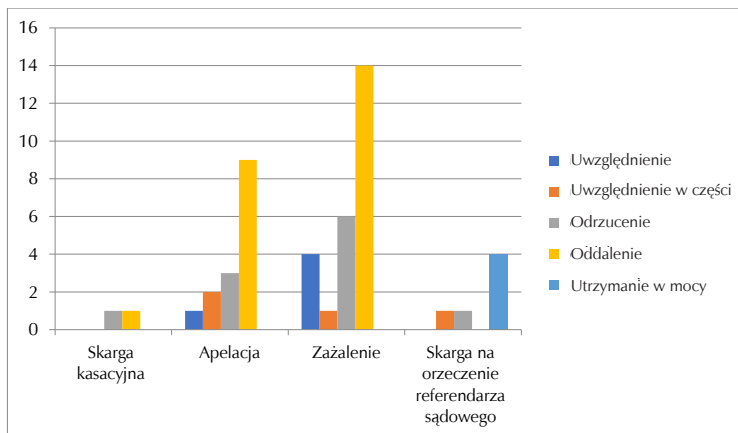
¹⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

<p>Środki zaskarżenia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd</p>	<p>Zarzucana wadliwość orzeczenia</p> <p>W ocenie Sądu warunki rodzinne i majątkowe nie uzasadniają zwolnienia wnioskodawcy od kosztów sądowych w całości, co nie oznacza, że nie należało rozważyć możliwości częściowego zwolnienia od kosztów. Sąd stwierdził, że uiszczenie kwoty 500,00 zł tytułem apelacji leży w granicach możliwości finansowych wnioskodawcy, w pozostałej części przejmując ciężar powstałych w sprawie kosztów na rachunek Skarbu Państwa. Sąd, dokonując takiego rozstrzygnięcia, miał na względzie charakter niniejszej sprawy oraz fakt podjęcia, że wniesienie apelacji obwarowane jest terminami ustawowymi, których zaniebanie pozbawi stronę prawa kontroli instancyjnej wydanego w sprawie orzeczenia. Sąd stoi na stanowisku, że suma 500,00 zł i tak stanowi niewielki koszt w porównaniu z charakterem postępowania i możliwością uzyskania orzeczenia, mocą którego strona nabywa prawa majątkowe znacznej wartości.</p>	<p>Skutek wadliwości orzeczeń</p> <p>poczynione w ten sposób oszczędności i zaciągnięte kredyty okazały się niewystarczające – mogą zwrócić się o pomoc Państwa. 1 odrzucenie: spr. 13 skargę wniesioną po upływie terminu 4 utrzymanie w mocy: spr. 31, spr. 36 2 skargi, spr. 37</p>
--	--	--

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 1. Środki zaskarżenia w badaniach empirycznych

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 2. Skutek wniesienia środków zaskarżenia

Źródło: Opracowanie własne.

Rektyfikacja orzeczeń

Model zaskarżania orzeczeń nie stanowi konkurencji dla przepisów normujących środki rektyfikacji orzeczeń przez ich sprostowanie, uzupełnienie lub wykładnię, zgodnie z art. 353 k.p.c. Wyjątek dotyczy jednak wniosku o uzupełnienie, który służy do usunięcia faktycznego braku rozstrzygnięcia i w tym zakresie zastosowania wyłącza możliwość wniesienia środka zaskarżenia. Z drugiej strony nie można uzupełnić postanowienia, gdy ono istnieje mimo uchybień. W takim przypadku orzeczenie takie podlega zaskarżeniu. W art. 461–464 CPC²⁰ uregulowano we Francji taki sam katalog środków rektyfikacyjnych jak obowiązujący w Polsce.

Skorzystanie ze sprostowania i wykładni możliwych do zastosowania na wniosek uczestnika i z urzędu nie modyfikuje rozstrzygnięcia²¹, a zatem nie dotyczy treści i wysokości świadczenia lub ustalenia prawa²², nawet w przypadku gdy uchybienie nastąpiło na skutek oczywiście niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego²³. Rektyfikacja orzeczeń powinna być stosowana przez sąd, który wydał orzeczenie, zanim zostanie ono zaskarżone. Błędy będące jej podstawą nie mogą być naprawione poprzez złożenie środka zaskarżenia²⁴. Chociaż nie jest wyłączone jednoczesne zastosowanie wobec tego samego orzeczenia zarówno rektyfikacji, jak i zaskarżenia, możliwe jest to w odmiennych kwestiach.

Rektyfikacja wystąpiła również w badaniach empirycznych, co prezentuje tabela 2.

²⁰ Décret n° 2003-542 du 23 juin 2003 relatif à la juridiction de proximité et modifiant le code de l'organisation judiciaire, le nouveau code de procédure civile, le code de procédure pénale, Legifrance: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006094455> [dostęp: 11.10.2022].

²¹ Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2005 r., III CK 155/04, niepubl.

²² Postanowienie SN z dnia 25 listopada 1976 r., II CZ 97/76, niepubl.

²³ Postanowienie SN z dnia 5 grudnia 1980 r., III CRN 133/80, OSNCP 1981/6/115.

²⁴ K. Piasecki, *Wyrok pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 1981, s. 175.

Tabela 2. Rektyfikacja orzeczeń

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Sprostowanie postanowienia (9 łącznie)</p> <p>Spr. 12 ZW, wnioskodawcy (1 sprostowanie), uczestnicy (1 sprostowanie), Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie (dalej SRMW)</p>	<p>Uwzględnione na wniosek (łącznie 6)</p> <p>Spr. 12: w postanowieniu merytorycznym 2 sprostowania na wniosek:</p> <p>1) pomyłka pisarska w pkt I sentencji postanowienia z dnia 19 maja 2015 r., wpisano niewłaściwy numer księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania, wpisując w numer księgi wieczystej „5” zamiast „1”.</p>	<p>Uwzględnione na wniosek (łącznie 6): spr. 12 – 2 sprostowania:</p> <p>1) sprostować oczywistą omyłkę pisarską zaistniałą w punkcie I postanowienia tegoż Sądu z dnia 19 maja 2015 r. w ten sposób, aby w miejsce numeru księgi wieczystej „...” wpisać prawidłowy numer księgi wieczystej – „...”</p>

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
	<p>2) oczywista omyłka w pkt II podpunkt Ł sentencji postanowienia tutejszego Sądu z dnia 19 maja 2015 r. Sąd omyłkowo nie wpisał wysokości udziałów lokalu niemieszkalnego nr 1A określonego w tymże podpunkcie poprzez niewpisanie udziału w wysokości 27/1000 części w nieruchomości wspólnej. Natomiast w pkt II podpunkt M sentencji tego postanowienia Sąd błędnie określił wysokość udziałów lokalu niemieszkalnego nr 1B określonego w tymże podpunkcie, wpisując udział w wysokości 82/1000 części w nieruchomości wspólnej zamiast prawidłowo 55/1000 części w nieruchomości wspólnej. Nadto na skutek oczywistej omyłki pisarskiej w omawianym postanowieniu w punkcie I podpunkcie J sentencji postanowienia Sąd błędnie oznaczył małżeński ustroj majątkowy oraz nazwisko uczestników, wpisując jako „Ma.” (literówka), podczas gdy prawidłowe nazwisko uczestników to „Ma.”, co jednoznacznie wynika z dokumentów przedłożonych w toku postępowania (m.in. akt notarialny A nr 841/2012, umowa majątkowa przedmałżeńska Do.Ma. oraz Da.Ku. – obecnie Ma. k. 275 wniosek k. 2–7). Odnośnie do błędnego</p>	<p>2) a) sprostować oczywistą omyłkę pisarską zaistniałą w pkt II podpunkt Ł sentencji postanowienia tutejszego Sądu z dnia 19 maja 2015 r. polegającą na braku określenia wysokości udziałów lokalu niemieszkalnego nr 1A określonego w tymże podpunkcie poprzez wpisanie udziału w wysokości 27/1000 części w nieruchomości wspólnej;</p> <p>b) sprostować oczywistą omyłkę pisarską zaistniałą w pkt M sentencji postanowienia tutejszego Sądu z dnia 19 maja 2015 r. polegającą na błędnym określeniu wysokości</p>

<p>Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd</p>		<p>Zarzucana wadliwość orzeczenia</p>	<p>oznaczenia małżeńskiego ustroju majątkowego wskazać należy, że Sąd zamiast prawidłowo „na zasadach rozdzielności majątkowej małżeńskiej Da.Ma. i Do.Ma.” (akt notarialny repertorium A nr 841/2012 – umowa majątkowa przedmałżeńska Do.Ma. oraz Da.Ku. – obecnie Ma. k. 275) błędnie wpisał „na zasadach ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej Da. Ma. i Do.Ma.” (obie z literówkami)</p>	<p>Skutek wadliwości orzeczeń</p>	<p>udziałów lokalu nie-mieszkalnego nr 1B określonego w tymże podpunkcie poprzez wpisanie udziału w wysokości 55/1000 części w nieruchomości wspólnej zamiast błędnie wpisanego „82/1000” części w nieruchomości wspólnej; c) sprostować oczywistą omyłkę pisarską zaistniałą w pkt I podpunkt J sentencji postanowienia tutejszego Sądu z dnia 19 maja 2015 r. polegającą na błędnym oznaczeniu małżeńskiego ustroju majątkowego uczestników postępowania Da.Ma i Do.Ma.,</p>
---	--	--	--	--	--

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
		<p>wpisując prawidłowo „na zasadach rozdzielności majątkowej Da.Ma. i Do.Ma.”;</p> <p>d) sprostować oczywistą omyłkę pisarską zaistniałą w pkt I podpunkt J sentencji postanowienia tutejszego Sądu z dnia 19 maja 2015 r., polegającą na błędnym oznaczeniu nazwiska uczestników postępowania Da.Ma. i Do.Ma. jako „Ma.” (<i>literówka</i>) poprzez prawidłowe oznaczenie ich nazwisk jako „Ma.”.</p>

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 35 jw., z urzędu (2 sprostowania), wnioskodawczyni (1 sprostowanie)</p>	<p>Spr. 35 W dniu 29 października 2013 r. SRWŚ wydał postanowienie w przedmiocie działu spadku, na skutek obszerności postanowienia i w wyniku oczywistej niedokładności w postanowieniu doszło do omyłek, które dla porządku wymagają sprostowania zgodnie z art. 350 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Trafnie wskazał je pełnomocnik procesowy wnioskodawczyni w piśmie z dnia 16 grudnia 2013 r. Omyłki dotyczą imion stron, słowa „złoty” zgodnie z określeniem słownym kwoty i powtórzenia po słowie miesiąca miesięcy. W sprawie nie chodzi więc o istotę rozstrzygnięcia, ale o oczywiste niedokładności.</p>	<p>Spr. 35 Sprostować oczywiste omyłki w postanowieniu SRWŚ z dnia 29 października 2013 r. wydanego w sprawie VI Ns 997/08 w ten sposób, że:</p> <p>a) w pkt III d) po słowie „P” (<i>imię</i>) wpisać słowo „F” (<i>imię</i>) zaś w miejsce słów „miesiąca miesięcy” wpisać „miesiąca”;</p> <p>b) w pkt III e) po sformułowaniu „i siedemnaście groszy” wpisać słowo „złoty”;</p> <p>c) w pkt IV c) w miejsce słów „od J. E. Z.-H.” (<i>imiona i nazwisko</i>) wpisać „od J. E. Z.-H.”.</p>

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 37 jw., z urzędu</p> <p>Spr. 41 ZW i inne, wnioskodawcy, SRWŚ</p>	<p>Spr. 41 W dniu 16 czerwca 2015 r. na rozprawie przed SRWŚ strony zawarły ugodę w niniejszej sprawie. W ugodzie omyłkowo w pkt 3 ppkt d wpisano stawkę podatku VAT 25% zamiast 23%; w pkt 4 ppkt d omyłkowo wpisano kwotę 17 874,57 zł zamiast kwoty 17 784,57 zł, zaś w pkt 8 ppkt a numer 16 zamiast numeru 12.</p>	<p>Spr. 41 Sprostować oczywistą omyłkę pisarską w ugodzie zawartej dnia 16 maja 2015 r. przed SRWŚ w ten sposób, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w pkt 3 ppkt d ugody zamiast „plus VAT 25%” wpisać „plus VAT 23%”; – w pkt 4 ppkt d ugody zamiast „(17 874,57 zł) wpisać „(17 784,57 zł)”;; – w pkt 8 ppkt a ugody zamiast „nr 16” wpisać „nr 12”.

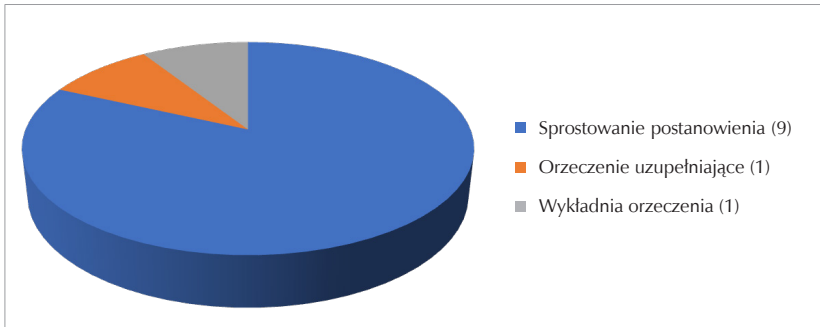
Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 96 jw., uczestniczka (2 wnioski)</p>	<p>Spr. 96: 2 sprostowania na wniosek: 1) W treści postanowienia SRS z dnia 6 marca 2015 r. w pkt 1b i 2f Sąd nieprawidłowo powołał nr mapy ewidencyjnej będącej podstawą do oznaczenia położenia i granic nieruchomości rolnej o powierzchni 0,4608 ha położonej w B. w gminie Skierniewice obejmującej działkę ewidencyjną nr ... Na k. 8 akt sprawy znajduje się wypis i wyrys z mapy ewidencyjnej nr „...”, a nie jak wskazał Sąd w postanowieniu, „...”.</p> <p>2) W treści postanowienia SRS z dnia 6 marca 2015 r. w pkt 1a Sąd nieprawidłowo powołał nr mapy ewidencyjnej będącej podstawą do oznaczenia położenia i granic nieruchomości rolnej o powierzchni 0,3840 ha położonej w B. w gminie Skierniewice obejmującej działkę ewidencyjną nr „...”. Na k. 8 akt sprawy znajduje się wypis i wyrys z mapy ewidencyjnej nr „...”, a nie jak wskazał Sąd w postanowieniu, „...”.</p>	<p>Spr. 96 1) Sprostować oczywistą omyłkę pisarską w treści postanowienia SRS wydanego w dniu 6 marca 2015 r. w ten sposób, że w pkt 1b i 2f tego postanowienia w miejsce oznaczenia mapy ewidencyjnej zamiast „...” wpisać „...”.</p> <p>2) Sprostować oczywistą omyłkę pisarską w treści postanowienia SRS wydanego w dniu 6 marca 2015 r. w ten sposób, że w pkt 1a tego postanowienia w miejsce oznaczenia mapy ewidencyjnej zamiast „...” wpisać „...”.</p>

Rektifikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
	<p>Z urzędu (łącznie 3): spr. 35 – 2 sprostowania:</p> <p>1) bez uzasadnienia;</p> <p>2) w dniu 29 października 2013 r. SRWŚ wydał postanowienie w przedmiocie działu spadku; na skutek omyłkowości i w wyniku omyłkowej niedokładności w postanowieniu doszło do omyłek, które dla porządku wymagają sprostowania zgodnie z art. 350 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. W pkt III postanowienia zgodnie z treścią postanowienia należało wpisać prawidłowo nazwisko „S.” stosownie do dokumentów z akt sprawy i wstępnej części postanowienia oraz brzmienia nazwiska spadkodawczyni. Druga z omyłek dotyczyła drugiego członka nazwiska jednej z uczestniczek zgodnie ze skróconym aktem małżeństwa (k. 560) drugi człon brzmia „W”, zaś w pkt VIIb) omyłkowo wpisano „W”. Jednocześnie w kilku ppkt pkt I, tj. od c) do g) należało dokonać sprostowania w zakresie „o wartości tak jak w pkt a i pkt i) postanowienia w pkt I. Omyłki oczywiście nie dotyczą strony rozstrzygnięcia, jednak po ich sprostowaniu winny zostać sprostowane.</p>	<p>Z urzędu (łącznie 3): spr. 35 – 2 sprostowania:</p> <p>1) Sprostować oczywistą omyłkę pisarską w postanowieniu częściowym z dnia 1 grudnia 2009 r. w ten sposób, iż w miejsce słów: „J.E. Z.-H.” (<i>imiona i nazwisko</i>) wpisać: „J.E. Z.-H.” (<i>imiona i nazwisko</i>).</p> <p>2) Sprostować oczywistą omyłkę w postanowieniu SRWŚ z dnia 29 października 2013 r. wydanego w ten sposób, że w pkt III po słowach „J.C.” (<i>imiona</i>) wpisać „S.” (<i>nazwisko</i>), w pkt VI b) postanowienia w miejsce słowa „W.” (<i>drugi człon nazwiska</i>) wpisać „W.” (<i>drugi człon nazwiska</i>), zaś w pkt I c) do g) przed podanymi kwotami wpisać „o wartości”.</p>

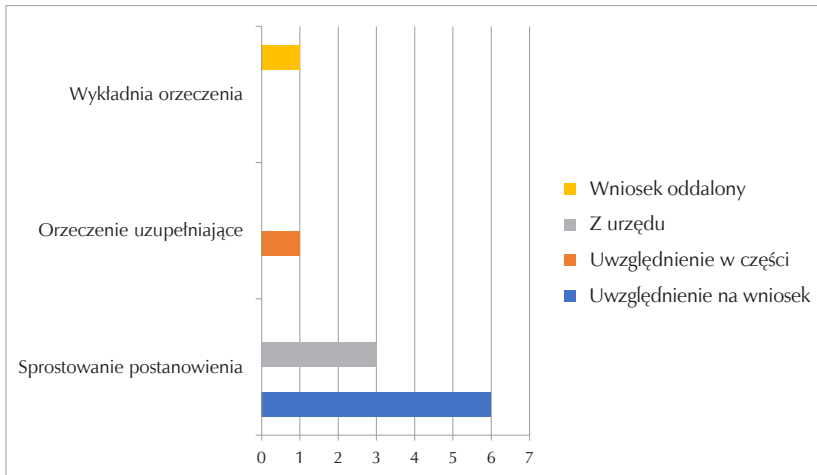
Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
	<p>Spr. 37 Po wydaniu postanowienia w związku z wnioskami o uzasadnienie sąd stwierdził oczywistą omyłkę pisarską w pkt III t) i Va) postanowienia z dnia 11 czerwca 2013 r., gdyż zamiast podania ppkt o) zgodnie z treścią pkt I postanowienia (składniki wymieniono w ppkt od a) do o) wskazano na ppkt s). Na skutek omyłki sąd odwołał się do postanowienia w pkt 1: od a) do o). W konsekwencji tę omyłkę należało z urzędu sprostować zgodnie z art. 350 § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Sąd orzekł jak w postanowieniu.</p>	<p>Spr. 37 Sprostować oczywistą omyłkę w postanowieniu SRW5 z dnia 11 czerwca 2013 r. wydanym w sprawie VI Ns 1164/08 w ten sposób, że w pkt III t) postanowienia zamiast „do s)” wpisać „do o)” oraz w pkt Va) postanowienia zamiast „do s)” wpisać „do o)”.</p>

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Orzeczenie uzupełniająca (1 przypadek) Spr. 34 o DS i inne, pełnomocnik uczestnika, SRWŚ</p>	<p>Pełnomocnik z urzędu adwokat D.L. złożył wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej. Zatem wniosek ten wymagał rozpoznania i o to rozstrzygnięcie należało uzupełnić postanowienie kończące sprawę z dnia 27 sierpnia 2014 r. – art. 351 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c., art. 108 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. Wnosił o przyznanie trzykrotności stawki minimalnej.</p>	<p>Uwzględnienie w części: na podstawie art. 351 k.p.c. w zw. z art. 361 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. uzupełnić postanowienie z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie VI C 136/04 w ten sposób, iż przyznać adwokat D.L. ze Skarbu Państwa – Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie kwotę 4428 zł, w której kwocie mieści się kwota 828 zł z tytułu podwyższenia wynagrodzenia o podatek od towarów i usług tytułem wynagrodzenia za udzieloną pomoc prawną z urzędu uczestnikowi. Zasadna była stawka minimalna.</p>

Rektyfikacje, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczenia	Skutek wadliwości orzeczeń
Wykładnia orzeczenia (1 przypadek) Spr. 42 jw., uczestnik	Brak uwzględnienia wniosku o dokonanie wykładni postanowienia poprzez wymienienie podmiotów uprawnionych do przejazdu i przechodu.	Wniosek oddalony, nie jest możliwe dokonanie wykładni, z drogi koniecznej korzystać będzie nie tylko wnioskodawca, ale również inne podmioty, których katalogu nie sposób określić enumeratywnie, jak mieszkańcy budynku, ich goście, dostawcy usług na rzecz wnioskodawcy i mieszkańców Spółdzielni.

Wykres 3. Rektyfikacja w badaniach empirycznych

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 4. Skutki rektyfikacji

Źródło: Opracowanie własne.

Odwołalność orzeczeń

Naprawienie błędnych orzeczeń sądowych może wyjątkowo nastąpić przez odwołanie orzeczenia w sytuacji wystąpienia określonych zdarzeń procesowych bez zaskarżania postanowień. Można zakwalifikować do nich:

- 1) zamknięcie rozprawy i wydanie orzeczenia po nastąpieniu zdarzeń powodujących obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu na podstawie art. 174 § 2 zd. 2 k.p.c.;
- 2) stosowne okoliczności zgodnie z art. 240 § 1 k.p.c.;
- 3) cofnięcie wniosku po wydaniu orzeczenia rozstrzygającego istotę sprawy, a przed jego uprawomocnieniem się i zaskarżeniem (art. 332 § 2 k.p.c.);
- 4) zmianę okoliczności sprawy stosownie do art. 359 § 1 k.p.c., art. 523 zd. 2 k.p.c., art. 614 k.p.c.;
- 5) uznanie przez Trybunał Konstytucyjny aktu normatywnego będącego podstawą wydanego postanowienia niekończącego postępowania w sprawie za niezgodny z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą na podstawie art. 359 § 2 k.p.c.;
- 6) udowodnienie innej chwili śmierci lub faktu pozostawania przy życiu osoby uznanej za zmarłą albo której zgon został stwierdzony zgodnie z art. 678 k.p.c.;
- 7) wykazanie, że spadek w całości lub w części nabyła inna osoba niż wskazana w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku stosownie do art. 679 § 3 k.p.c.;
- 8) zmiana kręgu spadkobierców stosownie do art. 690 § 2 k.p.c.

Odwołalność postanowień przejawiała się w badaniach empirycznych, jak pokazuje to tabela 3.

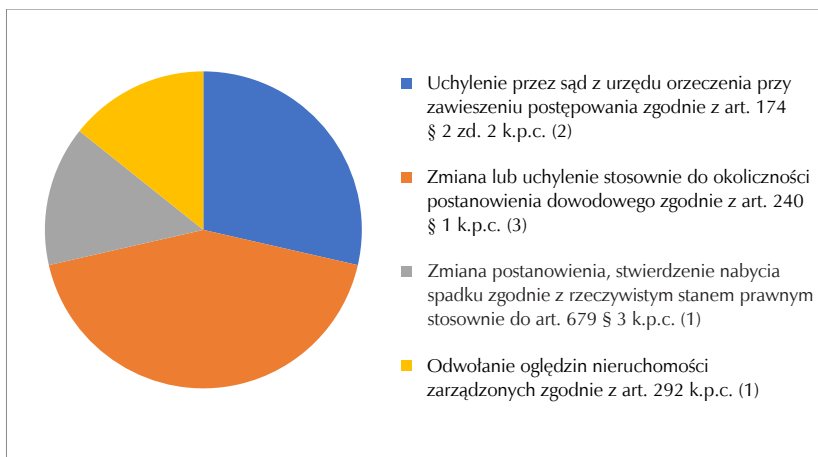
Tabela 3. Odwołalność orzeczeń

Odwołane postanowienia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczeń	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Uchylenie przez sąd z urzędu orzeczenia przy zawieszeniu postępowania zgodnie z art. 174 § 2 zd. 2 k.p.c. (2 łącznie)</p> <p>Spr. 42 jw.</p> <p>Spr. 94 SZ, SRS</p>	<p>Spr. 42 Wydanie orzeczenia przez SOW po nastąpieniu zdarzeń wymienionych w art. 174 § 1 pkt 1, 4 i 6 k.p.c.</p> <p>Spr. 94 Jak wynika z odpisu skróconego aktu zgonu, Wi.S. zmarł w dniu 11 lipca 2011 r., a zatem po złożeniu wniosku w niniejszej sprawie i przed terminem rozprawy, na której podjęto czynności procesowe, w tym wydano postanowienia.</p>	<p>Spr. 42 Uchylenie przez SOW z urzędu orzeczenia przy zawieszeniu postępowania zgodnie z art. 174 § 2 k.p.c.</p> <p>Spr. 94 Uchylić postanowienia wydane na rozprawie w dniu 9 września 2011 r.</p> <p>Znieść postępowanie w sprawie od dnia 11 lipca 2011 r.</p> <p>Podjąć zawieszono postępowanie z udziałem następców prawnych Wi.S. – H.S. E.S. B.T. i E.K.</p>
<p>Zmiana lub uchylenie stosownie do okoliczności postanowienia dowodowego zgodnie z art. 240 § 1 k.p.c. (3 łącznie)</p> <p>Spr. 2 o PMW, SRMW</p> <p>Spr. 50 o SZ, SRZ</p>	<p>Spr. 2 Pełnomocnik wnioskodawczyni poinformowała, że wnioskodawczyni na te okoliczności została już przesłuchana w dniu 17 grudnia 2014 r.</p> <p>Spr. 50 Z powodu połączenia sprawy z inną sprawą później jeszcze raz wezwał świadków.</p>	<p>Spr. 2 Sąd postanowił zmieścić postanowienie dowodowe wydane w dniu dzisiejszym i przesłuchać jedynie uczestników G.K. i K.K.</p> <p>Spr. 50 Uchylić zarządzenie z dnia 9 kwietnia 2014 r. (k. 9) i odwołać wezwanych świadków.</p>

Odwolane postanowienia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzucana wadliwość orzeczeń	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Spr. 87 o ZW i inne, SRŻ</p>	<p>Spr. 87 Sąd postanowił:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Z uwagi na treść pisma Urzędu Miasta Skiernewice z dnia 20 maja 2014 r. przesłać kserokopię tego pisma oraz kserokopię mapy z karty 7 do Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków celem wyrażenia opinii co do dopuszczalności podziału działki nr ... obrębu ... miasta Skiernewice jako działki położonej na terenie objętym ochroną konserwatorską. 2. Wezwać geodetę uprawnionego H.D. do wskazania przyczyn, dla których mapa z projektem podziału działki nr ... sporządzona dnia 23 sierpnia 2013 r. nie została zewidencjonowana w Urzędzie Miasta Skiernewice – w terminie tygodniowym. 3. Z uwagi na powyższe: <ol style="list-style-type: none"> a) odroczyć rozprawę bez terminu, b) przedstawić ponownie po nadejściu odpowiedzi żądanych w punkcie 1 i 2. <p>Wnioskodawca M.K. oświadcza, iż Pani geodeta poinformowała, że istnieje możliwość zarejestrowania mapy po wcześniejszej decyzji Sądu. Wnioskodawca M.K. składa do akt pismo Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.</p>	<p>Spr. 87 Z uwagi na treść złożonego pisma Sąd postanowił:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. uchylić powyższe postanowienie, 2. odroczyć ogłoszenie orzeczenia do dnia 31 października 2014 r. godz. 8.50, s. IX.

Odwolane postanowienia, ich liczba, rodzaj sprawy, podmiot składający i sąd	Zarzuca wadliwość orzeczeń	Skutek wadliwości orzeczeń
<p>Przeprowadzenie dowodu, że spadek w całości lub w części nabyła inna osoba niż wskazana w prawomocnym postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku, zmiana postanowienia, stwierdzenie nabycia spadku zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym zgodnie z art. 679 § 3 k.p.c.</p> <p>Spr. 53 ZW, SRŻ</p>	<p>Spr. 53 Nie da się ustalić, orzeczenie jest jedynie załącznikiem do wniosku o zniesienie współwłasności.</p>	<p>Spr. 53 Zmienić postanowienie SRŻ z dnia 19 września 2008 r. w przedmiocie stwierdzenia nabycia spadku po J.J. w ten sposób, by stwierdzić, że spadek po J.J. z domu L. – córce P. i A. zmarłej dnia 2 sierpnia 2007 r. w Żyrardowie i ostatnio stale tam zamieszkałej na podstawie ustawy nabyli: siostrzeniec J.S. – syn I. i S. w 2/4 częściach oraz wnuk siostry J.L. – syn J. i M. i wnuk siostry A.S. – syn W. i J. po 1/4 części każdy z nich.</p>
<p>Odwolanie oględzin nieruchomości zarządzonych zgodnie z art. 292 k.p.c.</p> <p>Spr. 80 jw.</p>	<p>Z uwagi na zwolnienie lekarskie sędziego referenta.</p>	<p>Zarządzenie: odwołać oględziny wyznaczone na dzień 15 września 2011 r. godzina 10:00.</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 5. Odwołalność postanowień w badaniach empirycznych

Źródło: Opracowanie własne.

Wniosek restytucyjny

Orzeczenie o zwrocie spełnionego lub wyegzekwowanego świadczenia albo o przywróceniu stanu poprzedniego zmierza do usunięcia uchybień postanowień sądowych, które są sprzeczne z rzeczywistym stanem faktycznym sprawy lub prawem. Jest to jednocześnie wyłączny dopuszczalny sposób dochodzenia zwrotu świadczeń spełnionych na mocy postanowienia, a oprócz tego jest to możliwe nawet po jego uprawomocnieniu się zgodnie z art. 398¹⁶ zd. 2 k.p.c. i art. 415 k.p.c. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. W badaniach empirycznych nie stwierdzono natomiast wystąpienia wniosku restytucyjnego.

Podsumowanie

Omówione badania empiryczne wykazały bardzo różne wady orzeczeń występujące w rzeczywistych sprawach dotyczących nieruchomości, rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym. Sposoby ich usuwania są komplementarne i ściśle związane z rodzajem uchybienia, a największą rolę odgrywa system zaskarżania orzeczeń, dopiero kolejne miejsce zajmuje rektyfikacja postanowień. Najmniejsze znaczenie ma wniosek restytucyjny. Warto jednak postulować wprowadzenie bardziej formalistycznych regulacji w przedmiocie naprawiania wadliwości postanowień sądowych wydanych w postępowaniach obarczonych najpoważniejszymi błędami, np. będących przyczynami nieważności postępowania, czy prowadzących do prawnego nieistnienia aktu decyzyjnego jako orzeczenia.

Bibliografia

- Blalock H.M., *Statystyka dla socjologów*, Warszawa 1977.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
- Epstein L., Martin A.D., *An introduction to empirical legal research*, Oxford 2014.
- Frankfort-Nachmias C., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Poznań 2001.
- Hanausek S., *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966.
- Hanausek S., *Wady orzeczeń sądowych i ich przyczyny w postępowaniu cywilnym* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967.
- Miączyński A., *Zaskarżenie uzasadnienia orzeczenia sądowego w postępowaniu cywilnym*, „Nowe Prawo” 1971, nr 5.

- Piasecki K., *Wyrok pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 1981.
- Resich Z., *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985.
- Siedlecki W., *Zasady orzekania oraz zasady zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1982.
- Siedlecki W., *Zaskarżalność orzeczeń w sądowym postępowaniu cywilnym* [w:] *Studia z prawa postępowania cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Zbigniewa Resicha*, red. M. Jędrzejewska, T. Ereciński, Warszawa 1985.
- Siedlecki Z., *Podstawy rewizji cywilnej*, Warszawa 1959.
- Weitz K. [w:] J. Lapierre, J. Jodłowski, Z. Resich, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2016.
- Zirk-Sadowski K., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Décret n° 2003-542 du 23 juin 2003 relatif à la juridiction de proximité et modifiant le code de l'organisation judiciaire, le nouveau code de procédure civile, le code de procédure pénale, Legifrance: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006094455> [dostęp: 11.10.2022].
- Postanowienie SN z dnia 25 listopada 1976 r. (II CZ 97/76, niepubl.).
- Postanowienie SN z dnia 5 grudnia 1980 r. (III CRN 133/80, OSNCP 1981/6/115).
- Postanowienie SN z dnia 28 marca 2007 r. (III CSK 66/07, LEX nr 315345).
- Postanowienia SN z dnia 13 września 2012 r. (V CZ 31/12, LEX nr 1232822).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 lutego 1993 r. o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. z 1993 r. Nr 16 poz. 69, nieobowiązująca).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1125).

Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2005 r. (III CK 155/04, niepubl.).

NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PRZEZ CUDZOZIEMCÓW *DE LEGE LATA*

AGNIESZKA LEONKIEWICZ

 0000-0002-4945-9037

Wprowadzenie

Kwestie dotyczące nabywania nieruchomości przez cudzoziemców reguluje ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278; dalej: u.n.n.c.). Jest to jeden z najstarszych aktualnych aktów normatywnych, obowiązuje bowiem od czasu krótko po odzyskaniu przez Polskę niepodległości do chwili obecnej¹.

Celem powyższej regulacji jest przede wszystkim „kontrola nad obrotem nieruchomościami z udziałem cudzoziemców. Jest to nierozdzielnie związane z suwerenną władzą państwa nad jego terytorium i dążeniem do zapewnienia integralności terytorialnej, a także ochroną własnych obywateli”². Należy podkreślić, że taki stosunek odnośnie do powyższych zagadnień jest znamieny w większości państw. Warto również nadmienić, iż „prawo wspólnotowe zapewnia obywatelom państw członkowskich UE nabywanie nieruchomości w innych państwach członkowskich na zasadzie równego traktowania”³.

W odróżnieniu od dzisiejszego kształtu tej ustawy pierwotne jej brzmienie zakładało, iż konieczne jest uzyskanie zezwolenia ministra spraw wewnętrznych, wydanego w porozumieniu z ministrem spraw wojskowych, w postaci decyzji ministra spraw wewnętrznych (art. 1). Co istotne, decyzja ta nie wymagała uzasadnienia i nie ulegała

¹ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2020.

² Ibidem.

³ Ibidem.

żadnemu zaskarżeniu (art. 4). Ponadto ministrowi spraw wewnętrznych przysługiwało uprawnienie do określania specjalnych warunków do spełnienia przez cudzoziemca przesądzających o możliwości nabycia nieruchomości (art. 2). Sankcją niedochowania trybu przewidzianego w tej ustawie była bezwzględna nieważność czynności prawnej (art. 7). Co ponadto istotne, zgodnie z art. 8 „spod reżimu ustawy wyłączono przypadek przeniesienia własności nieruchomości na rzecz spadkobierców”⁴.

Kim jest cudzoziemiec w rozumieniu ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców?

Na wstępie niniejszych rozważań należy wyjaśnić, kogo w rozumieniu omawianej ustawy można uznać za cudzoziemca. *De lege lata*, zgodnie z art. 1 ust. 2 u.n.n.c. cudzoziemcem jest:

- 1) osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego
Warto również przytoczyć definicję cudzoziemca wynikającą z ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650). Zgodnie z jej art. 3 ust. 2 cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego, tzn. kto nie nabył obywatelstwa ani na zasadzie prawa krwi (*ius sanguinis*), ani na mocy prawa ziemi (*ius soli*);
- 2) osoba prawna mająca siedzibę za granicą (art. 1 ust. 2 pkt 2)
Dotyczy to nie tylko spółek handlowych mających osobowość prawną, ale też spółdzielni, stowarzyszeń, fundacji, kościołów i związków wyznaniowych, jak również innych podmiotów, których istnienie uzależnione jest od prawa państwa siedziby, które to reguluje kwestie posiadania lub braku posiadania osobowości prawnej;

⁴ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 549.

- 3) spółka osób wymienionych powyżej, nieposiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę za granicą, utworzona zgodnie z ustawodawstwem państw obcych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- 4) osoba prawna i spółka handlowa nieposiadająca osobowości prawnej, mająca siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowana bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki wymienione powyżej (art. 1 ust. 2 pkt 4).

Zgodnie z art. 1 ust. 3 u.n.n.c. spółkę handlową można uznać za kontrolowaną, gdy cudzoziemiec lub cudzoziemcy dysponują bezpośrednio lub pośrednio powyżej 50 proc. głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu albo mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów art. 4 § 1 ust. 4 lit. b, c lub e ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. poz. 1037).

Z powyższego należy wywieść, że „cudzoziemcem jest każdy podmiot z siedzibą za granicą, który zgodnie z prawem państwa swojej siedziby może skutecznie nabywać nieruchomości”⁵.

Ponadto zastrzec należy, że przedmiotowa ustawa „nie uregulowała wprost kwestii nabywania nieruchomości w Polsce przez inne państwo, [lecz] nie należy wyciągać z tego wniosku, że takie nabycie nie wymaga zezwolenia, ponieważ generalną zasadą wyrażaną w komentowanej ustawie jest konieczność uzyskania przez cudzoziemca zezwolenia na nabycie nieruchomości”⁶.

Stanowisko takie zajął również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 marca 2013 r. (II OSK 201/12)⁷, w którym stwierdził, że państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, gdyż w obrocie cywilnym występuje jako osoba prawna. Sprawa rozpoznawana przez NSA dotyczyła zezwolenia na nabycie

⁵ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości...*, op. cit.

⁶ Ibidem.

⁷ Zob. [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/01870BFA53> [dostęp: 25.10.2022].

nieruchomości oddanej państwu na cele dyplomatyczne w Warszawie w drodze zasiedzenia przez Serbię. Stanowisko to zostało potwierdzone orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r. (I CSK 47/13)⁸ w tej samej sprawie, w którym sąd stwierdził jednoznacznie, że obce państwo jest cudzoziemcem.

Warto podkreślić, że wydawanie zezwolenia w powyższych sytuacjach wymaga nieco odmiennego trybu niż ten uregulowany w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. „Wnioski o nabycie nieruchomości składane są bowiem przez państwo obce przy użyciu drogi dyplomatycznej, a więc za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych. Nie jest to wymóg konieczny, raczej wynika z powszechnie przyjętego zwyczaju w stosunkach międzynarodowych. Udzielone zezwolenia doręczane są także za pośrednictwem ministra właściwego do spraw zagranicznych”⁹.

Każde zaś inne nabywanie nieruchomości przez państwo obce – od Skarbu Państwa lub innego podmiotu będącego właścicielem nieruchomości, z wyjątkiem nabywania samodzielnego lokalu mieszkalnego, niepołożonego w strefie nadgranicznej, wymaga zezwolenia.

Co kryje się pod pojęciem nabycia nieruchomości?

Artykuł 1 ust. 4 u.n.n.c. stanowi, iż nabyciem nieruchomości jest nabycie prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego, na podstawie każdego zdarzenia prawnego, „a więc zarówno nabycie pierwotne, jak i pochodne, dotyczące tak nabycia przez zasiedzenie, jak i w drodze dziedziczenia”¹⁰. Odmiennie stanowisko przedstawia pogląd, iż „zezwoenie na nabycie nieruchomości

⁸ Zob. [online:] http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzecen.aspx?Sygnatura=I%20CSK%2047/13 [dostęp: 25.10.2022].

⁹ Ibidem.

¹⁰ S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013, s. 226–227.

przez cudzoziemca jest wymagane w razie nastąpienia każdego zdarzenia prawnego będącego czynnością prawną¹¹. Jednak „w literaturze występuje ogólne odwołanie się do zacytowanego przepisu, co najwyżej w połączeniu ze wskazaniem, że przepisów ustawy nie stosuje się do nabycia nieruchomości w drodze dziedziczenia przez osoby powołane do dziedziczenia ustawowego”¹².

Powyższe wskazuje na to, że wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny budzi konieczność uzyskania zezwolenia podczas nabycia w drodze dziedziczenia lub zasiedzenia¹³. Ostatecznie wątpliwość tę przesądza art. 7 ust. 3 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Przepis ten stanowi, że jeśli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy.

Warto podkreślić, że nie wymagają uzyskania zezwolenia umowy cywilne, takie jak najem, użyczenie, leasing, dzierżawa, czy użytkowanie.

Do nabycia nieruchomości może dojść:

- 1) w drodze czynności prawnej (np. umowy sprzedaży), ale także
- 2) w drodze innego zdarzenia prawnego:
 - a) decyzji administracyjnej;
 - b) orzeczenia sądu;
 - c) z mocy ustawy (na podstawie art. 1 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo

¹¹ A. Stelmachowski, *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2007, s. 330.

¹² R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, op. cit., s. 426–427. Do tego wyłączenia nawiązuje także S. Rudnicki [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, op. cit., s. 227.

¹³ E. Gniewek, *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2020.

własności tych gruntów, Dz.U. z 2020 r. poz. 2040) – mimo że do takiego nabycia nieruchomości dochodzi *ex lege*, przekształcenie następuje z dniem, w którym zezwolenie na nabycie nieruchomości stało się ostateczne, w związku z czym przekształcenie w tym trybie uzależnione jest od warunku w postaci konieczności uzyskania zezwolenia zgodnie z omawianą ustawą;

d) w przypadku zasiedzenia¹⁴;

e) w przypadku dziedziczenia na podstawie testamentu;

W dwóch ostatnich przypadkach orzeczenie sądu będzie miało charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, do nabycia nieruchomości dojdzie bowiem albo w chwili upływu terminu koniecznego do zasiedzenia, albo w momencie otwarcia spadku, co dla swojej skuteczności wymagać będzie również uzyskania zezwolenia¹⁵.

f) w przypadku nabycia do majątku wspólnego małżonków;

Dla skuteczności nabycia nieruchomości przez oboje małżonków konieczne jest, żeby małżonek będący cudzoziemcem uzyskał wymagane zezwolenie. Było to jednak kwestią sporną w orzecznictwie. Nie jest to przedmiotem niniejszych rozważań, w tym miejscu należy jedynie podkreślić, iż w powyższy sposób, tym samym odmiennie od stanowiska SN, orzekł NSA w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (II OSK 370/14)¹⁶.

g) w drodze podziału majątku po orzeczeniu rozwodu lub po zniesieniu wspólności majątkowej małżonków;

h) w drodze nabycia nieruchomości na współwłasność.

Artykuł 8 ust. 1 pkt 3 u.n.n.c. stanowi, że nie jest wymagane zezwolenie dla cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2013 r., II OSK 201/12 [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/01870BFA53> [dostęp: 25.10.2022].

¹⁵ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości...*, op. cit.

¹⁶ Zob. [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/962728D5F3> [dostęp: 25.10.2022].

polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej dwa lata od udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały lub na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w celu nabycia nieruchomości, która stanowić będzie wspólność ustawową małżonków¹⁷.

Uzyskanie wymaganego zezwolenia

Artykuł 1 ust. 1 analizowanej ustawy uzależnia możliwość nabycia nieruchomości przez cudzoziemca od otrzymania wymaganego zezwolenia. *A contrario*, zgodnie z orzecnictwem SN, brak zezwolenia powoduje, że do nabycia prawa do nieruchomości nie dochodzi¹⁸.

Przepis ustanawiający wymóg uzyskania zezwolenia jest adresowany przede wszystkim do notariuszy oraz sądów wieczystoksięgowych, na których spoczywa obowiązek sprawdzenia i zweryfikowania, czy cudzoziemiec ma wymagane zezwolenie. Zwłaszcza że cudzoziemcy co do zasady, nie mając dostatecznego rozeznania w polskim prawie, niekiedy całkowicie polegają na profesjonalnym podmiocie, jakim jest notariusz¹⁹.

Powołując się na art. 1a ust. 1, zezwolenie jest wydawane na wniosek cudzoziemca, „jeżeli nabycie przez niego nieruchomości nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, a także nie sprzeciwiają się temu względy polityki społecznej i zdrowia społeczeństwa, a ponadto cudzoziemiec wykaże, że zachodzą okoliczności potwierdzające jego więzi

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2019 r., II CSK 135/18 [online:] http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?Sygnatura=I%20CSK%20135/18 [dostęp: 25.10.2022].

¹⁹ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości...*, op. cit.

z Rzeczpospolitą²⁰. Zgodne z art. 1a ust. 2 do tych okoliczności zaliczyć należy w szczególności:

- 1) posiadanie polskiej narodowości lub polskiego pochodzenia;
- 2) zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim;
- 3) posiadanie – z pewnymi wyjątkami – zezwolenia na pobyt czasowy, stały lub rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;
- 4) członkostwo w organie zarządzającym niektórych przedsiębiorców;
- 5) wykonywanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej lub rolniczej, zgodnie z przepisami prawa polskiego²¹.

Zezwolenie wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie minister obrony narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnej – minister właściwy do spraw rozwoju wsi, o czym stanowi art. 1 przedmiotowej ustawy. „Zezwolenie ważne jest przez 2 lata i może zostać poprzedzone wydaniem promesy ważnej przez rok”²².

Ograniczenia dotyczące nabywania nieruchomości rolnych i leśnych wynikają z przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1655) oraz ustawy o lasach (Dz.U. z 2020 r. poz. 26).

W związku z tym, że zezwolenie to jest wydawane w drodze decyzji administracyjnej, stosuje się do niego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. poz. 168; dalej: k.p.a.). Zezwolenie lub odmowa wydania decyzji muszą spełniać wymogi wskazane w art. 107 § 1–5 k.p.a.

W wydawaniu zezwolenia analizowane przepisy nakładają na wskazane organy obowiązek współdziałania. Wydanie decyzji

²⁰ R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2019, s. 219.

²¹ Ibidem.

²² R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości...*, op. cit., s. 550.

przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych z pominięciem stanowiska ministra obrony narodowej lub ministra właściwego do spraw rozwoju wsi skutkowałoby wadliwością tejże decyzji i postępowanie musiałoby zostać wznowione na podstawie art. 145 § 1 ust. 6 k.p.a., czyli w związku z wydaniem decyzji bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu²³. Ponadto „Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie może również wydać zezwolenia, jeżeli przedmiotowe organy wyraziły sprzeciw wobec nabycia nieruchomości przez cudzoziemca”²⁴. Jednakże niezwykle istotne jest to, że nieuzyskanie zezwolenia przez cudzoziemca, jak orzekł SN, spowoduje, że do nabycia prawa do nieruchomości w ogóle nie dojdzie²⁵.

Sprzeciw ministra obrony narodowej lub ministra właściwego do spraw rozwoju wsi

Zgodnie z art. 1 ust. 1a u.n.n.c. sprzeciw musi być wniesiony w terminie 14 dni od dnia doręczenia właściwemu ministrowi wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. „Jeżeli po upływie tych 14 dni do ministra właściwego do spraw wewnętrznych nie wpłynie postanowienie o wniesieniu sprzeciwu, to ma on obowiązek uznać, że właściwy organ nie sprzeciwia się nabyciu wskazanej nieruchomości przez konkretnego cudzoziemca. Jest to konstrukcja tzw. milczącej zgody organu”²⁶.

²³ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości...*, op. cit.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Uchwała SN z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 80/15 [online:] https://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemSID=20069-57a0abe-2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3&Sygnatura=III+CZ-P+80%2f15 [dostęp: 25.10.2022].

²⁶ I. Wereśniak-Masri, *Nabywanie nieruchomości...*, op. cit.

Co więcej, art. 1 ust. 1a ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców wskazuje, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek organu, któremu przysługuje prawo sprzeciwu, przedłuża termin na jego wniesienie do dwóch miesięcy od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jednakże „wniosek o przedłużenie terminu musi wpłynąć do ministra właściwego do spraw wewnętrznych przed upływem 14-dniowego terminu na wyrażenie sprzeciwu”²⁷.

Warto podkreślić, że przedłużenie terminu przybiera formę postanowienia, na które nie służy zażalenie (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), zgodnie z art. 141 § 1 k.p.a., a jedynie może być ono zaskarżone w odwołaniu od decyzji, co przewiduje art. 142 k.p.a.

Wniesienie sprzeciwu, w myśl art. 1 ust. 1a, co do zasady przybiera zaś formę postanowienia wraz z uzasadnieniem, gdyż przysługuje od niego stronom, a więc właścicielowi lub wieczystemu użytkownikowi nieruchomości i cudzoziemcowi, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie – skarga do sądu administracyjnego²⁸. Wyjątek dotyczący odstąpienia od sporządzania uzasadnienia przewiduje art. 3c, który dopuszcza taką ewentualność, jeżeli wymaga tego obronność lub bezpieczeństwo państwa. Co więcej, Możliwość odstąpienia od uzasadnienia dotyczy w omawianym przypadku ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który wydając decyzję (można przyjąć, że odmowną), odstępuje od jej uzasadnienia faktycznego w sytuacji, gdy brak podania przyczyn negatywnego rozstrzygnięcia spowodowany jest wymogami obronności lub bezpieczeństwa państwa. Od uzasadnienia postanowienia o wniesieniu sprzeciwu wobec wydania zezwolenia cudzoziemcowi może odstąpić także Minister Obrony Narodowej, kierując się tymi samymi względami²⁹.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

Określenie przesłanek sprzeciwu pozostało poza regulacjami ustawowymi. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności ani też szerokich uprawnień w tym zakresie, gdyż minister obrony narodowej musi zająć stanowisko co do każdej nieruchomości, zaś minister właściwy do spraw rozwoju wsi – jedynie do nieruchomości rolnej³⁰. Skoro jednak: (...) ustawodawca nie wskazał żadnych kryteriów, którymi mają się kierować organy współdziałające przy zajmowaniu stanowiska. Można jednak uznać, że kryteria te są pochodną zakresu spraw, w których właściwi są dani ministrowie. Dla Ministra Obrony Narodowej kryteriami takimi mogą być dbałość o bezpieczeństwo państwa i interesy obronności. Badając wniosek, Minister Obrony Narodowej rozpatrywać może takie kwestie, jak sąsiedztwo obiektów wojskowych, położenie nieruchomości przy granicach państwa czy status cudzoziemca. W praktyce wydawania zezwoleń sprzeciw Ministra Obrony Narodowej należy do rzadkości³¹.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi powinien kierować się kwestiami wpływającymi „na kształtowanie ustroju rolnego państwa, a więc preferować jako nabywcę nieruchomości rolnej rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne”³². W związku z powyższym podstawę sprzeciwu może stanowić m.in. zamiar przeznaczenia nabywanej nieruchomości rolnej na cele nierolnicze. Jednocześnie „organ, rozstrzygając w tym zakresie, powinien kierować się przede wszystkim preferencjami prowadzonej przez siebie polityki rolnej”³³.

Minister właściwy do spraw rozwoju wsi powinien kierować się ogólną zasadą wynikającą z art. 7 k.p.a., mówiącą o uwzględnieniu interesu ogólnego i słusznego interesu obywatela. Za ukształtowaną uznać można linię orzeczniczą NSA, według której grunty rolne

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

powinny być wykorzystywane przede wszystkim rolniczo, a nie w innym, nawet korzystnym społecznie celu³⁴.

Wyłączenia od obowiązku uzyskania zezwolenia

Artykuł 8 analizowanej ustawy wskazuje na szeroki zakres wyłączeń od obowiązku uzyskania zezwolenia oraz promesy zezwolenia. Wiąże się to również z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, ale także z konstytucyjną zasadą, wynikającą z art. 31 ust. 1 pkt. 3, stanowiącą, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Dodatkowo ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw³⁵.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 analizowanej ustawy zezwolenie jest zbędne w przypadku, gdy ma miejsce:

- 1) nabycie samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali;
- 1a) nabycie samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego;
- 2) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej;

³⁴ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r., II OSK 1617/15; wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., II OSK 1917/15.

³⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. poz. 483.

- 3) nabycie przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 2 lata od udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej nieruchomości, które w wyniku nabycia stanowią wspólność ustawową małżonków;
- 4) nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego w rozumieniu prawa polskiego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem co najmniej 5 lat;
- 5) nabycie przez podmiot, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej ustawy (tzn. osobę prawną i spółkę handlową nieposiadającą osobowości prawnej mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kontrolowaną bezpośrednio lub pośrednio przez osoby lub spółki, określone w tymże artykule), na jego cele statutowe nieruchomości niezabudowanych, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4 ha na obszarze miast;
- 6) nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, będącego bankiem i jednocześnie wierzycielem hipotecznym, w trybie przejęcia nieruchomości na własność w wyniku bezskutecznej licytacji w postępowaniu egzekucyjnym;
- 7) nabycie lub objęcie przez bank będący osobą prawną określoną w art. 1 ust. 2 pkt 4 komentowanej ustawy akcji lub udziałów w spółce w związku z dochodzeniem przez ten bank roszczeń wynikających z dokonanych czynności bankowych.

Ponadto, zgodnie z art. 8 ust. 2 niniejszej ustawy, nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej, z wyjątkiem nabycia:

- 1) nieruchomości rolnych i leśnych, przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej;

2) drugiego domu, przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej.

Nie jest również wymagane uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemców będących obywatelami państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej w okresach określonych w ust. 2, w przypadku:

- 1) nabycia nieruchomości rolnych położonych w określonych w ustawie województwach;
- 2) nabycia drugiego domu w przypadku legalnego nieprzerwanego zamieszkiwania nabywcy przez co najmniej 4 lata na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych, z zastrzeżeniem, że zwolnienie to nie obejmuje obywateli Konfederacji Szwajcarskiej.

Zwolnień, o których mowa w art. 8 ust. 1 przytoczonych powyżej, nie stosuje się do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej oraz gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha, o czym stanowi art. 8 ust. 3 przedmiotowej ustawy.

Reasumując, należy zaznaczyć, że nabycie nieruchomości przez cudzoziemca bez wymaganego zezwolenia jest nieważne, o czym orzeka sąd na żądanie m.in. właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty, marszałka województwa lub wojewody albo na żądanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych³⁶.

Bibliografia

- Gniewek E., *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2020.
Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
Stelmachowski A., *System prawa prywatnego*, t. 3, Warszawa 2007.

³⁶ R. Strzelczyk, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2019, s. 220.

Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019.

Strzelczyk R., *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2019.

Wereśniak-Masri I., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w Polsce. Komentarz*, Warszawa 2020.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. poz. 483).

Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278).

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2000 r. poz. 1037).

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1655).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1650).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (Dz.U. z 2020 r. poz. 2040).

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014 r. (I CSK 47/13).

Wyrok NSA z dnia 7 marca 2013 r. (II OSK 201/12).

Wyrok NSA z dnia 28 października 2015 r. (II OSK 370/14).

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2017 r. (II OSK 1617/15).

Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r. (II OSK 1917/15).

Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2019 r. (II CSK 135/18).

KARA Z TYTUŁU NIELEGALNEGO UŻYTKOWANIA OBIEKTU BUDOWLANEGO – PRZED I PO NOWELIZACJI USTAWY PRAWO BUDOWLANE

JOANNA MAJ



0000-0002-9166-7059

Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest omówienie przepisów dotyczących instytucji kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, obowiązujących zarówno przed nowelizacją Prawa budowlanego (ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. z 1994 r. Nr 89 poz. 414; dalej: p.b.), która weszła w życie z dniem 19 września 2020 r. (ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r. poz. 471; dalej: nowelizacja), jak i po niej. Pomimo wprowadzenia całkowicie nowej procedury, obowiązującej aktualnie niemal rok, w dalszym ciągu w praktyce organów niezwykle duże znaczenie ma nie tylko orzecznictwo sądów administracyjnych wydane na gruncie poprzedniej treści przepisów, ale także dotychczasowy dorobek doktryny oraz utarta praktyka organów, zwłaszcza w najważniejszym z punktu widzenia inwestora aspekcie kary, tj. definicji użytkowania obiektu, czy też możliwości nałożenia kary na obiekt wzniesiony w ramach samowoli budowlanej. W opracowaniu tym omówiono orzeczenia, które miały kluczowe znaczenie dla wypracowania prawidłowej praktyki organów nadzoru budowlanego, a także mogą stanowić istotny z punktu widzenia obrony praw inwestora argument w dyskursie z organem.

Pierwotne brzmienie przepisów

W pierwszej kolejności, omawiając instytucję kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, należy zwrócić uwagę na treść pierwotnego brzmienia przepisów dotyczących kary, wprowadzonych do p.b. na mocy nowelizacji. Wymierzenie jej przez organ nadzoru budowlanego (dalej: o.n.b.) miało przede wszystkim na celu zmotywowanie inwestora do podjęcia czynności w celu skutecznego dokonania zawiadomienia o zakończeniu budowy bądź uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części. W praktyce przyjmuje się, że jej nałożenie jest zasadne, gdy na inwestorze ciąży powinność dokonania zgłoszenia lub ubiegania się o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie i pomimo istnienia rzeczowego obowiązku nie spełnia on go i samowolnie przystępuje do użytkowania obiektu lub jego części.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 57 ust. 7 p.b. w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 p.b. właściwy organ wymierzał karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do kary tej stosowało się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 p.b., z tym że stawka opłaty podlegała dziesięciokrotnemu podwyższeniu. Ponadto, jak doprecyzowano w orzecznictwie sądów administracyjnych, kara z tytułu nielegalnego użytkowania była nakładana jednokrotnie – sądy uznały, że karane jest „przystąpienie do użytkowania”, a więc czynność jednorazowa, a nie „użytkowanie”, czyli niejako cykl czynów rozciągniętych w czasie.

Po nowelizacji

Aktualnie tryb postępowania w przedmiocie nałożenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania (całkowicie różny od poprzedniego

brzmienia ustawy) rozstrzyga przepis art. 59i, wprowadzony do p.b. na mocy nowelizacji.

Jak stanowi art. 59i ust. 1 p.b., w przypadku stwierdzenia użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i art. 55 o.n.b. poucza inwestora lub właściciela, że obiekt budowlany nie może być użytkowany bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu budowy. Organ nadzoru budowlanego potwierdza pouczenie wpisem w protokole kontroli, a w przypadku nieobecności inwestora lub właściciela doręcza pouczenie na piśmie. Następnie o.n.b. po upływie 60 dni od dnia doręczenia pouczenia sprawdza, czy obiekt budowlany lub jego część jest nadal użytkowany z naruszeniem art. 54 i 55 p.b.

W przypadku niezaprzeczenia nielegalnego użytkowania o.n.b. w drodze postanowienia wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do kary stosuje się odpowiednio przepisy art. 59f p.b., z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu.

Po upływie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w ust. 4, organ nadzoru budowlanego sprawdza, czy obiekt budowlany lub jego część jest nadal użytkowany w sposób nielegalny.

Jeżeli o.n.b. ponownie stwierdzi dalsze użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 p.b., pomimo wydania postanowienia, o którym mowa w ust. 4, ponownie wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego w drodze postanowienia. Do kary stosuje się odpowiednio przepisy art. 59f p.b., z tym że stawka opłaty podlega pięciokrotnemu podwyższeniu. Postanowienie to może być wydawane wielokrotnie, jednak kolejne postanowienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia wydania poprzedniego postanowienia.

Postanowienia są zaskarżalne w drodze zażalenia do organu wyższej instancji (w przypadku postanowień wydanych przez

powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego będzie to właściwy wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a w przypadku tego ostatniego – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego). Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa, a ponadto stosuje się do nich odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540), z tym że uprawnienia organu podatkowego, z wyjątkiem określonych w ust. 4 i 6, przysługują wojewodzie. Do kar stosuje się również przepisy art. 59g ust. 3, 4 i 6 p.b.

*Ratio legis*¹ wprowadzonego art. 59i stanowiło:

(...) uregulowanie kwestii użytkowania obiektu bez uzyskania odpowiedniej zgody, w taki sposób, aby działania organu nadzoru budowlanego w tym zakresie nie ograniczały się wyłącznie do wymierzenia kary z tytułu przystąpienia do nielegalnego użytkowania, ale by zmierzały również do zalegalizowania samowolnie użytkowanego obiektu budowlanego. Nakładanie kary za nielegalne użytkowanie zgodnie z tym przepisem będzie się odbywać przy zastosowaniu mechanizmu tzw. żółtej kartki.

Zgodnie bowiem z aktualnie obowiązującą regulacją kara z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymierzana jest postanowieniem wydawanym przez o.n.b. każdorazowo po stwierdzeniu samowolnego użytkowania. Wprowadzone przez ustawodawcę w tym zakresie zmiany niewątpliwie pozwalają na wielokrotne karanie inwestora lub właściciela za nielegalne użytkowanie, spełniając podstawowy cel tego przepisu, a więc przymuszenie do oddania tego obiektu do użytkowania (uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych).

¹ Druk sejmowy nr 121, Sejm IX kadencji [online:] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=121> [dostęp: 9.09.2021].

Jak podkreślił ustawodawca²:

(...) z uwagi na możliwość wielokrotnego stosowania kar finansowych, stawka kary z tytułu nielegalnego użytkowania – z wyjątkiem pierwszej wymierzanej kary – zostanie zmniejszona o połowę w stosunku do obecnych rozwiązań. Bowiem o skuteczności tego środka prawnego ma przesądzać możliwość jego ciągłego stosowania (do osiągnięcia zamierzonego celu, tj. oddania obiektu do użytkowania), a nie jego wysokość.

W poprzednim porządku prawnym inwestor pomimo nałożenia kary, czasem nawet po jej uiszczeniu, w dalszym ciągu użytkował obiekt bez stosownych formalności, a organ nadzoru nie miał już żadnych instrumentów prawnych wymuszających na inwestorze doprowadzenie do legalnego użytkowania tego obiektu ani też możliwości wielokrotnego nakładania kary.

Pomimo prób udoskonalenia omawianej regulacji ustawodawca w nowelizacji nie podjął wyzwania zdefiniowania pojęcia „użytkowanie”, które budziło istotne wątpliwości w praktyce organów, powodując również dysonans w orzecznictwie sądów administracyjnych – wykształciło się kilka wykluczających się wzajemnie linii orzeczniczych, inicjowanych coraz częstszymi skargami sądowymi podmiotów zobowiązanych do zapłaty kar. Sporna w dalszym ciągu pozostaje zatem istota samego użytkowania. Niemniej jednak działania ustawodawcy w omawianym zakresie należy ocenić zasadniczo pozytywnie, bowiem nadmierna kazuistyka w przypadku tej instytucji p.b. mogłaby przynieść więcej strat niż korzyści, nie tylko ze względu na mnogość stanów faktycznych, które mogą zaistnieć na gruncie stosowania przepisów, lecz również charakter działania o.n.b. (w tym przede wszystkim zapobiegania, by nie doszło do naruszenia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego i tym samym zdrowia lub życia jego użytkowników).

² Ibidem.

Wielokrotnie inwestorzy, formułując zarzuty skarg kierowanych do wojewódzkich sądów administracyjnych, a także NSA w Warszawie na rozstrzygnięcia w przedmiocie kary z tytułu nielegalnego użytkowania, powoływali się m.in. na konieczność przeprowadzenia przed rozpoczęciem faktycznego użytkowania rozruchu technologicznego, którego czynności sprowadzały się w istocie do użytkowania obiektu rozumianego jako korzystanie z obiektu zgodnie z przeznaczeniem, niezależnie od celu, jaki inwestorom przyświecał, a czynności te rozpoczynano, nie mając zgody na jego użytkowanie.

W tym przypadku wykształciły się dwie linie orzecznicze. Zgodnie z pierwszą z nich konieczność dokonania rozruchu urządzeń przed rozpoczęciem produkcji nie zwalnia inwestora z obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynku przed przystąpieniem do tegoż użytkowania. W tym zakresie reprezentatywnym orzeczeniem może być wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2005 r. (VII Sa/Wa 787/05, CBOSA), w którego uzasadnieniu wskazano, iż „przeprowadzenie jakichkolwiek czynności związanych z próbą eksploatacją, czy rozruchem maszyn należy uznać za przystąpienie do faktycznego użytkowania budynku, gdyż nie jest to element procesu budowy obiektu budowlanego”³.

Zgodnie z drugą linią orzeczniczą jednorazowe przebywanie w obiekcie, które nie ma charakteru trwałego czy przygotowania obiektu do przystąpienia do jego użytkowania (zatem także rozruch technologiczny), nie powinno być traktowane na równi z nielegalnym użytkowaniem. Interesującym przykładem uzasadniającym powyższy pogląd będzie wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2012 r. (II SA/Kr 1166/12, CBOSA), w którym kara dotyczyła domniemanego nielegalnego użytkowania boiska sportowego i zgodnie z którym:

³ Podobnie: wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., II OSK 1109/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2005 r., VII SA/Wa 787/05; wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 maja 2009 r., II SA/Ke 201/09; dostęp: CBOSA.

(...) zorganizowanie jednorazowej, uroczystej imprezy – niezależnie od pozostającej poza kognicją Sądu oceny sensu takich działań na blisko cztery miesiące przed rozpoczęciem faktycznej działalności obiektu – nie stanowi przystąpienia do użytkowania w sposób zgodny z przeznaczeniem obiektu typu (...), a zatem nie jest objęte sankcją przewidzianą w art. 57 ust. 7 ustawy Prawo Budowlane⁴.

Sąd podkreślił, że:

(...) w całości zgadza się ze stanowiskiem zaprezentowanym w wyroku WSA w Krakowie z dnia 4 lipca 2011r. sygn. II SA/Kr 567/11) zgodnie z którym „użytkowanie obiektu budowlanego” w rozumieniu art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego nie jest tożsame z jakimkolwiek rodzajem korzystania z niego, również i z tego powodu, że stosownie do treści art. 5 ust 2 ustawy Prawo Budowlane, obiekt budowlany należy użytkować w sposób z jego przeznaczeniem. Przystąpienie do użytkowania nie odnosi się zatem do zdarzenia jednorazowego, ale do sytuacji istniejącej w dłuższym przedziale czasowym. „Użytkowanie” w rozumieniu tego przepisu oznacza korzystanie z obiektu budowlanego w sposób ciągły i trwały. Nie jest użytkowaniem obiektu budowlanego jednorazowe, kilkugodzinne przebywanie w nim nawet wielu osób, które nie wskazuje na trwały zamiar użytkowania obiektu budowlanego. Przedstawiona wyżej wykładnia art. 57 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane pozostaje w zgodzie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 15 stycznia 2007 r. sygn. akt P 19/06 (...).

„Złotym środkiem” do rozwiązania powyższego sporu może być pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 17 stycznia 2020 r. (II OSK, 489/18, CBOSA), w którym słusznie uznano, iż „tzw. rozruch technologiczny obiektu budowlanego nie powinien być przez inwestora dokonywany w oderwaniu od trybu zawiadamiania o zakończeniu

⁴ Podobnie: WSA w Lublinie w wyroku z dnia 23 października 2012 r., II SA/Lu 732/12; WSA w Łodzi w wyroku z dnia 29 maja 2012 r., II SA/Łd 369/12; NSA w wyroku z dnia 5 lutego 2014 r., II OSK 2141/12, dostęp: CBOSA.

budowy (lub postępowania o uzyskanie pozwolenia na użytkowanie”. Nie ma przeszkód, aby przyjąć, że:

(...) nie jest wykluczona sytuacja, w której przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego jest poprzedzone tzw. rozruchem technologicznym poprzedzającym złożenie zawiadomienia o zakończeniu budowy. Dotyczyć to może obiektów budowlanych, których prawidłowe użytkowanie jest uzależnione od sprawności technicznej urządzeń należących do tego obiektu. Tego rodzaju czynności, związane z prawidłowym działaniem przyłączy, przepustowością i szczelnością sieci oraz prawidłowym odbiorem ścieków, mogą być uznane za rozruch technologiczny sieci kanalizacji sanitarnej. Jednak, jak wynika z poprzednich uwag, stałe pełnienie przez obiekt budowlany funkcji przewidzianej w projekcie budowlanym i pozwoleniu na budowę, które w niniejszej sprawie polegało na rzeczywistym odprowadzaniu ścieków od wielu mieszkańców, w okresie wielu miesięcy, wyklucza przyjęcie, że obiekt nie był wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 546/14). W konsekwencji, nie jest zasadny zarzut naruszenia prawa materialnego tj. art. 57 ust. 7 w związku z art. 59f ust. 1 w związku z art. 59g ust. 1 Prawa budowlanego poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że próbny rozruch sieci mieści się w kategorii nielegalnego użytkowania sieci. Sąd pierwszej instancji nie sformułował sugerowanego w opisie naruszenia stanowiska. Stwierdził natomiast, że przystąpienia do sukcesywnego odbioru od znacznej grupy mieszkańców nieczystości ciekłych w wyniku podpisanych przez nich umów nie można traktować jako rozruchu próbnego lecz działanie to należy zakwalifikować jako przystąpienie do użytkowania sieci.

Podsumowanie

Pomimo wprowadzenia całkiem nowego porządku prawnego, nowej procedury postępowania przed o.n.b. dotyczącej instytucji kary z tytułu nielegalnego użytkowania, wciąż aktualne i pomocne nie tylko dla organów, ale i inwestorów pozostają

poglądy wypracowane przez orzecznictwo sądów administracyjnych, przede wszystkim takie jak:

- „przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego należy rozumieć jako rozpoczęcie korzystania, używania przynajmniej części obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem określonym w pozwoleniu na budowę”⁵;
- „przystąpienie do użytkowania w rozumieniu art. 57 ust. 7 PrBud jest działaniem jednorazowym, polegającym na rozpoczęciu korzystania z obiektu lub jego części. Późniejszy stan użytkowania oceniano jako trwające użytkowanie”⁶;
- „przystąpienie do użytkowania nie musi mieć charakteru trwałego, może je cechować jednokrotność, a późniejsze odstąpienie od użytkowania nie wpływa na charakter pierwotnego przystąpienia i nie konwaliduje tej czynności”⁷.

W mojej ocenie nowelizacja wprowadziła korzystne dla inwestora zmiany, polegające na umożliwieniu o.n.b. wcześniejszego ostrzeżenia przystępującego do nielegalnego użytkowania obiektu przed nałożeniem na niego dotkliwej kary pieniężnej, a działania o.n.b. w tym zakresie nie ograniczają się już wyłącznie do wymierzenia kary, lecz zmierzają również do zalegalizowania samowolnie użytkowanego obiektu budowlanego. Również w przypadku inwestorów nagminnie naruszających przepisy ustanowiona dopuszczalność wielokrotnego nakładania kary jest działaniem racjonalnym i pożądanym. Oczywiście omawiane przepisy wymagają w dalszym ciągu udoskonalenia przez ustawodawcę, niemniej stanowią częścią odpowiedzi na pojawiające się przy stosowaniu p.b. wątpliwości praktyków.

⁵ Zob. wyroki NSA: z dnia 5 stycznia 2016 r., II OSK 1073/14 i z dnia 21 lutego 2018 r., II OSK 1064/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r., II SA/Gl 69/21, dostęp: CBOSA.

⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2019 r., II SA/Kr 607/19, dostęp: CBOSA.

⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r., II OSK 180/20, dostęp: CBOSA.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89 poz. 414).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540).

Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471).

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2005 r. (VII Sa/Wa 787/05, CBOSA).

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 20 maja 2009 r. (II SA/Ke 201/09, CBOSA).

Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r. (II OSK 1109/09, CBOSA).

Wyrok WSA w Łodzi w wyroku z dnia 29 maja 2012 r. (II SA/Łd 369/12, CBOSA)

Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 października 2012 r. (II SA/Lu 732/12, CBOSA).

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 października 2012 r. (II SA/Kr 1166/12, CBOSA).

Wyrok NSA z dnia 5 lutego 2014 r. (II OSK 2141/12, CBOSA).

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2016 r. (II OSK 1073/14, CBOSA).

Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2018 r. (II OSK 1064/16, CBOSA).

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2019 r. (II SA/Kr 607/19, CBOSA).

Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2020 r. (II OSK, 489/18, CBOSA).

Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2020 r. (II OSK 180/20, CBOSA).

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2021 r. (II SA/Gl 69/21, CBOSA).

ODBIÓR LOKALU MIESZKALNEGO LUB DOMU JEDNORODZINNEGO OD DEWELOPERA W MYŚL NOWEJ I STAREJ USTAWY DEWELOPERSKIEJ. WYBRANE ZAGADNIENIA

SZYMON PANEK



0000-0003-4222-8698

Definicja odbioru

Każdy z kupujących mieszkanie chciałby, aby jego nieruchomości pozbawiona była wad, a jeśli takie wady istnieją, to aby miał możliwość egzekwowania ich naprawy. W art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1445; dalej: ustawa deweloperska, UD) w relacjach między deweloperem a nabywcą określono obowiązek dokonania odbioru lokalu lub domu jednorodzinnego przed podpisaniem umowy sprzedaży. Z racji istotnej funkcji, jaką pełni odbiór, na wstępie należy zacząć od definicji odbioru.

Pojęcie odbioru lokalu przez nabywcę od dewelopera nie zostało zdefiniowane w ustawie deweloperskiej, w treści ustawy możemy jednak dostrzec podobieństwo znaczenia odbioru do tego, które pojawia się w umowie o roboty budowlane. Pomimo podobieństw nie można jednak utożsamiać tych dwóch terminów¹.

Artykuł 22 ust. 1 ustawy deweloperskiej nie wprowadza w treści umowy wymogu definiowania tego, co strony rozumieją jako odbiór. Ustawa deweloperska wskazuje jedynie, że obligatoryjnym elementem umowy deweloperskiej jest termin oraz sposób zawiadomienia

¹ Podobnie B. Gliniecki, *Ustawa deweloperska. Komentarz do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*, Warszawa 2012, s. 267.

nabywcy o odbiorze. Ustawa pozostawia dużą dowolność deweloperowi w określaniu terminu, w jakim ma zostać dokonany odbiór. Nie wprowadza konieczności wskazywania daty kalendarzowej odbioru. Termin odbioru może być uzależniony od czasu, który minął od uzyskania przez dewelopera pozwolenia na użytkowanie². Biorąc pod uwagę, że częstym przypadkiem jest łączenie odbioru lokalu z wydaniem lokalu, brak wymogu określenia terminu konkretną datą kalendarzową może spowodować negatywne konsekwencje dla nabywców.

Ustawa deweloperska w art. 4 wymienia środki ochrony zapewniane nabywcom przez dewelopera. W artykule tym określone są jedynie środki ochrony nabywców, a nie wszystkie środki ochrony, ponieważ za taki środek ochronny należy uznać odbiór. „Celem art. 27 ust. 1–5 jest ochrona interesów nabywcy przez umożliwienie mu oględzin lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) będącego przedmiotem umowy deweloperskiej i wykrycie wadliwości tego przedmiotu przed jego nabyciem na podstawie umowy rozporządzającej”³. Rozpatrywanie odbioru w innej kategorii niż jako środek chroniący nabywców (przed tym, aby nie dostali wadliwego przedmiotu umowy) nie wydaje się właściwe. „Pod pojęciem odbioru zamówionego lokalu mieszkalnego (...) rozumieć należy jego odbiór końcowy w znaczeniu technicznym, w którym nabywca stwierdza, że dany obiekt spełnia warunki określone w umowie deweloperskiej, względnie, że ich nie spełnia albo spełnia częściowo”⁴. Możliwe jest także przyjęcie, że termin odbioru oznacza, iż deweloper wykonał swoje zobowiązanie do wybudowania przedmiotu umowy i oczekuje na potwierdzenie

² T. Czech, *Art. 22 [w:] Ustawa deweloperska. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.

³ *Idem*, *Art. 27 [w:] Ustawa deweloperska...*, op. cit.

⁴ R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 404.

tego faktu przez nabywcę⁵. Inną definicję możemy przyjąć w sensie technicznym: nabywca dostaje prawo weryfikacji stanu technicznego lokalu (domu jednorodzinnego) poprzez sprawdzenie, czy przedmiot umowy zgodny jest ze standardem wykończenia, projektem oraz normami budowlanymi⁶. Takie rozumienie odbioru jest krytykowane, zakłada się bowiem, że nabywca, by móc to zbadać, musiałby mieć wiedzę techniczną, która pozwalałaby mu na weryfikację projektu, oraz wiedzę na temat norm, aby zweryfikować, czy przedmiot umowy jest z nimi zgodny. Należy jednak pamiętać, że nabywca może skorzystać z usług firm, które profesjonalnie pomagają w odbiorach mieszkań. Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177; dalej: nowa ustawa deweloperska, NUD) w tym zakresie nie wprowadza żadnych zmian, a co za tym idzie – nie definiuje terminu odbioru.

Czas dokonania odbioru

Artykuł 27 ust. 1 UD jednoznacznie wskazuje, że czynność odbioru powinna być dokonana w czasie pomiędzy zakończeniem budowy potwierdzonym brakiem sprzeciwu organu wobec zgłoszenia zakończenia budowy lub wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie a podpisaniem umowy, na mocy której własność przedmiotu umowy zostanie przeniesiona z dewelopera na nabywcę. Doktryna wskazuje, że strony mogą dokonać odbioru przed pozwoleniem na użytkowanie budynku, o ile obie w odmiennym niż określony

⁵ B. Szczytowska, *Komentarz do art. 27 [w:] Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego i domu jednorodzinnego. Komentarz. Wzory umów deweloperskich i pism*, red. H. Ciepla, B. Szczytowska, Warszawa 2012, s. 286.

⁶ Ł. Wroński [w:] *Umowa deweloperska w praktyce*, red. A. Szymańczyk, Warszawa 2014, s. 277.

w UD terminie chcą dokonać odbioru⁷. Istnieje również pogląd, który nie dopuszcza modyfikacji terminu odbioru, wskazując, że ten może się odbyć jedynie po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie⁸. Dopuszczenie do możliwości dokonania odbioru przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie jest korzystne dla nabywców, którzy chcieliby zacząć wcześniej wykańczać lokal, oraz dla deweloperów, którzy spóźniają się względem określonego w umowie deweloperskiej terminu z odbiorem lokalu. Trzeba jednak wziąć pod uwagę art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.):

Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji.

Istotne zatem jest określenie, czy udostępnienie nabywcy lokalu (domu jednorodzinnego) w celu wykończenia go będzie stanowić wydanie do użytkowania.

Przepisy Prawa budowlanego oraz ustawy deweloperskiej nie zawierają ustawowej definicji terminu „przystąpienie do użytkowania”, w związku z czym to, czy w danym przypadku ma miejsce przystąpienie do użytkowania, zależy od dokonanych ustaleń w konkretnej sprawie. Zgodnie z dyrektywą domniemania języka potocznego pojęcia niezdefiniowane przez prawodawcę należy interpretować oraz ustalać ich sens zgodnie z ich znaczeniem przyjętym w języku

⁷ T. Czech, *Art. 27...*, op. cit.

⁸ A. Burzak, M. Okoń, P. Pałka, *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 261; B. Szczytowska [w:] H. Ciepla, B. Szczytowska, *Ustawa o ochronie...*, op. cit., s. 120–121,

potocznym. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego należy więc rozumieć jako rozpoczęcie korzystania, używania przynajmniej części obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem określonym w pozwoleniu na budowę. Słusznie przyjmuje się, że „przystąpienie do użytkowania” w rozumieniu art. 57 ust. 7 p.b. jest działaniem jednorazowym, polegającym na rozpoczęciu korzystania z obiektu lub jego części. Przystąpić więc do użytkowania można tylko raz, późniejszy stan faktyczny w zakresie użytkowania należy ocenić już jako trwające użytkowanie⁹.

Co za tym idzie, jeżeli deweloper wraz z nabywcą dokonają odbioru lokalu (lub domu jednorodzinnego), w wyniku czego nabywcy zostanie wydany lokal do wykończenia, jest to działanie, które naraża na odpowiedzialność wynikającą z przepisów określonych w ustawie – Prawo budowlane.

Nie bez znaczenia jest również fakt zabezpieczenia nabywcy przed ewentualnym nieuczciwym działaniem dewelopera. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie budynku nie jest zdarzeniem pewnym. Nabywca, który godzi się na dokonanie odbioru przed jego uzyskaniem oraz rzeczywiście przystępuje do prac wykończeniowych, naraża się na utratę środków, które przeznaczy na wykończenie lokalu (domu jednorodzinnego). NUD odmiennie od UD wprowadza art. 41 o treści: „Odbiór ten następuje odpowiednio po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniu na użytkowanie albo zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy domu jednorodzinnego przy braku sprzeciwu ze strony tego organu”. NUD w określeniu momentu, w którym strony umowy deweloperskiej mają dokonać odbioru, wydaje się zatem bardziej jednoznaczna.

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 sierpnia 2016 r., II SA/Kr 253/16, LEX nr 2104888.

Wady lokalu lub domu jednorodzinnego

Odbiór lokalu pozwala na sprawdzenie przez konsumenta jakości i zgodności z umową oraz normami przedmiotu umowy. Z przeprowadzonej czynności odbioru sporządzany jest protokół. Protokół ten powinien mieć formę pisemną i zostać podpisany przez strony umowy deweloperskiej¹⁰. Zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1445) nabywcy przysługuje możliwość wpisania wykrytych wad do protokołu. Biorąc pod uwagę możliwości nabywców, do protokołu odbioru powinny zostać wpisane jedynie wady fizyczne. Wobec powyższego powstają dwa pytania: co możemy uznać za wadę oraz czy nabywca powinien się nad tym zastanawiać.

Zgodnie z art. 556¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.) wada fizyczna polega na niezgodności rzeczy sprzedanej z umową. W szczególności rzecz sprzedana jest niezgodna z umową, jeżeli:

- 1) nie ma właściwości, które rzecz tego rodzaju powinna mieć ze względu na cel w umowie oznaczony albo wynikający z okoliczności lub przeznaczenia;
- 2) nie ma właściwości, o których istnieniu sprzedawca zapewnił kupującego, w tym przedstawiając próbkę lub wzór;
- 3) nie nadaje się do celu, o którym kupujący poinformował sprzedawcę przy zawarciu umowy, a sprzedawca nie zgłosił zastrzeżenia co do takiego jej przeznaczenia;
- 4) została kupującemu wydana w stanie niezupełnym.

Powyższe wskazanie, co jest wadą, potrzebne jest nabywcy jedynie do egzekwowania swoich praw do naprawy tych wad, nie zaś do tego, aby sporządzić protokół. Nabywca jako konsument nie jest zobligowany do posiadania wiedzy na temat norm

¹⁰ T. Czech, *Art. 27...*, op. cit.

budowlanych, a za wskazanie w protokole elementów, które nie są wadliwe, nabywca nie ponosi odpowiedzialności. Nie oznacza to jednak, że nabywca powinien swoje prawa wykorzystywać w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego. Nabywca w razie wątpliwości, czy dany element jest wadliwy, powinien wpisać go do protokołu. Deweloper w ciągu 14 dni zobligowany jest do odpowiedzi, czy wady uznaje, a jeśli nie – uzasadnić dlaczego. Przyczyny, o których mowa, muszą być odpowiednio skonkretyzowane, tak aby możliwa była merytoryczna polemika; przyjmuje się, że deweloper musi się w tym zakresie powołać na konkretne normy budowlane lub standard wykończenia¹¹. Obecna treść ustawy deweloperskiej nie rozstrzyga, co się stanie, gdy deweloper nie dochowa 14-dniowego terminu na udzielenie odpowiedzi na sporządzony protokół. Obecna treść nie pozwala na uznanie, że deweloper wyraził milczącą zgodę i zaakceptował wszystkie wskazane przez nabywcę wady. W art. 41 ust. 5 NUD wyrażenie milczącej zgody zostało już ujęte: „Jeżeli deweloper nie poinformuje nabywcy o uznaniu wad albo o odmowie uznania wad oraz jej przyczynach w terminie, o którym mowa w ust. 4, uważa się, że uznał wady”.

Zgodnie z art. 27 deweloper ma 30 dni na usunięcie wskazanych w protokole wad lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego). Termin 30-dniowy liczony jest od dnia podpisania protokołu odbioru. Gdyby usunięcie wady w wyżej wskazanym terminie nie było możliwe, a deweloper zachował należyłą staranność, aby wadę usunąć, może on wyznaczyć nowy termin, w którym wykonanie prac będzie możliwe. W ustawie deweloperskiej brak jest przewidzianych negatywnych skutków za przekroczenie terminu w naprawie wad. W przypadku nienaprawienia wad przez dewelopera zastosowanie znajdują przepisy o rękojmi zawarte w k.c. Wówczas nabywca będzie uprawniony do żądania obniżenia ceny, czy nawet

¹¹ Ibidem.

odstąpienia od umowy, w przypadku gdy wady okażą się istotne. Nowa ustawa deweloperska wprowadza możliwość (w przypadku przekroczenia 30-dniowego terminu) wykonania przez nabywcę prac mających na celu usunięcie wady na koszt dewelopera. Trzeba podkreślić, że zarówno ustawa deweloperska, jak i nowa ustawa deweloperska nie wyklucza po podpisaniu protokołu odbioru wskazania w przyszłości zauważonych nieprawidłowości (nawet takich, które istniały w momencie odbioru, lecz były niezauważone przez nabywcę).

Podsumowanie

Obecna ustawa deweloperska jest szeroko komentowana w doktrynie, niestety temat odbioru lokalu (domu jednorodzinnego) został w opracowaniach pominięty kosztem innej problematyki. Wprowadzenie nowych zagadnień w NUD dotyczących odbiorów może spowodować, że powstanie więcej opracowań merytorycznych poświęconych tej kwestii.

Nowa ustawa deweloperska wprowadza wiele zmian, by zwiększyć bezpieczeństwo nabywcy. Odmienne niż do tej pory reguluje niektóre kwestie związane z odbiorem lokalu (domu jednorodzinnego). Niestety pozostawia, podobnie jak UD, pytania bez odpowiedzi. Do najważniejszych kwestii, które ustawodawca powinien doprecyzować, należy:

- 1) wprowadzenie terminu odbioru. Spowodowałoby to uniknięcie wątpliwości odnośnie do jego charakteru oraz wątpliwości dotyczących konsekwencji wynikających z przeprowadzonej czynności;
- 2) wskazanie w obligatoryjnych elementach umowy deweloperskiej terminu odbioru, który to termin będzie określony jako konkretna data kalendarzowa ze wskazaniem, że wyznaczony

termin nie może być dłuższy niż 30 dni od dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie;

- 3) wprowadzenie odpowiedzialności za przekroczenie określonego terminu odbioru przez dewelopera względem nabywcy;
- 4) wprowadzenie minimalnego terminu, w którym nabywca powinien zostać powiadomiony przez dewelopera o możliwości dokonania odbioru. Nieokreślenie tego w ustawie może spowodować, że deweloper wyznaczy zbyt krótki termin, a nabywca, który może przebywać poza miejscem zamieszkania, nie będzie mógł dokonać odbioru w terminie.

Bibliografia

- Burzak A., Okoń M. Pałka P., *Ochrona praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Czech T., *Art. 22 [w:] Ustawa deweloperska. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Czech T., *Art. 27 [w:] Ustawa deweloperska. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2018.
- Gliniecki B., *Ustawa deweloperska. Komentarz do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego*, Warszawa 2012.
- Strzelczyk R., *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013.
- Szczytowska B. [w:] *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego i domu jednorodzinnego. Komentarz. Wzory umów deweloperskich i pism*, red. H. Ciepla, B. Szczytowska, wyd. 1, Warszawa 2012.
- Wroński Ł. [w:] *Umowa deweloperska w praktyce*, red. A. Szymańczyk, Warszawa 2014.

Wykaz aktów prawnych

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1445).

Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177).

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 sierpnia 2016 r. (II SA/Kr 253/16, LEX nr 2104888).

PRZESŁANKI ZWROTU NIERUCHOMOŚCI WYWŁASZCZONEJ W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

MAŁGORZATA PRACKA

 0000-0003-3531-8433

Wprowadzenie

Zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonej jest nierozzerwalnie związana z konstytucyjną gwarancją ochrony prawa własności. Dookreśleniem tych gwarancji jest mechanizm wywłaszczeniowy wskazany w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP¹, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie dla realizacji celu publicznego i przy założeniu wypłaty słusznego odszkodowania. Wprawdzie w przytoczonej regulacji nie wyartykułowano wprost obowiązku zwrotu nieruchomości wywłaszczonej, niemniej jednak, jak akcentuje TK, zasada zwrotu jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż dopuszcza on wywłaszczenie jedynie na cele publiczne, co tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji wywłaszczeniowej i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej nieruchomości². Brak realizacji celu publicznego na nieruchomości po jej wywłaszczeniu przesądza o tym, iż wywłaszczenie było przedwcześnie, a zatem nie istniała nie tylko konstytucyjna legitymacja ingerencji we własność prywatną, ale również prawna podstawa (przyczyna) nabycia własności przez podmiot publiczny. Wywłaszczane prawo musi zostać przekazane na realizację konkretnego celu, gdyż instytucja wywłaszczenia nie może być traktowana jako zwykły instrument pomnażania majątku publicznego, który mógłby być przekazany na

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

² Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001/7/216.

realizację bardzo różnych celów publicznych i niepublicznych albo pozostać niewykorzystany³. Zasada zwrotu nieruchomości wywłaszczonych ma także umożliwiać odtworzenie sytuacji majątkowej właściciela sprzed wywłaszczenia⁴, pozwalając tym samym na zachowanie w majątku podmiotu wywłaszczanego wartości ekonomicznej dobra, które podlega władczej ingerencji⁵. Przepisy o zwrocie nieruchomości wywłaszczonej stanowią dookreślenie zakresu dopuszczalnej władczej ingerencji w prawo własności wraz ze stworzeniem możliwości zniesienia jej skutków w sytuacji, gdy nie ma konstytucyjnego uzasadnienia dla jej dokonania. W ten oto sposób zakres upoważnienia władzy publicznej do ingerencji w istotę prawa własności pozostaje w komplementarnym powiązaniu z gwarancjami ochrony praw własności wskazanymi w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP⁶.

Restrykcyjny i wyjątkowy charakter instrumentu wywłaszczeniowego sprawia, że zasada zwrotu nieruchomości nabiera ogromnego znaczenia w kontekście oceny prawidłowości działań organów administracji publicznej przy sięganiu po instytucję wywłaszczenia. W ujęciu systemowym przepisy o zwrocie nieruchomości wywłaszczonych mają zapobiegać sytuacjom pochopnego i przedwczesnego wywłaszczenia nieruchomości, gdyż jedynie wtedy, gdy zrealizowanie celu publicznego nie jest możliwe bez nabycia uprawnień prawnorzeczowych do nieruchomości, istnieje prawem uzasadniona konieczność władczej ingerencji⁷. Obowiązująca obecnie konstrukcja prawna roszczenia o zwrot nieruchomości stanowi gwarancję wywłaszczenia nieruchomości jedynie pod ściśle określony cel wymagający natychmiastowej realizacji. Instytucja zwrotu wywłaszczonej nieruchomości,

³ Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., Kp 2/15, OTK-A 2016/23.

⁴ T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 5, Warszawa 2011, s. 43.

⁵ M. Zimmermann, *Polskie prawo wywłaszczeniowe*, Lwów 1939, s. 9.

⁶ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, Dz.U. z 2012 r. poz. 1472.

⁷ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 830.

będąc elementem konstytucyjnych standardów wywłaszczenia, staje się jednocześnie swoistą gwarancją nienadużywania możliwości korzystania z wywłaszczenia ponad niezbędne potrzeby związane z realizacją celów publicznych⁸. Uszczegółowienie zasady zwrotu nieruchomości zawarte zostało w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.; dalej: u.g.n.) poprzez zakreślenie materialnoprawnych przesłanek zwrotowych. Zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu, zbędność nieruchomości na cel wywłaszczenia, ustawowo zakreślony termin na złożenie wniosku o zwrot są kluczowe z punktu widzenia roszczeń byłego właściciela w zakresie zwrotu nieruchomości. Z uwagi na restrykcyjny charakter tych przepisów przesłanki zwrotowe podlegają ścisłej wykładni. Potwierdzenie ich spełnienia determinuje bowiem powrotne przeniesienie prawa własności z majątku publicznego do majątku byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, mocą decyzji administracyjnej.

Zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele

Jedną z podstawowych zasad prawa wywłaszczeniowego jest zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż te, które wskazane zostały w decyzji o wywłaszczeniu⁹. Przedmiotowa zasada może być rozpatrywana także w kontekście istnienia obowiązku zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w u.g.n., w sytuacji przeznaczenia nieruchomości na inny cel niż wskazany w decyzji wywłaszczeniowej¹⁰.

⁸ E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2015.

⁹ Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r., K 6/05, OTK-A 2008/3/41.

¹⁰ G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 608.

Normatywnym wyrazem tej regulacji jest art. 136 ust. 1 u.g.n., zgodnie z którym nieruchomości wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z uwzględnieniem art. 137 u.g.n., chyba że poprzedni właściciel lub jego spadkobierca nie złożył wniosku o zwrot tej nieruchomości. Jak akcentuje się w orzecznictwie, przywołana zasada powoduje, że gwarancje prawa własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP odzyskują swoją moc ochronną, a pozycja prawna i interes podmiotu publicznego osiągnięte przez wywłaszczenie muszą z powrotem ustąpić przed konstytucyjnie chronioną pozycją prawną obywatela¹¹. W przypadku roszczenia o zwrot nieruchomości dochodzi do kolizji pomiędzy potrzebą ochrony własności i bezpieczeństwa prawnego a wymogami dopuszczalności władczej ingerencji we własność i uprawnienia jednostki oraz potrzebą ochrony interesów byłego właściciela. Kolizja ta rozstrzygana jest przez ustawodawcę na korzyść dwóch ostatnich wartości¹².

Ustawowy zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel jest traktowany jako prawo o charakterze konstytucyjnym, z którym ustawodawca powiązał obowiązek zwrotu nieruchomości w sytuacji niewykorzystania jej na cel uzasadniający wywłaszczenie¹³. Kluczowego znaczenia nabiera ustalenie celu wywłaszczenia, gdyż wynik tych ustaleń pozwoli na ocenę statusu nieruchomości, tj. czy jest to nieruchomość zwrotowa, czy też wolna od roszczeń byłych właścicieli. Przeprowadzona analiza w zakresie odtworzenia celu wywłaszczenia musi być dokładna i prowadzić do konkretnych wniosków, gdyż z jednej strony art. 136 ust. 1 u.g.n. wyraża

¹¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Bk 878/18, LEX nr 2470577.

¹² E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami* [w:] idem, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r., I SA/Wa 2351/10, LEX nr 991679.

podstawową regułą, iż nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, z drugiej zaś art. 137 ust. 1 u.g.n. definiuje pojęcie zbędności nieruchomości wywłaszczonej¹⁴. Ziszczenie się wskazanych w tych przepisach przesłanek nakłada na organ administracji publicznej szereg obowiązków w sytuacji chociażby powzięcia zamiaru jej użycia na inny cel. Mamy wówczas do czynienia z nieruchomością zwrotową, co powoduje także, iż w przypadku złożenia wniosku o zwrot przez byłych właścicieli organ musi ocenić powyższe roszczenie przez pryzmat zrealizowania celu wywłaszczeniowego w powiązaniu z ustawowymi przesłankami zbędności nieruchomości.

Szczególne znaczenie ma zatem odtworzenie celu wywłaszczenia, co niekiedy jest zadaniem niezwykle skomplikowanym, biorąc pod uwagę fakt, że na podstawie art. 216 u.g.n. przepisy o zwrocie nieruchomości mają zastosowanie nie tylko do przejęcia nieruchomości *stricte* w drodze wywłaszczenia, ale także do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ustaw i przepisów prawnych konkretnie tam wymienionych. Katalog ten zawiera także przypadki nabycia nieruchomości w formie umów cywilnoprawnych, które to umowy co do zasady nie muszą zawierać celu nabycia¹⁵. W orzecnictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się, że cel wywłaszczenia wynikać powinien przede wszystkim z treści decyzji wywłaszczeniowej (umowy sprzedaży) lub z innych aktów poprzedzających proces wywłaszczenia (np. zezwolenia na nabycie nieruchomości, decyzji lokalizacyjnej, decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego). Jednakże w sytuacji, gdy na podstawie wskazanych wyżej dowodów nie da się ustalić celu wywłaszczenia,

¹⁴ G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Warszawa–Zielona Góra 1995, s. 182.

¹⁵ Szerzej na ten temat: M. Pracka, *Obowiązki organu administracji publicznej w zakresie korzystania z nieruchomości wywłaszczeniowej* [w:] *Nieruchomości – aktualne problemy prawne*, red. J. Smarż, Radom 2016, s. 122–133.

należy sięgnąć w szczególności do dokumentacji przedwywłaszczeniowej, poprzedzającej proces inwestycyjny, w tym m.in. planu zagospodarowania przestrzennego, i na podstawie całokształtu okoliczności sprawy cel ten zrekonstruować¹⁶. Nie wolno przy tym tracić z pola widzenia faktu, że wymagania odnośnie do szczególności celu wywłaszczenia powinny być oceniane proporcjonalnie do standardu prawnego i funkcjonalnego z chwili dokonywania wywłaszczenia, a nie z daty dokonywania jego kontroli, czy orzekania w sprawie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Wynika to z tego, że im dalej w przeszłości określany był cel wywłaszczenia, tym ogólniej mógł być on ujęty w decyzji wywłaszczeniowej, a nawet mógł wynikać z kontekstu sprawy i całokształtu jej okoliczności. Standardy wywłaszczeniowe, które panowały w okresie poprzedniego ustroju społeczno-gospodarczego, są zasadniczo odmienne od standardów, którymi muszą kierować się organy w demokratycznym państwie prawnym. Powyższe należy uwzględnić przy ocenie przesłanki realizacji celu wywłaszczenia w odniesieniu do aktów pochodzących z okresu poprzedniego ustroju¹⁷.

Pewna trudność w zakresie wyinterpretowania celu wywłaszczenia dotyczy także inwestycji o charakterze złożonym, obejmujących realizację przedsięwzięcia, na które składa się pewien zespół, czy też kompleks zabudowy wraz z urządzeniami i budowlami towarzyszącymi. Etapowanie takiego przedsięwzięcia, którego realizacja jest niejednokrotnie rozłożona w czasie, ulegając na przestrzeni lat pewnym przemianom i modyfikacjom, także nastęrcza problemów przy ocenie dokonywanej przez organ

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 15 września 2021 r., I OSK 4217/18, LEX nr 3228255; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2021 r., I OSK 4190/18, LEX nr 3207261; wyrok NSA z dnia 19 maja 2021 r., I OSK 489/20, LEX nr 3197495; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2021 r., I SA/Po 656/20, LEX nr 3192372.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r., I OSK 383/21, LEX nr 3208785; wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2021 r., II SA/Lu 102/21, LEX nr 3205858.

administracji publicznej¹⁸. Przy czym, jak wskazuje się w orzecznictwie, cel wywłaszczenia może obejmować nie tylko realizację inwestycji głównej, ale także wykonanie inwestycji towarzyszących, których istnienie zapewnia prawidłowe funkcjonowanie i korzystanie z inwestycji głównej zgodnie z jej przeznaczeniem¹⁹. Ogólne określenie celu wywłaszczenia w postaci np. budowy osiedla mieszkaniowego pozwala na zaliczenie w poczet realizacji celu różnego rodzaju prac. Należy bowiem założyć budowę nie tylko typowych budynków mieszkalnych, ale również wszystkich innych obiektów i urządzeń technicznych składających się na infrastrukturę takiego osiedla, takich jak: budynki handlowe, usługowe, urządzenia towarzyszące, ciągi komunikacyjne, parkingi, szkoły, boiska sportowe, garaże, zieleń osiedlowa i ciągi piesze (chodniki)²⁰. Modyfikacja niezminiająca charakteru celu wywłaszczenia jest w orzecznictwie kwalifikowana jako działanie dopuszczalne. Przy czym odróżnić należy ją od zmiany celu rozumianej jako jakościowa zmiana lokalizacji inwestycji wymienionej w decyzji wywłaszczeniowej i konkretyzującej cel wywłaszczenia, która nie jest akceptowalna. Przykładowo o dopuszczalnej modyfikacji celu wywłaszczenia możemy mówić w sytuacji, gdy nieruchomość wywłaszczona została w celu budowy osiedla, a nastąpiło jej użycie na budowę urządzeń infrastruktury osiedla. Gdyby bowiem o zbędności orzekać wyłącznie przez pryzmat zakresu inwestycji określonego w decyzji o wywłaszczeniu czy w decyzji o lokalizacji inwestycji, wówczas jakkolwiek nowa inwestycja o nieco

¹⁸ M. Pracka, *Prawne aspekty zwrotów nieruchomości* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 706–707.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2021 r., I OSK 384/21, LEX nr 3229256.

²⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Gd 101/21, LEX nr 3210408; wyrok NSA z dnia 23 lipca 2021 r., I OSK 3681/18, LEX nr 3224134; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 lipca 2021 r., II SA/Gd 64/21, LEX nr 3216006; wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r., I OSK 1268/19, LEX nr 3206268; wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 maja 2021 r., II SA/Łd 200/21, LEX nr 3206337.

odmiennym charakterze na nieruchomości wywłaszczonej byłaby wykluczona, co prowadziłoby do ograniczeń w zakresie prawidłowego zagospodarowania terenu²¹.

Ustalenie zatem celu wywłaszczenia jest działaniem nadrzędnym z punktu widzenia oceny przesłanek zwrotowych i ewentualnych obowiązków, jakie ciążyą z tego tytułu na organie. Rola organu administracji publicznej w tym zakresie polega na określeniu statusu nieruchomości w kontekście realizacji celu wywłaszczenia. Ścisła wykładnia instytucji wywłaszczenia dokonywana przez pryzmat niezbędności na cel publiczny, szczególnie przy uwzględnieniu realiów wywłaszczeniowych mających źródło w aktach prawnych pochodzących z poprzedniego ustroju, musi brać pod uwagę tamte uwarunkowania, które wprowadzały nieco odmienne standardy wywłaszczeniowe od tych obowiązujących aktualnie.

Obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela o zamiarze użycia wywłaszczonej nieruchomości

Zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel nie ma charakteru bezwzględnego, o czym świadczy brzmienie art. 136 ust. 2 u.g.n. W razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu właściwy organ ma obowiązek zawiadomienia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części. Wspomnieć przy tym należy, iż art. 136 ust. 2 u.g.n. został zmieniony w wyniku nowelizacji dokonanej

²¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lipca 2021 r., II SA/Gd 63/21, LEX nr 3208367; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2021 r., II SA/Gd 99/21, LEX nr 3206960.

ustawą z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2019 r. poz. 801), poprzez rozszerzenie możliwości żądania zwrotu nieruchomości także w odniesieniu do udziału w nieruchomości lub części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, co ocenić należy pozytywnie w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. Omawiając przedmiotową normę prawną, w pierwszej kolejności wskazać należy na zakres pojęciowy „zamiaru użycia nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu”. Sam zamiar użycia nie może być utożsamiany z faktycznymi czynnościami dotyczącymi wykorzystania nieruchomości wywłaszczonej na inny cel²². Należy go rozumieć jako akt o charakterze wewnętrznym, pozostający w sferze rozważań dokonania użycia nieruchomości na inny cel, bez podjęcia konkretnych działań w tym zakresie²³.

Z uwagi na restrykcyjny charakter normy prawnej z art. 136 ust. 2 u.g.n. nakładającej bezwzględny obowiązek zawiadomienia byłego właściciela lub jego spadkobiercy ustawodawca wprowadził w ramach przywołanej wyżej nowelizacji u.g.n. z 2019 r. zmiany do przedmiotowej ustawy poprzez dodanie do art. 136 ust. 2a i 2b, które umożliwiają dokonanie zawiadomienia w drodze obwieszczenia podawanego do publicznej wiadomości na okres 3 miesiące poprzez wywieszenie w siedzibie właściwego organu oraz umieszczenie w BIP wraz z podaniem informacji w prasie lokalnej o zasięgu powiatowym. Publiczne obwieszczenie jest stosowane przez organ administracji publicznej w przypadku braku możliwości ustalenia adresu poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy. Nie dotyczy natomiast sytuacji, w której organ w ogóle nie wie, kto jest np. spadkobiercą byłego właściciela. Wówczas winien on ustalić, jaki jest krąg osób uprawnionych do złożenia wniosku o zwrot, a dopiero

²² G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009, s. 1101.

²³ M. Pracka, *Prawne aspekty...*, op. cit., s. 707.

w razie niemożności ustalenia adresów takich osób może skorzystać z możliwości zawiadomienia ich w drodze obwieszczenia. Powyższe rozwiązanie należy ocenić jako pożądane i oczekiwane, gdyż upływ niekiedy kilkudziesięciu lat od momentu wywłaszczenia powodował w praktyce niemożność dotarcia do byłych właścicieli lub ich spadkobierców, co tym samym było barierą przed podjęciem jakichkolwiek działań związanych z wywłaszczoną nieruchomością. Gospodarowanie zasobem nieruchomości publicznych w tej sytuacji nie realizowało zasady prawidłowej gospodarki. Taka nieruchomość nie mogła być bowiem przedmiotem obrotu. Wprawdzie przed dodaniem do art. 136 ustępu 2 i 2a istniała możliwość zawiadomienia stron na podstawie art. 8 u.g.n. o decyzjach i innych czynnościach organu, przy zastosowaniu art. 49 k.p.a., a więc poprzez publiczne obwieszczenie, ale doprecyzowanie tej kwestii wprost w przepisach zwrotowych pozwoli uniknąć problemów interpretacyjnych w tym zakresie.

Pamiętać przy tym należy, że organ administracji publicznej musi udokumentować fakt doręczenia zawiadomienia byłemu właścicielowi, nawet gdy jest ono realizowane poprzez publiczne obwieszczenie, gdyż od tego dnia liczony jest 3-miesięczny termin do złożenia wniosku o zwrot. Po upływie tego terminu roszczenie o zwrot wygasa. Do czasu jednak upływu wskazanego terminu podmiot publicznoprawny nie może dokonywać żadnych zmian w sposobie zagospodarowania nieruchomości²⁴ ani tym bardziej podejmować czynności o charakterze obligacyjnym lub rozporządzającym.

²⁴ M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa...*, op. cit., s. 863.

Materialnoprawne przesłanki zwrotu nieruchomości wywłaszczonej

Ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 136 ust. 3 określa ustawowe przesłanki, od zaistnienia których aktualizuje się uprawnienie byłego właściciela do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W myśl powołanej regulacji poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej nieruchomości albo części wywłaszczonej nieruchomości lub udziału w tej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137 u.g.n., nieruchomość lub jej część stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Kluczowego znaczenia dla skorzystania z instytucji zwrotu nabiera zdefiniowanie pojęcia zbędności nieruchomości. Definicja nieruchomości zbędnej zawarta została w art. 137 u.g.n., zgodnie z którym nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeśli:

- 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
- 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Przy czym jeżeli cel wywłaszczenia został zrealizowany tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część.

Nieruchomość podlega zwrotowi tylko wtedy, jeżeli zaistniała którakolwiek z przesłanek zbędności nieruchomości wskazana w art. 137 u.g.n., gdyż ustawodawca w art. 136 ust. 3 u.g.n. wyraźnie określił, kiedy taki zwrot jest dopuszczalny. Zdefiniował przy tym przesłanki zbędności jedynie w powołanym art. 137 u.g.n., co oznacza *a contrario*, że w każdej innej sytuacji nieokreślonej w tym przepisie uznaje nieruchomość za normatywnie niezbędną na cel wywłaszczenia²⁵.

²⁵ M. Wolanin, *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8, s. 18.

Dla uznania nieruchomości za zbędną wystarczy wystąpienie jednej z przesłanek zbędności. Obie normy prawne wskazane w art. 137 ust. 1 u.g.n. mają bowiem charakter rozłączny w tym znaczeniu, że zaistnienie przesłanek z którejkolwiek z nich czyni wniosek o zwrot nieruchomości zasadnym. W konsekwencji oznacza to, że nieruchomości nie może być uznana za zbędną na cel wywłaszczenia tylko wówczas, kiedy realizacja celu, na który została wywłaszczona, została rozpoczęta przed upływem 7 lat od wywłaszczenia nieruchomości i zakończona przed upływem 10 lat od tego dnia²⁶. Kryteria te opierają się na założeniu, iż dochodzi do wygaśnięcia celu wywłaszczenia albo z powodu zaniechania określonego zadania inwestycyjnego, albo z powodu ustania prawnej podstawy rozpoczęcia realizacji inwestycji. Oceniając przesłankę zawartą w art. 137 ust. 1 pkt 1 u.g.n., należy powiązać ją z takim stanem nieruchomości, który pozostał niezmienny od momentu wywłaszczenia, bez rozpoczęcia prac związanych z robotami budowlanymi w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Natomiast za rozpoczęcie prac w tym znaczeniu uznać należy rozpoczęcie realizacji, choćby w części, inwestycji głównej, jak również zrealizowanie, nawet częściowo, infrastruktury tej inwestycji oraz zainstalowanie urządzeń, bez których inwestycja objęta celem wywłaszczenia nie mogłaby spełniać planowanych funkcji²⁷. Ocena, czy doszło do rozpoczęcia realizacji inwestycji, nie może być jednak dokonywana przez pryzmat działań wstępnych, przygotowujących proces inwestycyjny, jakimi mogą być np. wydzielenie działek pod inwestycję, przygotowanie dokumentacji projektowej, czy też ogrodzenie placu budowy. Rozpoczęcie realizacji celu publicznego musi wiązać się z konkretnymi nakładami inwestycyjnymi na wywłaszczonej nieruchomości. Okres 7 lat wskazany w art. 137 ust. 1 pkt. 1 u.g.n. biegnie od dnia,

²⁶ T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 452–473.

²⁷ E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 137 [w:] idem, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.

w którym decyzja wywłaszczeniowa stała się ostateczna, tj. wydana została w drugiej instancji lub jako decyzja organu pierwszej instancji, od której nie wniesiono odwołania²⁸. W przypadku nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie ustaw i przepisów prawnych, do których przepisy o zwrocie stosuje się odpowiednio, termin, o którym mowa w art. 137 u.g.n., biegnie od daty nabycia nieruchomości przez podmiot publiczny, tj. od daty zawarcia umowy, wejścia w życie aktu generalnego, na podstawie którego nabycie nastąpiło, od dnia, kiedy decyzja wywołująca skutki ekspropriacyjne (np. zatwierdzająca podział nieruchomości) stała się ostateczna itd.²⁹

Drugą przesłankę zbędności nieruchomości wyartykułowaną w art. 137 ust. 1 pkt. 2 u.g.n., z której wynika konieczność zakończenia realizacji celu publicznego przed upływem 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, należy także oceniać ściśle, tj. niezakończenie realizacji celu przed upływem tego terminu powoduje obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Bez znaczenia pozostaje kwestia przyczyn niezakończenia inwestycji w terminie, co powoduje, że należy zwracać również nieruchomości, które są właśnie zagospodarowywane na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu albo już zostały zagospodarowane na ten cel, ale z przekroczeniem terminu. Zrealizowanie celu wywłaszczenia po terminie nie jest przez ustawodawcę uznane za realizację celu³⁰. Zwraca przy tym uwagę stanowisko judykatury, zgodnie z którym terminy określone w art. 137 ust. 1 u.g.n. znajdują zastosowanie wówczas, gdy odpowiednio: nie podjęto prac związanych z realizacją celu wywłaszczenia przed dniem 1 stycznia 1998 r. bądź też nie zrealizowano celu wywłaszczenia przed dniem 22 września 2004 r. Natomiast w sytuacji rozpoczęcia prac

²⁸ Ł. Strzępek, *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, „Rejent” 2003, nr 2, s. 92.

²⁹ J. Parchomiuk, *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 2, s. 62–87.

³⁰ E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz...*, op. cit.

związanych z realizacją celu wywłaszczenia przed dniem 1 stycznia 1998 r. albo w sytuacji zrealizowania tegoż celu przed dniem 22 września 2004 r. terminy określone w art. 137 ust. 1 u.g.n. nie mają zastosowania, gdyż jako normy materialnoprawne nie mogą kształtować skutków prawnych stanu faktycznego zaistniałego przed wejściem w życie przepisu określającego te terminy. Przepis art. 137 ust. 1 u.g.n. znajduje bowiem zastosowanie dopiero od chwili jego wejścia w życie, tj. od dnia 1 stycznia 1998 r., natomiast przesłankę określoną w art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. o aktualnej treści należy oceniać od dnia wejścia w życie noweli tego przepisu dokonanej w 2004 r., tj. od dnia 22 września 2004 r.³¹ Stanowisko powyższe uznać należy za uzasadnione, gdyż przed wskazanymi datami obowiązujące wówczas przepisy nie zakreślały żadnych okresów odnoszących się do realizacji celu wywłaszczenia, co tym samym powoduje, że terminy określone w art. 137 ust. 1 u.g.n. nie mogą mieć znaczenia prawnego dla oceny przesłanki zbędności nieruchomości. Jest to także wyraz poszanowania konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz. Warto także wskazać, że TK uznał częściowo art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. za niezgodny z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP i postanowił, że przepis ten traci moc w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed dniem 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed dniem 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu³².

W ramach kształtującej się linii orzeczniczej podkreśla się, iż wykładnia pojęcia zbędności wywłaszczonej nieruchomości winna prowadzić do wniosku, że o zwrocie nieruchomości nie decyduje

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2018 r., I OSK 568/18, LEX nr 2588416; wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r., I OSK 2912/16, LEX nr 2735877; wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., I OSK 3475/15, LEX nr 2429435; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 maja 2018 r., II SA/Gd 93/18, LEX nr 2498804; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2018 r., II SAB/Kr 37/18, LEX nr 2493848.

³² Wyrok TK z dnia 13 marca 2014 r., P 38/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 376.

wyłącznie fakt niedochowania ustawowych terminów wskazanych w u.g.n. Podstawowe znaczenie ma przede wszystkim niezrealizowanie w ogóle celu wywłaszczenia. Zrealizowanie go w każdym przypadku wyklucza możliwość żądania zwrotu, chociażby do niego doszło z naruszeniem terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n., gdyż terminy 7 lat i 10 lat stanowią tylko dopełnienie przesłanki zbędności. Natomiast istotę zbędności należy wiązać z tym, że cel wywłaszczenia nie jest i nie był zrealizowany. Użyte w przepisie sformułowanie „pomimo upływu” oznacza jedynie, że zgłoszone przed upływem wyżej wymienionych terminów roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie będzie mogło zostać zaspokojone. Identycznie należy ocenić sytuację, w której cel wywłaszczenia został zrealizowany bez względu na to, kiedy realizacja owego celu nastąpiła. Te same uwagi należy także odnieść do przypadków, w których po zrealizowaniu celu wywłaszczenia nieruchomość jest wykorzystywana w inny sposób. Wówczas także nie ma podstaw do żądania zwrotu³³.

Jednocześnie, kierując się ścisłą wykładnią przepisów o zwrocie, nie do zaakceptowania jest twierdzenie, iż cel wywłaszczenia na danym obszarze został zrealizowany, jeżeli w wyniku podjętych działań teren nie został zagospodarowany w sposób pozwalający na utożsamienie osiągniętego rezultatu ze wskazanym w akcie wywłaszczeniowym celem. Samo składowanie materiałów budowlanych nie jest w żaden sposób powiązane z realizacją celu wywłaszczenia. Konstrukcja materialnoprawnej przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości zawarta w art. 137 ust. 1 u.g.n. jednoznacznie przesądza, że ocena zbędności musi być bezwzględnie oceniana przez pryzmat okoliczności faktycznej zrealizowania celu

³³ Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2019 r., I OSK 991/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r., I OSK 4096/18, LEX nr 3047135; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 maja 2021 r., II SA/Gd 913/20, LEX nr 3177919; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 kwietnia 2021 r., II SA/Bk 131/21, LEX nr 3178536; wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2018 r., II SA/Łd 429/18, LEX nr 2536482.

określonego w decyzji wywłaszczeniowej. W przypadku złożonego charakteru inwestycji i jej etapowania, w wyniku którego dochodzi do zmian wykorzystania poszczególnych części, nie zwalnia z konieczności udzielenia odpowiedzi, jakie zagospodarowanie było zgodne z planowanym celem publicznym i czy po dokonanych zmianach nadal można przyjąć, że zagospodarowanie pozostaje w zgodzie z planowanym zamierzeniem. Stan zbędności wymaga w pierwszym rzędzie ustalenia celu wywłaszczenia. Następnie należy dokonać konfrontacji tak ustalonego celu ze stanem faktycznym, w jakim nieruchomości się znajduje, w oparciu o kryteria wskazane w art. 137 ust. 1 u.g.n., dokonując oceny, czy nieruchomość stała się zbędna, a więc czy cel wywłaszczenia nie jest i nie był realizowany, przy czym cel ten należy interpretować ściśle stosownie do treści art. 136 ust. 1 u.g.n. zakazującego przeznaczania nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu (umowie sprzedaży)³⁴. Przy ustalaniu, czy nieruchomość stała się zbędna, należy brać pod uwagę cel wywłaszczenia określony na datę wywłaszczenia, nie zaś na datę późniejszą, przy czym nie ma znaczenia, jaki jest aktualny stan zagospodarowania wywłaszczonej nieruchomości³⁵. Rygoryzm prawny związany z oceną przesłanek zbędności nieruchomości wywłaszczonej nie pozwala na inną interpretację.

W sprawie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości organ administracji publicznej musi dokonać konkretnych ustaleń, popartych zebrany w sprawie materiałem dowodowym, z którego wynikać będzie, że cel wywłaszczenia wskazany w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany. Jest to kwestia kluczowa dla rozpatrzenia

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 czerwca 2021 r., II SA/Kr 1402/19, LEX nr 3194502; wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r., 4056/18, LEX nr 3177456; wyrok NSA z dnia 19 maja 2021 r., I OSK 1755/17, LEX nr 3206267.

³⁵ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 lipca 2018 r., II SA/Ke 339/18, LEX nr 2531175; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2019 r., II SA/Kr 575/19, LEX nr 2723661.

wniosku o zwrot i powinna zostać rozstrzygnięta w sposób jednoznaczny lub co najmniej niebudzący wątpliwości w świetle zebranego w sprawie materiału. Niekiedy jednak kilkudziesięcioletni upływ czasu od momentu wywłaszczenia oraz brak precyzji w określaniu celu powodować mogą pewne trudności m.in. w dotarciu do dokumentacji przedwywłaszczeniowej, ustalenia, czy rzeczywiście nieruchomość została zagospodarowana zgodnie z celem w sytuacji, kiedy aktualnie sposób wykorzystywania odbiega od pierwotnie założonego. Organ administracji publicznej ma za zadanie, na podstawie wszelkich możliwych dowodów, ustalić sposób wykorzystywania nieruchomości po wywłaszczeniu. Może on m.in. zwrócić się do odpowiednich archiwów, które po przeprowadzeniu kwerendy dokumentów z lat wywłaszczeniowych być może mają w swoich zasobach dokumenty świadczące o realizacji celu. Niewykluczone jest także przeprowadzenie dowodu z zeznań świadków, którzy potwierdzą, w jaki sposób nieruchomość była zagospodarowana po wywłaszczeniu. Z pomocą przychodzi także fotogrametria, która na podstawie analizy dokumentacji fotograficznej pozwala na porównanie stanu nieruchomości przed i po wywłaszczeniu. Rolą organu jest zatem przeprowadzenie rzetelnej oceny w zakresie ziszczenia się przesłanek zwrotowych uprawniających do żądania zwrotu nieruchomości. Ustawowa definicja pojęcia zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu nakłada na organy administracji publicznej obowiązek dokonywania ścisłej wykładni, bez jakichkolwiek odstępstw od treści zawartej w art. 137 u.g.n.³⁶ Konieczność realizacji celu publicznego pozostaje immanentną cechą instytucji wywłaszczenia, a wyjątkowy charakter tej instytucji wynikający z konstytucyjnych standardów wywłaszczenia nie uprawnia do innych wniosków.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2003 r., I SA 2622/01, LEX nr 149521; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 kwietnia 2017 r., II SA/Lu 477/16, LEX nr 2315947; wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 czerwca 2021 r., II SA/Lu 1120/16, LEX nr 3224625.

Na koniec poczynionych rozważań wspomnieć należy także o wyroku TK, w którym art. 136 ust. 3 zd. 1 u.g.n. w zakresie, w jakim wyłącza prawo do żądania przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę zwrotu nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego w drodze umowy, o której mowa w art. 114 ust. 1 tej ustawy, gdy nieruchomość stała się zbędna na cel publiczny uzasadniający jej nabycie, został uznany za niezgodny z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP³⁷. Wychodząc z gwarancyjnego charakteru przepisów Konstytucji RP, TK podkreślił konieczność szerokiej wykładni konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia, które nie dyskwalifikuje regulacji ustawowej dotyczącej problematyki odjęcia własności tylko z tego powodu, że jej normatywny kształt odbiega od przyjmowanej w obowiązujących ustawach zwykłych konstrukcji wywłaszczenia³⁸. Właściciel nieruchomości przeznaczonej na realizację celu publicznego, z którym prowadzone są rokowania przedwywłaszczeniowe, znajduje się w sytuacji przymusowej, która ostatecznie przesądzić może o wywłaszczeniu *sensu stricto*. Istnienie zatem konieczności realizacji celu publicznego sprawia, że organy administracji publicznej uprawnione są do przejęcia prawa do takiej nieruchomości – niezależnie od tego, czy ostatecznie dojdzie do tego w formie władczej (decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu), czy też w inny sposób (np. właśnie w drodze zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości). Umowa przewidziana w art. 114 ust. 1 u.g.n. jest co prawda instrumentem cywilistycznym, lecz użyta została na potrzeby publicznoprawnej instytucji wywłaszczenia i powoduje w istocie takie same skutki jak decyzja o wywłaszczeniu³⁹. Zawieranie jej na przedpolu wywłaszczeniowym, w warunkach przymusowych i nieuchronnie prowadzących

³⁷ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, Dz.U. z 2017 r. poz. 2375.

³⁸ Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000/2/60.

³⁹ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, Dz.U. z 2017 r. poz. 2375.

w ostateczności do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie wywłaszczenia przesądza o tym, że wzorcem kontroli w tym zakresie pozostaje art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. To z kolei uprawnia, zdaniem TK, do takiej interpretacji przepisów, która w sposób pełny chroni podmioty wywłaszczone.

Wygaśnięcie roszczenia o zwrot nieruchomości

Nowelizacja przepisów u.g.n. dokonana w 2019 r. wprowadziła do systemu prawnego instytucję wygaśnięcia roszczenia zwrotowego. Zgodnie z art. 136 ust. 7 u.g.n. uprawnienie do zwrotu nieruchomości wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku o zwrot. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania byłego właściciela lub jego spadkobiercy o możliwości zwrotu. W uzasadnieniu do projektowanych zmian wskazano, że regulacja przewidująca wygaszenie uprawnienia do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w przypadku, gdy uprawniony nie wystąpi o to w terminie 20 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, umożliwi wykorzystanie wywłaszczonych nieruchomości, które są zbędne na cel publiczny określony w decyzji o wywłaszczeniu, na inny cel. Przyczyni się ona także do stabilizacji stosunków prawnych i pozwoli na wyeliminowanie wątpliwości co do zakresu, w jakim dopuszczalne jest gospodarowanie wywłączoną nieruchomością przez właściwy organ⁴⁰. Dotychczasowe brzmienie przepisów o zwrocie nieruchomości dawało byłym właścicielom uprawnienie do zwrotu w zasadzie bez ograniczeń czasowych.

⁴⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, druk nr 3108, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3108> [dostęp: 29.10.2021].

Kilkudziesięcioletni upływ czasu od momentu wywłaszczenia, występujące w przeszłości błędy w dokumentacji wywłaszczeniowej, skutkujące m.in. brakiem precyzji przy określaniu celu wywłaszczenia – szczególnie w stosunku do wywłaszczeń dokonywanych na podstawie aktów prawnych z lat 50.–80. ubiegłego wieku, wskazują na uzasadnioną ingerencję ustawodawcy w przedmiocie wprowadzenia ram czasowych dla dochodzenia roszczeń zwrotowych. Wygaśnięcie roszczenia restytucyjnego spowoduje, że organ administracji publicznej zostaje zwolniony z ustawowego obowiązku zawiadamiania i informowania byłego właściciela lub jego spadkobierców o możliwości zwrotu, co więcej nie ma ograniczeń w zakresie dysponowania i rozporządzania taką nieruchomością.

Oceniając wprowadzone zmiany do u.g.n., podkreślić należy, że ani prawo własności, ani prawo zwrotu nieruchomości wywłaszczonych nie mogą mieć w systemie prawa charakteru absolutnego i korzystać z nieograniczonych gwarancji ochrony. Istnieją bowiem liczne przykłady zarówno w przepisach prawa, jak i w orzecznictwie, które ograniczają dochodzenie roszczeń zwrotowych. Przykładem regulacji ustawowych jest art. 229 u.g.n., w którym roszczenie o zwrot zostało wyłączone w stosunku do nieruchomości, które zostały sprzedane albo ustanowiono na nich prawo wieczystego użytkowania na rzecz osoby trzeciej przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uwagę zwraca także ściśle wykładnia art. 216 u.g.n., według której niedopuszczalne jest stosowanie instytucji „zwrotu nieruchomości” wobec nieruchomości, które nie zostały wywłaszczone ani „przejęte lub nabyte” w trybach wymienionych w tym przepisie⁴¹. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485) w art. 33 ustanawia zasadę zadośćuczynienia finansowego zamiast restytucji

⁴¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2021 r., I SA/Po 22/21, LEX nr 3192276; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2021 r., II SA/Gl 115/21, LEX nr 3197695.

naturalnej. Negatywną przesłanką zwrotu nieruchomości jest także urządzenie drogi publicznej, czy też przeznaczenie nieruchomości na cele bezpieczeństwa i obronności⁴².

Podsumowanie

Wywłaszczenie prowadzi w istocie do podporządkowania interesu indywidualnego właściciela dobru ogółu, które wymaga rzeczywistej potrzeby zaspokojenia kosztem prywatnego dobra majątkowego⁴³. Interes publiczny uprawnia zatem do władczej ingerencji w prawo własności, ale jedynie wówczas, gdy spełnione są konstytucyjne determinanty wywłaszczenia, tj. istnieje konieczność realizacji celu publicznego, przy założeniu, że nie jest on możliwy do realizacji w inny sposób niż tylko poprzez zastosowanie instytucji wywłaszczenia. Do tego dochodzi jeszcze warunek zadośćuczynienia wywłaszczanemu za odebrane prawo. Konstytucyjny standard wywłaszczenia wskazany w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi przy tym dookreślenie gwarancji prawa własności w polskim porządku prawnym. Gwarancje te urzeczywistnia także zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Ocena zbędności nieruchomości na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu jest równoznaczna z oceną dopuszczalności samego wywłaszczenia. Wymaga to szczególnej staranności w procesie wykładni przepisów o zwrocie⁴⁴. Pierwszym i podstawowym warunkiem zwrotu wywłaszczonej nieruchomości jest obiektywnie stwierdzona zbędność nieruchomości wywłaszczonej dla realizacji celu wywłaszczenia.

⁴² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2021 r., II SA/Kr 596/21, LEX nr 3210330; wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 marca 2021 r., II SA/Lu 684/20, LEX nr 3172012.

⁴³ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 13–14.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r., I OSK 2396/16, LEX nr 2616842.

Konstytucyjny nakaz zwrotu może się urzeczywistnić w trzech sytuacjach: po pierwsze – gdy nie dojdzie do powstania celu publicznego, który miałby uzasadniać wywłaszczenie; po drugie – gdy nie podjęto realizacji celu publicznego, na który dobro majątkowe zostało wywłaszczone, i po trzecie – w sytuacji szeroko rozumianego ustania (odpadnięcia) celu wcześniej realizowanego, w tym: zmiana okoliczności powodująca modyfikację celu (następco odpada cel pierwotnie przewidziany, lecz zamiast niego ma być realizowany inny skonkretyzowany cel publiczny); wtórna zbędność dobra majątkowego dla realizacji celu pierwotnego; trwałe odpadnięcie celu⁴⁵.

Celem przepisów o zwrocie nieruchomości jest określenie ram dopuszczalnej ingerencji w prawo własności. Obowiązująca obecnie konstrukcja prawna roszczenia o zwrot nieruchomości stanowi gwarancję wywłaszczania nieruchomości jedynie pod ściśle określony cel publiczny wymagający natychmiastowej realizacji. Wyklucza to możliwość sięgania po instrument wywłaszczeniowy zakładający realizację celu publicznego w bliżej nieokreślonym czasie. Cel wywłaszczenia musi być skonkretyzowany i musi istnieć konieczność jego realizacji, gdyż w przeciwnym razie przesłanka zbędności nieruchomości na cel wywłaszczenia umożliwi ubieganie się byłym właścicielom o zwrot. Instytucja zwrotu wywłaszczonych nieruchomości ma zatem zapobiegać nadużywaniu wywłaszczenia i zabezpieczać konstytucyjnie chronioną własność. Ocena ustawowo wskazanych materialnoprawnych przesłanek zwrotowych, dokonywana przez pryzmat wykładni ścieśniającej, ma być gwarancją wywłaszczania jako ostatecznego środka prowadzącego do pozyskania nieruchomości dla celów dobra ogółu.

⁴⁵ K. Zaradkiewicz, *Konstytucyjny charakter i treść prawa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, „Nieruchomości” 2020, t. 4, nr 4, s. 33.

Bibliografia

- Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Bieniek G., Marmaj Z., *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Warszawa–Zielona Góra 1995.
- Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2009.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el. 2021.
- Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LEX/el. 2015.
- Parchomiuk J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działania administracji publicznej*, Warszawa 2007.
- Parchomiuk J., *Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 2.
- Pracka M., *Obowiązek organu administracji publicznej w zakresie korzystania z nieruchomości wywłaszczeniowej*, [w:] *Nieruchomości – aktualne problemy prawne*, red. J. Smarż, Radom 2016.
- Pracka M., *Prawne aspekty zwrotów nieruchomości*, [w:] J. Jagielski (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Strzępek Ł., *Przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (zagadnienia wybrane)*, „Rejent” 2003, nr 2.
- Wolanin M. [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Wolanin M., *Bezprzedmiotowość a bezzasadność roszczenia o zwrot nieruchomości wywłaszczonej*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, 5–6.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, wyd. 5, Warszawa 2011.

Zaradkiewicz K., *Konstytucyjny charakter i treść prawa zwrotu wyłączonej nieruchomości*, „Nieruchomości” 2020, t. 4, nr 4
Zimmermann M., *Polskie prawo wyłączeniowe*, Lwów 1939.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami
(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r.
poz. 485).

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieru-
chomościami (Dz.U. z 2019 r. poz. 801).

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospo-
darce nieruchomościami, druk nr 3108, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3108> [dostęp: 29.10.2021].

Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2003 r. (I SA 2622/01, LEX nr 149521).

Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r. (I OSK 3475/15, LEX nr 2429435).

Wyrok NSA z dnia 26 lipca 2018 r. (I OSK 568/18, LEX nr 2588416).

Wyrok NSA z dnia 18 października 2018 r. (I OSK 2396/16, LEX nr 2616842).

Wyrok NSA z dnia 25 października 2018 r. (I OSK 2912/16, LEX nr 2735877).

Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2019 r. (I OSK 991/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2020 r. (I OSK 4096/18, LEX nr 3047135).

Wyrok NSA z dnia 19 maja 2021 r. (I OSK 1755/17, LEX nr 3206267).

Wyrok NSA z dnia 19 maja 2021 r. (I OSK 489/20, LEX nr 3197495).

Wyrok NSA z dnia 20 maja 2021 r. (I OSK 4056/18, LEX nr 3177456).

Wyrok NSA z dnia 27 maja 2021 r. (I OSK 1268/19, LEX nr 3206268).

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r. (I OSK 383/21, LEX nr 3208785).

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2021 r. (I OSK 4190/18, LEX nr 3207261).

Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2021 r. (I OSK 3681/18, LEX nr 3224134).

- Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2021 r. (I OSK 384/21, LEX nr 3229256).
- Wyrok NSA z dnia 15 września 2021 r. (I OSK 4217/18, LEX nr 3228255).
- Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r. (P 5/99, OTK 2000/2/60).
- Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r. (SK 22/01, OTK 2001/7/216).
- Wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2008 r. (K 6/05, OTK-A 2008/3/41).
- Wyrok TK z dnia 13 marca 2014 r. (P 38/11, Dz.U. z 2014 r. poz. 376).
- Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r. (Kp 2/15, OTK-A 2016/23).
- Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r. (SK 39/15, Dz.U. z 2017 r. poz. 2375).
- Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r. (P 12/11, Dz.U. z 2012 r. poz. 1472).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 marca 2018 r. (II SA/Bk 878/18, LEX nr 2470577).
- Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 kwietnia 2021 r. (II SA/Bk 131/21, LEX nr 3178536).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 maja 2018 r. (II SA/Gd 93/18, LEX nr 2498804).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 maja 2021 r. (II SA/Gd 913/20, LEX nr 3177919).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2021 r. (II SA/Gd 99/21, LEX nr 3206960).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2021 r. (II SA/Gd 101/21, LEX nr 3210408).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 lipca 2021 r. (II SA/Gd 63/21, LEX nr 3208367).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 lipca 2021 r. (II SA/Gd 64/21, LEX nr 3216006).
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 maja 2021 r. (II SA/Gl 115/21, LEX nr 3197695).
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 lipca 2018 r. (II SA/Ke 339/18, LEX nr 2531175).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2018 r. (II SAB/Kr 37/18, LEX nr 2493848).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 września 2019 r. (II SA/Kr 575/19, LEX nr 2723661).

- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 czerwca 2021 r. (II Sa/Kr 1402/19, LEX nr 3194502).
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2021 r. (II SA/Kr 596/21, LEX nr 3210330).
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 kwietnia 2017 r. (II SA/Lu 477/16, LEX nr 2315947).
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 marca 2021 r. (II SA/Lu 684/20, LEX nr 3172012).
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 czerwca 2021 r. (II SA/Lu 102/21, LEX nr 3205858).
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 czerwca 2021 r. (II SA/Lu 1120/16, LEX nr 3224625).
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 sierpnia 2018 r. (II SA/Łd 429/18, LEX nr 2536482).
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 maja 2021 r. (II SA/Łd 200/21, LEX nr 3206337).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2021 r. (I SA/Po 22/21, LEX nr 3192276).
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 maja 2021 r. (I SA/Po 656/20, LEX nr 3192372).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r. (I SA/Wa 2351/10, LEX nr 991679).

OPODATKOWANIE VAT PRZEKSZTAŁCENIA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI W ŚWIETLE ORZECZENIA TSUE C-604/19

RAFAŁ WIECZERZAK

 0000-0003-3682-8021

Wprowadzenie

Temat niniejszego opracowania odnosi się do sporu pomiędzy Gminą Wrocław a Dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej dotyczącego kwestii zasadności opodatkowania podatkiem od towarów i usług przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności oraz charakteru sfery (*imperium vs. dominium*), w jakiej występuje Gmina Wrocław pobierająca opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Problem jest na tyle istotny, że znalazł rozstrzygnięcie w orzeczeniu prejudycjalnym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (C-604/19)¹.

Użytkowanie wieczyste

Użytkowanie wieczyste jako forma władania nad gruntami państwowymi przez osoby fizyczne zostało wprowadzone ustawą z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32 poz. 159 ze zm.). Zważając na czas, w jakim została wprowadzona ta instytucja, część doktryny podkreśla jej socjalistyczny

¹ Wyrok TSUE z dnia 25 lutego 2021 r., C-604/19, Gmina Wrocław przeciwko Dyrektorowi Krajowej Informacji Skarbowej, LEX nr 3123493.

charakter². Celem wprowadzenia instytucji użytkowania wieczystego było w szczególności przeznaczenie gruntów będących własnością państwa na cele budownictwa mieszkaniowego i usługowo-handlowego. Nowe prawo rzeczowe miało spełniać zasadniczo dwie funkcje: zabezpieczyć prawo własności gruntów, które powinny pozostać przy państwie, oraz stworzyć atrakcyjne, z punktu widzenia użytkownika, ramy prawne zbliżone do prawa własności. Ustawa ukształtowała prawo użytkowania wieczystego jako zbywalne i dziedziczne, a także za zasadę przyjęto 99-letni okres oddania gruntu użytkownikowi wieczystemu, jednak nie krótszy niż 40 lat, przy czym na użytkowniku wieczystym ciążyło ponoszenie opłat rocznych z tytułu korzystania z prawa użytkowania wieczystego, które były atrakcyjne w stosunku do ceny nabycia nieruchomości³. Biorąc pod uwagę przyjęte unormowania, można stwierdzić, że zakładane cele zostały spełnione, a w konsekwencji instytucja ta stała się bardzo popularna.

Prawo użytkowania wieczystego w odróżnieniu od innych instytucji prawa rzeczowego jest prawem specyficznym, które zmieniało się pod wpływem zmian ustrojowych, politycznych i społecznych. Należy odnotować istotne zmiany legislacyjne dotyczące przedmiotowej instytucji, w szczególności: ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2019 r. poz. 1314), ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (ustawa przekształceniowa; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2040). Szczególnie istotna w kontekście niniejszych rozważań jest ostatnia ze wskazanych powyżej ustaw, która wygenerowała

² A. Brzozowski, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze” 2003, t. 3, nr 2, s. 67.

³ Z. Truskiewicz, *System prawa prywatnego*, t. 4, red. E. Gniewek, s. 8–9, Legalis 2021.

problemy w zakresie opodatkowania podatkiem od towarów i usług przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności.

W obecnym kształcie prawo użytkowania wieczystego jest szczególną kategorią prawa rzeczowego określaną w doktrynie jako prawo rzeczowe pośrednie⁴, uregulowaną dualistycznie w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1899) oraz w Kodeksie cywilnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.). Mając na uwadze transformację ustrojową i ograniczenie roli państwa na rynku nieruchomości, należy stwierdzić, że prawo użytkowania wieczystego jest prawem anachronicznym i ustawodawca słusznie dąży do stopniowego wygaszenia tej instytucji z katalogu praw rzeczowych⁵.

Użytkowanie wieczyste i przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności w kontekście fiskalnym

Do dnia 1 maja 2004 r. prawo użytkowania wieczystego nie było przedmiotem opodatkowania podatkiem VAT. Sytuacja zmieniła się po akcesji Polski do Unii Europejskiej, generując spór w zakresie kwalifikacji użytkowania wieczystego jako dostawy towarów lub świadczenia usług na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (ustawy o VAT; t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.). Problem ten był na tyle istotny, że w dniu 11 sierpnia 2004 r. minister finansów wydał stanowisko (PP1-811-1181/2004/EF/2699), w którym uznał, iż oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste spełnia definicję świadczenia usług, w związku

⁴ K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks cywilny*, t. 1, Warszawa 2020, s. 694 i przywołana tam literatura.

⁵ R. Strzelczyk, *Użytkowanie wieczyste* [w:] idem, *Prawo nieruchomości*, wyd. 6, Warszawa 2019.

z tym zasadne jest jego opodatkowanie. Jednocześnie wskazał, że nie podlegają jednak opodatkowaniu podatkiem VAT cykliczne opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustanowionego przed dniem 1 maja 2004 r. Stanowisko ministra finansów nie zostało jednak zaaprobowane przez NSA, który w uchwale w składzie siedmiu sędziów uznał, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste stanowi dostawę towarów, a opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlegają jedynie opłaty za użytkowanie wieczyste ustanowione przed dniem 1 maja 2004 r.⁶

W ustawie z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 209 poz. 1320) wprowadzona do przepisów prawa została przyjęta przez NSA kwalifikacja podatkowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste.

W dniu 5 października 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (ustawa przekształceniowa; t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2040). Miała ona na celu przekształcenie z dniem 1 stycznia 2019 r. *ex lege* prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, w prawo własności tych gruntów. Konsekwencją przyjęcia tej ustawy na gruncie podatkowym był brak opodatkowania podatkiem VAT przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste przed dniem 1 maja 2004 r. i opodatkowanie VAT przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste po dniu 1 maja 2004 r.

⁶ Uchwała NSA (7) z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, ONSAiWSA 2007/2/27.

Spór w zakresie przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na gruncie ustawy o VAT

Spór w sprawie zasadności opodatkowania VAT opłat wnoszonych na podstawie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów powstał pomiędzy Gminą Wrocław a Dyrektorem Krajowej Informacji Skarbowej.

Interpretacja indywidualna⁷

Gmina Wrocław wystąpiła z wnioskiem do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej o wydanie interpretacji indywidualnej w zakresie braku opodatkowania podatkiem od towarów i usług opłat wnoszonych na podstawie ustawy przekształceniowej. W przypadku stwierdzenia, że przekształcenie podlega opodatkowaniu od towarów i usług, określenia przez organ podatkowy, według jakich stawek VAT powinny zostać opodatkowane opłaty z tytułu przekształcenia i kiedy powstaje obowiązek podatkowy z tytułu otrzymanych opłat, Gmina Wrocław twierdziła, że opłaty nie podlegają VAT, gdyż użytkowanie wieczyste stanowiło dostawę towaru w momencie jego ustanowienia. Swoją argumentację Gmina Wrocław oparła w szczególności na art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy o VAT, konkludując, iż przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi odrębną transakcję i nie jest możliwe uznanie tej transakcji za dostawę towaru, ponieważ dostawa miała już miejsce w przeszłości – gdy doszło do przeniesienia prawa do rozporządzania gruntem jak właściciel. Ponadto Gmina Wrocław

⁷ Interpretacja indywidualna nr 547481/1 sygn. 0115-KDIT1-2.4012.824.2018.1.KK z dnia 15 stycznia 2019 r. [online:] <https://eureka.mf.gov.pl/informacje/podglad/374590;keyWords=0115> [dostęp: 25.10.2022].

wskazywała, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nastąpiło z mocy prawa, a gmina pobierając opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie art. 15 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 6 ustawy o VAT i usług, nie jest podatnikiem VAT i działa jako organ władzy publicznej.

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, wywodząc swoją argumentację w szczególności ze wspomnianych wyżej przepisów, uznał, iż stanowisko Gminy Wrocław w zakresie braku opodatkowania podatkiem od towarów opłat wnoszonych na podstawie ustawy przekształceniowej jest nieprawidłowe. Organ podatkowy uznał, że czynność ta nie podlega opodatkowaniu jako ponowna dostawa towaru, jak przedstawia to Gmina Wrocław, ale jest to kontynuacja dokonanej już wcześniej dostawy towarów.

Uznając na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT, iż opłaty przekształceniowe będą podlegały opodatkowaniu podatkiem VAT, organ podatkowy uznał też, że na podstawie przepisów dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L z 11.12.2006 L347/1 ze zm.) nie zachodzą żadne przesłanki negatywne uzasadniające przyjęcie, że gmina działa w charakterze organu władzy państwowej. Organ uznał, że na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o VAT Gmina Wrocław, pobierając opłaty z tytułu przekształcenia, działa w sferze dominium, tj. jako podatnik VAT.

W kwestii stawki VAT opodatkowania opłat przekształceniowych organ ustalił, iż jest ona uzależniona od daty ustanowienia użytkowania wieczystego i tak:

- 1) opłaty te nie będą podlegać opodatkowaniu podatkiem VAT, gdy ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu miało miejsce do dnia 30 kwietnia 2004 r. lub nastąpiło na podstawie decyzji administracyjnej;
- 2) jeżeli użytkowanie wieczyste ustanowione zostało w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., opłaty roczne

będą podlegały opodatkowaniu podatkiem VAT według stawki podatku obowiązującej dla czynności w momencie jej wykonania, czyli w wysokości 22 proc., natomiast w przypadku oddania do użytkowania wieczystego gruntu po dniu 1 stycznia 2011 r. stawka opodatkowania będzie wynosić 23 proc.;

- 3) w przypadku oddania gruntów w użytkowanie wieczyste z równoczesną dostawą budynku lub budowli w okresie od dnia 1 maja 2004 r. do dnia 30 listopada 2008 r. korzystających ze zwolnienia od podatku VAT, opłaty przekształceniowe będą zwolnione od podatku VAT;
- 4) w sytuacji oddania gruntów niezabudowanych innych niż tereny budowlane w użytkowanie wieczyste korzystających ze zwolnienia od podatku na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o VAT opłaty przekształceniowe ustalone na podstawie ustawy przekształceniowej będą zwolnione od podatku VAT.

Natomiast w zakresie powstania obowiązku podatkowego z tytułu uiszczania opłat przekształceniowych organ określił, iż obowiązek podatkowy powstaje zgodnie z zasadami ogólnymi, tj. art. 19a ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy o VAT z końcem roku, którego dotyczy obowiązek uiszczenia rocznej opłaty. W przypadku uiszczenia opłaty przekształceniowej przed końcem danego roku obowiązek podatkowy powstanie z chwilą otrzymania tej opłaty w odniesieniu do otrzymanej kwoty.

Pytania prejudycjalne

Gmina Wrocław zaskarżyła w całości wydaną interpretację do WSA i wniosła o jej uchylenie, podtrzymując argumentację przedstawioną we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej. WSA we Wrocławiu, rozpoznając skargę, powziął wątpliwości co do wykładni przepisów dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku i skierował

w przyspieszonym trybie następujące pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁸:

- 1) Czy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z mocy prawa stanowi dostawę towarów w rozumieniu art. 14 ust. 2 lit. a w zw. art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej podlegającą opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej?
- 2) W razie odpowiedzi negatywnej na pytanie pierwsze, czy przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z mocy prawa stanowi dostawę towarów w rozumieniu art. 14 ust. 1 w zw. art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 112 podlegającą opodatkowaniu VAT?
- 3) Czy Gmina, pobierając opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z mocy prawa, działa w charakterze podatnika w rozumieniu art. 9 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 112 czy w charakterze organu władzy publicznej w rozumieniu art. 13 dyrektywy 112?

Jednocześnie WSA powziął wątpliwość, czy czynność przekształcenia użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności może być rozważana jako przeniesienie prawa własności do towaru w zamian za odszkodowanie z mocy prawa. Kwestii tej zarówno w ramach postępowania w zakresie wydania interpretacji indywidualnej, jak i skargi o jej uchylenie nie podnosiła żadna ze stron.

Komentując wydane przez WSA postanowienie kierujące pytanie prejudycjalne do TSUE, należy zauważyć, że w judykaturze i doktrynie nie wypracowano jeszcze jednolitej wykładni w zakresie klasyfikacji podatkowoprawnej czynności przekształcenia prawa

⁸ Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2019 r. I SA/Wr 295/19, LEX nr 2691246.

użytkowania wieczystego w prawo własności, a czynność ta może być interpretowana na trzy sposoby. Po pierwsze, tak jak przedstawiała to Gmina Wrocław, czyli jako nowa czynność niepodlegająca opodatkowaniu, po drugie jako nowa czynność podlegająca opodatkowaniu, lub po trzecie, jak interpretują to polskie organy podatkowe, jako kontynuacja dotychczasowego użytkowania wieczystego i w związku z tym opłaty przekształceniowe podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT na analogicznych zasadach jak użytkowanie wieczyste. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że skierowanie przez WSA pytań prejudycjalnych było w pełni zasadne i stanowiło próbę wypracowania jednolitej i harmonijnej wykładni zgodnej z prawem unijnym, spornych interpretacyjnie przepisów ustawy o VAT i ustawy przekształceniowej.

Opinia Rzecznika Generalnego⁹

W związku z nowym, nieprocedowanym do tej pory przez TSUE zagadnieniem w dniu 3 września 2020 r. została wydana opinia Rzecznika Generalnego Juliane Kokott.

Rzecznik podzieliła pogląd polskiego organu podatkowego w zakresie kwalifikacji czynności prawnej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opierając swe stwierdzenie na całościowej ocenie ekonomicznej tej czynności. Dotychczasowy użytkownik wieczysty, a obecnie z mocy prawa właściciel nieruchomości, uzyskał ekonomiczne władztwo nad gruntem wraz z chwilą ustanowienia użytkowania wieczystego, mógł więc korzystać z nieruchomości jak właściciel. Przyjmując tę koncepcję,

⁹ Opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott z dnia 3 września 2020 r., C-604/19 [online:] <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=230613&-pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4356829> [dostęp: 25.10.2022].

należy wskazać, że ten sam towar już raz dostarczony nie może być ponownie dostarczony temu samemu nabywcy¹⁰. Nie zmienia się również podatkowy status dotychczasowych cyklicznych opłat wnoszonych przez użytkownika wieczystego, które mogły być opodatkowane podatkiem VAT z zastrzeżeniem, że obecnie wnoszona opłata dotyczy nowej czynności – przekształcenia. Według Rzecznik Generalnej czynność ta stanowi kontynuację użytkowania wieczystego i co za tym idzie, z perspektywy prawa finansowego, należy oceniać ją jako kontynuację dostawy towaru w rozumieniu art. 14 ust. 1 dyrektywy VAT¹¹.

Natomiast w kwestii charakteru prawnego, w jakim występuje Gmina Wrocław, Rzecznik Generalna przyjęła, że mimo iż na Gminie Wrocław ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzania postępowania administracyjnego, to opłata nie jest ustalana przez gminę jako organ władzy publicznej w ramach właściwego dla gminy reżimu prawnego w postępowaniu administracyjnym. W tym zakresie gmina działa w sferze prawa cywilnego i występuje jako dotychczasowy właściciel nieruchomości, a co za tym idzie działa w charakterze podatnika VAT zgodnie z art. 9 dyrektywy VAT.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹²

W wydanym wyroku TSUE orzekł, że przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności należy uznać za dostawę towaru o tyle specyficzną, iż przeniesienie prawa własności towaru następuje w zamian za odszkodowanie z mocy prawa zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy VAT. Przyjmując tę koncepcję, Trybunał uznał, że występują

¹⁰ Ibidem, pkt 55.

¹¹ Ibidem, pkt 31 i 37.

¹² Wyrok TSUE z dnia 25 lutego 2021 r., C-604/19, Gmina Wrocław przeciwko Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, LEX nr 3123493.

dwie dostawy tego samego towaru. Pierwsza dostawa zachodzi w chwili ustanowienia użytkowania wieczystego, a druga w chwili przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Trybunał wskazał, że zakwalifikowanie jako „dostawy towarów” w rozumieniu powołanego wyżej przepisu wymaga spełnienia trzech kumulatywnych przesłanek – przeniesienia prawa własności, które to przeniesienie musi nastąpić z nakazu wydanego przez organ władzy publicznej lub w jego imieniu albo z mocy prawa, oraz wypłaty odszkodowania. Mając na uwadze stan faktyczny i prawny niniejszej sprawy, Trybunał uznał dwie pierwsze przesłanki za spełnione. W kwestii trzeciej przesłanki TSUE uznał, iż powinna być ona przedmiotem badania przez sąd krajowy. Jednocześnie wskazał, że pojęcie odszkodowania powinno się pojmować autonomicznie na gruncie prawa europejskiego i w oderwaniu od prawa krajowego. Ponadto TSUE orzekł, że Gmina Wrocław, pobierając opłaty przekształceniowe, bez względu na to, czy obecny właściciel wnosi jednorazową opłatę roczną czy roczną ratę przez 20 lat, uzyskuje z tego tytułu dochód o charakterze stałym, a co za tym idzie stanowi to wykonywanie działalności gospodarczej. Gmina Wrocław działa więc w sferze dominium, czyli jako podatnik VAT. W tym zakresie ustalenia TSUE są zbieżne z opinią Rzecznik Generalnej.

Komentując wyrok TSUE, należy wskazać, że przyjęta w nim linia orzecznicza jest w całości odmienna od przyjmowanej powszechnie w polskiej doktrynie i judykaturze koncepcji kontynuacji dotychczasowego użytkowania wieczystego.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹³

WSA związany treścią wykładni poczynioną przez TSUE przyjął, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności

¹³ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2021 r. I SA/Wr 295/19, LEX nr 3211998.

z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2019 r. stanowi odrębną czynność podlegającą opodatkowaniu VAT na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT (analogicznego przepisu do art. 14 ust. 2 dyrektywy VAT). W takiej sytuacji Gmina działa w charakterze podatnika VAT, stosownie do treści art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT¹⁴.

Konsekwencje rozstrzygnięcia TSUE

Rozstrzygnięcia TSUE i WSA nie rozwiązały wszystkich problemów dotyczących przedmiotowego zagadnienia, a nawet wprost przeciwnie – wygenerowały dodatkowe. Przede wszystkim na podstawie wydanych rozstrzygnięć trudno ustalić z perspektywy prawnopodatkowej kwestie opodatkowania opłat przekształceniowych użytkownika wieczystego ustanowionego przed dniem 1 maja 2004 r., a więc w czasie, gdy użytkowanie wieczyste było irrelevantne z perspektywy ustawy o VAT. Przyjęcie przez TSUE koncepcji podwójnej dostawy towarów – pierwszej dostawy w przypadku ustanowienia użytkownika wieczystego, drugiej dostawy w przypadku jego przekształcenia – prowadzi do uznania, że w wyniku braku powiązania (kontynuacji) przedmiotu dostawy obowiązek opodatkowania podatkiem VAT należy ustalać na dzień drugiej dostawy towaru. Przyjęcie takiej wykładni prowadzi do wniosku, że niezależnie od tego, kiedy zostało ustanowione użytkowanie wieczyste, będzie ono opodatkowane podatkiem VAT według zasad na dzień 1 stycznia 2019 r., tj. stawką opodatkowania w wysokości 23 proc. Zarzutem, który również można postawić przy przyjęciu koncepcji ponownej dostawy tego samego towaru, który uprzednio był dostarczony we władanie ekonomicznemu użytkownikowi wieczystemu, jest nieuwzględnienie podatkowoprawnych losów użytkownika wieczystego, a w konsekwencji

¹⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.).

poniesienie dodatkowych dolegliwości podatkowych przez podatnika i jednostki samorządu terytorialnego.

Ważnym zagadnieniem, które również trzeba zasygnalizować w tym kontekście, jest ustalenie, czy bonifikaty przyznawane dotychczasowym użytkownikom wieczystym wnoszącym jednorazową opłatę przekształceniową są relewantne czy irrelewantne z perspektywy podatku VAT, a także czy podstawę opodatkowania stanowi kwota opłaty przed udzieleniem bonifikaty, czy też kwota obniżona o bonifikatę. W przedmiocie pierwszego zagadnienia trudno odnaleźć stanowisko organów podatkowych, a także przewidzieć ewentualne przyszłe rozstrzygnięcia w tym zakresie. W kontekście drugiego zagadnienia należy nadmienić, że dotychczas organy podatkowe twierdziły, iż w przypadku udzielenia bonifikaty od jednorazowej opłaty przekształceniowej opodatkowaniu podlega kwota opłaty po uwzględnieniu bonifikaty¹⁵.

Kolejnym zasadniczym problemem jest określenie, czy ustalona przez organ administracyjny i wniesiona przez dotychczasowych użytkowników opłata przekształceniowa jest kwotą wyrażoną w brutto czy netto. Pytanie to jest istotne zarówno z perspektywy podatnika, jak i jednostek samorządu terytorialnego, które często uznawały przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności jako czynność irrelewantną podatkowo. Zasadne wydaje się uznanie, że określona w zaświadczeniu o przekształceniu gruntu we własność opłata jest kwotą brutto. Trudno bowiem wymagać, by podatnik poniósł negatywne konsekwencje nieuwzględnienia przez jednostkę samorządu terytorialnego podatku od towarów i usług w opłacie przekształceniowej. Należy w tym miejscu jeszcze raz przypomnieć, że przekształcenie prawa użytkowania

¹⁵ Pismo z dnia 15 maja 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, 0111-KDIB3-1.4012.163.2019.2.KO [online:] <https://sip.lex.pl/#/guideline/185045685?directHit=true&directHitQuery=0111-KDIB3-1.4012.163.2019.2.KO> [dostęp: 25.10.2022].

wieczystego w prawo własności nastąpiło z mocy prawa. Ponadto należy odwołać się do zasady zaufania do organów podatkowych wyrażonej w art. 121 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.). W judykaturze przyjmuje się, że zasada ta „nie tylko nakazuje przyjąć w procesie stosowania prawa korzystną dla podatnika wykładnię przepisów prawa (materialnego i procesowego), ale podobnie jak zasada *in dubio pro reo* w prawie karnym, odnosi się również do wątpliwości faktycznych. Tym samym wszelkie wątpliwości związane z materiałem dowodowym oraz ustaleniami faktycznymi winny być interpretowane na rzecz podatników”¹⁶. Mając powyższe na uwadze, brak jest podstaw prawnych pozwalających jednostce samorządu terytorialnego żądać dopłaty podatku VAT od obecnego właściciela gruntu. Tym samym to na jednostce samorządu terytorialnego będzie ciążył obowiązek dokonania korekty rozliczeń VAT i odprowadzenia nieuwzględnionego wcześniej należnego podatku VAT. Pokłosiem wydanego rozstrzygnięcia będzie również uprawnienie podatnika VAT do żądania wystawienia faktury VAT przez jednostkę samorządu terytorialnego, a także prawo do odliczenia naliczonego podatku.

Zagadnieniem, które również nie zostało poruszone przez TSUE i przez WSA, jest określenie momentu powstania obowiązku podatkowego. Jeśli czynność przekształcenia użytkowania wieczystego należy traktować jako dostawę towarów, to obowiązek podatkowy powstaje w tym przypadku jak dla dostawy towarów. Co do zasady opłatę przekształceniową wnosi się przez 20 lat, natomiast na wniosek właściciela możliwe jest uiszczenie jednorazowej opłaty. W przypadku uiszczenia jednorazowej opłaty nie pojawiają się wątpliwości co do powstania obowiązku podatkowego, należałoby więc przyjąć, że VAT należy wykazać jednorazowo od całej

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2015 r., I FSK 1783/13, LEX nr 1682565; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2011 r., II FSK 224/10, LEX nr 798218.

kwoty opłaty. Natomiast gdy właściciel domyślnie skorzysta z opcji wniesienia opłat przez 20 lat, trudno już określić właściwy moment powstania obowiązku podatkowego. Czy moment ten powstaje z chwilą przekształcenia? Czy jest związany z terminami płatności opłat? Brak regulacji w tym zakresie powoduje, że należy odwołać się do ogólnej regulacji wyrażonej w art. 19a ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy o VAT. Moment powstania obowiązku podatkowego nastąpi więc z końcem roku, którego dotyczy obowiązek uiszczenia rocznej opłaty. Natomiast w przypadku uiszczenia opłaty przed końcem danego roku obowiązek podatkowy powstanie z chwilą otrzymania tej opłaty w odniesieniu do otrzymanej kwoty.

Podsumowanie

Wykładnia ustalona przez Trybunał jest niewątpliwie wykładnią generującą kolejne problemy zarówno po stronie jednostki samorządu terytorialnego, jak i po stronie podatnika. W mojej ocenie przyjęcie przez TSUE koncepcji podwójnej dostawy jest nietrafne, a ponadto sprzeczne z duchem ustawy przekształceniowej, mającej na celu stopniową eliminację użytkowania wieczystego i jednoczesne zapewnienie obywatelom godziwych warunków nabycia prawa własności przekształconych gruntów. Koncepcja kontynuacji losów użytkowania wieczystego jest nie tylko konstrukcyjnie racjonalna, ale także mniej problematyczna pod względem fiskalnym. Przyjęciu tej koncepcji nie powstaje zasadniczy problem, jakim jest kwestia opodatkowania VAT opłat przekształceniowych użytkowania wieczystego ustanowionego przed dniem 1 maja 2004 r. Ze względu na irrelewantność użytkowania wieczystego dla prawa fiskalnego przed dniem 1 maja 2004 r. opłaty takie nie byłyby opodatkowane podatkiem VAT. Jednostka samorządu terytorialnego nie musiałaby więc ponosić dodatkowej dolegliwości z tytułu odprowadzenia należnego podatku VAT do budżetu państwa. Trafna jest

w tym kontekście analogia do tzw. leasingu finansowego z opcją wykupu poczyniona przez A. Bartosiewicza, który stwierdza, że „zakres uprawnień właściciela po wykupie przedmiotu leasingu jest szerszy niż zakres uprawnień leasingobiorcy do tego samego przedmiotu. Ta cała czynność jest natomiast kwalifikowana od samego początku jako jednolita dostawa towarów i nikt nie myśli o tym, aby kwalifikować samą czynność wykupu jako odrębną (od wcześniejszego leasingu), nową dostawę towarów”¹⁷. Zasadnicze pytanie, które należy postawić, brzmi: czy jeżeli w stosunku do danego gruntu przeniesiono prawo do rozporządzania nim jak właściciel, ustanawiając użytkowanie wieczyste, to możliwe jest, aby prawo to przenieść po raz kolejny w stosunku do tego samego podatnika? Bezspornie podatnik będący użytkownikiem wieczystym władał już danym gruntem jako właściciel. Czyni to więc niemożliwym ponowne dostarczenie tego samego towaru na rzecz tego podatnika. Mając powyższe na uwadze, nie podzielam poglądu wyrażonego w wyroku Trybunału.

W omawianym problemie prawnym uważam za właściwą do zastosowania koncepcję kontynuacji dotychczasowego użytkowania wieczystego, tj. pogląd wyrażony przez polskie organy podatkowe i Rzecznik Generalną. Koncepcja ta jest w mojej ocenie najbardziej spójna systemowo. Biorąc jednak pod uwagę zobowiązanie sądu krajowego do uwzględnienia poczynionej przez TSUE wykładni, można spodziewać się zmiany linii interpretacyjnej i orzeczniczej w kierunku mniej korzystnym dla podatników i jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁷ A. Bartosiewicz, *Ustawowe przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności – nowy przedmiot opodatkowania?*, „Przegląd Prawniczy” 2021, nr 7, s. 9.

Bibliografia

- Bartosiewicz A., *Ustawowe przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności – nowy przedmiot opodatkowania?*, „Przełęcz Prawniczy” 2021, nr 7.
- Brzozowski A., *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, „Zeszyty Prawnicze” 2003, t. 3, nr 2.
- Pietrzykowski K., *Kodeks cywilny*, t. 1, Warszawa 2020.
- Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, wyd. 6, Warszawa 2019.
- Truskiewicz Z., *System prawa prywatnego*, t. 4, red. E. Gniewek, Legalis 2021.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

- Dyrektywa 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 2006 347/1 ze zm.).
- Interpretacja indywidualna nr 547481/I, 0115-KDIT1-2.4012.824.2018. 1.KK z dnia 15 stycznia 2019 r.
- Interpretacja Ministerstwa Finansów w sprawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług opłat za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste z dnia 11 sierpnia 2004 r., PP1–811–1181/2004/EF/2699.
- Opinia Rzecznik Generalnej Juliane Kokott z dnia 3 września 2020 r., C-604/19.
- Pismo z dnia 15 maja 2019 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, 0111-KDIB3-1.4012.163.2019.2.KO.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2019 r. (I SA/Wr 295/19, LEX nr 2691246).
- Uchwała NSA (7w) z dnia 8 stycznia 2007 r. (I FPS 1/06, ONSAiWSA 2007/2/27).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1961 r. Nr 32 poz. 159 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 685 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1314).

Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 209 poz. 1320).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2040).

Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2011 r. (II FSK 224/10).

Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2015 r. (I FSK 1783/13, LEX nr 1682565).

Wyrok TSUE z dnia 25 lutego 2021 r., Gmina Wrocław Przeciwko Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (C-605/19, LEX nr 3123493).

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2021 r. (I SA/Wr 295/19, LEX nr 3211998).

USTAWOWE PRAWO PIERWOKUPU W USTAWIE O LASACH NA TLE INSTYTUCJI PRZETARGU

WOJCIECH MADEJ



0000-0002-9006-4408

Wprowadzenie

Instytucje przetargu publicznego oraz negocjacji cenowej są głównymi instytucjami służącymi zbyciu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego¹. Jednym z aspektów związanych ze zbyciem nieruchomości w wyżej wymieniony sposób jest dopuszczalność zastosowania ustawowego prawa pierwokupu do tychże nieruchomości. W związku z tym powstaje pytanie, czy konieczne jest wyrażenie wprost w przepisie prawnym możliwości skorzystania przez uprawniony podmiot z prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży w drodze przetargu, czy wystarczy jedynie ogólne stwierdzenie, iż w przypadku sprzedaży przysługuje

¹ Zob. szerzej m.in. K. Stefaniuk, *Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wnie-sienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 1999, nr 10, s. 85–105; R. Szostak, *Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I)*, „Rejent” 2006, nr 12, s. 21 i n.; idem, *Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część II)*, „Rejent” 2007, nr 1, s. 50–72; B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2014, s. 120–131; A. Maziarz, *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011, s. 111; E. Kucharczyk-Bończak, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, art. 37 u.g.n., Warszawa 2020; M. Tadych, *Kilka uwag na temat zbywania nieruchomości skarbowych i samorządowych*, „Nieruchomości” 2019, nr 1, s. 13–15; M. Wolanin, *Oplaty, ceny, wartości i odszkodowania w gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2021, s. 306 i n.; M. Prusik, R. Żróbek, *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza i procedur szczególnych*, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3, s. 296–308; J. Rąjski, *Przetarg w ujęciu nowych przepisów kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 1, s. 3–6.

uprawnionemu prawo pierwokupu. W głównej mierze dotyczy to relacji art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1275; dalej: u.o.l.), dopuszczającego *explicit*e ustawowe prawo pierwokupu na rzecz gminy w przypadku sprzedaży w ramach przetargu publicznego do całego systemu prawa. Wobec tego należy przedstawić charakter przetargu publicznego oraz negocjacji cenowej jako form sprzedaży nieruchomości określonej w u.o.l. w kontekście przedstawienia szczegółowej procedury zbycia takiej nieruchomości i jej wpływu na bezpieczeństwo obrotu.

W konsekwencji powstaje problem zasadności ustawowego prawa pierwokupu na rzecz gminy w przypadku sprzedaży lasów położonych w granicach administracyjnych miasta. Odnosi się to do brzmienia art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990; dalej u.g.n.) upoważniającego gminę do skorzystania z prawa pierwokupu niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Bez wątplenia przepis art. 38 ust. 5 u.o.l. jest przepisem umożliwiającym nabycie przez gminę prawa własności nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa. W konsekwencji gmina uzyskuje dodatkowy środek ochrony swoich praw w obrocie prawnym, bowiem przysługuje jej ustawowe prawo pierwokupu określone w licznych ustawach szczególnych.

Na wstępie należy postawić tezę, iż w stosunku do nieruchomości zbywanej w drodze przetargu gminie może przysługiwać ustawowe prawo pierwokupu na zasadach ogólnych, z wyjątkami przewidzianymi w ustawach szczególnych. Wyeksponowanie ustawowego prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży w drodze przetargu, jak ma to miejsce w u.o.l., jedynie poszerza zakres stosowania tego prawa. Nieuwzględnienie ustawowego prawa pierwokupu w warunkach przetargu nie stanowi przesłanki unieważnienia przetargu, co wpływa na bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami.

Charakter prawny przetargu

W pierwszej kolejności należy przedstawić charakter prawny przetargu. Instytucja przetargu jest odrębnym sposobem zawarcia umowy (sprzedaży), składającym się z trzech etapów: ogłoszenia przetargu, składania ofert i przyjęcia wybranej oferty². Organizacja przetargu na zbycie nieruchomości skarbowych i samorządowych jest zasadą, gdyż zdaniem ustawodawcy jest to sprawiedliwa forma wyłaniania nabywcy nieruchomości, albowiem skutecznie zabezpiecza interesy budżetowe Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego³. Wynika to z możliwości uzyskania najwyższej ceny oraz możliwości zapewnienia kontroli społecznej wykonywania zadań przez podmioty publiczne⁴. Zatem konstrukcja prawna przetargu umożliwia zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Istotnym punktem w ocenie charakteru prawnego instytucji przetargu jest zagadnienie unieważnienia przetargu oraz przysługujące w związku z tym uprawnienia nabywcy nieruchomości. Wątpliwości występujące w praktyce dotyczą konieczności opisanego ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości w warunkach przetargu pod rygorem dopuszczalności unieważnienia przetargu. Bez wątplenia określenie ustawowego prawa pierwokupu w warunkach przetargu jest pozytywną praktyką, bowiem wpływa to na podjęcie decyzji przez potencjalnego nabywcę o przystąpieniu do przetargu. Jednakże nieokreślenie w warunkach przetargu ustawowego prawa pierwokupu nie powinno skutkować jego unieważnieniem. Wynika to z tego, iż źródłem prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa lub gminy jest przepis ustawy.

² J. Rajski, *Przetarg w ujęciu...*, op.cit., s. 4.

³ E. Gniewek, *Nabywanie i utrata własności [w:] System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 356.

⁴ Ibidem.

Unieważnienia przetargu może domagać się organizator oraz uczestnik przetargu, jeżeli zawarta umowa była sprzeczna z prawem lub dobrymi obyczajami, przy czym przez pojęcie sprzeczności z prawem trzeba rozumieć jedynie działania naruszające bezwzględnie obowiązujące normy prawa prywatnego lub publicznego⁵. Nabywcy nieruchomości przysługuje wybór między roszczeniem o zawarcie umowy a żądaniem zapłaty podwójnego wadium albo naprawienia szkody⁶. W takim przypadku jedynie pominięcie ustawowego prawa pierwokupu w umowie przenoszącej własność nieruchomości nabytej w wyniku przetargu będzie skutkowało nieważnością tej umowy. Nieuwzględnienie ustawowego prawa pierwokupu w warunkach przetargu może być jedynie oceniane negatywnie z perspektywy należytego informowania nabywców o stanie prawnym nieruchomości. Nabywcy nieruchomości w przypadku unieważnienia przetargu przysługuje roszczenie o zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości na podstawie art. 70³ § 3 Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740; dalej: k.c.) w zw. z art. 70² § 3 k.c. i w zw. z art. 64 k.c., niezależnie od tego, czy uprawnienie do unieważnienia przetargu zostało zastrzeżone w ogłoszeniu o przetargu⁷. Jeżeli złożona oferta przetargowa była

⁵ Wyrok SN z dnia 21 listopada 2003 r., V CK 12/03, LEX nr 106591, z glosą aprobującą: R. Szostak, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 listopada 2003 r., V CK 12/03, „Rejent 2005”*, nr 3, s. 107–116.

⁶ Tak w wyroku SA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2012 r., V ACa 573/12, POSAG 2012, nr 4, poz. 101–121.

⁷ Zob. J. Szczechowicz, *Czy w przypadku unieważnienia przetargu nabywcy może przysługiwać roszczenie z art. 70³ § 3 k.c. o zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości?*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2012, nr 17, s. 83. Warunkiem roszczenia jest złożenie ważnej oferty przez nabywcę nieruchomości. Kognicja sądu ogranicza się do ustalenia, czy oświadczenie o unieważnieniu przetargu było bezskuteczne (wadliwe) wskutek wadliwej interpretacji prawa bądź nieoparcia się na przepisach prawa. Jednocześnie należy pamiętać o tym, iż unieważnienie przetargu nie jest władczym aktem administracyjnym, lecz oświadczeniem o charakterze cywilnoprawnym i z tego tytułu może być poddawane sądowej kontroli;

nieważna z powodu braku wymaganej formy, to również złożenie oświadczenia o przyjęciu oferty, nieważnego z takiej samej przyczyny, odnosi taki skutek, że późniejsza odmowa złożenia oświadczenia woli co do przeniesienia prawa własności nieruchomości nie uzasadnia powództwa wynikającego z art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 Kodeksu postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805; dalej: k.p.c.)⁸. W judykaturze również utrwalił się deklaracyjny charakter oświadczenia o unieważnieniu przetargu i w związku z tym przy badaniu zasadności oświadczenia woli o unieważnieniu przetargu zachodzi domniemanie drogi sądowej⁹. Podsumowując dotychczasowy wywód dotyczący unieważnienia przetargu, należy podkreślić, iż ochrona nabywców nieruchomości w drodze przetargu ulega wzmocnieniu. Powyższe rozwiązanie należy ocenić pozytywnie nie tylko z punktu widzenia interesów nabywcy, ale również z uwagi na zasadę zaufania obywatela do państwa, a także ze względu na transparentność działań podmiotów publicznych i działanie na podstawie i w granicach prawa.

Dokonując analizy instytucji przetargu określonej w u.o.l i u.g.n., należy wskazać na relację pomiędzy tymi ustawami w zakresie dopuszczalności stosowania przepisów u.g.n. Do przetargu organizowanego na podstawie art. 38 u.o.l. nie znajdują zastosowania przepisy u.g.n., mimo iż cel przetargu jako ochrona interesu publicznego oraz przejrzystość wyłaniania kupujących

wyrok SN z dnia 4 listopada 1982 r., II CR 407/82, OSNC 1983/7/97. Zgodnie z tezą orzeczenia zastrzeżenie prawa „unieważnienia” wyniku przetargu nie jest sprzeczne z prawem, zaś realizacja tego uprawnienia może być sprzeczna z prawem, jeżeli odmowa uznania wyników przetargu była dowolna.

⁸ Wyrok SN z dnia 21 września 2000 r., II CKN 1075/98, OSNC 2001/2/33 z glosą częściowo aprobującą: S. Rudnicki, *Glosa do wyroku SN z dnia 21 września 2000 r., II CKN 1075/98*, „Rejent” 2001, nr 2, s. 106–111.

⁹ Wyrok SN z dnia 2 marca 2017 r., V CSK 435/16, LEX nr 2297427; wyrok SO w Szczecinie z dnia 5 września 2018 r., II Ca 95/18, LEX nr 2581372; wyrok SA w Białymstoku z dnia 14 marca 2019 r., I ACa 816/18, LEX nr 2716955.

są tożsame¹⁰. Przepisy u.g.n. mają charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw szczególnych, w zakresie w nich nieuregulowanym¹¹. Lasy Państwowe co do zasady nie mogą zbywać nieruchomości gruntowych pozostających w ich zarządzie¹². Artykuł 38 u.o.l. nie przewiduje możliwości sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Lasów Państwowych z pominięciem procedury przetargowej w drodze złożenia indywidualnej oferty zakupu złożonej przez zainteresowany podmiot¹³.

Wobec tego należy określić uregulowania instytucji przetargu ujętej w u.o.l. w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Szczegółowe warunki i tryb przeprowadzenia przetargu publicznego oraz negocjacji cenowej określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r.¹⁴ Istotną różnicą, jaka występuje w u.o.l., jest zgodnie z § 2 tego rozporządzenia możliwość przeprowadzenia przetargu wyłącznie w formie przetargu ustnego nieograniczonego oraz przetargu pisemnego nieograniczonego¹⁵. O wyborze formy przetargu decyduje sprzedający, zaś mogą w nim brać udział osoby fizyczne i prawne,

¹⁰ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 185; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 września 2006 r., I SA/Wa 770/06, LEX nr 256599.

¹¹ Wyrok SA w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2018 r., I ACa 894/16, LEX nr 2659402. Z tego powodu przepisy szczególne mogą zawierać odesłania do przepisów u.g.n.

¹² J. Zarębski, *Reprezentacja materialna i procesowa Skarbu Państwa – jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych*, „Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 53.

¹³ Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2010 r., II SAB/Po 53/10, LEX nr 773657.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 78 poz. 532).

¹⁵ M. Prusik, R. Żróbek, *Systematyka przetargów...*, op. cit., s. 304.

po wniesieniu wadium w określonej wysokości i w określonym terminie¹⁶. Wadium może podlegać zatrzymaniu, zaś przesłanki jego zatrzymania należą zgodnie z art. 70¹ § 2 k.c. do warunków przetargu będących niezbędnym elementem minimalnych wymogów ogłoszenia przetargu¹⁷. Zgodnie z przywołanym rozporządzeniem sprzedający w terminie 14 dni od podania do publicznej wiadomości wyniku przetargu ma obowiązek pisemnego zawiadomienia nabywcy nieruchomości o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży, który jednak nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia¹⁸. W razie niedotrzymania terminu przez organizatora przetargu nabywca może dochodzić uzyskania zastępczego oświadczenia woli na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. o nakazaniu właścicielowi nieruchomości złożenia oświadczenia woli niezbędnego do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości¹⁹. Sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych wymaga zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, chyba że podyktowana jest ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi – wtedy konieczne jest uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw środowiska. Odmowa zgody na sprzedaż nieruchomości nieleśnej w trybie art. 38 ust. 2

¹⁶ Tak D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 388. Natomiast treść art. 38 u.o.l. ma na celu zapobieganie zmniejszeniu drogą sprzedaży powierzchni lasów zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

¹⁷ Zob. wyrok SN z dnia 15 października 1999 r., III CKN 366/98, OSNC 2000/4/74 z glosą częściowo aprobującą: A. Bieranowski, *Głosa do wyroku SN z dnia 15 października 1999 r., III CKN 366/98*, „Rejent” 2000, nr 10, s. 95–103.

¹⁸ Niestety w rozporządzeniu nie określono górnej granicy terminu do zawarcia umowy sprzedaży, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie, choć pomocna może być treść art. 41 u.g.n., w którym określono maksymalny termin sprzedaży na 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu.

¹⁹ Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2014 r., I ACa 443/14, LEX nr 1548481. Należy dodać, iż warunkiem *sine qua non* takiego roszczenia jest wyznaczenie terminu zawarcia umowy sprzedaży.

u.o.l. stanowi jedynie stanowisko organu administracyjnego skierowane do konkretnego podmiotu (dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych), warunkujące możliwość sprzedaży nieruchomości, stąd podmiot zainteresowany nabyciem nieruchomości nie może żądać zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, ponieważ jest to czynność cywilnoprawna i to właściciel nieruchomości samodzielnie decyduje o sprzedaży²⁰.

Reasumując wywód poświęcony charakterowi prawnemu przetargu, należy jednoznacznie uznać, iż instytucja ustawowego prawa pierwokupu może być stosowana w przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu. Nieuwzględnienie ustawowego prawa pierwokupu w warunkach przetargu nie stanowi przesłanki unieważnienia przetargu, co należy zaaprobować. Zawężenie form przetargu wyłącznie do przetargu ustnego nieograniczonego oraz przetargu pisemnego nieograniczonego służy ochronie praw nabywców nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych.

Przedmiot ustawowego prawa pierwokupu

Przechodząc do analizy przedmiotu ustawowego prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu, należy odwołać się do brzmienia ustawy z dnia 6 lipca 2011 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235). W szczególności znaczenie ma treść art. 2 powyższej ustawy, który stanowi, iż nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa nie podlegają przekształceniom własnościowym, z zastrzeżeniem przepisów zawartych w ustawach szczególnych. Wobec tego u.o.l. jest ustawą szczególną w odniesieniu do

²⁰ Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., IV SA/Wa 1671/16, LEX nr 2249621.

ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju²¹. W związku z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* zakres przedmiotowy nieruchomości sprzedawanych przez Lasy Państwowe będzie rozumiany w sposób zawężający, zaś treść ustawowego prawa pierwokupu na rzecz gminy z art. 38 u.o.l. powinna obejmować najszerszy zakres²². Należy wskazać, iż ustawowe prawo pierwokupu określone w art. 38 ust. 5 u.o.l. nie przysługuje gminom wiejskim, w skład których nie wchodzi miasta²³. Decydujące znaczenie dla ustalenia, czy warunek położenia nieruchomości w granicach administracyjnych miasta został spełniony, ma rozporządzenie w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części²⁴. Ponadto warto podkreślić, że gminie przysługuje prawo pierwokupu również w sytuacji, gdy chociażby jej część położona jest w granicach administracyjnych miasta²⁵.

Analizując problematykę ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości sprzedawanej w trybie przetargowym, należy odnieść się do przedmiotu ustawowego prawa pierwokupu, który jest określony enumeratywnie w art. 38 u.o.l. Zalicza się do niego: zbywanie udziałów lasów stanowiących własność Skarbu Państwa we współwłasnościach; regulacja granicy polno-leśnej; stwierdzenie przez

²¹ Postanowienie SN z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, LEX nr 2390747.

²² Szerzej o relacji ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych a ustawą o lasach zob. A. Haładyj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Lublin 2020, s. 91–93.

²³ Tak W. Gonet, *Prawo pierwokupu...*, op. cit., s. 150; J. Górecki, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o lasach* [w:] idem, *Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002, s. 213.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz.U. z 2013 r. poz. 200).

²⁵ Tak też K. Grabicki [w:] *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 858; W. Gonet, *Prawo pierwokupu...*, op. cit., s. 147.

nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej; zmiana przeznaczenia na cele nieleśne i nierolnicze oraz nieruchomości, których zbycie uzasadnione jest ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Wskazana regulacja prowadzi do pomniejszania zasobów nieruchomości leśnych, a więc w pełni uzasadnione jest wprowadzenie ograniczeń w zakresie dokonywania określonych czynności prawnych²⁶.

Ustawa *explicite* wskazuje sposób wyjścia Skarbu Państwa ze współwłasności poprzez sprzedaż będącą czynnością cywilnoprawną, dokonywaną w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego pomiędzy podmiotem reprezentującym Skarb Państwa a nabywcą nieruchomości²⁷. W takim przypadku przyznanie gminie prawa pierwokupu jest wyrazem nadmiernego akcentowania przez ustawodawcę jej praw, gdyż nabycie jedynie części praw do nieruchomości zmniejsza swobodę gminy co do sposobu zarządzania daną nieruchomością, zważywszy na fakt, iż u.o.l. zawiera regulacje ograniczające zakres korzystania z lasów.

Poprzez przesłankę regulacji granicy polno-leśnej rozumie się granicę pomiędzy gruntami rolnymi a leśnymi²⁸. Natomiast podstawą uznania nieruchomości za las może być jedynie wpis do ewidencji gruntów i budynków jako grunt leśny, a charakteru lasu nie pozbawia przeznaczenie jej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż leśne²⁹. Rozstrzygające

²⁶ Tak. K. Leśkiewicz, *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Lublin 2019, s. 221.

²⁷ Postanowienie NSA z dnia 2 września 2011 r., II OW 71/11, LEX nr 965227.

²⁸ Tak. B. Rakoczy, *Ustawa o lasach...*, op. cit., s. 184.

²⁹ M.A. Panek, *Zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na grunt rolny bez przeprowadzenia procedury odlesienia*, „Nieruchomości” 2018, nr 8, s. 18; wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r., II OSK 95/14, LEX nr 1987321; wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r., IV CSK 353/08, LEX nr 527250; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 marca 2021 r., II SA/Ol 60/21, LEX nr 3182184. Wskazuje się, że do zmiany

w tym zakresie będą wyłącznie dane ujęte w ewidencji gruntów i budynków³⁰. Zmiana przeznaczenia lasu ma charakter wyjątkowy i musi być uzasadniona obiektywnymi kryteriami, a nie wyłącznie subiektywnym wyobrażeniem właściciela lasu³¹. Przesłanka stwierdzenia przez nadleśniczego nieprzydatności gruntów, budynków i budowli na potrzeby gospodarki leśnej ma charakter ocenny i należy do kompetencji nadleśniczego, który dokonuje oceny, czy dany grunt, budowla lub budynek są przydatne dla gospodarki leśnej³².

Przesłanka ważnych względów gospodarczych lub społecznych z uwzględnieniem interesu Skarbu Państwa jest przesłanką najbardziej kontrowersyjną, ponieważ daje pole do arbitralnych rozstrzygnięć ze strony Lasów Państwowych o dopuszczalności sprzedaży nieruchomości. Jak wskazuje się w doktrynie, u.o.l. nie określa wartości oraz zasad, jakimi należy się kierować, aby ustalić względy gospodarcze lub społeczne, o których mowa powyżej, zważywszy na fakt, iż art. 38 u.o.l. stwarza możliwość zbyt szerokiego rozumienia tych pojęć, prowadząc w ten sposób do ewentualnego wykorzystywania nieruchomości leśnych w celach innych niż społeczne,

przeznaczenia gruntu leśnego niezbędne jest dochowanie odpowiednich procedur, zwłaszcza w zakresie uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nieleśne, wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej oraz dokonania stosownych zmian w ewidencji gruntów.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390). Wiążące będą § 8–9 niniejszego rozporządzenia.

³¹ Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r., II OSK 1448/10, LEX nr 1151880.

³² B. Rakoczy, *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna w prawie polskim*, Warszawa 2018, s. 161. Zdaniem B. Rakoczego nadleśniczy powinien zbadać, czy grunty, budowle lub budynki są przydatne z punktu widzenia działalności leśnej, z punktu widzenia sprzedaży produktów leśnych i z punktu widzenia realizacji pozaprodukcyjnej funkcji lasu. Wskazane przesłanki muszą być spełnione łącznie.

np. budownictwa mieszkaniowego³³. Pojęcie interesu Skarbu Państwa jest pojęciem nieostrym i nie ma obiektywnych kryteriów, które definiują ten interes. W doktrynie interes Skarbu Państwa bywa utożsamiany z interesem publicznym lub interesem społecznym³⁴. W wyniku funkcjonowania w obrocie wskazanej przesłanki dopuszczalne jest zbycie nieruchomości przeznaczonej formalnie na cele leśne, mimo iż faktycznie jest wykorzystywana na cele nieleśne.

Ustawodawca dostrzegając możliwość zmiany przeznaczenia danych gruntów na cele inne niż rolne, stąd dopuszcza sprzedaż poszczególnych nieruchomości³⁵. *Ratio legis* art. 38 u.o.l. obejmuje konieczność utrzymania szczególnej ochrony lasów w granicach miast i umożliwienie prowadzenia racjonalnej gospodarki leśnej oraz możliwość zapewnienia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa gminom³⁶. Do czasu nowelizacji u.o.l. dokonanej ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. jedyną formą sprzedaży nieruchomości przez Lasy Państwowe był przetarg³⁷. Ustawodawca

³³ J. Bieluk, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 222.

³⁴ Zob. szerzej: A. Żurawik, „*Interes publiczny, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”*”, *„Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”* 2013, z. 2, s. 57 i n.; A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24; A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego [w:] Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 412–425.

³⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych, druk nr 1342, Sejm II kadencji. Forma sprzedaży wyłącznie w przetargu została ustanowiona ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1997 r. Nr 54 poz. 349).

³⁶ Zob. szerzej: Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, druk nr 1378, Sejm III Kadencji. Pierwokup na rzecz gminy został ustanowiony ostatecznie ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000 r. Nr 12 poz. 136).

³⁷ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2005 r. Nr 175 poz. 1460); J. Górecki,

dostrzegł problemy w wykładni obowiązujących przepisów i w drodze nowelizacji ustawy rozszerzył ustawowe prawo pierwokupu również o sprzedaż nieruchomości w drodze negocjacji cenowej³⁸. Przepis art. 38 ust. 5 u.o.l. jest jedynie przepisem nadającym uprawnienie gminie, zaś do pozostałych kwestii stosuje się przepisy k.c. dotyczące prawa pierwokupu, a ponadto u.o.l. nie przewiduje w porównaniu z u.g.n. obowiązku zawiadomienia uprawnionego przez notariusza o treści warunkowej umowy sprzedaży³⁹. W praktyce takiego zawiadomienia dokonuje notariusz, przesyłając wypis aktu notarialnego za zgodą stron umowy. Wyłonienie nabywcy w drodze przetargu przez komisję przetargową stanowi w tym przypadku podstawę do zawarcia warunkowej umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego pod warunkiem, że gmina nie skorzysta z przysługującego jej prawa pierwokupu⁴⁰.

Mając na uwadze powyższe rozważana dotyczące przedmiotu ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości zbywanej w trybie

Komentarz do niektórych przepisów..., op. cit., s. 213.

³⁸ Zob. Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie innych ustaw, druk nr 3975, Sejm IV kadencji. Miało to wzmocnić prawa Skarbu Państwa, ponieważ gdy nie udało się sprzedać nieruchomości w drodze przetargu, to stanowiła ona straty dla gospodarki leśnej, gdyż organizacja kolejnych przetargów narażała Skarb Państwa na straty z uwagi na drastyczne obniżenie dochodów uzyskanych ze sprzedaży w tym trybie.

³⁹ P. Biernacki, G. Mikołajczuk, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, „Rejent” 2016, nr 10, s. 10; odmiennie R. Szytk, *Obrót nieruchomościami w świetle prawa o ochronie środowiska*, „Rejent” 2003, nr 10, s. 250, który wskazuje, że taki obowiązek zawiadomienia ciąży na zobowiązanym z tego tytułu.

⁴⁰ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2011, s. 223. Do skutecznego przeniesienia prawa własności nieruchomości dochodzi nie w chwili zamknięcia przetargu i ogłoszenia o wyborze nabywcy, ale w chwili zawarcia umowy sprzedaży w przewidzianej prawem formie aktu notarialnego. Po upływie terminu na skorzystanie przez gminę z przysługującego jej prawa pierwokupu można zawrzeć umowę przeniesienia własności, która „domyka” sprzedaż nieruchomości przez Lasy Państwowe.

przetargu, należy uznać, iż przesłanki zastosowania prawa pierwokupu nie zostały określone w przejrzysty sposób. W szczególności dotyczy to przesłanki ważnych względów gospodarczych lub społecznych, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa. Ujęcie powyższej przesłanki w formie klauzul generalnych jest rozwiązaniem niepożądanym z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami, albowiem Lasy Państwowe mogą swobodnie dysponować nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W konsekwencji zasadne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego przesłanki prawa pierwokupu określonej w art. 38 ust. 1 pkt 5) u.o.l.

Wnioski

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza pozwala wysunąć wnioski, że z uwagi na stale powiększające się granice miast problem związany z uregulowaniem stanu prawnego lasów znajdujących się w ich granicach będzie się pogłębiać. Wynika to z postępującej urbanizacji, która wymaga zagospodarowania większych powierzchni pod miasta, w tym nieruchomości nierzadko stanowiących lasy. Z tego względu umożliwienie sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych należy ocenić pozytywnie, gdyż przepis art. 38 u.o.l. wskazuje enumeratywnie przypadki, w których sprzedaż jest możliwa, co pozostaje w ścisłym związku z przepisami ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. W wyniku konieczności przeprowadzenia przetargu na sprzedaż nieruchomości, zawarcia warunkowej umowy sprzedaży oraz umowy przeniesienia własności proces zbycia nieruchomości wydłuża się często w nieuzasadniony sposób.

De lege ferenda należy zrewidować dotychczasowe przesłanki sprzedaży nieruchomości ujęte w art. 38 u.o.l. na rzecz wyeliminowania z obrotu przesłanki z art. 38 ust. 1 pkt 5) u.o.l., umożliwiającej

zbycie nieruchomości podyktowane ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, zważywszy na fakt, iż ma ona mocno ocenny charakter, umożliwiające nadużycia w jej stosowaniu z powodów gospodarczych lub politycznych. Budzi to uzasadnione kontrowersje, ponieważ taka nieruchomość *de iure* nie traci charakteru nieruchomości leśnej, stąd w przypadku dalszej odsprzedaży nieruchomości nabytej uprzednio w drodze przetargu, Skarbowi Państwa będzie przysługiwać z mocy prawa prawo pierwokupu (art. 37a u.o.l.).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., z którego wynika, że gminie przysługuje prawo pierwokupu niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. W powyższym przypadku prawo pierwokupu nieruchomości będzie przysługiwać gminie, pod warunkiem że nieruchomość nie będzie przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele leśne lub wykorzystywana na cele rolne. Przesłanka prawa pierwokupu określona w art. 38 ust. 1 pkt 4 u.o.l. odnosi się najczęściej do zbycia nieruchomości, gdy zmiana przeznaczenia nieruchomości dotyczy możliwości wykorzystania takiej nieruchomości na cele mieszkalne. Zatem prawo pierwokupu na rzecz gminy jest nieuzasadnione, bowiem taka nieruchomość zostanie zbyta podmiotem prywatnym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkalnych. Wobec tego należy rozważyć zmianę art. 38 ust. 5 u.o.l. poprzez nadanie mu następującego brzmienia: „W razie sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miasta lasów, gruntów i innych nieruchomości, o których mowa w ust. 4, z wyjątkiem nieruchomości określonej w ust. 1 pkt 4, gminie służy prawo pierwokupu”. W ten sposób prawa gminy nie będą zabezpieczone nadmiernie; z drugiej strony obrót nieruchomościami zostanie przyspieszony; po trzecie pozwoli to na szybszą realizację przedsięwzięć, dla których zmieniono przeznaczenie nieruchomości leśnej na inne (najczęściej będzie to przeznaczenie na cele mieszkalne).

Bibliografia

- Bieluk J., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Bieranowski A., *Glosa do wyroku SN z dnia 15 października 1999 r., III CKN 366/98, „Rejent” 2000, nr 10.*
- Biernacki P., Mikołajczuk G., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach, „Rejent” 2016, nr 10.*
- Danecka D., Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Gniewek E., *Nabycie i utrata własności [w:] System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe, t. 3, red. E. Gniewek, Warszawa 2020.*
- Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2019.
- Górecki J., *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o lasach [w:] idem, Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596–602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu*, Kraków 2002.
- Grabicki K. [w:] *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021.
- Haładyj A., Trzewik J., *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Lublin 2020.
- Kucharczyk-Bończak E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Warszawa 2020.
- Leśkiewicz K., *Prawne aspekty zarządzania lasami Skarbu Państwa*, Lublin 2019.
- Maziarz A., *Obrót prawny nieruchomościami*, Warszawa 2011.
- Panek M.A., *Zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na grunt rolny bez przeprowadzenia procedury odlesienia, „Nieruchomości” 2018, nr 8.*
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2011.
- Prusik M., Żróbek R., *Systematyka przetargów na nieruchomości w Polsce – analiza porównawcza i procedur szczegółowych, „Zarządzanie Publiczne” 2014, nr 3.*

- Rajski J., *Przetarg w ujęciu nowych przepisów kodeksu cywilnego*, „Prze-
gląd Prawa Handlowego” 1997, nr 1.
- Rakoczy B., *Gospodarka leśna i trwale zrównoważona gospodarka leśna
w prawie polskim*, Warszawa 2018.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Rudnicki S., *Glosa do wyroku SN z dnia 21 września 2000 r., II CKN
1075/98*, „Rejent” 2001, nr 2.
- Stefaniuk K., *Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie
wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent”
1999, nr 10.
- Szczechowicz J., *Czy w przypadku unieważnienia przetargu nabywcy może
przysługiwać roszczenie z art. 70³ § 3 k.c. o zawarciu umowy prze-
noszącej własność nieruchomości?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2012,
nr 17.
- Szostak R., *Glosa do wyroku SN z dnia 21 listopada 2003 r., V CK 12/03*,
„Rejent” 2005, nr 3.
- Szostak R., *Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości
publicznych (część I)*, „Rejent” 2006, nr 12.
- Szostak R., *Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości
publicznych (część II)*, „Rejent” 2007, nr 1.
- Szytk R., *Obrót nieruchomościami w świetle prawa o ochronie środowiska*,
„Rejent” 2003, nr 10.
- Tadych M., *Kilka uwag na temat zbywania nieruchomości skarbowych
i samorządowych*, „Nieruchomości” 2019, nr 1.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, War-
szawa 2014.
- Wolanin M., *Opłaty, ceny, wartości i odszkodowania w gospodarce nieru-
chomościami*, Warszawa 2021.
- Zarębski J., *Reprezentacja materialna i procesowa Skarbu Państwa – jedno-
stek organizacyjnych Lasów Państwowych*, „Przełąd Sądowy” 2011,
nr 10.
- Żurawik A., *„Interes publiczny, „interes społeczny” i „interes społecznie uza-
sadniony”*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2.

Żurawik A., *Pojęcie interesu publicznego [w:] System prawa administracyjnego*, t. 8A, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 21 października 2010 r., II SAB/Po 53/10, LEX nr 773657.

Postanowienie NSA z dnia 2 września 2011 r., II OW 71/11, LEX nr 965227.

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 6 września 2016 r., IV SA/Wa 1671/16, LEX nr 2249621.

Postanowienie SN z dnia 28 czerwca 2017 r., IV CSK 509/16, LEX nr 2390747.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 78 poz. 532).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie wykazu urzędowych nazw miejscowości i ich części (Dz.U. z 2013 r. poz. 200).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1275).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1997 r. Nr 54 poz. 349).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990).

Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000 r. Nr 12 poz. 136).

- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2005 r. Nr 175 poz. 1460).
- Wyrok NSA z dnia 20 października 2011 r. (II OSK 1448/10, LEX nr 1151880).
- Wyrok NSA z dnia 9 września 2015 r. (II OSK 95/14, LEX nr 1987321).
- Wyrok SA w Białymstoku z dnia 14 marca 2019 r. (I ACa 816/18, LEX nr 2716955).
- Wyrok SA w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2008 r. (I ACa 594/08, OSAB 2010/1/3–8).
- Wyrok SA w Gdańsku z dnia 29 czerwca 2012 r. (V ACa 573/12, POSAG 2012, nr 4).
- Wyrok SA w Krakowie z dnia 4 czerwca 2014 r. (I ACa 443/14, LEX nr 1548481).
- Wyrok SA w Rzeszowie z dnia 11 stycznia 2018 r. (I ACa 894/16, LEX nr 2659402).
- Wyrok SN z dnia 15 października 1999 r. (III CKN 366/98, OSNC 2000/4/74).
- Wyrok SN z dnia 2 marca 2017 r. (V CSK 435/16, LEX nr 2297427).
- Wyrok SN z dnia 21 września 2000 r. (II CKN 1075/98, OSNC 2001/2/33).
- Wyrok SN z dnia 21 listopada 2003 r. (V CK 12/03, LEX nr 106591).
- Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r. (IV CSK 353/08, LEX nr 527250).
- Wyrok SN z dnia 4 listopada 1982 r. (II CR 407/82, OSNC 1983/7/97).
- Wyrok SO w Szczecinie z dnia 5 września 2018 r. (II Ca 95/18, LEX nr 2581372).
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 marca 2021 r. (II SA/Ol 60/21, LEX nr 3182184).
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 marca 2006 r. (I SA/Wa 770/06, LEX nr 256599).

ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA NAJEMCY LOKALU MIESZKALNEGO I JEJ UBEZPIECZENIE

DAMIAN GARNICZ-GARNICKI

 0000-0001-8439-733X

Wprowadzenie

Wynajem mieszkania to popularne rozwiązanie dla osób, które nie mogą lub nie chcą kupić własnego lokalu. W Polsce ten segment usług ciągle się rozwija i nie widać oznak jego zatrzymania¹. Pandemia COVID-19 spowodowała czasowe perturbacje na tym polu, jednak obecnie rynek podźwignął się z zapaści i szybko odrabia straty².

Wykonanie umowy najmu wiąże się z pewnym ryzykiem dla stron tego stosunku prawnego, szczególnie jeśli dojdzie do szkody oraz obowiązku jej naprawienia. W niektórych przypadkach problematyczne jest wskazanie osoby winnej, wobec której poszkodowany może skierować roszczenie i żądać odszkodowania. Racjonalnym i dobrym pomysłem na zabezpieczenie się przed nieprzyjemnymi konsekwencjami takich sytuacji jest zawarcie umowy ubezpieczenia, czyli wykupienie odpowiedniej polisy.

Niniejsze opracowanie jest rozwinięciem referatu wygłoszonego podczas II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej pt. „Prawo nieruchomości – problemy, wyzwania, pożądane kierunki zmian” w dniu 9

¹ P. Skalnicka-Kirpsza, *Tanio już było. Rynek najmu kwitnie, mieszkania schodzą na pnium. Raport cenowy z największych miast*, <https://wyborcza.pl/AkcjeSpecjalne/7,173931,27579995,tanio-juz-bylo-rynek-najmu-kwitnie-mieszkania-schodz-na-pnium.html> [dostęp: 15.04.2022].

² Business Insider Polska, *Rynek najmu wstaje z zapaści. Polski Ład może jednak uderzyć w wynajmujących*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rosna-ceny-wynajmu-mieszkania-polski-lad-ma-zmienic-zasady-opodatkovania/xcbx3bw> [dostęp: 15.04.2022].

września 2021 r. na Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Jego celem jest identyfikacja ryzyka związanego z odpowiedzialnością cywilną najemcy oraz odpowiedź na pytanie, czy można dokonać skutecznie transferu ryzyka na ubezpieczyciela i uniknąć finansowych skutków szkód związanych z odpowiedzialnością cywilną najemcy nieruchomości.

Charakter prawny umowy najmu

Umowa najmu ma doniosłe znaczenie dla podmiotów prawa oraz obrotu cywilnego z racji możliwości udostępnienia drugiej stronie na pewien okres rzeczy w zamian za wynagrodzenie. Najem zaliczamy do instytucji prawa zobowiązaniowego. Polski ustawodawca poczynił wyodrębnienie w umowie najmu przepisów traktujących ogólnie o najmie oraz przepisów o najmie lokali użytkowych i mieszkalnych. Można dopatrzeć się znacznej zbieżności przedmiotowej między grupą przepisów art. 659–692 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.; dalej k.c.) i ustawodawstwem szczególnym odnoszącym się do identycznej tematyki³.

Kodeksowe przepisy o najmie lokali są ujęte jako modyfikacja lub uzupełnienie ogólnych unormowań najmu i mają zastosowanie wówczas, kiedy przedmiot, którego dotyczą, nie został uregulowany odmiennie w pozakodeksowych przepisach prawa lokalowego (art. 680 k.c.). Te ostatnie stanowią zatem *lex specialis* wobec tytułu XVII działu I księgi trzeciej k.c., natomiast zawarte w nich wyłączenia stały się następnie prawem szczególnym w odniesieniu do pozakodeksowego prawa lokalowego⁴.

³ G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2011, s. 373.

⁴ *Ibidem*.

Najem jest umową nazwaną, której cel to uregulowanie zasad dotyczących czasowego korzystania z cudzej rzeczy (art. 659–692 k.c.). Najem jest umową zobowiązującą, konsensualną, odpłatną i wzajemną. Treść najmu stanowi zobowiązanie wynajmującego do oddania najemcy do używania rzeczy (zasadniczo nieużywalnych: ruchomości i nieruchomości) przez czas oznaczony lub nieoznaczony oraz zobowiązanie najemcy do uiszczenia wynajmującemu umówionego czynszu. Minimalną treścią tej umowy (*essentialia negotii*) jest ustalenie jej przedmiotu oraz czynszu⁵. Stronami umowy najmu są: wynajmujący, najczęściej właściciel lub osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu. Wynajmujący czerpie zyski z użytkowania mieszkania przez najemców. Ze względu na to, że najem wywołuje wyłącznie skutki obligacyjne, przyjmuje się, iż wynajmujący nie musi być właścicielem przedmiotu najmu⁶. Najemca to lokator lub osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71 poz. 733; dalej: u.o.p.l.) ma zastosowanie do wszystkich lokali mieszkalnych z wyjątkiem pozostających do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Kluczowe na gruncie ustawy pojęcie lokalu zostało zawężone do lokali służących stałemu zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jak należy przypuszczać, nie *in abstracto*, lecz na gruncie konkretnego stosunku najmu. Może ona zatem objąć także lokale użytkowe, jeżeli zostały wynajęte na cele mieszkaniowe, nie obejmuje natomiast lokalu mieszkalnego wynajętego na cele użytkowe (np. biuro czy sklep)⁷. Przedmiotem mojego zainteresowania jest lokal mieszkalny – najczęściej jest to

⁵ E. Gniewek, P. Machnikowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1459.

⁶ Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1961 r., III CR 806/60, OSN 1962/3/101.

⁷ A. Brzozowski, J. Jastrzębski, M. Kaliński, W. Kocet, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2021, s. 164.

trwale wydzielony fragment nieruchomości, budynku mieszkalnego służący do zaspokojenia potrzeb bytowych co najmniej jednej osoby. Składa się przeważnie z kilku pokoiów, kuchni, łazienki z toaletą oraz korytarza.

Zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej roszczenia z tytułu najmu. W wysokości nieprzekraczającej dwunastokrotności z czynszu z dnia zawarcia umowy⁸, lub w przypadku najmu okazjonalnego maksymalnie sześciokrotność miesięcznego czynszu⁹. W razie zastrzeżenia kaucji umowa zawierana jest pod warunkiem zawieszającym¹⁰. Co istotne, wynajmujący nie może potrącić z wpłaconej kaucji kosztów remontów i napraw mieszkania, które wynikają z normalnego zużycia lokalu.

Zakres odpowiedzialności cywilnej najemcy

Odpowiedzialność cywilna polega na ponoszeniu majątkowych konsekwencji zachowań negatywnie ocenianych przez prawo spowodowanych zarówno działaniem, jak i zaniechaniem. Bez

⁸ Art. 6 ust. 1 u.o.p.l.: zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej na pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwukrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

⁹ Art. 19a ust. 4: zawarcie umowy najmu okazjonalnego lokalu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu okazjonalnego lokalu przysługujących właścicielowi w dniu opróżnienia lokalu oraz ewentualnych kosztów egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać sześciokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującego w dniu zawarcia umowy najmu okazjonalnego lokalu.

¹⁰ Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2019, s. 114.

istnienia przesłanek odpowiedzialności nie może istnieć odpowiedzialność. Warunkuje ona tym samym powstanie obowiązku naprawienia szkody¹¹. Głównym celem odpowiedzialności cywilnej jest zobowiązanie do naprawienia szkody w postaci np. właściwego świadczenia odszkodowawczego. Musi istnieć związek przyczynowo-skutkowy między zachowaniem a szkodą, np. zostawiliśmy odkręcony kran i zalaliśmy mieszkanie sąsiada. Szkada oznacza uszczerbek w dobrach osoby poszkodowanej. Gdy nie ma szkody, nie można mówić o odpowiedzialności cywilnej, która ma się wyrazić w jej naprawieniu. Tym się różni m.in. odpowiedzialność deliktowa w sferze prawa cywilnego od odpowiedzialności karnej. Między szkodą i faktem jej powstania musi istnieć związek przyczynowy; jego brak lub przerwanie wyłącza odpowiedzialność¹². Odpowiedzialność deliktowa (łac. *ex delicto* z czynu niedozwolonego) wystąpi zatem, jeżeli są spełnione łącznie przesłanki wynikające z art. 415 k.c., tj. powstanie szkody, zaistnienie zdarzenia powodującego szkodę oraz związek przyczynowy między szkodą a zdarzeniem.

Zakres odpowiedzialności cywilnej najemcy może być rozpatrywany w odniesieniu do różnych kręgów osób w zależności od stanów faktycznych kierujących odpowiedzialnością cywilną:

- 1) najemca ponosi odpowiedzialność cywilną względem wynajmującego m.in. za:
 - zniszczenie ruchomości znajdujących się w wynajmowanym mieszkaniu (np. meble, sprzęt RTV, AGD);
 - zniszczenie stałych elementów mieszkania (np. kafelki, kabiny prysznicowe, parkiety);
 - zniszczenie nieruchomości (np. pożar mieszkania spowodowany nie wyłączeniem żelazka);

¹¹ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 211.

¹² *Ibidem*.

- 2) najemca ponosi odpowiedzialność względem osób trzecich m.in. za:
- szkody związane z wyrzuceniem, wylaniem, spadnięciem przedmiotu z mieszkania i roszczeniami poszkodowanych z tego tytułu. Mogą to być zarówno szkody majątkowe (np. zniszczony samochód wskutek wypadnięcia doniczki z kwiatem), jak i szkody osobowe związane z obrażeniami ciała spowodowane tą samą przyczyną;
 - inne sytuacje niekorzystne w mieszkaniu zakończone szkodą i powodujące odpowiedzialność cywilną względem poszkodowanego, np. mokra podłoga i złamanie na niej nogi przez gościa.

W sferze reżimu odpowiedzialności *ex delicto* można odróżnić dwie grupy przepisów, zgodnie z którymi odpowiedzialność za szkodę obciąża ten, a nie inny podmiot prawa. Pierwszą o charakterze podstawowym, w której odpowiedzialność opiera się na zasadzie winy, oraz drugą, w której odpowiedzialność powstaje niezależnie od winy, niejako za sam skutek i opiera się na zasadzie ryzyka¹³. Zgodnie z art. 433 k.c.:

(...) za szkody wyrządzone wyrzuceniem, wylaniem lub spadnięciem jakiegokolwiek przedmiotu z pomieszczenia jest odpowiedzialny ten, kto pomieszczenie zajmuje, chyba, że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą zajmujący pomieszczenie nie ponosi odpowiedzialności i której działaniu nie mógł zapobiec.

Przytoczony przepis wprowadza bardzo surowe reguły odpowiedzialności, które są niezależne od winy lokatorów zajmujących mieszkanie. Na przestrzeni lat pojawiły się pewne wątpliwości czy zacytowany przepis może odnosić się tylko do wylania jakiejś cieczy na zewnątrz (np. przez balkon) czy zalania wewnątrz budynku

¹³ Ibidem, s. 212.

(np. lokalu mieszkalnego na niższej kondygnacji). Obecnie aktualna jest uchwała SN z 19 lutego 2013 r. (III CZP 63/12). Sąd stwierdził w niej, że osoba zajmująca mieszkanie odpowiada za zalanie sąsiadów tylko na zasadzie winy (rt.. 415 k.c.). W związku z tym osoba, która poniosła szkodę tego rodzaju, musi udowodnić winę w tym zakresie. Nierzadko tego rodzaju sprawy są rozstrzygane przez sąd ze względu na problem ze znalezieniem winnego przyjmującego odpowiedzialność. Może bowiem się zdarzyć tak, że przyczyną szkody są instalacje znajdujące się w częściach wspólnych budynków (odpowiada za nie podmiot zarządzający budynkiem, np. wspólnota mieszkaniowa). Zły stan rur kanalizacyjnych może także wynikać z zaniechania dokonywania remontów wewnątrz mieszkania przez właściciela. Jeżeli natomiast zajmujący mieszkanie przez nieuwagę nie zakręcił wody w kranie, sytuacja jest oczywista. Kodeks cywilny (art. 662 § 1) stanowi, iż wynajmujący powinien wydać najemcy rzeczy w stanie przydatnym do umówione użytku i utrzymywać ją w takim stanie przez czas trwania najmu. W zakresie odpowiedzialności najemcy leży jednak wykonywanie małych napraw tych instalacji, tak aby były one drożne. Warto także pamiętać, że umowa najmu mieszkania może wprowadzać inny podział obowiązków dotyczących napraw niż ten przewidziany przez k.c.¹⁴

Należy mieć też na uwadze odpowiedzialność cywilną wynajmującego względem najemcy. Wynajmujący, co było wskazane powyżej, ma obowiązek utrzymania rzeczy w stanie przydatnym do umówionego użytku przez czas trwania najmu. W razie zniszczenia rzeczy w wyniku zdarzeń, za które wynajmujący ponosi odpowiedzialność, najemca ma prawo żądać odszkodowania, np. w wyniku następujących sytuacji:

- wadliwa instalacja elektryczna: może doprowadzić do uszkodzenia komputera czy sprzętu RTV najemcy,

¹⁴ Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 127.

- wadliwa instalacja wodno-kanalizacyjna: może być przyczyną niszczenia nieruchomości najemcy, na ewentualnie rozszczenia osób trzecich.

Umowa ubezpieczenia: zasadność zawarcia i charakter prawny

Najemca, mając świadomość potencjalnego ryzyka wystąpienia szkody, może zarządzać tym ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem (ang. *risk management*) to szeroko pojęty proces zarządzania, którego istota sprowadza się do procedur towarzyszących podejmowaniu optymalnych decyzji gospodarczych w warunkach ryzyka. Poszczególne elementy zarządzania ryzykiem są różnie ujmowane przez różnych autorów, jednak wszyscy są zgodni, iż zarządzanie ryzykiem składa się z dwóch faz: diagnozowania ryzyka i jego kontroli¹⁵.

Najemca może „zatrzymać ryzyko u siebie” i odpowiadać materialnie za szkody lub zawrzeć umowę ubezpieczenia i dokonać transferu ryzyka na ubezpieczyciela. Kontrakt ubezpieczeniowy jest swego rodzaju kontraktem zaufania. Ubezpieczony musi mieć pewność, że w razie nastąpienia określonego wypadku doznana przez niego strata zostanie przez ubezpieczyciela zaspokojona¹⁶. Warto w tym miejscu nadmienić, że zawarcie umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej najemcy leży także w interesie samego wynajmującego. Zabezpiecza bowiem wynajmującego wobec niewypłacalności najemcy w sytuacji obowiązku naprawienia szkód. Wydaje się, że zawarcie umowy ubezpieczenia może być także ciekawą alternatywą wobec stosowanej kaucji. Jako że

¹⁵ E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz–Toruń 2006, s. 49.

¹⁶ I. Kwiecińska, *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 140.

kwota składki ubezpieczeniowej będzie znacznie niższa niż wartość „zamrożonej” kaucji, przy o wiele wyższym pułapie finansowym odpowiedzialności ubezpieczyciela, zastosowanie takiego rozwiązania może czynić cały najem bardziej atrakcyjnym dla obu stron tego stosunku prawnego. Do umowy najmu można wprowadzić klauzulę zobowiązującą najemcę do zawarcia umowy ubezpieczenia, np. następującej treści:

Wynajmujący i najemca zgodnie ustalają, że nie później niż w terminie 7 dni od dnia wydania lokalu najemca zawrze na własny koszt umowę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej osób fizycznych w życiu prywatnym oraz będzie ją utrzymywał i opłacał składki (udostępniając do wglądu dowody jej zapłacenia) przez cały okres obowiązywania niniejszej umowy najmu. Zakres ubezpieczenia będzie obejmował odpowiedzialność cywilną najemcy za szkody powstałe w mieniu znajdującym się w przedmiocie najmu na sumę ubezpieczenia nie mniejszą niż 200 000 zł.

Przez zawarcie umowy ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej (umowa kwalifikowana – potrzebne stosowne zezwolenie Komisji Nadzoru Finansowego), spełnić określone w umowie świadczenie pieniężne w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę (art. 805 § 1 k.c.). Umowa ta należy do umów dwustronnie zobowiązujących i odpłatnych, ponieważ każda ze stron jest zobowiązana do świadczenia na rzecz drugiej strony¹⁷. Podstawowym świadczeniem ubezpieczającego jest zapłata składki na rzecz ubezpieczyciela. Bardzo ważny jest art. 814 § 1 k.c., który stanowi, że jeżeli strony umowy ubezpieczenia nie umówiły się inaczej, wówczas odpowiedzialność ubezpieczyciela i świadczenie ochrony ubezpieczeniowej z jego strony rozpoczyna się od następnego dnia po dniu, w którym miało

¹⁷ Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania...*, op. cit., s. 305.

miejsce zawarcie umowy ubezpieczenia. Co do zasady nie wcześniej także niż od następnego dnia po wniesieniu zapłaty składki lub jej raty. Strony tej umowy mogą postanowić w drodze konsensusu, że odpowiedzialność ubezpieczyciela zacznie się w terminie innym niż wskazany powyżej, co jest częstą praktyką w obrocie z uwagi na praktyczny charakter takiego rozwiązania. Konsekwencje niezapłacenia składki w terminie można odnieść do dwóch sytuacji określonych w kodeksie cywilnym. Jeżeli ubezpieczyciel ponosi odpowiedzialność jeszcze przed zaplaceniem składki lub jej pierwszej raty, a składka lub jej pierwsza rata nie zostały opłacone w terminie, ubezpieczyciel może wypowiedzieć umowę ze skutkiem natychmiastowym i żądać zapłaty składki za okres, przez który ponosił odpowiedzialność i świadczył ochronę ubezpieczeniową. W przypadku braku wypowiedzenia umowy wygasa ona z końcem okresu, za który przypadła niezapłacona składka (art. 814 § 2 k.c.). Wydaje się, że tak drastyczne rozwiązanie zastosowane przez ustawodawcę ma na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom sprowadzającym się do chęci korzystania z ochrony ubezpieczeniowej bez spełnienia świadczenia pieniężnego. W kolejnym przepisie chroniony jest interes ubezpieczonego, zgodnie bowiem z art. 814 § 3 k.c., w przypadku kiedy składka opłacana jest w ratach, niezapłacenie w terminie kolejnej raty składki może powodować ustanie odpowiedzialności ubezpieczyciela, tylko wtedy, gdy skutek taki przewidywała umowa lub ogólne warunki ubezpieczenia, a ubezpieczyciel po upływie terminu wezwał ubezpieczającego do zapłaty z zagrożeniem, że brak zapłaty w terminie 7 dni od otrzymania wezwania spowoduje ustanie odpowiedzialności ubezpieczyciela. Bardzo ważne jest w tym względzie stanowisko SN wyrażone w wyroku z dnia 5 maja 2016 r. (CNP 54/15)¹⁸, który jednoznacznie

¹⁸ Zob. [online:] http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemSID=21597-57a0abe2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3&Sygnatura=II+CNP+54%2f15 [dostęp: 26.10.2022].

wskazał iż „Kodeks nie określa, w jakim czasie ubezpieczyciel powinien wystosować pismo z wezwaniem do opłacenia raty składki w dodatkowym terminie. Może to zatem zrobić w każdym czasie, począwszy od dnia bezskutecznego upływu terminu do zapłaty składki aż do upływu okresu ubezpieczenia”.

Świadczeniem ubezpieczyciela jest wypłata odszkodowania w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku. Część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że samo ponoszenie ryzyka wypłaty odszkodowania, czyli świadczenie ochrony ubezpieczeniowej, rozumianej jako gotowość do wypłaty określonej sumy pieniędzy w razie zajścia przewidzianej w umowie szkody, jest świadczeniem i dowodzi wzajemnego charakteru umowy ubezpieczenia¹⁹. Umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej najemcy jest to umowa dobrowolna. Zatem jej zakres i przedmiot mogą być w dużej mierze kształtowane przez strony, zgodnie z zasadą swobody zawierania umów wyrażoną w art. 353¹ k.c.²⁰, w przeciwieństwie do ubezpieczeń obowiązkowych, np. ubezpieczenia odpowiedzialności posiadaczy pojazdów mechanicznych, w którym to ustawodawca określa przedmiot, zakres i warunki zawarcia umowy ubezpieczenia²¹. W przypadku dobrowolnych bardzo duże znaczenie mają Ogólne Warunki Ubezpieczenia (dalej: OWU).

Jest to dokument w którym znajdują się prawa i obowiązki stron umowy ubezpieczenia, zakres ochrony ubezpieczeniowej, ewentualne wyłączenia, suma ubezpieczenia (stanowiąca górny limit odpowiedzialności ubezpieczyciela) oraz zasady wypłaty odszkodowań

¹⁹ M. Orlicki, J. Pokrzywniak, *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji kodeksu cywilnego*, Warszawa 2008, s. 31.

²⁰ Art. 353¹ k.c. [zasada swobody umów]: Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

²¹ Ustawa z dnia 22 maja 2013 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 854).

lub świadczenia. OWU powinny być opracowane w sposób jednoznaczny i zrozumiały i być zgodne z ogólnymi normami prawnymi, w pierwszym rzędzie z ustawą z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1844), ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz.U. z 2017 r. poz. 2486) i k.c. Zasadnicze znaczenie ma zapoznanie się z OWU przed zawarciem umowy ubezpieczenia, gdyż podpisując polisę, stwierdzamy, że znamy OWU i godzimy się na nie. Od tego momentu stają się one integralną częścią umowy ubezpieczenia.

W zakresie procedury likwidacji szkód omówienia wymaga instytucja *actio directa*. Zgodnie z art. 822 § 4 k.c. osoba uprawniona do odszkodowania w związku ze zdarzeniem, które jest objęte umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, może dochodzić roszczenia bezpośrednio od ubezpieczyciela. Przyznanie poszkodowanemu bezpośredniego roszczenia w stosunku do ubezpieczyciela jest przedstawiane jako wyraz realizacji idei ochrony poszkodowanego w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej. Jeżeli przyjmiemy, że rozwój ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej polega na coraz pełniejszej ochronie poszkodowanego, to *actio directa* stanowi najpewniej najlepszy instrument dzięki, któremu możemy uzyskać ten cel²². Wykorzystanie omówionej zasady w praktyce oznacza wystąpienie roszczenia do ubezpieczyciela, w przypadku gdy zobowiązanym do naprawienia szkody jest ubezpieczony. Dlatego bardzo ważna jest znajomość nazwy ubezpieczyciela i numeru polisy, na podstawie których takie zgłoszenie jest dokonywane.

²² M. Krajewski, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011, s. 365.

Analiza praktyki rynkowej w zakresie umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej najemcy nieruchomości

Czterech największych ubezpieczycieli w Polsce działu II, o największych udziałach w rynku, którzy zostali wykazani w raporcie Komisji Nadzoru Finansowego o stanie sektora ubezpieczeń po III kwartale 2020 r.²³, zostało poddanych analizie pod kątem możliwości zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej najemcy nieruchomości, tj.:

- Powszechny Zakład Ubezpieczeń Spółka Akcyjna (dalej: PZU S.A.);
- Sopotkie Towarzystwo Ubezpieczeń Ergo Hestia Spółka Akcyjna (dalej: Ergo Hestia S.A.);
- Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji Warta Spółka Akcyjna (dalej: Warta S.A.);
- Uniqa Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna (dalej: Uniqa S.A.).

Wszyscy wymienieni ubezpieczyciele oferują zawarcie dobrowolnych umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w następującym zakresie:

- 1) PZU S.A. zgodnie z OWU²⁴ – „obejmuje umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej osobę, którą posiada na podstawie tytułu prawnego (w tym umowa najmu); mieszkanie, dom jednorodzinny, dom letniskowy, garaż i w następstwie czynu niedozwolonego, jest ona zobowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej osobie trzeciej”;

²³ Zob. [online:] https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_sektor_ubezpieczen_III_kw_2020_72458.pdf [dostęp: 15.04.2022].

²⁴ Ogólne warunki ubezpieczenia Twój Dom Plus zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.; Szczególne warunki ubezpieczenia Twój Assistance Plus zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.

- 2) Ergo Hestia S.A. zgodnie z OWU²⁵ – „ubezpiecza odpowiedzialność cywilną za szkody, które najemca lub jego osoby bliskie, prowadzące wspólnie z nim gospodarstwo domowe, wyrządziły osobom trzecim, będące następstwem wypadków, które miały miejsce w okresie ubezpieczenia. Obejmuje ochroną wypadki, które zaistniały w związku z posiadaniem lub użytkowaniem domu, mieszkania, budynku gospodarczego bądź architektury ogrodu na podstawie umowy najmu lub użyczenia”,
- 3) Warta S.A. zgodnie z OWU²⁶ – „obejmuje umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej szkody rzeczowe powstałe w nieruchomości oraz mieniu ruchomym stanowiącym wyposażenie nieruchomości, z której ubezpieczony korzystał na podstawie umowy najmu, zawartej w formie pisemnej. Odpowiedzialność cywilna lokatora obejmuje szkody rzeczowe powstałe w mieniu osób trzecich podczas korzystania przez lokatora/najemcę z nieruchomości, którą ubezpieczony użyczył mu na podstawie umowy najmu, zawartej w formie pisemnej. Lokatora uważa się za Ubezpieczonego”,
- 4) Uniqa S.A. zgodnie z OWU²⁷ – „obejmuje umową ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej szkody w mieniu i na osobie w związku z użytkowaniem budynku mieszkalnego, lokalu mieszkalnego, pomieszczenia lub budynku gospodarczego lub garażu wskazanego w dokumencie ubezpieczenia na podstawie umowy najmu jako najemcy”.

Oferowane przez wskazanych ubezpieczycieli produkty ubezpieczeniowe zasadniczo się nie różnią i dają wystarczającą ochronę

²⁵ Ogólne warunki ubezpieczenia ERGO 7 mają zastosowanie do umów ubezpieczenia zawieranych od dnia 26 lipca 2021 r.

²⁶ Ogólne warunki ubezpieczenia WARTA DOM w powyższym brzmieniu mają zastosowanie do umów ubezpieczenia zawieranych od dnia 13 marca 2018 r., symbol WARTA-C7171.

²⁷ Ogólne warunki ubezpieczenia Twój Dom Plus zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.

ubezpieczeniową gwarantującą wypłatę odszkodowania w przypadku wystąpienia szkody. Umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej najemcy nieruchomości może być zawarta jako indywidualna umowa lub jako element większej całości, np. ubezpieczenia domu lub mieszkania. Z racji analogicznego przedmiotu i zakresu ubezpieczenia wyznacznikiem wyboru konkretnej umowy może być cena polisy.

Wyłączenie odpowiedzialności ubezpieczycieli

Z punktu widzenia skuteczności zawartej umowy ubezpieczenia bardzo ważne są wyłączenia odpowiedzialności ubezpieczycieli, które oznaczają, że w określonych stanach faktycznych mimo wystąpienia szkody i obowiązku jej naprawienia nie będzie wypłacone odszkodowanie. Główne wyłączenia odpowiedzialności określone w przytoczonych OWU wymieniono poniżej:

- 1) PZU S.A. nie odpowiada m.in. za szkody (§ 58 OWU²⁸):
 - wynikające z prowadzenia przez ubezpieczonego, który jest wskazany w dokumencie ubezpieczenia, lub domownika, działalności gospodarczej, która polega na wynajmie lokali lub budynków;
 - jeżeli umowa najmu nie została zawarta na piśmie;
 - wyrządzone przez posiadane zwierzęta inne niż zwierzęta domowe, z wyłączeniem pszczoł;
 - wyrządzone umyślnie;
 - wyrządzone domownikowi;
 - wyniki z przeniesienia chorób zakaźnych lub zakażeń;
 - powstałe wskutek powolnego działania: temperatury, gazów, dymu, sadzy, ścieków, zagrzybienia, wibracji oraz działania

²⁸ Ogólne warunki ubezpieczenia Twój Dom Plus zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.; Szczegółne warunki ubezpieczenia Twój Assistance Plus zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.

- hałasu, roszczeń, które dotyczą naruszenia dóbr osobistych innych niż życie i zdrowie człowieka;
- jeżeli najem lokalu lub budynku służy innym celom, niż zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najemcy;
 - wyrządzone w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających, substancji psychotropowych;
 - polegające na zniszczeniu, uszkodzeniu, zaginięciu lub kradzieży dokumentów, nośników danych, danych;
 - związane z dostępem lub korzystaniem z sieci komputerowych lub internetu;
 - powstałe w następstwie aktów terroryzmu, działań wojennych, stanu wojennego, stanu wyjątkowego itp.;
 - powstałe wskutek oddziaływania energii jądrowej, promieni laserowych, maserowych, promieniowania jonizującego, pola magnetycznego i elektromagnetycznego, skażenia radioaktywnego.
- 2) Ergo Hestia S.A. nie odpowiada m.in. za szkody (§ 10 OWU²⁹):
- za które najemca lub jego osoby bliskie są odpowiedzialni w wyniku umownego przejęcia odpowiedzialności cywilnej osoby trzeciej lub rozszerzenia zakresu własnej odpowiedzialności cywilnej, która wynika z powszechnie obowiązujących przepisów;
 - które najemca i jego osoby bliskie wyrządziły sobie nawzajem;
 - w postaci czystych strat finansowych;
 - które najemca lub jego osoby bliskie wyrządziły osobom zatrudnionym przez najemcę lub jego osobę bliską;
 - wyrządzone przez zwierzęta;
 - objęte obowiązkowymi ubezpieczeniami odpowiedzialności cywilnej;

²⁹ Ogólne warunki ubezpieczenia ERGO 7 mają zastosowanie do umów ubezpieczenia zawieranych od dnia 26 lipca 2021 r.

- w związku z użytkowaniem innych nieruchomości, niż będący przedmiotem najmu;
- które powstały w związku z prowadzeniem przez najemcę lub jego osoby bliskie budowy w domach, mieszkaniach, budynkach gospodarczych oraz budynkach wchodzących w skład architektury ogrodu, jeśli do prowadzenia tych prac wymagane jest pozwolenie na budowę;
- które wynikają z roszczeń o wykonanie przez najemcę lub jego osoby bliskie zobowiązania, roszczeń wobec najemcy lub jego osób bliskich o zwrot kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązania, z roszczeń i kosztów wobec najemcy lub jego osób bliskich związanych z zastępczym wykonaniem zobowiązania;
- które powstały w wyniku powolnego oddziaływania substancji zanieczyszczających;
- które powstały w wyniku systematycznego (to znaczy regularnego i powtarzalnego) działania hałasu lub wody;
- w związku z użytkowaniem innych nieruchomości, niż będący przedmiotem najmu lub użyczenia dom, mieszkanie, budynek gospodarczy lub architektura ogrodu;
- wyrządzone w stanie po spożyciu alkoholu lub w stanie nietrzeźwości, pod wpływem narkotyków lub innych środków odurzających, lub leków o podobnym działaniu;
- powstały w wyniku działań wojennych, stanu wojennego, stanu wyjątkowego, zamieszek, strajków, lokautów oraz aktów terroryzmu i sabotażu, konfiskaty, nacjonalizacji, przetrzymywania lub zarekwirowania mienia przez władzę;
- w pojazdach będących przedmiotem umowy leasingu, zawartej przez osobę objętą ochroną ubezpieczeniową;
- ubezpieczenie nie pokrywa także grzywnien, kar umownych, administracyjnych lub sądowych ani innych kar o charakterze pieniężnym.

- 3) Warta S.A. nie odpowiada m.in. za szkody (§ 17³⁰):
- powstałe na skutek dewastacji wyrządzonej przez najemcę;
 - powstałe na skutek siły wyższej;
 - powstałe w związku z posiadaniem nieruchomości poza RP;
 - spowodowane w związku ze stanem nietrzeźwości ubezpieczonego, osób pozostających z ubezpieczonym we wspólnym gospodarstwie domowym albo stanem po użyciu przez nich alkoholu itd.;
 - spowodowane winą umyślną ubezpieczonego lub osób pozostających z ubezpieczonym we wspólnym gospodarstwie domowym;
 - długotrwałym działaniem wstrząsów, hałasu, zagrzybienia, wilgoci;
 - szkody będące wynikiem przeniesienia chorób zakaźnych, w tym wirus HIV;
 - szkody będące wynikiem przeniesienia chorób przez zwierzęta stanowiące własność lub pozostające pod opieką ubezpieczonego lub osób pozostających z ubezpieczonym we wspólnym gospodarstwie domowy;
 - przez wirusy lub innego rodzaju programy zakłócające prace komputera jego programów w sieci, w tym korzystanie z internetu;
 - Warta S.A. nie zwraca także kosztów nałożenia grzywien, kar administracyjnych lub sądowych oraz innych kar o charakterze pieniężnym, w tym również odszkodowań o charakterze karnym;
 - w wartościach pieniężnych, papierach wartościowych, dokumentach i innych nośnikach danych, planach, zbiorach i archiwach;

³⁰ Ogólne warunki ubezpieczenia WARTA DOM w powyższym brzmieniu mają zastosowanie do umów ubezpieczenia zawieranych od dnia 13 marca 2018 r., symbol WARTA-C7171.

- w zbiorach kolekcjonerskich, działach sztuki i biżuterii.
- 4) UNIQA S.A. nie odpowiada m.in. za szkody (pkt 111 i następane³¹):
 - które są objęte zakresem ubezpieczeń obowiązkowych;
 - powstałe poza terytorium Polski;
 - wyrządzone umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa;
 - które powstały podczas usiłowania lub popełnienia przestępstwa lub samobójstwa;
 - które powstały na skutek działań wojennych, strajków, lokautów, demonstracji;
 - wyrządzone współwłaścicielom ubezpieczanej nieruchomości;
 - wyrządzone przez osoby wykonujące pracę lub usługę na rzecz osób bliskich ubezpieczonemu na skutek czynności, które nie mieszczą się w zakresie ich obowiązków;
 - które powstały w związku z posiadaniem lub użytkowaniem przez ubezpieczonego pojazdów mechanicznych, statków powietrznych i urządzeń latających, jednostek pływających z napędem mechanicznym o mocy powyżej 10 kW, zwierząt innych niż domowe oraz koni posiadanych w celach sportowych i użytkowych;
 - które wynikają z wykonywania przez ubezpieczonego pracy, zawodu (w tym również jako stażysta oraz wolontariusz) lub prowadzenia działalności gospodarczej;
 - które zostały wyrządzone, gdy ubezpieczony uprawiał sport ekstremalny, uczestniczył w polowaniach;
 - które powstały w związku z użyciem sieci komputerowych i internetu, i korzystaniem z dostępu do nich;

³¹ Ogólne warunki ubezpieczenia Twój Dom Plus zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.

- jeżeli powstały w wyniku używania przez ubezpieczonego wężyków do wody niedopuszczonych do użycia zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa;
- były spowodowane brakiem odpowiedniej konserwacji instalacji kanalizacyjnej lub przydomowej oczyszczalni ścieków;
- które są wynikiem przeniesienia chorób przez ubezpieczonego albo pozostające pod opieką zwierzęta domowe, które nie mają aktualnych szczepień ochronnych;
- które są wyrządzone ubezpieczonemu lub osobom bliskim;
- w gotówce, papierach wartościowych lub innych środkach płatniczych;
- w biżuterii, dziełach sztuki lub zbiorach kolekcjonerskich;
- we wszelkiego rodzaju dokumentach;
- pojazdach mechanicznych, statkach powietrznych oraz innych urządzeniach latających;
- sprzęcie elektronicznym.

Przedstawiony katalog wyłączeń nie jest kompletny i stanowi zestawienie najbardziej istotnych zapisów w OWU. Daje on jednak obraz skomplikowania umowy ubezpieczenia i wskazuje, iż odpowiedzialność gwarancyjna ubezpieczycieli nie ma charakteru absolutnego. Jej właściwe zrozumienie może niekiedy być problematyczne dla ubezpieczonych. Większą część wyłączeń odpowiedzialności ubezpieczyciela można ominąć, zmieniając po akceptacji ubezpieczyciela ich treść w umowie. Bardzo często wiąże się to z koniecznością zapłaty większej składki, rośnie bowiem wówczas ryzyko wypłacenia odszkodowania przez ubezpieczycieli. Praktyka rynkowa dowodzi, że wyrządzenie szkody pod wpływem alkoholu jest obecnie praktycznie nie do ubezpieczenia. Dzieje się tak z racji silnego negatywnego nastawienia w społeczeństwie do szkód spowodowanych po użyciu alkoholu, chociaż brak wyraźnych przeciwskazań prawnych do zawierania umów ubezpieczenia tego typu. Warto mieć także na uwadze, że brak odpowiedzialności ubezpieczyciela może nie oznaczać braku odpowiedzialności ubezpieczonego jako sprawcy szkody.

Zakończenie

Atrakcyjność umowy najmu na rynku nieruchomości decyduje o jej powszechnym występowaniu w obrocie cywilnym. Wykonanie tej umowy w niekorzystnych stanach faktycznych może wiązać się z występowaniem szkód spowodowanych przez najemcę i obowiązku ich naprawienia zarówno wobec wynajmującego, jak i osób trzecich. Zawarcie umowy ubezpieczenia jest powszechnym rynkowym instrumentem zabezpieczenia się przed konsekwencjami szkód i nadmiernymi obciążeniami finansowymi w sytuacji ich wystąpienia. Ubezpieczyciele działający w Polsce mają w swoich ofertach ubezpieczenia, które transferują na nich ryzyko wypłaty odszkodowania, w sytuacji kiedy najemca zobowiązany jest do naprawienia szkody wynikającej z jego odpowiedzialności cywilnej z tytułu najmu lokalu mieszkalnego. W związku z tym oceniam, że najemca może dokonać skutecznie transferu ryzyka na ubezpieczyciela i uniknąć wypłacania odszkodowań z własnych środków finansowych. W świetle tego zawarcie stosownej umowy ubezpieczenia wydaje się racjonalne i zasadne.

Bibliografia

- Bieniek G., Ciepła H., Dmowski S., Gudowski J., Kołakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski T., Żuławska Cz., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, Warszawa 2011.
- Brzozowski A., Jastrzębski J., Kaliński M., Kocet W.J., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Część szczegółowa*, Warszawa 2021.
- Business Insider Polska, *Rynek najmu wstaje z zapaści. Polski Ład może jednak uderzyć w wynajmujących*, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/rosna-ceny-wynajmu-mieszkan-polski-lad-ma-zmienic-zasady-opodatkowania/xcbx3bw> [dostęp: 18.12.2021].

- Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Gniewek E., Machnikowski P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kowalewski E., *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz–Toruń 2006.
- Krajewski M., *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego*, Warszawa 2011.
- Kwiecińska I., *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010.
- Orlicki M., Pokrzywniak J., *Umowa ubezpieczenia. Komentarz do nowelizacji kodeksu cywilnego*, Warszawa 2008.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2019.
- Skalnicka-Kirpsza P., *Tanio już było. Rynek najmu kwitnie, mieszkania schodzą na pniu. Raport cenowy z największych miast*, Wyborcza.pl, <https://wyborcza.pl/AkcjeSpecjalne/7,173931,27579995,tanio-juz-bylo-rynek-najmu-kwitnie-mieszkania-schodza-na-pniu.html> [dostęp: 18.12.2021].

Wykaz aktów prawnych i orzecznictwa

- Uchwała SN z dnia 19 lutego 2013 r. (III CZP 63/12).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71 poz. 733).
- Ustawa z dnia 22 maja 2013 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 854).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i restrukturyzacyjnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1844).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz.U. z 2017 r. poz. 2486).

Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1961 r., III CR 806/60, OSN 1962/3/101.

Wyrok SN z dnia 5 maja 2016 r. II CNP 54/15 [online:] http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx?ItemSID=21597-57a-0abe2-a73c-441d-9691-b79a0c36be5c&ListName=Orzeczenia3&Sygnatura=II+CNP+54%2f15 [dostęp: 26.10.2022].

Spis ogólnych warunków ubezpieczeń

Ogólne warunki ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej osób fizycznych w życiu prywatnym ustalone uchwałą nr UZ/173/2019 z dnia 5 lipca 2019 r. Zarządu Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółki Akcyjnej.

Ogólne warunki ubezpieczenia ERGO 7 [mają zastosowanie do umów ubezpieczenia zawieranych od dnia 26 lipca 2021 r.].

Ogólne warunki ubezpieczenia WARTA DOM [mają zastosowanie do umów ubezpieczenia zawieranych od dnia 13 marca 2018 r., symbol WARTA – C7171].

Ogólne warunki ubezpieczenia Uniqa S.A. Twój Dom Plus [zatwierdzone uchwałą zarządu z dnia 15 grudnia 2020 r.].

Niniejsza publikacja dotyczy aktualnych problemów, wyzwań oraz pożądaných kierunków zmian w prawie nieruchomości. Autorzy podjęli się omówienia m.in.: zmian, jakie wprowadza nowa ustawa deweloperska w zakresie odstąpienia od umowy deweloperskiej przez nabywcę oraz odbioru lokalu lub domu jednorodzinnego od dewelopera; zagadnień związanych z legalnym rozpoczęciem robót budowlanych oraz z karami z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego; zmieniającej się rzeczywistości w kontekście najmu na rynku mieszkaniowym oraz nieruchomości komercyjnych; aktualnych problemów związanych z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców; konsekwencji podatkowych wynikających z przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności oraz innych instytucji prawa cywilnego związanych z rynkiem nieruchomości.

Różnorodność podejmowanych zagadnień skłania do refleksji nad dynamiką zmian w prawie nieruchomości oraz do podjęcia własnych analiz w zakresie zmieniającej się rzeczywistości prawno-społecznej na rynku nieruchomości.



ISBN 978-83-66723-55-9



DOI 10.26399/978-83-66723-55-9